Avances DE INVESTIGACIÓN

Las Metas del Milenio y sus enemigos.

La metástasis de la desigualdad y la impotencia estatal en América Latina

Fernando Filgueira Fernando Errandonea Ruben Kaztman





Las Metas del Milenio y sus enemigos

La metástasis de la desigualdad y la impotencia estatal en América Latina

Fernando Filgueira Fernando Errandonea Ruben Kaztman

Con la colaboración de: **Pablo Alegre Juan Bogliaccini**

INFORME FINAL / FUNDACIÓN CAROLINA

Agradecimientos

Este trabajo fue posible debido a la generosidad de diversas instituciones y personas. El apoyo fundamental provino del Centro de Estudios de America Latina y la Cooperación Internacional de la Fundación Carolina. La CEPAL y CLACSO apoyaron investigaciones previas que forman parte inevitable de la biografía intelectual de este texto final. La Universidad Católica del Uruguay (UCU) brindó su apoyo logístico e informático para procesamientos y acceso a datos y bibliografía.

La asistencia de Juan Bogliaccini y Pablo Alegre supera en mucho lo que es razonable esperar de asistentes de investigación. Correspondía establecer, por tanto, al menos un reconocimiento que constate que su labor superó en mucho la asistencia, siendo cuando menos coautores de los aciertos. Claudia Rafaniello desarrolló tareas fundamentales de asistencia, construyendo, depurando y validando una enorme base de información que combina información para América Latina que es raro encontrar conjugada en una sola base de datos.

El equipo de investigadores del IPES fue tolerante con mi falta de tiempo y con mis reflexiones en voz alta sobre temas aún no madurados donde me brindaron consejos y apoyo en momentos en que la investigación parecía encontrarse en un punto muerto. Para Federico Rodriguez, Denisse Gelber, María José Alvarez y Javier Pereira vaya el agradecimiento por permitirme ser parte de la aventura intelectual del IPES.

Por comentarios a borradores, versiones parciales, capitulos que formaron parte de este libro pero también de conferencias y talleres y por sus ideas y valiosas sugerencias e ideas las gracias a George Avelino, Evelyne Huber, Eric Hershberg, Nestor Lopez, Juan Carlos Tedesco, Xavier Bonal, Merike Bokfield, Elisa Reis y James Mahon. A mis coautores, Fernando Errandonea y Ruben Kaztman, las gracias de siempre, por su amistad y su apoyo. Y más aún por haber dado el apoyo en momento críticos en que el tiempo conspiraba contra un final feliz.

Juliana Martinez, Eduardo De Leon y Sergio Lijtenstein fueron como siempre una fuente de apoyo y crítica constructiva a lo largo de este emprendimiento intelectual. Pero ellos son además un sustento fundamental de lo que soy y hago. Su amistad me honra, sus ideas me alimentan y sus conductas me enseñan. Por ello el agradecimiento más allá y más acá de lo que aquí se presenta.

Fernando Filgueira Montevideo, Mayo de 2008

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO UNO

Teorías del Desarrollo y desarrollo de la teoría: limitaciones y falacias

- 1. Una mirada crítica a las metas del milenio en la región
- 2. El otro milenio en América Latina: una evaluación de sus logros y fracasos
- 3. Occidente y América Latina: similares pero distintos.
- 4. Teorías, ideas y realidad del desarrollo en América Latina
- a. Independencia y parto violento a la modernidad: América Latina como el extremo occidente en el siglo XIX
- b. Promesa y fracaso desarrollista en el siglo XX
 - i. El laboratorio económico: ortodoxia, innovación y fracasos.
 - ii. La República perdida
 - iii. Modernización y desigualdad: asincronías y dualismo
- 5. Nuevo Modelo Económico
- a. Consideraciones generales
- b. Las políticas públicas
- 6. El debate desarrollista actual: ¿la estrategia del avestruz?

CAPÍTULO DOS

Un ejercicio comparativo: las tensiones estructurales del desarrollo latinoamericano

- 1. Las malas noticias: la region como conglomerado problemático
- a. Los países de alto desarrollo humano
- b. Los países de desarrollo humano medio
- c. Los países de desarrollo humano medio-bajo

CAPÍTULO TRES

La debilidad estatal

- 1. Estados nacionales superficiales
- a. El Estado capturado y el Estado desmantelado
- b. Las transformaciones recientes y la persistencia de la debilidad estatal
- c. El Estado fiscal superficial

CAPÍTULO CUATRO

Desigualdad y economía: eslabones perdidos en la niebla neoclásica

- 1. Inestabilidad macroeconómica y desigualdad: un camino de dos vías
- 2. Crecimiento, desigualdad y evolución de la pobreza: una ruta obstaculizada

3. El nuevo mercado laboral: exclusión y desigualdad

CAPÍTULO CINCO

Desigualdad y estructura social: la metástasis de la desigualdad

- 1. Leyendo la demografía desde la desigualdad
- 2. Familia, fecundidad y desigualdad: la inconsistencia superpuesta de las transiciones demográficas
- 3. El dilema generacional: pobreza infantil y exclusiones futuras
- 4. La urbanización fragmentada

CAPITULO SEIS

Democracia y desigualdad

- 1. Desarrollo económico y democracia en la segunda mitad del siglo XX.
- 2. Las bases sociales de la democracia: la fragilidad de un edificio sin cimientos.
- 3. El modelo económico y su impacto sobre la pobreza y la equidad: globalización, stress fiscal y liberalización económica

CAPITULO SIETE

Riesgo y protección social: clave para un avance robusto en las metas del milenio

- 1. Mercado laboral y garantía de renta: desigualdad y exclusión.
- a. La divergencia entre riesgos y reformas: un ejemplo de ideas fuera de lugar.
- b. Las edades de la desigualdad: el problema del contrato intra e intergeneracional
- 2. Los desafíos del milenio en salud: fragmentación, acceso y transiciones epidemiológicas superpuestas.
- a. Las bases sociales de las viejas y nuevas vulnerabilidades en materia de salud
- b. Cobertura, criterios de elegibilidad y arquitectura distributiva de los sistemas de salud
- 3. La educación en el nuevo milenio: deudas pendientes y nuevos desafíos

CAPÍTULO OCHO

El estado social a la luz de la teoría social: "salida" y "ciclo privado"; "nuevo principio de organización" y "colonización sistémica"

- 1. Estado Social reformado: el triunfo de la "salida"
- 2. Estado Social reformado como indicador de "ciclo privado". Un comentario a algunos conceptos de Hirschman
- 3. Algunas reflexiones críticas
- 4. La nueva política social: indicador de un nuevo principio de organización y de la colonización del mundo de vida por el sistema
- a. Principio de organización

- b. Aplicación tentativa de la categoría analítica "principio de organización" al "caso" latinoamericano
- c. Colonización del "mundo de la vida" por el "sistema": la huida hacia lo privado como indicador de colonización de lo público por lo privado
 - i . El sistema social
 - ii. El mundo de la vida
 - iii. Colonización del mundo de la vida por parte del sistema
 - iv. Colonización de lo público por lo privado
- 5. Ciclo de lo privado y colonización sistémica: una difícil articulación

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

INTRODUCCIÓN

América Latina en los últimos treinta años cambió su modelo de acumulación y desarrollo, cambió su forma de articular mercado y Estado, y de esta manera dejó atrás los modelos donde el Estado era el pivote del desarrollo. Es cierto que estos modelos (los Modelos Sustitutivos de Importaciones, por su sigla MSI) al tiempo que produjeron crecimiento económico y que echaron a andar los primeros sistemas de seguridad social en la región, generaron Estados sobredimensionados, corporaciones rentistas e ineficiencia económica. También es cierto que tras la crisis de la deuda y de la "década perdida", la adopción de reformas de mercado durante los años noventa no evidenció en términos de crecimiento una mejora a la altura de lo esperado: el crecimiento fue débil y entrecortado, siguiendo la pauta de *stop and go*; y la región quedó mucho más expuesta a los choques externos. Se insiste en decir, sin embargo, que América Latina es hoy una de las regiones del mundo que produce un alto nivel de superávit fiscal primario y que recibe una proporción importante de inversión extranjera como resultado de su "modelo de apertura" y de la aceptación de las "grandes verdades" de la eficiencia microeconómica y los consensos de la macroeconomía responsable.

Los monopolios han sido quebrados, las tarifas han desaparecido y las alternativas privadas ganan terreno frente a la otrora monopólica provisión pública de bienes y servicios básicos. La competencia surge en todas partes. "Los pueblos latinoamericanos se encuentran hoy, como nunca antes, en condiciones de optar por la salida cuando las organizaciones, empresas o incluso las políticas no satisfacen sus expectativas" (Hirschman, 1970). Si esto no bastara, se puede operar el mecanismo de la voz al menos en el plano político con mayor libertad que en el pasado ya que el régimen democrático se ha extendido hasta abarcar el conjunto de países en la región... O por lo menos, así la historia se ha contado.

Pero otros indicadores arrojan oscuridad a este panorama aparentemente tan luminoso. La extensión de la pobreza, la emergencia de un déficit social de nuevo tipo, la infantilización y feminización de la pobreza, la densidad de la desigualdad, el repliegue de los sistemas de protección social, el aumento de la informalidad, la difusión del crimen organizado, el aumento de una violencia anómica estrechamente vinculada a la inseguridad ecoómica, la presencia de sistemas políticos con déficit crónico de representatividad y de legitimidad, entre otros muchos indicadores, sugieren un panorama distinto que da pie a investigar el lado oscuro de la década pasada en que tuvo lugar la aplicación de las políticas del Consenso de Washington. Por ejemplo, menos de la mitad de los encuestados en todos los países creen que hay interés de sus representantes en su suerte, dato que ilustra uno de los tantos costados de la crisis de representación. En Brasil, Chile, México y Paraguay y Venezuela, el 40% no declara que la democracia es preferible a otras formas de gobierno. La mitad de los respondentes de casi todos los países de la región no creen que la democracia solucione los problemas del país; y tan sólo en tres países los encuestados muestran una tendencia mayoritaria a creer que su voto hace alguna diferencia. "La confianza en las instituciones es baja y la percepción de inseguridad creciente" (Latinobarómetro, 1997; 2002).

¿Qué ocurrió? Ocurre que los supuestos sobre los cuales se asientan las miradas económicas sobre la región son generalmente contrafácticas. Por un lado, vastos sectores sociales carecen de los medios para instrumentar la salida de una organización o proveedor deficiente y optar por uno mejor. Es posible la mudanza si se puede pagar por un producto o servicio diferente, o bien si es posible conseguir otro trabajo. Un segundo elemento puede ser simplemente la calidad de la voz a ser producida así como las respuestas de quienes dirigen los destinos de las organizaciones. Por lo tanto, ambas estrategias, salida y voz, pueden fracasar en su papel correctivo del Estado, empresas u otras organizaciones cuando los bienes o servicios ofrecidos pierden calidad y eficiencia, cuando los agentes carecen de los recursos para poder activar dichas opciones o cuando los bienes públicos son sustituidos por monopolios privados.

Estos problemas se tornan particularmente agudos cuando nos referimos a bienes públicos. La opción de *salida* pertenece cada vez más a los consumidores concientes, persuasivos y potencialmente activos (en otras palabras, pertenece a los más privilegiados) y la *voz* es cada vez menos escuchada cuando los emisores carecen de la posibilidad de mudanza, como ocurre con los sectores populares. Como resultado, ni el mecanismo de salida ni el de voz operan como correctivos para mejorar los *outputs* organizacionales, en este caso los bienes públicos estatales. Sería ingenuo pensar que estructuras sociales crecientemente desiguales pueden solucionar esta tendencia por la vía de proveer políticas públicas compensatorias a aquellos que no tienen la opción de salida. Igualmente ilusorio sería pretender solucionar estos problemas por la vía de incrementar las opciones de salida de aquellos que ya disponen de los medios para hacerlo.

La inspiración teórica de estas reflexiones proviene de unos pocos aunque abigarrados párrafos del libro de Hirschman *Salida, voz y lealtad* (Hirschman, 1970). El autor realiza al menos tres advertencias sobre los riesgos de confiar desmedidamente en estrategias que privilegian la salida de los bienes y servicios que presta una organización. Estas posturas descansan en la confianza sobre los mecanismos de la competencia y del mercado. El supuesto es que ante la deserción de los clientes, la organización intentará mejorar de tal manera de retenerlos y no perder a dichos clientes ante la competencia. Sin embargo, en las economías capitalistas los mercados son incompletos y los agentes económicos tienen acceso a formas diferenciales de información, lo que limita severamente los supuestos de la competencia perfecta en la que descansa el funcionamiento de los mercados desde la perspectiva neoclásica.

A su vez, esto genera importantes comportamientos irracionales colectivos que pueden crear problemas de cobertura, equidad en el acceso y/o eficiencia en la prestación de los bienes. Esto es particularmente importante en la prestación de bienes públicos. Lo que en general sucede ante el deterioro de los bienes públicos es que, de existir opciones privadas, ellas serán elegidas por quienes tienen dinero: por ejemplo, la contratación de una salud, una educación y una seguridad ciudadana de tipo privada. Estos "clientes" que abandonan al Estado son los más concientes de los problemas de calidad y también los más poderosos. Por su parte, la organización Estado que presta el servicio mantiene muchas veces el "cobro" del servicio a quien desertó del mismo por la vía impositiva. Por ello no es esperable que el Estado responda en forma adecuada a la salida, procurando

mejorar su servicio. Por el contrario es mucho más probable que las posibles mejoras en la calidad de sus bienes y servicios provengan de la voz antes que la salida. La lógica en este caso no es la del mercado y el consumidor sino la del ciudadano y los derechos. El problema es que cuando se produce esta deserción de los miembros más poderosos de la organización, resulta mucho más difícil la constitución de un actor con voz poderosa e influyente, que sea capaz de afectar el rumbo de las políticas públicas. Crecientemente asistimos a un círculo vicioso donde los sectores bajos quedan rehenes de bienes públicos de decreciente calidad al tiempo que surgen una multiplicidad de opciones estratificadas para un pequeño grupo de consumidores. Además, esto profundiza inequidades en la distribución del capital político, generando asimetrías de representación en la arena política, lo que intensifica las características inequitativas de las políticas públicas.

Es por ello que Hirschman defiende la idea de que bajo ciertas circunstancias, la imposibilidad de salida (monopolios estatales) o la salida limitada (se mantiene una parte del bien o servicio bajo régimen monopólico y se abren otras alternativas para otras partes de servicio) será mejor que una alternativa de salida sin trabas o limitaciones. Con respecto al tema de salida, voz y lealtad de los bienes públicos, Hirschman también advierte que:

Por supuesto que actualmente un ciudadano puede salir de la educación pública enviando a sus hijos a las escuelas privadas pero al mismo tiempo él no va a poder salir en el sentido de que tanto él como sus hijos van a estar afectados por la calidad de la educación pública (Hirschman, 1970).

No es coincidencia que Hirschman haya elegido la educación pública como ejemplo. En los casos de políticas sociales es donde estas hipótesis rinden su mejor fruto. Sin embargo, en muchas partes de América Latina la salida completa de los bienes públicos es posible o al menos es percibida por las elites como una opción viable. Esto ha sido señalado por O'Donnell recientemente:

Muchos ricos optan por la salida: viviendo en guetos fortificados, enviando a sus hijos a escuelas protegidas en que sólo van a conocer niños como ellos, mudando sus oficinas fuera del centro u otras áreas peligrosas, desconfiando de la policía con frecuencia corrupta e ineficiente y contratando guardias privados, y construyendo en una sociedad transnacional más que en la sociedad nacional, el marco de referencia por excelencia de sus actividades (O'Donnell, 2004).

El proceso más devastador al que asiste América Latina es que las elites y los sectores medios pueden optar por la provisión privada y estratificada de bienes que otrora definíamos como públicos. Esa calidad que los bienes públicos alguna vez tuvieron —y que evitaba la deserción completa— es cada vez menos inequívoca y habilita a que las alternativas privadas sean percibidas como plausibles y muchas veces como la única opción. La víctima final de estos procesos no es solamente el pobre: es el ciudadano y la noción misma de ciudadanía. Quién triunfa es el consumidor. Más mercados no solucionan estos problemas. La clave para empezar a revertir un camino equivocado que ya lleva al menos dos décadas en la región reside en el Estado y en su capacidad de

porosidad y escucha, y en la sociedad y en su capacidad de ejercer firme y responsablemente la voz.

Para algunos este camino ya se ha iniciado, y las perspectivas son buenas. Sumado a la consolidación de una política económica responsable, se argumenta, nos acompañan en la actualidad, en la actual aventura desarrollista, una comunidad de actores internacionales comprometidos con las llamadas "metas del milenio". Estaríamos, pues, a las puertas del gran salto cualitativo en materia de desarrollo humano en la región que combina responsabilidad económica y sensibilidad social. Parece ser que izquierdas y derechas comparten hoy un "régimen normativo", una misma forma de plantear y posicionarse ante *issues* de políticas públicas. Y éste régimen plasma en las llamadas "izquierdas responsables" o izquierdas socialdemócratas. Modelos económicos liberales con "sensibilidad social" parecen ser la marca de esta nueva era. Es cierto que algunas izquierdas se enfrentan más radicalmente al modelo económico imperante pero lo hacen apostando otra vez a algunas recetas de modelos desarrollistas del pasado que carecen de viabilidad en el nuevo escenario global. Entre la *realpolitik* de las izquierdas pragmáticas y la negación de contextos globalizados de otras izquierdas, ¿queda lugar para una tercera orilla de izquierda?

El triunfo de la economía neoclásica ha sido doble. Por un lado, su implantación ha tornado poco viable el modelo desarrollista basado en el Estado y orientado hacia el mercado interno. Por el otro lado, ha logrado centrar el debate en los problemas relativos al mercado, al crecimiento, y a la economía, exiliando al Estado y a la sociedad a un segundo plano. El texto que se presenta aquí procura recuperar la centralidad de sociedad y Estado en el debate desarrollista. Las metas del milenio son en esta empresa una excusa para traer al escenario a los dos actores olvidados del debate desarrollista: el Estado y la sociedad.

Ello, creo, moderará nuestro optimismo y aportará una dosis de desencanto cuya función primordial será la de alimentar nuevas utopías ancladas no en el optimismo fácil de quien olvida las lecciones del pasado sino en el rigor estoico de quien sin olvidarlas, está dispuesto a creer en la fuerza creativa de lo social y en la capacidad transformadora del Estado siempre que éste emane de un orden y un cuerpo político democráticos. Creo que una mirada histórica a los fracasos desarrollistas de la región constituye una buena advertencia para las miradas que desde izquierda y derecha observan con cierta complacencia el desarrollo reciente en América Latina. Constituye también un punto de partida adecuado para este ejercicio de desencantamiento militante que propongo.

CAPÍTULO UNO

Teorías del Desarrollo y desarrollo de la teoría: limitaciones y falacias

Los objetivos del milenio (ODM) constituyen la agenda social de la globalización. La comunidad internacional se propone alcanzar entre el año 1990 y el 2015 un conjunto de resultados sociales para todos los países. A estos efectos fueron elaborados indicadores de bienestar social a los que se les asignaron metas específicas. Éstas refieren a los niveles de desarrollo observables en 1990 y reconocen la imposibilidad de igualar los niveles sociales de desarrollo en el mundo. Para muchos estas metas son modestas. Y afirman que por la población proyectada al año 2015 y aún cuando se logre disminuir los déficits relativos actuales, se arribaría a un número absoluto de personas pobres, de muertes infantiles, de mujeres fallecidas en parto o post-parto, de población sin acceso a agua potable, etc., similares a las del punto de partida. Igualmente resulta positivo que los agentes globales coloquen en el centro de la agenda el tema social luego de años de imperialismo economicista neoclásico burdo.¹

Sin embargo, lo que no resulta alentador son dos características relativas a los ODM: la primera es de carácter teórico y la segunda es de carácter empírico. Desde el punto de vista teórico resulta preocupante la tendencia de las Instituciones Multilaterales a continuar apostando en muchos casos a instrumentos de mercado y a dispositivos de inspiración neoclásica a la hora de buscar soluciones al malestar de la globalización. Desde el costado empírico, la evidencia muestra que en muchos países y en regiones enteras, las metas no se alcanzarían ni aún en las proyecciones más optimistas, a pesar de la modestia de las mismas.²

El reciente informe de monitoreo de las metas de milenio elaborado por el Banco Mundial detalla los avances de las distintas regiones en este aspecto. Sin embargo, el informe concentra sus esfuerzos en entender las razones del resultado adverso del África sub-sahariana. La razón es que se encuentra allí una lacerante realidad que preanuncia el fracaso de la agenda del milenio en aquellos países en los cuales precisamente avanzar era más urgente: los más pobres entre los pobres. No obstante, este énfasis —compartido por la literatura especializada en torno a los objetivos del milenio— opaca la situación de los países de desarrollo medio alto, medio y medio bajo, a los cuales no se les presta mayor atención.

El principal problema de diagnóstico por parte de la agenda social de la globalización consiste en no identificar configuraciones de problemas que definan conglomerados de países y regiones con problemática común. Aquí asumimos que tan importante como estimar y evaluar el logro de los países de acuerdo a las metas, es el esfuerzo que permita tipificar las dificultades propias de cada configuración regional o

¹ Deben distinguirse miradas donde la tradición neoclásica avanza sobre el tema social sin elegancia ni criterio, de otros aportes desde esta misma tradición que en fechas recientes ha incorporado en forma por demás productiva las tensiones que surgen de la tradición sociológica, demográfica y politológica.

_

² Para una discusión sobre las Metas del Milenio y los avances recientes ver Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, 2005. Para una revisión del avance por subregiones ver PNUD, 2002; CEPAL – IPEA – PNUD, 2003; PNUD, 2003; PNUD, 2004.

nacional. En otras palabras, es imprescindible encontrar las especificidades regionales a nivel internacional a efectos de mejorar y focalizar adecuadamente las acciones necesarias para alcanzar esas metas.

La literatura sobre modernización hablaba de un sistema internacional estratificado de desarrollo.³ Más allá de las críticas pertinentes que ha recibido este paradigma, interesa destacar la clasificación entre países de clase alta, países de clase baja y países de clases medias del desarrollo. El paradigma establecía la clase como atributo del desarrollo. Sólo se utilizaba el plural para las "clases medias"; el carácter de esta notación no era antojadizo dado que quería denotar la fuerte heterogeneidad en niveles y tipos de desarrollo.

El conjunto de países de América Latina, del África menos pobre, y algunas naciones del Sudeste Asiático, del Asia Central, del Este Europeo y del Medio Oriente forman parte de estas clases medias, también denominados "países de renta media" o de "ingreso medio". La mayoría de países de estas regiones no enfrentan *in totum* o como nación la "trampa de la pobreza" (Sachs y otros, 2004). Lo que sí es cierto es que la trampa de la pobreza en estos países se encuentra localizada y adherida a una parte importante de la población. Estos países de desarrollo medio carecen de un diagnóstico, de una teoría y de los instrumentos consensuados en la agenda de las metas del milenio. La forma en que el GMR refiere a las estrategias de los países muy pobres y la forma en que lo hace respecto de países de ingresos medios, resulta elocuente.

Para los países de bajos ingresos las prioridades de las agencias internacionales suponen apoyar la profundización del abordaje definido en la ERP (estrategia de reducción de la pobreza) [...] (GMR, 2005: 234).

En tanto que para los países de ingresos medios se indica que:

La prioridad es adaptar los abordajes e instrumentos para que respondan a las cambiantes y variadas necesidades [...] (GMR, 2005: 234).

La ERP constituye una estrategia articulada, con claras hipótesis de intervención, diagnósticos consensuados e instrumentos definidos. Es evidente que la ERP no implica olvidar las especificidades de cada país o subregión, pero también es evidente que existe un *template*, un formato predefinido, que indica y da sentido al conjunto de instrumentos de acción. Más allá del grado de acuerdo que se pueda tener con dicho paradigma de combate a la trampa de la pobreza, existe un modelo.

Por el contrario, la parquedad y vaguedad con que se trata el caso de los países de ingreso medio sugiere la ausencia de consensos y de diagnósticos compartidos que permitan identificar los obstáculos más prominentes y los instrumentos más adecuados para su superación. Dada la heterogeneidad de este grupo, la ausencia de un *template* único es entendible. Pero pasar de esta prudencia a la posición de defender como única

³ Para una revisión de la literatura del desarrollo y el paradigma de la modernización ver Filgueira, C (2002).

alternativa "trajes a medida" para cada nación supone renunciar a buscar familias de rutas válidas para subconjuntos relevantes de naciones. En otras palabras, para los países de ingreso medio no existe un diagnóstico (o varios diagnósticos por subtipos) y por tanto tampoco una o varias hipótesis de intervención, especialmente en lo que hace a las claves sociales de las metas del milenio. Este problema se torna particularmente grave en América Latina, que como se fundamentará, constituye la región de desarrollo medio más vulnerable del planeta, cuyos cimientos para el desarrollo aparecen frágiles y fracturados.

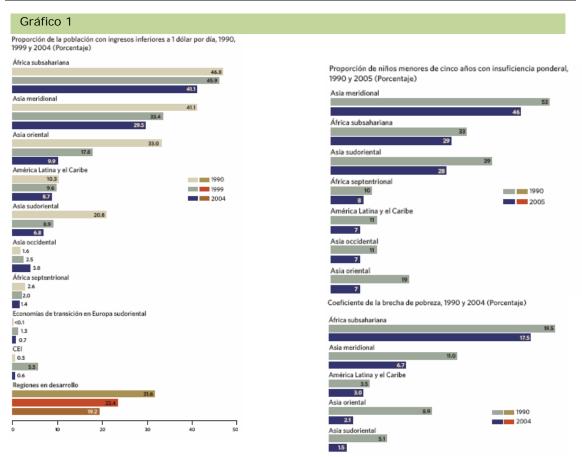
Una parte de la explicación de esta renuencia a buscar regularidades se encuentra en el siguiente dato. Por momentos a regañadientes, por momentos en forma más honesta, las agencias multilaterales han aceptado que el Consenso de Washington y la idea de modelo único basado en la perspectiva neoclásica no han arrojado los resultados esperados. Resulta sospechoso que de dicha doctrina uniforme se pase a un modelo adaptativo de tan alta especificidad, país por país. Detrás de este movimiento puede intuirse una cierta preocupación por la aparición de paradigmas contra-hegemónicos al consenso anterior.

1. Una mirada crítica a las metas del milenio en la región

El avance de América Latina a la fecha en las metas del milenio no constituye un fracaso equiparable al de África Sub-sahariana. Empero, se encuentra muy lejos de una calificación de éxito. En materia de bienestar del binomio madre-niño y de la población altamente vulnerable a la pobreza y la exclusión, la región presenta una combinación de logros modestos y abiertos retrocesos que presagian que un buen grupo de países no alcanzará las metas en el año 2015. Esta evaluación ya era compartida en el 2003, a partir de datos del 2001, antes de las crisis económicas de inicio del milenio en una parte importante de los países de la región.

Las metas del milenio constituyen la cara social de la globalización, y por ello mismo, sus proyecciones se encuentran dentro de los límites aceptables para los paradigmas dominantes en materia económica. Es así que estas metas han sido criticadas con buen criterio por ser extremadamente modestas, y por no ser más exigentes con regiones o países cuyas condiciones le debiera permitir avanzar con mayor rapidez hacia las metas. Pero aún aceptando los postulados de los objetivos del milenio, y los indicadores y niveles de avance propuestos, América Latina presenta un balance en muchos casos desalentador.

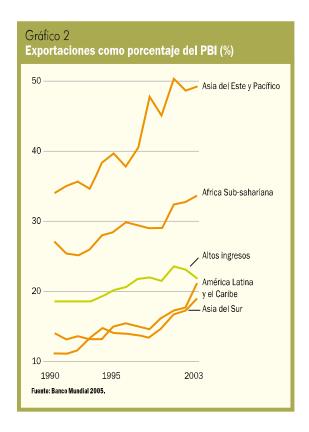
En lo que refiere al indicador por excelencia de bienestar, esto es la pobreza y la indigencia, la región presenta entre 1990 y el año 2004 un virtual estancamiento, lo cual constituye un retroceso en términos absolutos.



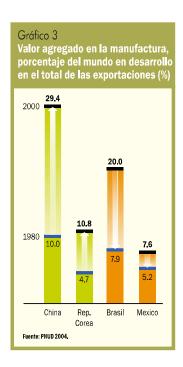
Fuente: Tomado del Informe sobre Metas del Milenio, 2007

No solo es desalentador el avance en materia de pobreza extrema, también lo es la reducción de la brecha de pobreza, siendo apenas un tanto más positivo el avance en materia de nutrición.

El contraste entre América Latina y los países asiáticos es ilustrativo del deterioro relativo que en materia de bienestar presenta la región. Y ello responde en buena medida a la incapacidad de sortear con éxito no ya los aspectos de igualdad sino los de crecimiento. Esto puede verse en los valores relativos al avance de los PIB per c'apita, como también en lo que hace a las exportaciones.



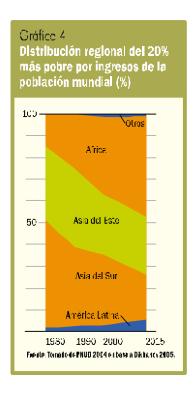
Tal como señala el *Informe de Desarrollo Humano* del 2005, si nos guiáramos por datos sobre la apertura financiera y comercial, América Latina se contaría entre las historias de éxito completo. Es ésta la región que lleva sus aranceles al punto más bajo del planeta, a partir de niveles anteriores muy altos. Y es ésta también la región que mayor apertura ha mostrado a los mercados financieros, tras una historia que los economistas neoclásicos catalogan de "represión financiera". Sin embargo, luego de dos décadas de asumir enormes costos sociales supuestamente necesarios, el resultado no ha sido el crecimiento sostenido ni tampoco significativo sino más bien interrumpido, débi y vulnerable a los choques externos.



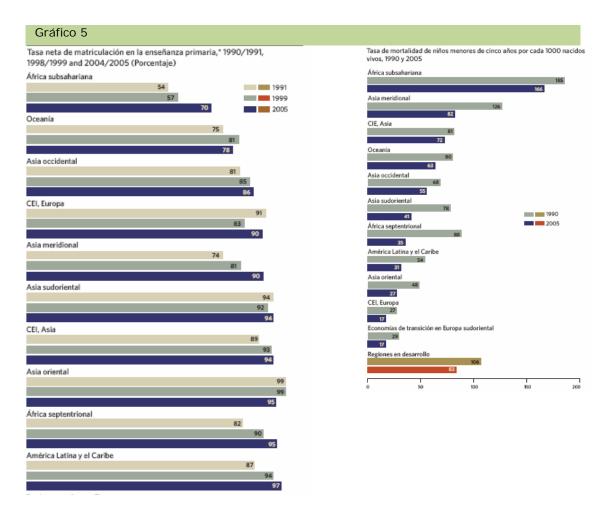
Esto resulta más claro si lo comparamos con la evolución de otras regiones del globo: América Latina pierde lugares en la estratificación global. Es cierto que el porcentaje de exportaciones en relación a su PBI global ha mejorado pero lo ha hecho con un sesgo sistemático hacia exportaciones de bajo valor agregado.

Aún el caso de México, considerado como un caso ejemplar de crecimiento exportador, tiene un peor desempeño que la región asiática. La razón fundamental para estas diferencias tan marcadas se encuentra en los niveles de desigualdad y en la distribución del capital humano en una y otra región. Pero no toda la historia puede restringirse al tema del capital humano. Otra parte importante del bajo valor agregado que presentan nuestras exportaciones se ubica en el carácter rentista de las elites nacionales y trasnacionales que operan en América Latina, las cuales optan por negocios de bajo riesgo, baja inversión y alta rentabilidad por condiciones extrañas al mercado.

Esta realidad en materia de crecimiento y de valor agregado a los productos de exportación, así como los persistentes niveles de desigualdad, han favorecido un incremento relativo de la pobreza *vis à vis* otras regiones del planeta. Si nos preguntáramos cuál es el peso de la población latinoamericana en el quintil más pobre del globo es obvio que la respuesta debe ser un guarismo extremadamente bajo. En términos *per cápita* América Latina se encuentra en la clase media del sistema internacional (como promedio, no debe confundirse el crecimiento de China e India, con riqueza *per cápita*: China e India siguen siendo en términos *per cápita* naciones muy pobres e incluso de las más pobres del mundo si dejamos fuera de la comparación a África). También se puede establecer que junto con Africa Sub-sahariana, América Latina es la única región que incrementa su participación en el 20% más pobre del globo.



Pero si en materia de pobreza y crecimiento resulta claro que América Latina presenta una evolución más bien decepcionante, en otras áreas los indicadores son más halagüeños. Por ejemplo, tanto en educación primaria como en mortalidad infantil América Latina presenta no sólo buenos indicadores de partida sino también avances que se ajustan, de mantenerse la tendencia, al logro esperado para el año 2015. Al respecto deben hacerse dos advertencias a favor del realismo y la moderación en las expectativas. En primer lugar, los resultados en materia de educación primaria son, en rigor, logros del pasado.



Fuente: Tomado del Informe sobre Metas del Milenio, 2007

Solamente en algunos países restaba un trecho grande por recorrer en esta materia. En materia de mortalidad infantil hay que recordar que éste es un indicador en el cual América Latina ya hacia los años 80 presentaba ventajas inequívocas con respecto al resto del mundo en vías de desarrollo. Constituyen logros del período de sustitución de importaciones, no del nuevo modelo exportador aperturista, ni de su nuevo modelo de políticas sociales de corte focalizado y centrado en el sector privado. Pero también es cierto que estos indicadores continuaron mejorando a un ritmo en algunos casos superior al de otras regiones que nos aventajan claramente en materia de crecimiento y disminución de la pobreza. Los méritos de estos logros fincan en gran medida en el hecho que educación y mortalidad infantil constituyen las llamadas "áreas blandas" del desarrollo social ya que no afectan el componente distributivo o no requieren afectar mayormente la distribución de los ingresos. En otros términos, estos avances no interfieren en la lógica de economía política que intensifica los problemas de equidad social y segmentación del poder político en la región.

Cualquier llamado a avanzar en las metas del milenio en América Latina debe considerar el aspecto distributivo como la clave misma del desarrollo. La desigualdad en

América Latina es la más alta del mundo; la del África Sub-sahariana es similar. Pero es importante entender que la desigualdad en la región no es solo alta, es profunda. Profunda en el sentido que penetra en el conjunto del tejido social y de las múltiples dimensiones que hacen al bienestar y a las oportunidades. No es sólo la desigualdad de ingresos la que debe considerarse, también es alta la desigualdad en capital humano, en materia de acceso al crédito, en las pautas de fecundidad y en el acceso a sistemas de control reproductivos, etc. Es esta profundidad, o si se quiere, ubicuidad de la desigualdad la que atenta no ya contra la cohesión social sino contra las posibilidades mismas de crecimiento.

Frente a esta desigualdad profunda se erigen en América Latina Estados superficiales. Estados que son capaces de avanzar en las "áreas blandas" del desarrollo social pero que no lo hacen en las "áreas duras", esto es, en aquellas relacionadas con el conflicto distributivo. Estados cuya capacidad para extraer dinero, distribuirlo y regular el accionar de la población y los mercados es y ha sido históricamente débil. El drama de la región en las últimas dos décadas ha sido creer que el problema estaba en el Estado y la solución en el mercado. Por el contrario, el problema está en los mercados —asimétricos, capturados, rentistas, ineficaces e ineficientes— y en el Estado. La solución pasa necesariamente por atacar los brutales niveles de desigualdad existentes y su profundidad, porque al hacerlo se enfrentan las "imperfecciones" y "fallas" del mercado y se mejora la correa de transmisión entre crecimiento económico y desarrollo social. Además, para enfrentar dicho desafío existe un actor clave a reformar y fortalecer: el Estado. El Estado no es toda la solución en América Latina pero es sin duda una de las partes más importante y más olvidada de dicha solución.

En la actualidad, la región no cuenta con fórmulas para enfrentar el desafío de los futuros diez años de trabajo hacia las metas del milenio. Sus tasas de crecimiento han sido modestas y han presentado dos características negativas para el desarrollo social. En primer lugar, han generado poco empleo y menos aún empleo de calidad. Por otra parte, el crecimiento ha sido volátil, generando ciclos de stop and go que castigan duramente los sectores menos favorecidos. América Latina carece de una estrategia para disminuir la desigualdad, flagelo que atenta contra las metas del milenio. Carece también de una política de población que contribuya a un mejor aprovechamiento de la "ventana de oportunidades demográfica" que está siendo dramáticamente desperdiciada. Y carece de un modelo de políticas sociales e inversión social viable para tal desafío. El viejo modelo de Estado Social corporativo y estamental (y en algunos casos altamente excluyente) de la región se agotó con el final del modelo sustitutivo de importaciones, en tanto que la reforma de corte liberal impulsada por el segundo Consenso de Washington en los 90 demostró su inadecuación para garantizar niveles de cobertura de riesgos sociales adecuados. En la actualidad, la región presenta un edificio de Welfare State (que con diferentes grados de madurez) mezcla los principios liberales de focalización para los pobres y mercado para los ricos, con residuos persistentes del viejo modelo corporativo de privilegios para ciertos sectores medios. Su producto social es focalización pobre e insuficiente para pobres, vulnerabilidad de corporativismos desfinanciados y modelos privados que monopolizan y capturan las rentas que surgen de asegurar los "buenos riesgos" dejando a las corporaciones los "malos riesgos" en una lógica de "descreme perverso de los viejos y ya antes ineficientes sistemas de solidaridad vertical"[...] (Filgueira y otros, 2006a).

A la luz de las características sociodemográficas y distributivas de la región, el legado de procesos de modernización asincrónico, fragmentario y profundamente desigualitario, el modelo que se nos propone se torna ineficaz e ineficiente en tanto instrumento para avanzar en las metas del milenio, al tiempo que no contribuye ni al afianzamiento de la democracia política ni a la construcción de cohesión social. Para poder avanzar hacia un nuevo modelo de protección social es indispensable ir más allá del seguimiento de las metas. Sin negar la importancia de dicho seguimiento deben entenderse los vectores socioestructurales que definen el espacio en el cual desarrollar los esfuerzos concretos. Las políticas y acciones sociales no operan en el vacío, ellas se combinan con fuerzas estructurales de largo aliento y de difícil transformación, que potenciarán, moderarán o anularán nuestras buenas intenciones, recursos y voluntad política.

Como hipótesis de intervención que es, la política pública siempre opera sobre un diagnóstico relativo sobre lo que funcionará en una situación determinada. Si las metas del milenio pretenden ser más que un mero ritualismo de trabajo y si aspiran a constituirse en una trayectoria desarrollista al largo plazo, es indispensable la consideración de los vectores que componen la macro-constelación, el espacio de operación y la posibilidad del desarrollo humano en América Latina. Para poder abordar el desafío que colocan las metas del milenio a la matriz desarrollista latinoamericana, también es necesario combinar el análisis del presente con una comprensión cabal de los esfuerzos, logros y fracasos desarrollistas del pasado. Las metas del milenio se constituyen así en una excelente excusa para invitar al lector a una peregrinación histórica, conceptual y cuantitativa por el escabroso sueño desarrollista de la región. Sueño cincelado a una cierta imagen y semejanza (arbitraria y por momentos tramposa) del "norte desarrollado y capitalista".

2. El otro milenio en América Latina: una evaluación de sus logros y fracasos

América Latina se independizó del poder colonial en la primera mitad del siglo XIX pero a diferencia de Europa y las colonias inglesas de Norteamérica que pronto pasarían a integrar el conjunto de países desarrollados, América Latina ha permanecido a mitad de tabla del sistema internacional de estratificación y -con la excepción de Cubaen la ruta de desarrollo capitalista.

No obstante, ha sido y continúa siendo una región que encierra altos niveles de heterogeneidad. América Latina ha sido un laboratorio para la creación de políticas innovadoras así como un caso de interés para los estudios comparados. Mientras el proceso de independencia en África dado en la segunda mitad del siglo XX y Asia ha optado por diferentes rutas de desarrollo, la peculiaridad de América Latina es que tempranamente hizo propias las metas de desarrollo occidentales. Sin embargo, ni el deseo ni las herramientas utilizadas han sido suficientes para el logro de esta meta, y los ideales occidentales nunca han sido alcanzados completamente.

Las elites políticas y los académicos que discutieron el caso latinoamericano han creído que la región un día se parecería a los países industrializados de Occidente, a partir de la implantación de programas y políticas de inspiración europea. Sin embargo, a partir del conjunto de los emprendimientos en este camino de desarrollo, América Latina ha probado que la noción de una ruta de desarrollo consistente, continua y lineal ha sido una ilusión.

Otros autores, basados en la experiencia europea, han insistido en esta noción lineal de desarrollo pero ninguna región ha logrado en este tiempo adaptar con éxito esta idea. Sin embargo, la fertilidad de América Latina en producir políticas innovadoras, investigación y teoría relevantes en materia de desarrollo expresan una capacidad única que resulta de las distancias que separan a la región de la experiencia del Viejo Mundo, y del aprovechamiento intelectual de esas distancias. Las promesas, logros y fracasos en la ruta de desarrollo latinoamericano constituyen una fascinante historia para las ciencias sociales, que alimenta nuevas construcciones conceptuales y debates en campos tan diversos como la teoría económica, la ciencia política y la sociología.

3. Occidente y América Latina: similares pero distintos.

En la literatura especializada América Latina siempre fue vista como un Occidente "distinto". En la mirada civilizacional de Samuel Huntington en *The Clash of Civilizations*, la región ostenta una matriz cultural claramente diferenciada respecto a la América del norte, tenida por el Occidente por antonomasia: es mayoritariamente católica. Por su parte el historiador francés Fernand Braudel, desde una clave civilizacional aunque mejor enfocada, establecía en *Las civilizaciones actuales* que nuestra América era la región de la "confraternidad de las razas", centrando su mirada sobre todo en las experiencias de México, América Central y Brasil, y no olvidando pero no reconociendo preeminencia a las campañas de liquidación étnica que hubo en otros países durante el periodo de "construcción nacional" (la famosa "Campaña del desierto" entre otras). Esta distinta gestión de la diferencia sumada a que en el subcontinente las diferencias políticas no habían tenido fuertes correlatos territoriales —como en Europa durante las guerras mundiales o en Estados Unidos durante la "Guerra de Secesión"—, parecían ser los rasgos distintos según el integrante de los *Annales*.

En la literatura sobre desarrollo económico, se hablaba de países pioneros o adelantados (Inglaterra, Holanda, Francia) y países tardíos (Alemania, Japón). Sólo en un segundo momento se comenzó a hablar de "países más que tardíos" (naciones como Brasil y otros en el Tercer Mundo). Esta nueva denominación pretendía designar una realidad diferente y marcaba un notorio sesgo para América Latina dado por su condición tipológica distinta en función no sólo del tiempo sino sobre todo del tipo de desafío al cual se enfrentaba en materia de desarrollo: al reto del desarrollo se le sumaba el de la dependencia. En efecto, los países más que tardíos, a diferencia de los llamados tardíos, eran dependientes y periféricos: habían quedado atados a un mapa ideológico moderno y occidental tras su independencia territorial y política, y habían contraído lazos económicos de dependencia con las metrópolis de turno sobre todo a partir de los años

sententa del siglo XIX. Debieron buscar estrategias de desarrollo nacional y la encontraron en el MSI y en una superestructura político-ideológica propia de su tiempo: el nacionalismo. Precisamente por crecer en territorios dependientes y periféricos, el nacionalismo no asumió en América Latina las formas y contenidos belicistas que asumieran los fascismos en Europa, por más que Roland Mousnier entendiera que constituyeron fenómenos asimilables.

En los escritos de Sergio Buarque de Holanda y de Darcy Ribeiro podemos los latinoamericanos constatar qué tan distintos fuimos y somos respecto del Occidente, aún cuando sus textos se enfoquen primordialmente al Brasil. Por otro lado, la región asume el horizonte de expectativas económicas y políticas del Occidente: el crecimiento, el desarrollo, el liberalismo, la democracia, y ya en el siglo XX la democracia social. Y en esta apuesta los diferentes países escribieron textos constitucionales influidos por el liberalismo doctrinario francés en contextos caudillistas, copiaron el código civil napoleónico aún antes de dar forma material a la propiedad privada de tipo capitalista, desarrollaron instituciones políticas sobre la base del voto censitario primero y luego del sufragio universal, abrazaron la inmigración europea como tabla de salvación modernizadora y civilizatoria, establecieron debates con sesgos eurocéntricos y dieron la bienvenida al comercio librecambista como instrumento del salto hacia el futuro. A pesar de haber asumido el mapa conceptual del Occidente desarrollado *in totum*, América Latina a partir de la crisis de los 30 internaliza su contexto externo de manera fuertemente idiosincrática en política y en desarrollo: el nacionalismo y el MSI son los ejemplos.

Pasemos ahora a ver más en concreto algunos de estos procesos, teorías y realidades en la región.

4. Teorías, ideas y realidad del desarrollo en América Latina

a. Independencia y parto violento a la modernidad: América Latina como el extremo occidente en el siglo XIX

Aunque la independencia del dominio español y portugués (con cortos períodos de dominio francés en México e intentos ingleses en el Río de la Plata) se extiende desde la revolución haitiana de 1804 hasta la independencia de Panamá en 1903, la mayor parte de las revoluciones que dieron nacimiento al conjunto de los Estados de la región ocurrieron entre 1810 y 1824.

La mayor parte del siglo XIX transcurrió entre luchas independentistas, guerras contra extranjeros no metropolitanos y extracontinentales, guerras civiles, conflictos entre las nuevas naciones (en muchos casos debido al establecimiento de las fronteras) y luchas internas por el poder entre "caudillos". Sin embargo, un análisis de la región que termine aquí sería incompleto. Este período fue también marcado por un denso debate intelectual que tuvo larga influencia en estudios académicos posteriores. Fue ésta también una época en que los regímenes oligárquicos y los modelos de desarrollo agroexportadores echaron raíces en la región; con algunas excepciones, estos modelos fueron modificados durante la primera mitad del siglo XX.

Carne y lana en Argentina y Uruguay; café, cacao, azúcar y tabaco en Brasil y América Central; minerales, café, sal y frutas en el Pacífico representa una descripción de la distribución geográfica de la producción dominante en las diferentes subregiones de América Latina durante el siglo XIX. Mientras la producción en el Río de la Plata no fue intensiva en mano de obra, en el resto de la región se basó en estrategias intensivas en mano de obra, organizada en haciendas y plantaciones. Estas últimas formas de producción fueron dominadas por lógicas coercitivas o semi-coercitivas de trabajo, mientras que en la primera dominaron las lógicas de mano de obra jurídicamente libre o regulada por el mercado (Cardoso y Faletto, 1979).

La tradición comparada en los estudios académicos de América Latina apoyada en Barrington Moore (1966) observó esta distinción entre producción intensiva y no intensiva en mano de obra como la clave para comprender los experimentos democráticos (Stephens 1989; Rueschemeyer y otros, 1992). Desde la perspectiva de los estudios económicos, la importancia de los productos y su forma de producción han sido destacadas en el trabajo de Hirschman sobre desarrollo, especialmente en sus nociones de forward, backward, fiscal and consumption linkages. La idea propuesta por el autor para comprender los siglos XIX y XX en los países en desarrollo es simple pero poderosa: el tipo de producción crea o tiene el potencial de crear vínculos productivos hacia delante o hacia atrás, así como la posibilidad de implantar impuestos y expandir el consumo. "Dependiendo del producto y del tipo de producción intensiva o extensiva, así como del control (extranjero o doméstico) de esos vínculos, el desarrollo será más o menos robusto y balanceado" [...] (Hirschman, 1958; 1973; 1981).

El siglo XIX latinoamericano fue intenso en debate ideológico. La lucha entre liberales y conservadores, entre terratenientes e incipientes capitalistas modernos, así como las disputas sobre el territorio entre los caudillos se combinaron para crear un ambiente político e ideológico violento. Desde la perspectiva ideológica del debate una corriente importante de intelectuales llamó a la segunda independencia de América Latina, o lo que se dió en llamar "independencia de pensamiento". Sarmiento y Alberdi en Argentina, Caballero en Cuba, Varela en Uruguay, Altamirano en México son algunos de los nombres más destacados entre estos intelectuales que presentaron el positivismo y la educación básica pública como las herramientas para la emancipación intelectual y política, y el desarrollo económico.

A las puertas del siglo XX América Latina estaba dejando atrás un siglo de guerras civiles, posicionada en la economía mundial como productora de materias primas, oligárquica en su configuración, ibérica por herencia y también portadora del positivismo y el liberalismo; reconociendo al gigante anglosajón del norte como una amenaza y un ideal al mismo tiempo.

b. Promesa y fracaso desarrollista en el siglo XX

América Latina amaneció al siglo XX abierta al mundo, creyéndose pronta para emprender el camino y alcanzar los frutos del progreso occidental. Capitalismo, orden

republicano, ciudades y ciudadanos modernos respondían al sueño de Sarmiento de moverse desde la "barbarie" a la "civilización". La realidad mostró, en contrapartida, las dificultades y obstáculos presentes en dicha ruta imaginada por las elites latinoamericanas.

i. El laboratorio económico: ortodoxia, innovación y fracasos.

En las primeras décadas del siglo XX el ingreso per cápita de la clase trabajadora en Argentina era similar al de sus similares en el Reino Unido, el de Uruguay al de Francia; el de Chile al de Noruega, el de Brasil al de Italia, y el de México al de Portugal, Finlandia o Grecia (Halperin Donghi, 1997). El crecimiento del PBI en América Latina era en promedio superior al de Europa y el valor de las exportaciones per cápita era mayor o similar al promedio del Viejo Continente. Números similares en el PBI esconden sin embargo marcadas diferencias en términos de estructuras económicas, modelos de industrialización, desarrollo social y tipos de exportación. Sin embargo, estos datos brindan una base para entender la convicción generalizada de que un desarrollo basado en la exportación de materia prima, importación de manufacturas, libre comercio y poca intervención estatal era el camino correcto. Y también permiten comprender el por qué la Economía clásica basada en las ventajas comparativas expuestas por David Ricardo constituía el paradigma económico dominante.⁴

Cuando la comparación viaja de Europa a Estados Unidos, la tasa de crecimiento y la acumulación de riqueza de América Latina aparecen como menos satisfactorias. Aunque existen distintos estimativos, Estados Unidos tenía en 1930 un PBI entre cuatro y seis veces mayor al de América Latina, habiendo crecido desde su independencia a un promedio del 2% anual "mientras que América Latina lo había hecho a menos de 1% [...]" (Ramos, 1993). Más importante aún, mientras los datos para Europa y América Latina sugieren similares puntos de partida, los puntos de llegada son sustantivamente diferentes. En los años cincuenta Prebisch sostenía que, contrariamente a la hipótesis de convergencia que el pensamiento económico sostenía, el crecimiento de América Latina se había distanciado mucho de aquél de los países desarrollados durante el período que se extendió entre la independencia colonial y 1930. Cuando la Primera Guerra Mundial dificultó la importación de bienes desde Occidente hacia América Latina, las elites económicas comenzaron tímidamente a manufacturar bienes para sustituir aquellos bienes no disponibles para la importación. Pero solo luego de las crisis de 1929 es que la región hace un giro profundo en su modelo económico. La sustitución de importaciones fue un hecho antes de ser una teoría. Y fue tanto la primera teoría de crecimiento económico generada en la región como la única que generaran las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas.

En 1948 fue creada la CEPAL, que nucleó un conjunto de economistas liderados por el ya en ese tiempo famoso Raúl Prebisch. En el trabajo de Montecinos y Markoff

⁴ Por otra parte, si es razonable vincular los éxitos del siglo XIX a la creencia en las bondades del mercado abierto, se hace muy difícil entender cómo con los resultados actuales —al menos de los últimos 15 años—en materia de crecimiento y distribución, se pueda seguir apostando acríticamente a un modelo que con algunas correcciones, sigue respondiendo al paradigma ricardiano de las ventajas comparativas.

(2001) se argumenta que el marco teórico de CEPAL se orientó hacia el ambicioso proyecto de establecer una nueva escuela de pensamiento económico como base para políticas de desarrollo específicas para países no industrializados. Separándose de la visión neoclásica de la economía que promovía una estrategia económica única para todos los países, y tanto criticando como tomando algunos de los conceptos keynesianos, CEPAL y Prebisch pusieron sobre la mesa la idea que países centrales y periféricos, avanzados y en desarrollo, deberían seguir diferentes políticas económicas y de desarrollo. La ventaja comparativa postulada por Ricardo no beneficiaba más a América Latina debido a que los precios internacionales de los productos agrarios tendían a caer. De este modo, la necesidad de industrializar y proteger las incipientes industrias de la competencia extranjera sería crucial para el desarrollo. Rol activo del Estado a partir de subsidios a la industria, protección arancelaria y planificación económica fueron las estrategias centrales para el desarrollo. Como los ejes del pensamiento de CEPAL se tornaron hegemónicos en la región, la mayoría de los países adoptó este modelo, el Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI), a partir de la ideología denominada "desarrollismo".

El argumento de CEPAL era que a partir de la protección del Estado y la planificación activa, América Latina estaba en condiciones de superar la tradicional estructura agraria, tornarse más productivo y clamar por su lugar entre las sociedades industrializadas modernas. Sin embargo, durante la década de los sesenta, la llamada "fase sencilla" del MSI había acabado. Las industrias livianas habían sido sustituidas pero la producción de bienes de capital así como la industria pesada seguía dependiendo de las economías centrales a partir de la necesidad de importar los bienes de capital. El crecimiento se estancó, la inflación creció y el déficit fiscal se tornó crecientemente inmanejable.

De la crisis nació la más famosa de las teorías sociales provenientes de la región: la "teoría de la dependencia" (Cardoso y Faletto, 1979; Gunder Frank y otros, 1970). El así llamado "dependentismo" le debe a CEPAL la idea de "economías centrales" y "economías periféricas" así como la noción de "deterioro de los términos de intercambio". Para los teóricos de la dependencia, el problema de América Latina no solo tenía que ver con la relación entre economías centrales y periféricas, sino también con la interacción de capital doméstico y extranjero, y con la estructura de clases en la región. El carácter monopólico de las multinacionales, la debilidad de la burguesía doméstica, el carácter de enclave de algunas economías de la región (en que el beneficio de la inversión era explotado exclusivamente por las elites extranjeras y el capital internacional), y la internacionalización de los mercados domésticos, fueron los principales factores que permiten explicar el peculiar camino de desarrollo de la región, que descansa en una estructura de clases en que el capitalismo de renta resultaba jerarquizado frente a una débil burguesía industrial.

Un grupo de académicos y universidades de Estados Unidos y también (aunque de manera menos visible) de América Latina, comenzó a pensar estrategias alternativas de desarrollo para la región desde una perspectiva extrema y diametralmente opuesta al dependentismo. En la Universidad de Chicago, en el Instituto Tecnológico Autónomo de

México (ITAM) y en la Universidad Católica de Chile un nuevo tipo de ortodoxia comenzaba a tomar forma: el pensamiento económico neoclásico. En radical contraposición al "dependentismo", este grupo no creía que las ideas de CEPAL permitieran un desarrollo sostenido y real. La CEPAL y el MSI eran *el* problema; y lo habían sido desde el comienzo. Mientras la teoría de la dependencia promulgaba la intervención del Estado en la economía y la destrucción de las elites agrarias, el pensamiento neoclásico vio al MSI como el freno para el desarrollo de América Latina porque castigaba a los sectores de mayor ventaja comparativa: el agro.

Si el Perú de Velazco Alvarado y el Chile de Salvador Allende intentaron profundizar el MSI, "los golpes militares de la década de 1970 en el cono sur de América Latina abrieron la puerta a otro experimento, aún más radical, en busca del desarrollo social y económico en la región" (O´Donnell, 1997a). Chile, en particular, se convirtió en el primer laboratorio en el mundo para el resurgimiento de la economía neoclásica. "A través de la privatización masiva, la eliminación de aranceles y liberalización de los mercados financieros Chile devino, luego del Tatcherismo y Reaganismo, en la meca de los Chicago boys" (Kaufman, 1979).

El final del MSI y la derrota del "dependentismo" dio así lugar a la tercera fase en el camino del desarrollo económico: el neoliberalismo, o lo que ha sido llamado Nuevo Modelo Exportador (NME), cuyo desempeño no trajo los resultados esperados: ni mayor crecimiento promedio, ni mayor volumen de empleo ni beneficios a los sectores con menor capital humano.

Hacia inicios del presente siglo, el impulso neoliberal pierde ímpetu y da lugar a una crisis paradigmática, aún no asumida, y ante la cual el pensamiento económico dominante da muestras "kuhnianas" de defensa del paradigma y ocultamiento de las anomalías. Aún así, los vientos de cambio se ubican no sólo en algunos académicos dispuestos a revisar con coraje sus postulados, y en las agencias internacionales que deben dar cuenta de sus consejos pasados, sino sobre todo en una ola política popular que ha otorgado su legitimidad a gobiernos al menos retóricamente enfrentados al llamado Consenso de Washington. El derrotero final y la suerte de estos gobiernos dependerán no solamente de su voluntad y capacidad sino también de la calidad de sus democracias y los sistemas políticos. Ello nos lleva a revisar someramente la "cuestión democrática", otra promesa de larga data con recurrentes incumplimientos en América Latina.

ii. La República perdida

Afianzar la democracia y ordenar la república forman parte de otra de las promesas que América Latina esperó capturar temprano en el siglo XX. Sin embargo, también esta promesa se mostró esquiva en su concreción. Mientras Argentina (1912) y Uruguay (1917) alcanzaron el sufragio secreto universal masculino en forma temprana, la mayoría de los países de la región combinaron regímenes oligárquicos, populistas y militares, intercalados con períodos cortos e inestables de democracia durante casi todo el siglo XX. Incluso Argentina, en ese tiempo una nación avanzada comparable con las principales naciones europeas, cayó bajo un régimen autoritario en la década de los 30,

retornando a una estabilidad democrática solo en 1983. Chile, Uruguay y Costa Rica (este último especialmente a partir de la década de los cuarenta) son los únicos países de la región con una razonable y estable, aunque no perfecta, democracia.

Un conjunto importante de académicos han estudiado la región y las causas de sus éxitos y sobre todo de sus fracasos en términos de estabilización democrática. Algunos de estos académicos se han centrado en América Latina mientras que otros han integrado la región en una muestra mayor de países y regiones; pero en su mayoría los autores han coincidido en decir que América Latina es un puzzle particularmente interesante y promisorio. La teoría de la modernización ha sido, como veremos, el paradigma dominante en términos de desarrollo y de cambio social. La versión política de este paradigma ha sido particularmente importante y en Seymour Lipset recibió uno de los tratamientos más destacados. En su clásico artículo sobre democracia y desarrollo Lipset propone una idea simple pero poderosa: "No es simplemente el capitalismo el que conduce a la democracia, sino también el crecimiento y el desarrollo social" (Lipset, 1959). Según esta hipótesis, América Latina no ha sido democrática porque no ha sido rica; la democracia florecería con el crecimiento económico. Aumentando la riqueza, expandiendo la clase media y la educación, los países que caminaran hacia la industrialización, deviniendo en sociedades modernas, alcanzarían también regímenes democráticos.

Desde otra perspectiva, Robert Dahl y Samuel Huntington propusieron una hipótesis que permitiera explicar las fallas de la democratización en América Latina: "la ausencia de orden [...]" (Huntington 1957; 1968; 1991; Dahl, 1971). La tesis de Dahl sostiene que los países que incorporaron a las masas antes de institucionalizar las reglas del juego fracasaron en el intento democrático. El principal problema de Dahl no era sólo su etapismo, bastante común por lo demás en las ciencias sociales, sino la relación causa-efecto que le asigna a la cuestión de precedencia, la condición sine qua non que se anima a endosarle. Para Huntington, en América Latina se registran sociedades pretorianas en las que el orden no puede ser construido junto con la inestabilidad. Esta falta de estabilidad política, consecuencia del rápido crecimiento económico y del consecuente cambio social, colabora en explicar el creciente rol de los militares como constructores del orden y de las instituciones. Estos serían actores claves de la política. Debe aclararse que ni Lipset, ni Huntington, ni Dahl construyeron sus teorías para América Latina.

A contrapelo de las tesis modernizadoras, Guillermo O'Donnell se preguntó por qué las naciones más ricas de la región estaban bajo regímenes autoritarios en las décadas de los sesenta y setenta (O'Donnell, 1979; 1997a). Desde el punto de vista de O'Donnell, un nuevo tipo de autoritarismo estaba creciendo en América Latina, resultado de las tensiones y cuellos de botella políticos que el MSI había creado. El autor designó a los gobiernos que ilustraban este nuevo tipo político como "regímenes burocrático-autoritarios". Estos regímenes se caracterizaron por neutralizar las demandas de la clase trabajadora y de la clase media, profundizando al mismo tiempo el MSI. Contrariamente a lo propuesto por Lipset, O'Donnell sugirió que "en economías ricas las dictaduras eran en sí una posibilidad" (O'Donnell, 1979; 1997a). Más aún, en el encuentro entre MSI y dependencia, estos regímenes eran un producto probable. Su expansión durante la

década de 1970 sugiere que O'Donnell no estaba muy lejos del acierto, incluso cuando estos regímenes pudieran eventualmente minar más que profundizar el MSI (casos de Chile, Uruguay y Argentina post 1976, aunque no fue el caso de Brasil y Argentina en la década de los sesenta, los cuales eran los regímenes que O'Donnell estaba observando al construir su teoría a fines de los años sesenta).

Durante los años ochenta la región regresó a la democracia y el foco de los nuevos estudios comparativos se centró en los factores que posibilitaron la transición hacia la democracia. Según Huber, estos estudios renunciaron a las explicaciones estructurales y de largo plazo, salvo excepciones (Huber, 1988). De acuerdo a O'Donnell y Schimitter, estos trabajos centraron sus modelos de análisis en las opciones concretas y en las estrategias que en cortos lapsos fueron utilizadas por los actores en el pasaje de los regímenes burocráticos autoritarios hacia las noveles democracias (O'Donnell-Schmitter, 1986). La mayor contribución de los estudios sobre transiciones y consolidaciones democráticas fue el reconocimiento de la contingencia y la acción estratégica como factores críticos para entender los procesos políticos de corto, mediano y largo plazo. Al tiempo que las democracias se afianzaban en la región, otro nuevo cuerpo de literatura fue emergiendo en relación a la calidad de las democracias en la región (O'Donnell, 1997b; Agüero y Stark, 1998; Coppedge, 2001; Altman y Pérez Liñan, 1999; Karl, 1995; Linz y Stepan, 1996). Esta literatura agregó, a las viejas nociones de orden y gobernabilidad formuladas por Huntington, los problemas de accountability y primacía de la norma (rule of law) (O'Donnell, 2004). Además, y como nunca antes, los debates sobre sistemas de partidos (Mainwaring y Scully, 1995; Coppedge, 1998) y las relaciones entre poderes ejecutivo y legislativo (Shugar y Carey, 1992; Morgestern, 2002) se han tornado un campo de estudio cotidiano para los latinoamericanistas.

Finalmente, luego de la "transitología", se ha hecho visible un retorno al nivel macro, a narrativas más comprehensivas y a interpretaciones de tipo estructural. Collier y Collier, y Rueschemeyer y otros, retornaron a las preguntas sobre los "procesos democráticos en la historia de América Latina" (Collier y Collier, 1991; Rueschemeyer y otros, 1992). Collier y Collier introdujeron la idea de "coyunturas críticas" (critical junctures) para entender la estabilidad y apertura de los regímenes como un producto de las formas y tipos de incorporación de los sectores populares. Rueschemeyer y otros proponen una revisión del clásico trabajo de Barrington Moore sobre democracia y dictadura (Barrington Moore, 1966), construyendo tal vez la mejor explicación neomarxista sobre democracia y lucha de clases en el mundo y América Latina hasta el presente.

iii. Modernización y desigualdad: asincronías y dualismo

Según Kuznets y su curva en forma de U invertida, los países incrementan la inequidad en la etapa de *take off* pero ésta se iría moderando al ingresar en la segunda etapa de la industrialización. La brecha de desigualdad se iría cerrando en la medida que el crecimiento económico y la industrialización alcanzasen mayores niveles relativos (Kuznets, 1959). América Latina tiene en esta área el dudoso mérito de ser la región más desigual del globo. Para muchos académicos, la región constituye un caso disonante de

crecimiento sin equidad, siendo que el crecimiento de la brecha en el *take off* no se ha cerrado posteriormente.

Amén que la desigualdad es extremadamente alta, no se han verificado en la región otros aspectos del desarrollo social moderno. La teoría de la modernización, con su fe en la evolución lineal y el crecimiento continuo, predijo la transformación de las sociedades agrarias atrasadas en modernas sociedades industriales, lo cual implicaba mayor urbanización, transiciones demográficas, estructuras sociales más complejas con clases medias dominantes; sociedades que, a pesar de ser estratificadas, tuvieran algún nivel de movilidad social para el conjunto de la población. Al tiempo que la sociedad se modernizara, la población iría adquiriendo roles y status modernos, moviéndose desde el medio rural al urbano, de la casta a la clase, y muy especialmente desde la condición de población no educada a la calificación de población educada. Las variables que estructuran el pensamiento de Talcott Parsons caracterizan esta fe en el desarrollo. Lo adscrito daría lugar al desempeño, lo particular a lo universal, lo afectivo a lo neutral, y las instituciones orientadas hacia propósitos generales cederían lugar frente a otras orientadas a fines específicos. Una pequeña parte de la región se parece, a primera vista, al mapa predicho por la teoría de la modernización, pero las sociedades latinoamericanas continúan siendo ampliamente duales, combinando aspectos y regiones modernas, con otras premodernas. La incorporación a la sociedad industrial moderna es un fenómeno que ha ocurrido para menos de la mitad de su población. Ciertamente, el MSI significó un empuje decisivo hacia la atenuación de la segmentación, aunque esto sólo se plasmó en realidad en algunos países. América Latina continúa segmentada, desigual y dual, siendo para muchos la modernización una maldición más que una posibilidad.

Entre los teóricos de la modernización, versiones más sofisticadas fueron elaboradas desde América Latina procurando atender esta realidad. Los escritos de Gino Germani y de Peter Heintz en los años sesenta fueron tal vez los mejores exponentes de esta corriente crítica aunque leal a la teoría clásica de la modernización (Heintz, 1971; Germani, 1962; 1971). En su trabajo, articulado a la teoría de la modernización y articulador de la misma, abrevando en la tradición estructural-funcionalista y también en otras, Germani reconoce la irregular e incompleta naturaleza de la modernización en América Latina. En su opinión, esto se debe a la asincronía con que la región se ha movido desde lo tradicional a lo moderno en diferentes dimensiones de la vida social. Un aspecto central de su forma de comprender las fallas de América Latina es la limitada capacidad de la economía para incorporar a los migrantes internos en mercados laborales completamente modernos y la consecuente tensión política que este problema genera. En la medida que trabajo, educación, estatus urbano, ciudadanía política y patrones de consumo modernos converjan, tendrá lugar una completa y continua incorporación de la población.

Para Heintz el problema es menos simple y tiene una más profunda base estructural. A medida que las clases altas o elites permiten y promueven la modernización, al mismo tiempo ponen en peligro sus bases de poder y privilegio (Heintz, 1971). Por esto, las elites son proclives a incorporar a la población solo en ciertas áreas de la modernidad: el estatus urbano y la educación resultan las menos peligrosas. Sin embargo, las elites no estarían dispuestas a erosionar su monopolio

político ni la base económica de su poder. Para Heintz, este desarrollo desbalanceado no tiene una solución única y el punto de llegada de América Latina no necesariamente tiene que ser el ideal occidental de modernización (Heintz, 1971).

Al tiempo que el MSI y su promesa de modernidad industrial entraron en crisis y eventualmente fueron enterradas, el desarrollo social fue repensado desde dos perspectivas diferentes y en más de sun sentido antitéticas: la teoría sociológica de la dependencia y la economía neoclásica. Para la primera, la revolución social y nacional era la única ruta hacia la igualdad y el desarrollo social robusto. Para la segunda corriente, era la retirada del Estado y el retorno al libre mercado y la economía abierta la única solución posible. La segunda mitad de los ochenta y la década de los noventa estuvieron bajo la hegemonía de la fe neoliberal, cuya clave hacia el desarrollo fue la incontestable política de crecimiento orientado hacia el mercado. Sin embargo, hacia fines de los noventa, los trabajos anteriores de CEPAL y la noción de "transformación productiva con equidad", y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través de su idea de "desarrollo humano", reclamaron un lugar autónomo para los problemas de inequidad y pobreza, obligando a los académicos y políticos a repensar el problema del desarrollo como un juego más complejo que el mero crecimiento económico. El reciente trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el esfuerzo de algunas universidades de Estados Unidos y el aporte de académicos latinoamericanos contribuyen a dar nueva forma a la idea del desarrollo en base a estudios comparativos a escala mundial (Birsdall y otros, 1998).

América Latina ha sido un laboratorio para las ciencias sociales a lo largo de su historia. Esto es tanto por la riqueza de sus experiencias como por sus caminos comunes. La empresa desarrollista en Chile con Frei, el socialismo de Allende y el experimento neoliberal de Pinochet son solo una pequeña parte del mosaico que incluye las excepcionalidades democráticas de Costa Rica y Uruguay; el revés argentino en materia de desarrollo y democracia; la resiliencia de una modalidad democrática en Colombia a pesar de su permanente estado de violencia; la promesa, fracaso y nueva promesa del petróleo en Venezuela; la experiencia original de desarrollo en Brasil; el experimento de Alvarado en Perú; la revolución mexicana y su legado original de un partido único no socialista; y las revoluciones guerrilleras en Centroamérica. América Latina tiene más que suficiente material para los comparativistas en busca de escenarios para "testear" teorías e identificar casos desviados que permitan revisar las mismas, y mucho más para aquellos que buscan la excepción que confirme la regla. Pero ante todo, América Latina permanece siendo una unidad, una región que elige los ideales occidentales y el capitalismo (con la excepción de Cuba, que constituye un caso de interés en sí mismo) y que siempre ha visto maniatados sus intentos por el logro de dichas metas. América Latina siempre será un *puzzle* a resolver.

El breve recuento y recorrido por las experiencias desarrollistas y las teorías que buscaron dar cuenta de las mismas, pretende ser una advertencia al lector. Evitare aquí cualquier propuesta o adhesión a los paradigmas presentados. Éstos no carecen de utilidad, pero no en tanto explicaciones holísticas del desarrollo latinoamericano, sino en tanto piezas que nos permitan recomponer una mirada desde la economía política en su mejor tradición. Una mirada que vuelva a integrar lo político, lo económico y lo social

como sustancia inseparable para pensar el problema del desarrollo latinoamericano. Como quien mejor presenta, al menos a mi juicio, lo que constituye una mirada fértil desde la economía política, corresponde dejarle la palabra:

Aquí se entiende a la Economía Política a la manera de cómo lo hicieron pensadores transdisciplinarios como Marx y Polanyi, esto es, como una integración de tradiciones en que las categorías centrales son: la clase, no la elite; el poder, no la autoridad o la influencia; el conflicto, no el equilibrio homeostático; la configuración de intereses y coaliciones, no el complot (éste es siempre un fenómeno individualizado, concreto, focalizado); las desigualdades reales, no las igualdades formales; los legados históricos locales y las constelaciones de poder internacional, no la voluntad de un gobierno. Conforme a esta tradición el investigador deberá escoger indicadores sustantivos, no formales. Y deberá asimismo contextualizar estos indicadores para evitar tomar como igual lo diferente. En resumen, asumir un enfoque crítico de Economía Política supone aceptar una amplia avenida estructural y sociohistórica para explicar los fenómenos y procesos sociales (Errandonea, 2006).

Ésta no es a mi juicio la avenida que han elegido en términos generales las agencias internacionales y la academia, volcadas desde la Economía y la Ciencia Política a pensar el problema del desarrollo latinoamericano. Si bien ha mejorado notoriamente la integración entre las miradas políticas y económicas, ambas disciplinas tienden todavía a reducir un enfoque al otro, evidenciando los economistas un muy pobre manejo de los conceptos y categorías de análisis de la disciplina política, y los politólogos un pobre manejo del bagaje teórico e instrumental usado por los economistas. Pero tal vez lo que más ha faltado en estas miradas ha sido el componente sociológico, incluyendo la sociología política, y el ingrediente demográfico.

Corresponde ver brevemente cuál fue la óptica asumida por las agencias internacionales de desarrollo y crédito sobre la cuestión del "desarrollo" en la región.

5. Nuevo Modelo Económico

a. Consideraciones generales

Hay que aclarar que a lo largo de los últimos treinta años la región ha asistido a una transformación radical. Estos procesos de cambio están asociados a la emergencia del NME y a una nueva agenda de política social de carácter neoclásico impulsada por las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), aunque no se agota en ellos. Lo que sí es cierto es que esta agenda afectó a la región latinoamericana de manera mucho más marcada que a otras regiones, plasmando en políticas públicas de "nuevo tipo" en la totalidad de sus países.⁵

_

⁵ En materia de desarrollo, lo mismo que en materia de régimen político, ha habido diversas experiencias de transición en el mundo. A fines de los ochentas tres regiones del mundo cambiaron ostensiblemente su forma de relacionarse con el desarrollo: la región latinoamericana, la Europa centro-oriental, y las ex repúblicas soviéticas. América Latina actuó en el ámbito de

Desde el comienzo funcionarios del FMI y del Banco Mundial aventuraron hipótesis optimistas sobre el desarrollo en la región. Anne O. Krueger estableció en los ochenta —cuando era economista jefe del Banco Mundial en los años ochenta— que la adopción por parte de los países latinoamericanos de un modelo de apertura en el comercio y de liberación interna y externa en las finanzas llevaría al crecimiento económico sostenido, al aumento del volumen general de empleo, al incremento más que proporcional de las plazas laborales que requerían menor capital humano, y a la disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso. Los resultados en la región fueron exactamente los opuestos a los que esta investigadora del Banco Mundial y del FMI anticipó. El crecimiento del PBI durante los años noventa fue menor al de las décadas anteriores (excepción hecha de la década perdida) y estuvo signado por su volatilidad; hubo un aumento notorio en la tasa de desocupación abierta en muchos países latinaomericanos (como Argentina, Brasil, Colombia, Uruguay y Venezuela) al tiempo que en los países que el desempleo bajó, lo hizo de manera poco significativa; y finalmente, hubo lo que los economistas denominan un "premio a la educación", con lo cual la desigualdad en la distribución del ingreso aumentó ostensiblemente en la mayoría de los países.⁶

influencia de los Estados Unidos y en condiciones inéditas de endeudamiento externo, debilidad económica y déficit social, por lo que se convirtió en campo propicio de experimentación para las políticas neoclásicas que aquél impulsaba, a diferencia de lo que ocurrió en Europa centrooriental. Éstos, que debieron transitar desde modelos de planificación central a estructuras de mercado en tiempos muy acelerados, pudieron evitar en cambio los costados ortodoxos de la agenda de las IFIs gracias a la proximidad de los países de la Unión Europea (UE). En su conjunto, la promesa de pertenecer a la UE ayudó a que los sistemas políticos de la Europa centro-oriental apostaran a elevar la calidad educativa, las capacidades y habilidades laborales, las redes de protección social —incluidos los seguros de desempleo y de salud— y la organización del capitalismo industrial; todo lo cual fue posibilitado por una economía en crecimiento favorecida por el auge del comercio y la inversión extranjera directa que la propia Europa desarrollada alentó. A su vez la importancia de la política democrática y la movilización de actores en reclamo de protección social es otro de los factores a destacar en este virtuoso contexto de transición centro-europea (Orenstein y Haas, 2005). Esta "estructura internacional de oportunidades" dada por la UE faltó por completo en América Latina (y también en la región euroasiática); en cambio, la región latinoamericana tuvo que enfrentar, o mejor adaptarse, a políticas públicas de mercado impulsadas con decisión por Estados Unidos y las agencias multilaterales de desarrollo y crédito. Por último, también debe decirse que a los gobiernos de nuestros países no sólo les faltó voluntad política autónoma sino que al momento de decidir presupuestos dedicaron un porcentaje nada despreciable a la intermediación burocrática de la política social.

⁶ Las predicciones de Krueger (y del FMI) fallaron en general respecto de América Latina y también en lo particular, en relación a la crisis argentina. La economista negó en el año 2002 asistencia a Argentina basada en que su gobierno de transición no había logrado un programa macreoeconómico que ofreciera un escenario creíble de "estabilidad". En el año 2003 sin embargo reconoció que "la economía argentina se ha estabilizado notoriamente" y también que "para sorpresa de todo el mundo, incluso la mía, ha vuelto a crecer". Fue forzada a renunciar a su cargo e el FMI en el 2003 por sus reiterados erroes en torno de la crisis argentina (*Página 12*, jueves 27 de abril de 2006).

31

Es obvio que no puede decirse que los cambios en la estructura de riesgos y la transformación de la política social en América Latina sean sendas *consecuencias directas* del nuevo escenario de la globalización y del NME. Sin embargo, es preciso establecer al menos dos cuestiones. Existe una conexión entre el NME y el cambio en la estructura de riesgos. El impacto del primero sobre la segunda debe ser visto a la luz de las siguientes mediaciones: a) tendencias demográficas y de familia de más largo plazo (Filgueira C. H., 1999); b) tendencias históricas en la distribución geográfica de población; c) políticas de nivel *meso* que intermediaron entre el NME y la producción de nuevos riesgos (Streeten, 1994; Whitehead, 1997); d) las peculiares modalidades, ritmos acelerados, reglas asimétricas y estructura de oportunidad política recesiva que asumió la apertura regional al comercio y finanzas externas (Kaufman, 2003; Huber, 2005); e) y la existencia de sistemas políticos, legados institucionales y aparatos de protección social previos que pudieron haber reducido la convergencia a que inducía la adopción de políticas comunes (Kaztman, 2002).

Los estudios serios que desde la confiabilidad aportan una multiplicidad triangulada y pertinente de métodos y pruebas empíricas a la luz de las mediaciones y precauciones establecidas en el párrafo anterior, sostienen que si bien no es posible imputar la causa del aumento del déficit social a la exclusiva aplicación de las medidas del Consenso de Washington, hay sin embargo muchos indicios empíricos que muestran que ésta, sumada a una configuración de factores entre los cuales se cuentan los de tipo demográfico, ecológico y familiar, es una hipótesis empíricamente sustentable, agregando que si no se quiere reconocer todas estas pruebas empíricas, al menos queda establecer que aquellas medidas fueron neutras al respecto pero que no impactaron en ningún caso en una mejora social. Hay por otro lado, estudios de tipo especulativo que descartan todo efecto externo negativo para América Latina, pero ya no referido al periodo que se abre en los años noventa y que continúa hoy sino para todos los períodos, agregando que el deterioro económico y social de la región se debe primordialmente al funcionamiento de sus instituciones y no al frente externo (Fukuyama, 2006), dando al neoinstitucionalismo un alcance extremo (y sin base empírica) que ni éste ni ningún enfoque pretende razonablemente tener. Y por fin están quienes, enfocándose en el período último de liberalización comercial y financiera, establecen que las medidas no fueron todo lo intensas, extensas y profundas que debieron de haber sido por responsabilidad exclusiva de las instituciones y gobiernos latinoamericanos, que actuaron de manera excesivamente tímida en cuanto a expandir la órbita del mercado (Kuczynski y Williamson, 2003). De esta posición también queda descartada toda responsabilidad que en materia económica o social pudiere haber tenido el conjunto de instituciones que impulsaron y financiaron en la región las políticas de privatización, liberalización comercial y financiera, flexibilización de la fuerza de trabajo asociada a pérdidas de seguridad social, etc. El problema central con estudios como el de Fukuyama o el de Kuczynski-Williamson no es que que tengan una ideología liberal porque todos los estudios tienen algún sesgo ideológico de diferente tipo. El problema es que los investigadores dejan que la ideología hable por ellos y por sus trabajos, inhabilitándolos para la investigación seria y cancelando así la posibilidad misma del conocimiento.

Como modelo de desarrollo, el NME enfatizó el crecimiento y la competitividad, ignorando los encadenamientos productivos y la innovación schumpeteriana. Por un lado, el NME hizo sinónimos dos vocablos que en el pasado contenían significados distintos: "crecimiento" y "desarrollo". Por otro lado, el NME enfatizó un tipo de competitividad que no favorece el desarrollo sustentable: la "competitividad espuria". Hay diversas formas de competir según la manera en que éstas contribuyan a la meta final del desarrollo: formas auténticas y formas espurias (Fajnzylber, 1990). La competitividad espuria es la que se basa en el mejoramiento de la eficiencia en procesos y productos para abaratar costos. La competitividad "auténtica", en cambio, busca la diferenciación y jerarquizar la calidad sobre el costo. Mientras los países escandinavos son claros ejemplos de competitividad auténtica, innovación y atención a la seguridad del usuario la invención del mouse, los cinturones carreteros de seguridad, diseños de automóviles seguros, etc.—, los países del sudeste asiático son típicos casos de competitividad espuria. América Latina compite con los países asiáticos para abrir una avenida en el mercado internacional sobre la base de una competitividad basada en costos, y esto genera problemas de sustentabilidad social del modelo. Si la competitividad en la región se basa en reducir los costos sociales del salario para abaratar el producto final, ¿qué sostén temporal y social puede tener esto? ¿Hasta cuándo puede llevarse el ciclo de la remercantilización en contextos de la mayor desigualdad planetaria?

Como modelo de economía política el NME fue producto y factor de una mayor coacción pura de mercado y de una nueva distribución del poder. En todos los casos, como lo anunciaba Keynes, el Estado se ve más penetrado por lógicas económicas de mercado que exceden su ámbito de decisión política y lo alejan de la posibilidad de recrear en la práctica su propio modelo de república social (Keynes, 1932). En ese sentido, el Estado se ve enfrentado a la tarea de compaginar sus estructuras económicas y de protección social a los nuevos tiempos de estrecha interdependencia global. Cuando se procede a la apertura de la economía en tiempos acelerados —como ocurriera en América Latina, a diferencia de lo acontecido en otros lugares del mundo— y se transita de un universo de "bienes no transables" a un mundo de "bienes transables" (bien transable es aquél que cuesta menos traerlo de fuera que fabricarlo en el lugar), entonces la capacidad de ejercicio de la "violencia estructural" desde el mercado es mayor, y menor la capacidad del Estado para limitarla. Cuando un país vive en un mundo de bienes no transables, existen una cantidad de mediaciones 'políticas' entre el mercado y el Estado que pueden ser movilizadas con cierta facilidad: los movimientos sociales, la comunidad, los partidos, los parlamentos y la Ley. También pueden ser aplicados una cantidad de controles sobre ciertas variables macroeconómicas. Este conjunto de mediaciones, que definen una estructura de oportunidades más favorables al trabajo que al capital, tienen menos margen de acción frente a un universo definido a partir de bienes transables, como en las actuales economías globalizadas.

Por otro lado subsisten, aunque menguadas, las capacidades institucionales y las mediaciones de regulación en el nivel *meso*. La apertura de la economía es una política pública que actuó por sí misma al generar incentivos para que las empresas llamadas "poco competitivas" deserten del mercado, al aumentar el desempleo en ciertos sectores y al elevar la brecha salarial en favor de los mejor educados. Y también estableció

incentivos para controlar el gasto público y el déficit fiscal. Sin embargo, los resultados de la apertura deben verse también a través de otras políticas públicas que actúan a la manera de variables o fenómenos intermediarios: esas políticas son por ejemplo, la política fiscal, la política presupuestaria y la política crediticia. La política fiscal porque no es lo mismo mantener los impuestos indirectos como base de la recaudación que incorporar impuestos progresivos sobre la tierra y las transacciones cambiarias o fortalecer los impuestos sobre el ingreso y la renta. La política de gasto público porque no es lo mismo cortar o reducir los subsidios a los sectores altos (a través de rescates bancarios) que reducir el gasto social a los pobres. Y la política crediticia por una razón simple: una misma cantidad de restricción del crédito tiene consecuencias sobre el empleo muy distintas si va dirigida a las pequeñas y medianas empresas que si se aplica sobre las empresas de gran escala. A estas mediaciones hay que agregar todas las que provienen de la manera de regular el mercado de trabajo: convenios colectivos sobre la base de comisiones tripartitas en que el Estado participa como juez y parte versus formas paritarias y localizadas de dirimir los conflictos entre capital y trabajo, etc. De ahí que siempre haya margen para la variabilidad a pesar de aplicarse políticas similares (Streeten 1994, citado por Whitehead, 1997).

Al mismo tiempo, importa la manera en que el NME se aplica. Éste no acarrea los mismos riesgos para la gente si se realiza en condiciones de una más o menos completa y robusta protección social —como la que trazaron los países pequeños de Europa desde los años cincuenta— que si se realiza en condiciones de desprotección parcial o total de riesgos básicos, como ocurriera en la gran mayoría de países de América Latina.

Por último, el NME se ha implantado en AL a través de "fases" que han deteriorado en turnos los aspectos sociales y distributivos. La primera fase correspondió a la estabilización, y fue realizada mayoritariamente en los 80s. La segunda fase correspondió a las reformas estructurales en la economía, que veremos a continuación (Thomas, 1997). El NME se levantó sobre la base de un cambio de estructuras: la reestructuración del sistema productivo a nivel mundial, en que la "gran empresa" verticalmente integrada fuera desplazada por una empresa horizontalmente integrada a través de un complejo sistema de sub-contrataciones por regiones (Arrighi, 1994). Este capitalismo montado sobre la deslocalización productiva instala incentivos hacia una presión competitiva entre los países y aún dentro de los estados o provincias; para muchos autores esto ha reducido los estándares de trabajo, estableciendo una "carrera hacia abajo". Recuérdese que algunos de los llamados "tigres" y los "jaguares" asiáticos

_

⁷ Entre los instrumentos se cuentan: a) la terciarización o subcontratación de terceros que ostenten estándares laborales más bajos; b) el tele-trabajo que también puede vincularse con facilidad a estándares más bajos porque la sindicalización queda obstaculizada o anulada; c) la relocalización, que tiene lugar cuando las multinacionales contratan actividades de ensamblaje o producción en terceros países donde los estándares de trabajo son menores. Se pueden combinar dos o tres de estas modalidades (CISS, 2006). Esta reestructuración haría que las pequeñas y medianas empresas del país pudieran competir cada vez con menores posibilidades de mantener sus rasgos "formales". En estos contextos, pues, la relación de empleo se volvería más mercantil y menos laboral.

ofrecen condiciones extremadamente propicias para la inversión de capital habida cuenta de los niveles de desprotección de su fuerza de trabajo; esto fija los términos en que los países de nuestra región deben competir. América Latina ha sufrido el impacto de ese cambio estructural. E igualmente ha sufrido el impacto de fenómenos coyunturales cuyas consecuencias han sido "estructurales": la crisis de la deuda externa, los modelos de estabilización y los programas de austeridad en materia de gasto social durante la "década perdida". Sobre la base de este terreno es que se monta el NME, cuya modalidad será más o menos "ortodoxa" según los países pero que en su conjunto el paquete introducido luce como duramente ortodoxo.

b. Las políticas públicas⁸

Las políticas públicas impulsadas en América Latgina por parte de las IFIs y adoptadas por los países se inspiran en la teoría neoclásica. Son por lo menos seis las políticas públicas que dieron lugar al NME: la apertura comercial, la liberalización financiera interna, la apertura de la cuenta de capitales, la privatización de las empresas públicas, la reforma tributaria y la reforma laboral. A ésta última no todos los autores la consideran estrictamente dentro del núcleo duro de políticas públicas del NME (Stallings y Peres, 2000).

El debate abierto durante los años 90s se centró en la pregunta: ¿el NME mejora los aspectos redistributivos y de déficit social, o bien los empeora? Para algunos autores, el diseño de las políticas constitutivas del NME debería haber mejorado la equidad y atenuado considerablemente la pobreza y vulnerabilidad social. Si no lo hizo o no lo hizo en la medida anunciada, entonces fue por la debilidad, morosidad y ambigüedad con que fueron aplicadas las medidas del nuevo paquete de políticas públicas (Kuczynski y Williamson, 2003). En este caso el problema sería de implementación de la política pública, no de diseño. Para otros, en cambio, el NME expone a los Estados a nuevos riesgos que son agravados por la modalidad y ritmo con que fueron aplicadas las políticas públicas. El problema es tanto de diseño y de implementación: éste es el punto de vista que aquí se sustenta. Esto no quiere decir que todos los Estados hubieran respondido a las fuerzas de la globalización con comportamientos idénticos e intercambiables; quiere decir que dada la celeridad con que el NME se impuso, hubo tiempo y margen menores que los registrados en otras regiones para que los Estados adoptaran las medidas de "compensación" más o menos generosas que en esas áreas se tomaran en el pasado ante circunstancias y fuerzas "convergentes" similares (Glatzer y Rueschemeyer, 2005; Katzenstein, 1985). De hecho, la región asumió una mayor convergencia en sus políticas

_

⁸ Consultar para esta sección Stallings y Peres (2000) y Tokman (2004). En ellos se inspira todo el parágrafo.

⁹ Algunos creen que para América Latina parecería adecuado — prima facie— adoptar versiones flexibles de la "hipótesis de eficiencia", según la cual el gasto gubernamental y sobre todo el gasto social fue sujeto a poderosas presiones hacia la baja como resultado de la creciente escala global que adquirieron los mercados en las décadas recientes. Claro está que el gasto social ya había descendido en promedio un punto a lo largo de la década perdida como efecto de la crisis de la deuda y de los programas de austeridad. La versión extrema — francamente errónea— de la referida hipótesis establece que la liberalización obliga a asumir formatos de bienestar de tipo

públicas respecto del pasado. No obstante la mayor convergencia hacia las políticas económicas que se referirán a continuación, hubo variantes en materia de política social. Al mismo tiempo, hubo países que ni siquiera adoptaron todo el paquete de reformas económicas estructurales sino que dejaron de lado algunas de éstas, sobre todo la política de privatizaciones y de reforma laboral.

Liberalización de las importaciones. Las importaciones bajo la Industrializacón por Sustitución de Importaciones (ISI) tenían restricciones arancelarias y no arancelarias. Las restricciones arancelarias eran altas en América Latina: hacia 1985 el promedio máximo era de 100% y el mínimo de 35% (Tokman, 2004). Dentro de las restricciones no arancelarias se destacaban dos: las cuotas de importación y la consignación previa. La primera consistía en limitar el acceso a la importación a personas y empresas. La segunda consistía en la obligación de realizar un depósito compulsivo en divisa extranjera por un monto varias veces superior al que se proyectaba importar. Entre otros argumentos contra la protección se encuentran los siguientes: que ésta disminuía la eficiencia de la economía al cerrarla a la nueva tecnología, que apartaba al país de sus ventajas comparativas, que fabricaba artificialmente empresarios rentistas quienes transferían el aumento de precios de sus artículos al consumo y que alentaba la formación de "anillos burocáticos". En América Latina se bajaron drásticamente los aranceles y se eliminaron las cuotas (Ramos, 1987; Stallings y Peres 2000; Tokman, 2004). Chile fue el primero en hacerlo durante los años setenta, el resto de América Latina lo hizo durante los noventas.

Como lo había anticipado Keynes, la apertura de la economía al exterior implica abrirse a un conjunto de nuevos riesgos. Sin embargo, ahí no termina el **problema**, sólo comienza. El problema también radica en la forma que asumió la liberalización. Señalamos aquí algunos problemas adicionales que importan. Primero, importa tener presente el *ritmo* de apertura: mientras que los países pequeños de Europa tomaron cinco

residual, mínimo o "schumpeteriano", acordes con la competitividad internacional. Esta posición elimina la varianza que en cambio se verifica en el comportamiento de los países: Argentina y Uruguay, para citar dos países vecinos, se comportaron de manera claramente distinta durante los años 90. El primero privatizó sus empresas, servicios públicos e infraestructura vial mientras que el segundo conservó en manos del Estado las empresas públicas estratégicas (agua, electricidad, telefonía básica, etc.) por vía del referéndum y plebiscito. Del otro lado se encuentra la rival "hipótesis de compensación": como se espera que de la expansión de los mercados surjan en el corto plazo mayor desigualdad y mayor inseguridad laboral entonces debe esperarse presiones sociales y/o institucionales tendientes a compensar estas distorsiones y riesgos. Algo así como un "segundo movimiento" de Polanyi. El déficit común a la hipótesis de la eficiencia tanto como a su rival es la estilización extrema del postulado en detrimento de consideraciones históricas concretas de tipo económico, social y político: la estructura productiva y de servicios, la modalidad de inserción del país en la economía internacional (Esping-Andersen, 1996), el grado de exposición a la "influencia internacional" (Stallings, 1992), los legados del anterior modelo de desarrollo económico-social (Kaufman, 2003), la amplitud de las alianzas sociopolíticas que sustenta el Estado de Bienestar, la correlación de fuerzas de las coaliciones de poder, los rasgos centralizadores o descentralizadores del sistema político para la toma de decisiones (Kay, 1998; Busquets, 2002), la posibilidad de formar alianzas o coaliciones, la estructura internacional de oportunidades, etc.; todo esto es olvidado por las hipótesis en aras de una estilización del modelo que si bien hace más elegante la explicación, reduce los factores explicativos a uno.

36

décadas para "globalizarse" y los países del sudeste asiático lo hicieron a lo largo de cuarenta años, los países de América Latina realizaron la apertura en 7 años —en 1985 los aranceles promedio fluctuaban entre 35 y 100% mientras que en 1992 fluctuaban entre 14 y 22%—). Segundo, también importa la copia defectuosa y parcial que la región hizo del modelo ofrecido por el sudeste asiático. Ni las IFIs ni los países latinoamericanos repararon en el papel que los países asiáticos habían concedido al Estado y la educación. De hecho, los "tigres asiáticos" mostraban un mejor desempeño educacional en los años 60s; y la liberalización emprendida por ellos no fue brusca sino lenta y liderada por un Estado que construyó un aparato moderno orientado a las exportaciones. Tercero, la liberalización fue asimétrica: AL se liberalizó pero los países desarrollados siguieron la ruta clásica de protección a través de múltiples mecanismos entre las cuales se cuentan las Rondas del GATT y de la OMC. Cuarto, también debe mencionarse el desplazamiento de los eslabonamientos nacionales y los experimentos tecnológicos locales en favor de la importación de insumos y componentes que sirvieron más para ensamblar que para montar nuevos emprendimientos fabriles. Quinto, la ausencia de políticas compensatorias para sostener la caída inmediata del empleo en ciertos sectores no competitivos en la gran mayoría de los países de la región, configuró un panorama de destrucción sin sustitución o de "desindustrialización frustrante" (Tokman, 2004). Por otro lado, es cierto que aumentó el porcentaje del comercio exterior en el PBI — "coeficiente de apertura"— desde un 25% en 1950 a un 40% en el año 2000 pero también es cierto que esto significó un alto costo social: aumento del desempleo, deterioro del empleo protegido por las instituciones de seguridad social, desigualdad en la distribución del ingreso (incluso en los países más mescráticos), ¹⁰ pobreza medida en términos absolutos, y marginalidad.

Reforma financiera interna (liberalización). Bajo la ISI, las tasas de interés eran fijadas por el gobierno y a menudo eran negativas, el encaje era alto, la banca estatal dispensaba la gran mayoría de los créditos, y finalmente el gobierno daba indicaciones sobre los sectores donde debía dirigirse el crédito de la banca privada. Un modelo de "represión financiera" como prefieren decir los liberales. Para lograr mayor tasa de ahorro, mayor liquidez y mayor acceso al crédito asociado a rentabilidad (y no a

_

¹⁰ La desigualdad en la distribución del ingreso aumentó en promedio durante los años 90 en la región. Incluso los países relativamente más igualitarios, como Uruguay y Costa Rica, siguieron esa pauta. Sin embargo, estos países conservaron su matriz reacia a la desigualdad mientras que otros históricamente "mesocráticos" como Argentina vieron en cambio aumentar drásticamente la desigualdad. En un estudio comparativo para América Central, se observó que una causa importante de la relativa menor desigualdad de Costa Rica en relación a los demás países del área residía en que la expansión masiva de la matrícula de los años 60 y 70s se había realizado en los sectores educativos en que los trabajadores ganaban menos que el ingreso medio, esto es, en la educación primaria. Al mismo tiempo, la mayor oferta relativa de trabajadores con nivel educativo alto parece haber contribuido a reducir el precio relativo de la educación "y en esa medida a mejorar la distribución de los ingresos" (Trejos y Gindling, 2004). Por otro lado, la alta oferta de trabajadores con alto nivel educativo y el achatamiento de la pirámide salarial son fenómenos históricos que hacen de Uruguay un país relativamente más igualitario que otros. Durante los 90 la desigualdad en la distribución de los ingresos sin embargo aumentó por el "premio educativo" que las medidas liberalizadoras activaron, el cambio en las pautas de negociación salarial y la caída del salario mínimo (Bucheli y Furtado, 2005).

conexiones políticas), se liberaron las tasas de interés, se rebajaron los encajes, se terminó con el crédito dirigido y se privatizó la banca estatal. El **problema** fue doble: primero, un problema cambiario dado que las firmas pequeñas no pudieron acceder al crédito frente al aumento de las tasas de interés nacionales, que excedieron con mucho al de las tasas internacionales; segundo, un problema bancario, porque los bancos aceptaron obligaciones a largo plazo con el capital extranjero, que luego no pudieron asumir (Stallings y Peres, 2000).

Apertura de la cuenta de capital. Bajo la ISI existían controles sobre el tipo de cambio y además se restringía tanto la IED como la repatriación del capital. Entonces, razonando de manera simple y reactiva, a veces con convicción y otras veces bajo la coacción de las IFIs, los gobiernos procedieron a levantar las restricciones sobre el tipo de cambio, sobre la IED y sobre la repatriación de utilidades. El mayor problema probablemente haya estribado en la forma en que se llevó a cabo la política de liberalización externa. Primero, como han dicho Stallings y Peres importa el orden de precedencia de la política en el conjunto de las políticas adoptadas; la apertura previa de la cuenta de capital produjo en casi todos los países, salvo Costa Rica y Bolivia, una avalancha de capital de corto plazo y apreciación inmediata de la moneda, lo que a su vez abarató las importaciones y encareció las exportaciones, aumentando el déficit comercial. Segundo, la liberalización externa se hizo de manera poco cautelosa; al no establecer ningún control sobre la salida de capitales ocasionó inestabilidad, crisis financieras y rescates bancarios por parte del Estado que tomó años superar (Stallings y Peres, 2000). Tercero, el desplazamiento de la toma de decisiones desde el Estado y el sector industrial al sector financiero fue un efecto no deseado aunque esperable de la política. 11

Privatización. Bajo la ISI, menos por interés del Estado que por déficit del mercado, el Estado tuvo el control sobre empresas y servicios, a veces en régimen de competencia con privados pero generalmente bajo formas monopólicas. De algunas de estas empresas se esperaba que generaran utilidades; otras tenían como objetivo el de alentar la inversión privada, al proporcionar insumos de bajo costo a sectores favorecidos o empleos a trabajadores sindicalizados (Stallings y Peres, 2000). Este último tipo de empresa tenía cuantiosos déficit que debían ser cubiertos por rentas generales y adolecía generalmente de atraso tecnológico. La privatización no resultó ser una solución sino otro **problema**. La forma de realizarla, al margen de la transparencia, sin regulación estatal sobre los nuevos monopolios privados establecidos, y sin garantías sobre el empleo, sumó nuevos riesgos de tipo social. En este sentido, resultó un problema "social" la reducción

_

¹¹ Se ha anotado que las medidas nacionales de liberalizaciones en las finanzas cooperaron en la "globalización financiera" en curso, uno de cuyos objetivos es la transformación de todos los patrimonios en líquidos: el capital productivo de las empresas transformado en acciones, el patrimonio público convertido en títulos de deuda pública y el ahorro forzoso proveniente del factor trabajo transformado en títulos negociables en bolsa (Lo Vuolo, 2000). Asimismo se proyecta convertir el patrimonio inmueble en líquido a través de las llamadas "hipotecas revertidas". Uno de los problemas fundamentales de esta globalización financiera es que las IFIs carecen de fondos para enfrentar una eventual crisis financiera de escala mundial; sólo podría realizar operaciones de salvataje a unos pocos países estratégicos (Tokman, 2004).

de puestos de trabajo y el aumento de las tarifas. Otro problema fue el de privatizar sin que el Estado obligara al capital privado a un programa futuro de inversión (Tokman, 2004).

La reforma tributaria. Bajo la ISI se gravaba a las empresas extranjeras, el sector exportador e importador, el consumo de bienes suntuarios y a las personas de alto nivel adquisitivo. A través de la reforma tributaria se rebajaron o eliminaron los impuestos a la importación y exportación, y se rescindieron algunos impuestos a las personas físicas. En su lugar, se incrementó el IVA, más fácil de recaudar, más "neutral" aunque claramente más regresivo y socialmente injusto. El problema fue que por la vía fiscal y tributaria se cooperó también a la exacerbación de un riesgo: la disparidad en la distribución del ingreso, que aumentó considerablemente en la mayoría de los países.

La reforma laboral. Bajo la ISI se montó en algunos países de AL un complejo sistema de protección de los salarios, condiciones de trabajo y seguridad social de los trabajadores públicos y privados. El neoliberalismo en la región entendió que esta institucionalidad introducía "rigideces" que obstaculizan, distorsionan o impiden las relaciones económicas entre trabajadores y empresarios. El razonamiento es el que describe el economista Hernández Laos: "Si el mercado laboral ofrece rigideces institucionales de importancia en su operación, el excedente de mano de obra se reflejará en el aumento crónico de las tasas de desempleo abierto; si es flexible, el excedente de mano de obra en relación con la demanda de trabajo en el sector moderno, se manifestará en el acrecentamiento del sector informal urbano" (Hernández Laos, 2005). Entonces las IFIs empujaron la llamada reforma laboral que en algunos países se tradujo en alguna de las siguientes medidas: primero, la flexibilización laboral —ya sea de carácter numérico, funcional y/o salarial—; segundo, una disminución en el número de funcionarios públicos; tercero, la reducción del poder de los sindicatos sobre el puesto de trabajo; cuarto, el descenso de los salarios mínimos. En los hechos también se avanzó sobre los derechos sociales.

No siempre estas políticas y medidas impactaron directamente sobre el empleo, el desempleo, la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad en el ingreso. Como ya se ha establecido, son también importantes las mediaciones de otras políticas y de legados institucionales y correlaciones de fuerzas endógenas y exógenas (las conocidas coaliciones de poder). Sin embargo, es evidente que ésta conjuntamente con otras medidas contribuyó a generar los resultados en materia de déficit social de la década anterior.

6. El debate desarrollista actual: ¿la estrategia del avestruz?

El debate desarrollista en América Latina se encontró en los años noventa poblado por actores entusiastas que tendieron a ver y buscar relaciones entre variables en tiempos acotados y muchas veces cortos. Es el adiós al fenómeno social en beneficio de la variable, de las series largas a favor de las series cortas, y de la complejidad en aras de la estrategia racional de los actores. La influencia de la matriz neoclásica en Economía y de acción racional en la Ciencia Política tiende a orientarse a identificar y dirimir relaciones

entre variables del "aquí" y el "ahora". Los modelos de acción racional, por ejemplo, analizan los comportamientos de los agentes sin un estudio complementario de los contextos que moldean las preferencias de dichos agentes (Pierson, 2005). Las exigencias de un discurso y un contexto político que exige a gobiernos y agencias multilaterales resultados económicos y sociales con premura ha llevado a estos actores a apoyar y procurar quick fixes sobre la base de un paradigma que en realidad tiende a prometer, en su esencia, disciplina y sacrificio hoy para beneficios agregados mañana. Esta combinación conducía necesariamente a la frustración y así sucedió. Los finales de los años noventas e inicios del nuevo milenio mostraron un escenario decepcionante, con tasas de crecimiento modestas o nulas, y por sobre todas las cosas, una desigualdad creciente y niveles de pobreza similares a los de finales de la "década perdida". La promesa neoliberal de finales de los ochenta e inicios de los noventa poseía sin duda novedades, pero en algunos aspectos reproducía viejos cantos de sirena. La idea que estaba detrás de esta promesa era que América Latina debía adoptar las políticas de los países centrales de capitalismo liberal y que si esto era asumido, el proceso brindaría otros frutos del desarrollo: estabilidad del crecimiento, clases medias, democracias estables y desarrollo social. Nuevamente se colocaba a la democracia, la política y la buena sociedad como resultado más o menos directo del buen desempeño económico. Ahora bien, ni los países centrales habían adoptado cabalmente las políticas prescriptas por el Consenso de Washington, ni las condiciones de América Latina eran similares a las de los países centrales en relación a plataformas socioestructurales y políticas de partida.

Lo que falla en este impulso liberal es una mirada que reconozca dos elementos centrales de todo buen análisis desarrollista: contexto y tiempo. Modelos monoeconómicos de soluciones rápidas predominaron sin prestar atención a los contextos específicos de aplicación, o prestando una atención muy llana, que no reconoció los efectos de tipo path dependent que un desarrollo como el latinoamericano generó a lo largo de su historia. 12 Recientemente, tanto desde el BID como desde el Banco Mundial se revisaron las recetas hegemónicas durante la década de los noventa en América Latina. Luego de haber insistido a finales de esos años que el problema con la creciente lentitud del desarrollo latinoamericano respondía a que las reformas prescritas no se habían asumido en forma integral y adecuada, la evidencia más reciente obliga a estas agencias multilaterales a una revisión más honesta de los logros y limitaciones de la década. En buena medida, la miopía de estos actores se asemeja a la de una izquierda que en el pasado oponía un modelo real de desarrollo —con sus logros y limitaciones— a un modelo ideal de desarrollo. Las advertencias de economistas como Rodrik, Krugman o (mirando un poco más atrás) Hirschman venían realizando, cayeron en oídos sordos, al menos hasta finales de los años noventa. En la actualidad dichos autores son cita común en los escritos del Banco Mundial --no así Stiglitz, a quién se le considera despectivamente un best-seller— pero la esencia de lo que estos autores pretendían explicar sigue siendo en muchos casos poco escuchada.

¹² Para un análisis acerca de cómo la historia constituye una dimensión relevante para la comprensión de patrones de causalidad, debe verse la importante corriente de institucionalismo histórico presente en la Ciencia Política y la sociología norteamericana reciente. En el enfoque *path-dependence* los eventos iniciales disponen secuencias subsiguientes que tienen incidencia en los resultados finales (Mahoney 2001; Pierson 2005).

Un buen ejemplo de esto es el texto que con mucha expectativa finalmente se materializó en el volumen del Banco Mundial sobre América Latina y la desigualdad.¹³ Más allá de muchos aportes de sumo interés donde se identifica el problema de la desigualdad en la región y algunas de sus posibles implicaciones, en términos generales el volumen resulta un esfuerzo un tanto fútil en ejercicio de blame avoidance al tiempo que reitera recetas y defiende prescripciones —aumentar los impuestos tan poco como sea posible, generar cuasimercados en los sistemas de prestación social, privatizar la seguridad social— que se apoyan nuevamente en una confianza ingenua en los mecanismos de mercado. Luego de haber sugerido a la región que montaran sus incentivos, sistemas de protección social y mecanismos distributivos sobre las espaldas de un mercado que descansa en la sociedad más desigual del mundo, cargada de privilegios y corrupción, y apoyado en el 5% más rico de la población, el Banco Mundial descubre que América Latina siempre fue desigual y que dicho problema limita las posibilidades y beneficios de una reforma montada sobre los hombros de un mercado de dicho tipo. Su incapacidad visceral para confiar en mecanismos redistributivos construidos desde la ciudadanía y la política, y su fe persistente en modelos de mercado, inhiben la capacidad de traducir una honesta preocupación por la modestia de los logros sociales en un fértil camino de introspección.

Una parte importante de los diferentes capítulos de este volumen procuran indicar la multidimensionalidad de la desigualdad y sus causas, y la imposibilidad de asignar a las acciones de los gobiernos y a las policy prescriptions el grueso de la responsabilidad. Pocos dudan que la desigualdad sea sumamente rígida y difícil de modificar. Salvo casos extremos, nadie asignaría toda la responsabilidad en materia de desigualdad al Consenso de Washington. Pero lo que resulta poco creíble desde un punto de vista tanto teórico como empírico es que los años de recetas de mercado no hayan producido un incremento o al menos una ausencia de impactos positivos sobre la desigualdad. El texto en cuestión presenta una regresión simple que sugiere la ausencia de relación entre reformas estructurales y desigualdad. En otro texto anterior quien escribe presentaba (con los datos de Gini de CEPAL) un gráfico similar con un R cuadrado superior a .5, usando un modelo de *lag* similar. En ningún caso me atrevería a afirmar con dicha evidencia que las reformas estructurales causaron por sí solas dicho incremento en la desigualdad. La pregunta relevante no es si el Consenso de Washington es el responsable por el incremento de la desigualdad. El problema es que (ambos gráficos lo sugieren y una pléyade de estudios económetricos también) el Consenso de Washington colaboró poco o nada a disminuir la desigualdad. Indicar que el incremento de la desigualdad en América Latina no fue superior en este período al del resto del mundo, implica indicar que la región más desigual del mundo incrementó su desigualdad en tasas similares al resto; por lo cual lo hizo probablemente en niveles absolutos superiores. En cualquier caso, el texto referido, más allá de estas críticas, arriba a algunas conclusiones que deben ser bienvenidas y que al menos abren las puertas para repensar el rol del Estado en materia de combate a la desigualdad. En palabras del Banco Mundial:

¹³ Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History? Advance Conference Edition, World Bank Latin America and Caribbean Studies; 2003.

Este capítulo se aleja de dos observaciones comunes. El primero es que el camino que va desde las inversiones en educación a la reducción de la desigualdad puede ser muy lento, y que existe espacio para la redistribución directa de ingresos, mientras lo otro ocurre. Lo segundo es que los países desarrollados —que presentan mayores logros educativos, menor desigualdad educativa y sectores agrarios menores— tienden a tener sistemas de redistribución de ingreso mayores —no menores—. La menor desigualdad de ingresos en los países europeos responde en buena medida a sistemas permanentes, y políticamente sustentables, de redistribución de ingresos, intermediados por el Estado (Banco Mundial, 2003: 392).

Ahora bien, a pesar de la excelente noticia que implican estos dos reconocimientos lisos y llanos de verdades que en otros espacios de producción académica no eran siquiera cuestionados, las agencias multilaterales de crédito deben dar el siguiente paso y pensar instrumentos y dispositivos concretos que permitan construir estos "sistemas permanentes y políticamente sustentables de redistribución de los ingresos intermediados por el Estado".

Si la desigualdad es un problema central no solo para el desarrollo social sino también para el desarrollo económico, entonces hemos perdido ya dos décadas de posible combate a dicho flagelo. No fue parte del consejo de las agencias multilaterales incrementar la carga impositiva, fortalecer en estos sistemas los tributos directos progresivos, redistribuir tierras, o generar sistemas de protección social anclados en mecanismos no contributivos. Sí fue parte del consejo liberalizar el sistema financiero, construir un sistema de impuestos indirectos, controlar el gasto —incluido el social—, privatizar la seguridad social —poco o nada se dijo sobre los pilares no contributivos—, generar cuasi-mercados en salud y educación, y desregular el mercado laboral. No nos caben dudas que enfrentar el desafío de la desigualdad no es simple, y menos aún con los Estados patrimonialistas, rentistas, ineficientes e ineficaces que caracterizan a la región. Tampoco creemos que todas estas medidas enaltecidas desde las agencias multilaterales fueran necesariamente negativas. 14 Pero lo que se debe entender de una vez por todas es que no existen atajos para el desarrollo que pasen por los mercados desregulados. En rigor esto es así porque no existen mercados desregulados. Existen mercados regulados por malos Estados, por mediocres Estados, por buenos Estados y por excelentes Estados (aunque en América Latina no hay "excelentes" Estados). La calidad de los mercados dependerá, en buena medida, de la calidad de los Estados.

Asimismo, la comprensión de las dinámicas sociales estuvo ausente de buena parte del discurso de los noventa. La hegemonía económica relegó a un segundo plano lo que las familias hacían con cosas que no fueran su dinero. Pero las familias y las personas hacen mucho más que ganar dinero y gastarlo. Por ejemplo, se procrean. La clave demográfica solo fue usada en toda su potencia, para entender y colocar en la agenda el

¹⁴ En muchos casos una apuesta a mecanismos de mercado resulta no sólo más eficiente sino también menos regresiva que la acción redistributiva de los Estados latinoamericanos, dada que dicha redistribución es regresiva en términos absolutos. El sistema de pensiones estatal de Brasil es tal vez uno de los ejemplos más flagrantes de esta realidad.

problema del envejecimiento y su impacto sobre los sistemas de seguridad social. No lo fue para entender e incorporar la noción de "ventana de oportunidades demográfica", ni las brechas de fecundidad y sus efectos sobre la pobreza y la desigualdad. No queremos decir con esto que no existan documentos sobre el punto. Sí los hay y algunos de ellos muy buenos. Pero rara vez asumieron estos temas el *status* de agenda que sí tuvo el herramental económico más puro y duro.

El encuentro que se ha producido entre institucionalismo y teoría neoclásica aporta una nueva mirada a los problemas de desarrollo que coloca en el Estado y otras instituciones regulatorias un rol finalmente relevante para el análisis. Pero mucho tememos que la tendencia a buscar causas rápidas de efectos instantáneos en modelos descontextualizados vuelva a predominar en este análisis, dejando de lado la materia que forma la esencia de lo que somos: "tiempo y circunstancia [...]" (Pierson, 2005). No abogamos a partir de esto por el caso a caso. Creemos en las regularidades, en medirlas y en sistematizar sus relaciones. Pero creemos que debemos medir mucho más los contextos, y sistematizar nuestras relaciones desde modelos mucho menos aditivos de causalidad y más dependientes del tiempo y de modalidades químicas de causación. Como se ha mostrado, los resultados en términos de causalidad no solamente están ligados al comportamiento agregado de las variables, sino que dependen estrechamente de cómo estas interactúan para generar dicho resultado (Ragin, 1987; 2000). A su vez, la interacción de dichas variables en el análisis de trayectorias de desarrollo se produce en una interfase histórica que condiciona el patrón de secuencias esperable para cada caso (Pierson, 2005).

Este apego excesivo a los modelos cuantitativos, de tipo *variable oriented*, de agregación, asumen formas reificadas de uso y utilización de datos que muchas veces no son contextualizadas y menos aún capturadas para representar la complejidad causal del proceso de desarrollo. Con los mismos datos es casi siempre posible decir cosas distintas y además si uno "tortura al dato" lo suficiente, al final ellos confiesan. Un ejemplo de lo primero se encuentra en el texto referido. Un ejemplo de lo segundo se encuentra en los innumerables modelos económetricos donde la preocupación por la exactitud del tercer dígito luego de la coma, o la persecución miope de asteriscos de significación, oscurecen la presencia de una o dos interpretaciones sensatas para un cuadro bivariado o una regresión simple. Hemos escuchado incluso la acusación de falta de "cientificidad" por no presentar los tan ambicionados asteriscos, sin que esas mismas personas se pregunten por la calidad de una información cargada de vicios de confiabilidad y de registro.¹⁵

Lo que resulta más preocupante en este tortuoso proceso de formación de agenda desarrollista es que el descrédito de las reformas liberales de los noventa y el descrédito —por momentos injusto— de sus impulsores, dan por tierra con algunos aciertos que no

duras de la academia a las que me reflero. Por su parte para quienes megan la importa de poner números a las cosas y vincular estos entre sí, no tengo mayores comentarios.

-

¹⁵ Que no se lean estos comentarios como una crítica *in totum* a los modelos cuantitativos y a la creciente sofisticación que nuevas fuentes de información e innovaciones instrumentales han permitido. Por el contrario, creo que los avances en este campo han sido positivos. Es a un cierto tipo de práctica simplificada y simplista, y bastante extendida en las agencias multilaterales y en algunas esferas puras y duras de la academia a las que me refiero. Por su parte para quienes niegan la importancia y productividad

debemos olvidar en los diagnósticos que estas mismas instituciones realizaran de algunos de los problemas de desarrollo en los años 80. Su crítica a algunos aspectos económicos y sociales del final del modelo sustitutivo de importaciones, su insistencia en el carácter regresivo de un modelo basado en la protección de un grupo reducido de empresarios, trabajadores formales privados y funcionarios estatales, su crítica a una política social de retórica universal pero orientada a la clase media y su planteo sobre la ventana comercial desaprovechada entre los años sesenta y setenta en una América Latina que se colocó de espaldas a la globalización, son esencialmente correctas si uno asume como propios los modelos occidentales de desarrollo. La incapacidad de la *intelligentzia* de izquierda de hacer suyas estas críticas y proponer un modelo realmente alternativo, tiene buena parte de la responsabilidad por la hegemonía neomercantil que se extendió por la región. El regreso a un populismo irresponsable en materia económica y social constituye hoy un riesgo cercano, claro y presente en muchos países de la región.

Creemos que tanto desde tiendas neodependentistas y desarrollistas como desde la óptica neoclásica es indispensable regresar a un análisis que coloque en el centro los grandes problemas históricos de las sociedades latinoamericanas: la desigualdad, el empleo, las dinámicas demográficas y la debilidad del Estado, y muy especialmente del Estado Recaudador y del Estado Social. Estos cuatro grandes conjuntos de problemas se encuentran interrelacionados en la historia latinoamericana y en su presente. Un análisis de ellos tendría que desterrar las soluciones estatal-corporativas que predominaran hasta los años setenta pero también debería exiliar la confianza ingenua en mercados eficientes, sin Estados eficaces, dejando en el canto de sirena del capital humano la única esperanza proactiva de contribución de los Estados Sociales latinoamericanos al desarrollo nacional.

CAPÍTULO DOS

Un ejercicio comparativo: las tensiones estructurales del desarrollo latinoamericano

¿Existe una ruta latinoamericana de desarrollo? Para muchos la heterogeneidad de la región obliga a una respuesta tajante y negativa. ¿Que tienen en común Guatemala y Chile, o Uruguay y Perú? Para algunos autores, estos países tenían mucho en común sólo que se encontraban en diferentes estadios de desarrollo. Para otros, representaban modelos de desarrollo diferentes. El debate sobre la heterogeneidad del desarrollo latinoamericano siempre ha oscilado entre distinciones de nivel y de tipo. Perú es más desarrollado que Honduras, pero menos que Argentina. O bien, Perú es el "modelo de desarrollo del Pacífico", Honduras el "modelo centroamericano" en tanto que Argentina es más cercana al modelo de "colonias de asentamiento blanco". En cualquier caso, tanto por las distinciones de nivel como con mayor razón cuando las distinciones son de tipo, la academia ha tendido a enfatizar la varianza dentro de América Latina. Esta actitud está sin embargo teñida de una radical contradicción. Al tiempo que pocos estudiosos de la región aceptarían hablar de América Latina como una región homogénea, muchos tienden a utilizar el denominativo sin especificaciones de varianza, especialmente cuando se refieren a la clave histórica, a las "etapas" y a los eventos ocurridos en la región. Así, el Estado Oligárquico, el Modelo Sustitutivo de Importaciones, la crisis de la deuda, la "década perdida" y el Nuevo Modelo Exportador son etapas económicas de América Latina. Así también, los regímenes oligárquicos, las etapas populistas, las democracias, sus caídas y las redemocratizaciones son etapas políticas de América Latina. Claro está que a poco de andar la academia indicará que no todos los países atravesaron estas etapas, que no todos lo hicieron de igual manera y que para diferentes países significó cosas diferentes. En suma, nuevamente el cuidado con la varianza interna. El problema con este debate es que resulta irrelevante, o en rigor, no puede ser respondido desde el interior de América Latina.

Para responder a la interrogante de si América Latina presenta o no elementos comunes que lo diferencian de otras regiones de desarrollo, además de la breve recapitulación histórica que se presentó en el capítulo precedente, necesariamente debe realizarse un análisis comparativo empírico entre esta región y las restantes. El problema en este punto es que, en efecto, la varianza en materia de niveles de desarrollo es extremadamente alta en la región. Por ello cuando se intenta tipificar a América Latina en un enfoque comparativo con otras regiones, la evidencia primaria parece indicar que no existe una pauta latinamericana. En efecto, si realizáramos un análisis de conglomerados con variables de PBI, mortalidad infantil y esperanza de vida al nacer para el conjunto de países en el mundo, América Latina no se presentará como un conglomerado autocontenido. Por el contrario, los países más desarrollados se unirán a parte del Asia Desarrollada y a Europa del Este, en tanto países de desarrollo medio lo harán a otros países más pobres de las ex Repúblicas Soviéticas, etc. Pero en rigor estos agrupamientos se producen por diferencias de nivel, no de tipo.

La estrategia analítica para abordar el problema de las comunalidades requiere por tanto de un abordaje en dos etapas. En primer lugar, debemos establecer los estratos de desarrollo económico y humano en América Latina y el resto de mundo. En segundo lugar debemos procurar ver si al interior de estos estratos es posible identificar a América Latina como región sustantiva antes que denotativa. Para ello en este capítulo se establece un análisis primario de niveles de desarrollo y al interior de éste, de tipos o perfiles de desarrollo.

1. Las malas noticias: la region como conglomerado problemático

América Latina presenta un amplio abanico de desarrollo que cubre desde los países de desarrollo humano alto, hasta aquellos de desarrollo humano medio bajo. Un simple ejercicio de comparación de medias en materia de desarrollo humano (Tabla 1), permite observar rápidamente cómo cada subgrupo latinoamericano, se encuentra emparentado en sus logros con otros países del mundo.

Tabla 1. Los países y sus niveles del desarrollo humano al inicio del milenio*		
	Media	
Grupo de ingreso Medio Alto y Alto - IDH Alto		
Tigres Asiáticos	0.898	
Europa Este	0.850	
Latinoamérica	0.839	
Grupo de ingreso Medio y Medio Alto-IDH Medio y Med	dio Alto	
Península Arábiga	0.783	
Latinoamérica	0.778	
Europa Este	0.773	
Jaguares Asiáticos	0.765	
Grupo de ingreso Medio Bajo - IDH Medio Bajo		
Latinoamérica	0.695	
Europa Este	0.691	
Futuras Potencias Asiáticas	0.684	
África del Norte	0.681	
Fuente: Elaboración propia en base a datos de PNUD 2004. *El cálculo de los valores de desarrollo humano presentados por PNUD, 2004 surgen de datos del año 2002.		

Pero, si bien América Latina comparte niveles de desarrollo con otras regiones del globo, se separa de éstas ya que presenta en todos los niveles un tipo particular de desarrollo, matriz que lo diferencia de otros países y regiones. Esta macro-constelación está constituida por tres grandes dimensiones socioestructurales que separan la ruta de desarrollo de América Latina de otras rutas regionales: los niveles de desigualdad, la coexistencia de transiciones demográficas en materia de dependencia infantil y de tercera edad así como la profundidad de la urbanización. Estas dimensiones representan variables claves para entender el espacio y los vectores esenciales del desarrollo humano desde una perspectiva sociológica y para identificar más cabalmente las debilidades, posibilidades y tipos de transformación que serían necesarias en los Estados Sociales.

Con la base de datos disponible¹⁶ se realizó un análisis de *cluster* o conglomerados¹⁷ considerando las siguientes variables: tasa de dependencia infantil y de tercera edad, tasas de fertilidad, urbanización, relación entre apropiación del ingreso nacional del decil más rico y más pobre de la población, y mortalidad en menores de cinco años. Con contadas excepciones, los países de América Latina se agrupan y diferencian de los otros países en cada nivel de desarrollo.

2. Los países de alto desarrollo humano

Dejando de lado los países de Europa occidental y anglosajones, ¹⁸ el conjunto de países tipificados como de alto desarrollo humano con datos disponibles para el análisis, asciende a quince (ver tabla 2). De ellos una parte importante pertenecen a Europa del Este, otro grupo al llamado Sudeste Asiático y finalmente un conjunto de cuatro se encuentran en América Latina. La hipótesis planteada recibe, en el caso de los países de desarrollo humano alto, una constatación moderada.

16 La base de datos consolidada para este ejercicio se elaboró a partir de datos disponibles en los Informes de Desarrollo Humano del PNUD y del World Development Report del Banco Mundial.

47

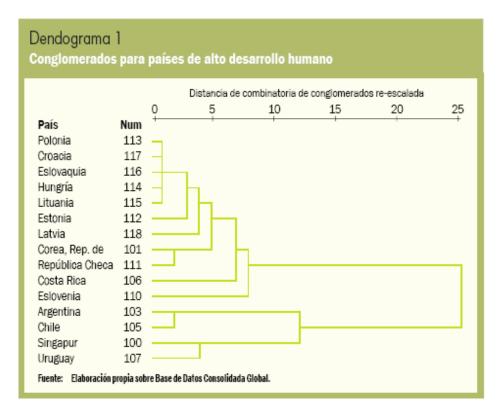
.

¹⁷ El análisis de cluster corresponde al modelo jerárquico con el método de enlace sencillo de distancias euclidanias al cuadrado. En este modelo los casos son clasificados a partir de su similitud en un espacio "n" dimensional correspondiente al conjunto de variables consideradas, procurando a través de distancias euclidianas, asimilar casos entre sí. Este método permite definir a priori el número de "clusters" que se pretenden. Cuántos más clusters se soliciten, mayor será su homogeneidad respecto a los valores de los casos en sus diferentes variables. Este método se usa en nuestro caso en forma iterativa, de tal manera que en la primera iteración todos los casos se identifican como un tipo en sí mismo, en la segunda iteración se combinan los casos de máxima similitud en la configuración de valores de las variables del modelo, y así por delante. Los dendogramas permiten observar gráficamente esta operación. Al inicio del análisis todos los casos son diferentes, al final todos se han conjugado en un único tipo. Dada la selección de número de clusters que uno elije, las iteraciones se detienen (aún cuando el dendograma presente las iteraciones hasta la fusión completa de los casos) al arribar al número de conglomerados pre-especificado. Como puede observarse, por ejemplo en el primer dendograma, en cada iteración se van flexibilizando los criterios exigidos de similitud, y así se van agregando o fusionando los casos. Puede verse como ya en la séptima u octava iteración existen tres conglomerados, Argentina y Chile, Uruguay y Singapur, y el resto. Si quisiéramos un modelo de solo dos clusters, deberemos seguir flexibilizando nuestros criterios hasta la decimosegunda distancia combinada o iteración donde los clusters de Uruguay y Singapur y Argentina y Chile se fusionan, y el resto de los países se mantienen en su conglomerado anterior.

¹⁸ Debido al tipo de análisis de clasificación en conglomerados propuesto y a razones teóricas sustantivas, incluir países —los países desarrollados— que se diferencian en el conjunto de variables incorporadas muy radicalmente del grupo a tratar —y también en variables claves no consideradas como ser el PBI per cápitageneraría la ilusión óptica de dos grandes conglomerados, estos países y el resto. Nuestro análisis se restringe a países cuyos IDH son similares para ver si entre estos es posible establecer distinciones sustantivas.

Tabla 2. Conglomerados de los países de alto desarrollo humano			
Case	4 Clusters	3 Clusters	2 Clusters
110:Slovenia	4	2	2
101:Korea, Rep. of	2	2	2
106:Costa Rica	2	2	2
111:Czech Republic	2	2	2
112:Estonia	2	2	2
113:Poland	2	2	2
114:Hungary	2	2	2
115:Lithuania	2	2	2
116:Slovakia	2	2	2
117:Croatia	2	2	2
118:Latvia	2	2	2
103:Argentina	3	3	1
105:Chile	3	3	1
107:Uruguay	1	1	1
100:Singapore	1	1	1
Fuente: Elaboración propia sobre base elaborada con datos consolidados de PNUD (Informe de desarrollo Humano, 2004) CELADE (2002) y Banco Mundial (World Development Report, 2004) De aquí en adelante "Base de Datos Consolidada Global"			

Al definir un modelo de conglomerados que admita hasta dos tipos de países, América Latina, con la excepción de Costa Rica, forma un conglomerado claro, al que se suma Singapore. Pero al abrir la posibilidad de tres o más conglomerados, si bien Argentina y Chile se mantienen unidos, Uruguay pasa a formar un nuevo conglomerado con Singapore. Lo que sí resulta claro es que los países de América Latina —nuevamente con la excepción de Costa Rica—, se diferencian claramente de sus pares de desarrollo humano en Europa del Este. Podemos observar las cercanías y distancias en forma un tanto más gráfica en el dendograma 1.



Argentina y Chile presentan una cercanía inmediata, debido sobre todo a sus valores en materia de desigualdad, mortalidad infantil y tasas de dependencia infantil y de la población de 65 y más. Uruguay presenta una desigualdad menor, una tasa de dependencia infantil un poco menor y una más elevada tasa de dependencia en la tercera edad. Ello lo emparenta con Singapore, especialmente por las bajas tasas de dependencia infantil y la desigualdad. Por su parte, Costa Rica se separa claramente del *cluster* latinoamericano, y lo hace por su baja desigualdad relativa, su menor urbanización y sus tasas de dependencia y fertilidad que lo colocan dentro de los países que parecen aprovechar y extender más marcadamente su ventana de oportunidades demográfica (en cierta medida, veremos, que aunque lejos de los países europeos o de los tigres asiáticos, Chile también presenta una pauta mejor en esta materia).

Además de la evidencia que arroja el análisis de conglomerados, las medias latinoamericanas en materia de población activa y tasas de dependencia infantil, son siempre bastante peores que sus pares asiáticos y de Europa del Este (ver tabla 3). Las tasas de dependencia de la tercera edad son ciertamente mejores que en Europa del este, pero debe notarse la diferencia en las tasas de dependencia infantil: el efecto combinado de ambas tasas de dependencia coloca a América Latina como la región con la mayor carga de dependencia general. El otro aspecto que interesa destacar es que para sorpresa de algunos, no existen diferencias marcadas entre las subregiones en este nivel de desarrollo humano en materia educativa —aquí se consideró la matrícula primaria, pero

¹⁹ Pero cabe destacar que a diferencia de Singapore, Uruguay modera su desigualdad, precisamente por la tercera edad, donde un sistema jubilatorio robusto cubre a esta población. Pero, en la población joven, los niveles de desigualdad aumentan notoriamente. (De Armas, 2006)

esto es cierto para la matrícula combinada en los tres niveles—. Por el contrario, América Latina, presenta tasas levemente superiores a Europa del Este y apenas inferiores a los tigres asiáticos.

TABLA 3. F	Tabla 3. Países de desarrollo humano alto: variables seleccionadas por sub-regiones, en porcentajes				
Región	Tasa neta de matrícula en Primaria 2000-01 (%) Población activa (%) Tasa de dependencia infantil (%) 2002 Tasa de dependencia dultos de 65 (%) 2002				
Tigres Asiáticos	99.5000	72.1667	.2642	.1217	
Latinoamérica	95.6250	65.5571	.3934	.1347	
Europa Este	92.3333	68.6444	.2471	.2103	
Total	94.4737	68.0632	.3037	.1685	
Fuente: Elaboración propia sobre Base de Datos Consolidada Global.					

Por otro lado, en cuanto a la fecundidad —que explica parcialmente los hallazgos anteriores de dependencia infantil— este segmento de América Latina presenta tasas muy superiores a sus pares en IDH de otras regiones junto con una mortalidad infantil bastante superior al resto del mundo en este nivel de IDH y una desigualdad que, en el mejor de los casos y con esta medida relativa, duplica la de los tigres asiáticos y más que triplica la de los países de Europa del Este (ver tabla 4).

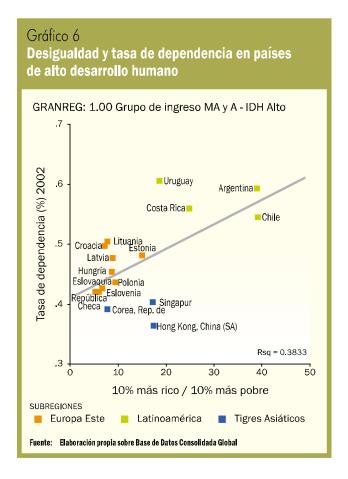
Tabla 4. Promedios en variables seleccionadas por sub-regiones en países de desarrollo humano alto					
Región	n Tasa total de fertilidad Tasa de mortalidad de 2000-2005 Tasa de mortalidad de 0 a 5 años 2002 Más pobre Población Urbana 2002				
Tigres Asiáticos	1.2667	4.5000	14.1573	94.3333	
Latinoamérica	2.1143	15.0000	30.3837	75.6125	
Europa del Este 1.2667 9.6667 8.3368 65.8778					
Total	1.5789	11.3684	14.9399	74.0400	
Fuente: Elaboración propia sobre Base de Datos Consolidada Global.					

En suma, entre los países de alto desarrollo humano, América Latina presenta la peor tasa combinada de dependencia, alta fecundidad comparativa —aún si ésta se ubica en la tasa de reemplazo—, disparados niveles de desigualdad y muy altos niveles de urbanización, que si bien son menores a los de los tigres asiáticos, son mucho más elevados que los de Europa del Este.

La relación entre los factores de desigualdad y los factores demográficos ha sido suficientemente estudiada pero alguna de sus lecciones no han sido tenidas en cuenta por los discursos desarrollistas recientes. En términos muy simples, cuánto más alta es la desigualdad, mayor es la resistencia a que los sectores más pobres adopten las pautas de fecundidad de los sectores medios y altos. Ello inhibe la convergencia de las tasas de fecundidad entre sectores pobres y no pobres. Por otra parte la mortalidad infantil, clave

²⁰ Por no contar con datos adecuados en la base, Corea no integra el cálculo de los datos de los "tigres asiáticos", lo cual deja solamente a Hong Kong y Singapoore en el grupo. Ello eleva notoriamente las tasas de urbanización de este grupo de países. Korea moderaría dichas tasas.

de la esperanza de vida al nacer, sí tiende a disminuir y a converger. Por ello, en la medida que las sociedades avanzan en su transición demográfica, éstas tienden a envejecer y no dejarán de hacerlo por los altos niveles de desigualdad. Finalmente, sociedades tempranamente urbanizadas incrementarán su esperanza de vida al nacer y envejecimiento, más rápidamente que sociedades en desarrollo que mantienen una pauta más rural en su asentamiento poblacional. Esto explica por qué sociedades urbanizadas y fuertemente desiguales, enfrentan el riesgo de tasas más altas de dependencia combinada (infancia y tercera edad) que sociedades en similar nivel de desarrollo pero más igualitarias.



Los datos confirman esencialmente esta intuición y, si bien los mecanismos causales serán seguramente más complejos y contribuyan a estos perfiles terceras variables ancladas en los modos de desarrollo de las sub-regiones, lo que el gráfico de dispersión muestra claramente es la peculiaridad de algunos países de América Latina que presentan una abreviada ventana de oportunidades demográfica, o un bono demográfico corto, combinado con una alta de desigualdad general.

Por otra parte, es importante recordar que precisamente estos países presentan un Estado Social que he definido como "universal estratificado" (Filgueira, 1998). Con ello pretendía indicar que en estos países, cerca de los años setenta, la mayor parte de la población se encontraba cubierta por los sistemas de protección en salud, educación y

pensiones. Pero dicha protección, con excepción de la educación, tendía a ser fuertemente estratificada, accediendo con antelación los grupos y sectores más poderosos política y económicamente a los más tempranos, mejores y más variados beneficios. El modelo que reflejaba era el de la Europa continental de tradición corporativa conservadora: estratificado, apoyado en el empleo formal, orientado en materia de seguridad social al jefe de familia y desde allí a su familia y futuro, y con fuertes privilegios para los trabajadores del Estado.

Dada la evolución de la estructura de riesgo de estos países en las últimas décadas, ²¹ esta arquitectura de bienestar empieza a hacer agua por diversas razones. Son estos los países que en términos relativos más han sufrido los procesos de precarización e informalidad en el empleo en forma combinada con los mayores aumentos del desempleo, por la simple razón de que eran ellos (especialmente Uruguay y Argentina) los que presentaban, sobre todo en sus grandes urbes, los mercados laborales más cercanos al pleno empleo y más formalizados. Pero, además, son también estos países los que más tempranamente inician su segunda transición demográfica, incrementando la participación de la mujer en el mercado laboral, la divorcialidad y los nuevos tipos de hogar, especialmente las uniones libres y la monoparentalidad. Uruguay y Argentina, como ningún otro caso, representan el auge y caída del modelo corporativo estratificado, de urbanización moderna, de familia nuclear biparental estable y, con ello, el mayor desajuste entre su estructura de riesgos actual y su vieja arquitectura de bienestar.

Los altos niveles relativos de gasto social per cápita permitieron disimular la inadecuación de sus actuales sistemas de protección. Ello es particularmente notorio en los casos de Argentina y Uruguay. Los casos de Costa Rica y Chile presentan algunos de estos problemas pero de menor magnitud. Una parte de la explicación reside en las rutas de ajuste que Costa Rica y Chile, por diferentes caminos, realizaron a su arquitectura de protección social: liberal en el caso chileno, con rasgos socialdemócratas en el caso costarricense. Frente a las tensiones que producen las transformaciones en el mercado laboral, la división sexual del trabajo y en las familias, la ruta liberal y la ruta socialdemócrata ofrecen soluciones que permiten escapar a la trampa de la fragmentación cara e ineficaz de los modelos de universalismo corporativo y estratificado. Pero antes de abandonar nuestros casos de alto desarrollo humano, reiteremos que sociedades urbanizadas, desiguales, movilizadas y que conocieron un importante nivel de protección social, se ven jaqueadas por las nuevas tensiones desarrollistas y su combinación con los legados históricos del desarrollo del viejo modelo.

3. Los países de desarrollo humano medio

Los países definidos como de desarrollo humano medio comprenden un amplio conjunto de países de muy diferentes regiones del globo (28 países en total) incluyendo

-

²¹ La idea de riesgo remite a la noción de recurrencias empíricas en las que es posible identificar situaciones de vulnerabilidad social ligadas a determinadas categorías poblacionales (clase social, sexo, nivel educativo, etc.). Como ha sido señalado por la literatura, las sociedades varían en el grado en que producen y distribuyen los niveles de riesgos sociales (Esping-Andersen, 2002; Huber y Stephens, 2004). Véase Filgueira y otros, 2005.

parte del sureste asiático, parte de las ex Repúblicas Socialistas Soviéticas, de los países del ex "bloque socialista", y países de América Latina y el Caribe. El análisis de conglomerados (ver tabla 5) ratifica plenamente la hipótesis de una configuración latinoamericana de desarrollo.

Tabla 5. Análisis de conglomerados de los países de desarrollo humano medio				
Case	4 Clusters	3 Clusters	2 Clusters	
145:Kazakhstan	4	3	2	
150:Turkmenistan	4	3	2	
152:Azerbaijan	4	3	2	
124:Trinidad and Tobago	2	2	1	
126:Bulgaria	2	2	1	
127:Russian Federation	2	2	1	
129:Malaysia	2	2	1	
130:Macedonia, TFYR	2	2	1	
132:Belarus	2	2	1	
133:Albania	2	2	1	
134:Bosnia and Herzegovi	2	2	1	
137:Romania	2	2	1	
138:Ukraine	2	2	1	
139:Saint Lucia	2	2	1	
143:Thailand	2	2	1	
146:Jamaica	2	2	1	
148:Armenia	2	2	1	
149:Philippines	2	2	1	
151:Jordan	2	2	1	
153:China	2	2	1	
154:Georgia	2	2	1	
140:Brazil	3	1	1	
123:Mexico	1	1	1	
131:Panama	1	1	1	
136:Venezuela	1	1	1	
141:Colombia	1	1	1	
157:Peru	1	1	1	
158:Paraguay 1 1 1				
Fuente: Elaboración propia sobre Base de Datos Consolidada Global.				

En efecto, solamente cuando adoptamos la posibilidad de aceptar hasta cuatro categorías de países, deja de ser América Latina un bloque definido sustantivamente, por el caso de Brasil que queda sin pares entre los países considerados. Pero al considerar tres tipos de países, América Latina se agrupa y separa de sus pares en desarrollo humano con una claridad absoluta, diferenciándose no solo respecto del sureste asiático y de los países

del bloque soviético, sino también de los países del Caribe angloparlante. Al observar el dendograma 2, resulta aún más clara la cercanía de los países de la región entre sí, y la forma en que ya en las primeras iteraciones empiezan a agruparse los países de la región, conjugándose con los otros países recién en terceras, cuartas o quintas iteraciones y obligando al modelo a considerar menos agrupamientos.

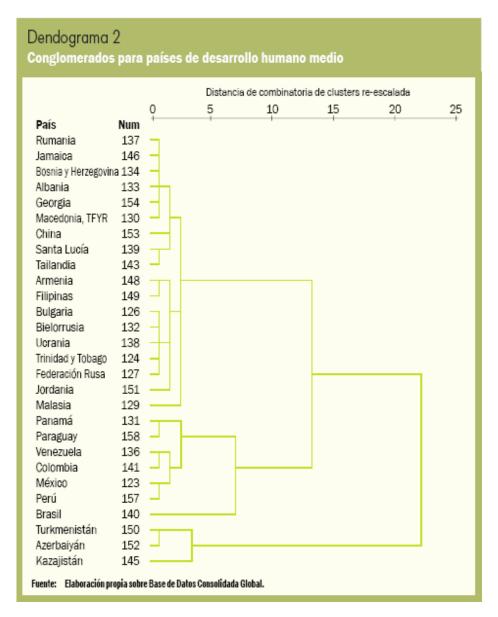


Tabla 6. Promedios en variables seleccionadas por sub-regiones en países de desarrollo humano medio				
Región	Tasa neta de matriculación en Primaria 2000-01 (%)	Población activa (%) 2002	Tasa de dependencia infantil (%) 2002	Tasa de dependencia adultos de 65 y más (%) 2002
Península Arábiga	85.9000	63.7909	.5408	.0456
Jaguares Asiáticos	91.7500	65.0000	.4650	.0795
Latinoamérica	96.0909	63.2545	.4998	.0844
Europa Este	89.8000	67.5308	.3246	.1588
Total	90.8857	65.0103	.4494	.0978
Fuente: Elaboración propia sobre Base de Datos Consolidada Global.				

Nuevamente, las razones subyacentes tras el perfil peculiar de América Latina estriban en la alta desigualdad, y en una alta carga demográfica infantil, combinada con una carga demográfica relativamente alta en la tercera edad en términos comparados a las otras subregiones (ver tabla 6). En concreto, esta subregión latinoamericana presenta la tasa de dependencia combinada más alta de todas las regiones. Al igual que en los casos de alto desarrollo humano, la variable educativa se destaca por ser la más alta.

En el caso de los países de desarrollo medio, la Península Arábiga presenta los mayores niveles de fecundidad, clave de su alta tasa de dependencia infantil (ver tabla 7). Pero este segmento de América Latina sigue a los países árabes, con niveles de fecundidad claramente por encima de las tasas de reemplazo. Por su parte la mortalidad infantil presenta guarismos intermedios en comparación a sus pares en desarrollo humano y, si bien los niveles de urbanización son altos y claramente superiores a los de Europa del Este y los Tigres Asiáticos, son notoriamente menores que la Península Arábiga. Nuevamente, la desigualdad resulta una marca distintiva notable, ya que duplica el promedio para este subgrupo del IDH y se despega claramente de todas las otras subregiones.

Tabla 7. Promedios en variables seleccionadas por sub-regiones en países de desarrollo humano medio				
Región	Tasa total de fertilidad 2000-2005	Tasa de mortalidad de 0 a 5 años 2002	10% más rico / 10% más pobre	Población urbana (%) 2002
Península Arábiga	3.5091	20.8182	9.0303	84.6364
Jaguares Asiáticos	2.4500	28.2500	17.7493	56.6000
Latinoamérica	2.5636	26.4167	48.4502	69.8500
Europa Este	1.6000	39.6154	9.2801	60.6462
Total	2.4974	29.3500	24.4704	69.6000
Fuente: Elaboración propia sobre Base de Datos Consolidada Global.				

De hecho la desigualdad en este grupo latinoamericano no sólo es la más alta entre sus pares de desarrollo humano, sino también la más alta respecto de las otras subregiones latinoamericanas. Y ello no es casual. Los países de este conglomerado son, con excepción de Paraguay, aquellos que he tipificado en el pasado como regímenes duales de protección social (Filgueira F., 1998). En éstos, aproximadamente la mitad de la población se encontraba cubierta por sistemas modernos de protección social en tanto que la otra mitad era ajena a los mismos. Ello respondía, especialmente en materia de salud y

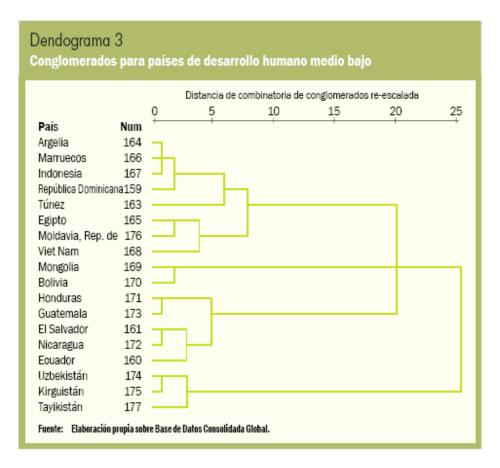
pensiones, a que la matriz continental europea de estos sistemas se combinaba con mercados laborales notoriamente menos capaces para crear empleo formal.

4. Los países de desarrollo humano medio-bajo

Entre 18 países de desarrollo humano medio-bajo, siete son latinoamericanos. A partir de las mismas variables, el análisis de conglomerados (ver tabla 8) confirma la hipótesis sobre la peculiaridad del desarrollo latinoamericano. En este caso, dos países parecen alejarse claramente del conglomerado latino: Bolivia, que solamente se emparenta con Mongolia, y la República Dominicana, cuyo perfil de desarrollo es más similar a los países de África del Norte y a algunos casos del sur de Asia.

Tabla 8. Análisis de conglomerados de los países de desarrollo humano medio-bajo			
Case	4 Clusters	3 Clusters	2 Clusters
174:Uzbekistan	4	3	2
175:Kyrgyzstan	4	3	2
177:Tajikistan	4	3	2
160:Ecuador	2	2	1
161:El Salvador	2	2	1
171:Honduras	2	2	1
172:Nicaragua	2	2	1
173:Guatemala	2	2	1
159:Dominican Republic	1	1	1
163:Tunisia	1	1	1
164:Algeria	1	1	1
165:Egypt	1	1	1
166:Morocco	1	1	1
167:Indonesia	1	1	1
168:Viet Nam	1	1	1
169:Mongolia	3	1	1
170:Bolivia	3	1	1
176:Moldova, Rep. of	1	1	1
Fuente: Elaboración propia sobre Base de Datos Consolidada Global			

La lectura del dendograma 3 permite confirmar el claro agrupamiento que presentan Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Ecuador, así como las distancias relativas de Bolivia y República Dominicana respecto al conglomerado de América Latina.



Nuevamente, las tasas de dependencia infantil diferencian al conglomerado latino, aunque las tasas de dependencia de la tercera edad son inferiores a las de sus pares (ver tabla 9). Otra vez los niveles de matrícula educativa no parecen marcar las diferencias más importantes, y la tasa de activos en la población total resulta ser la más baja.

Tabla 9. Promedios en variables seleccionadas por sub-regiones en países de desarrollo humano medio-bajo				
Región	Tasa neta de matriculación en Primaria 2000-01 (%)	Población activa (%) 2002	Tasa de dependencia infantil (%) 2002	Tasa de dependencia adultos de 65 y más (%) 2002
África del Norte	92.5000	62.9750	.5138	.0757
Futuros Jaguares Asiáticos	91.0000	63.6333	.4970	.0749
Latinoamérica	90.8571	57.8714	.6610	.0727
Europa Este	91.0000	62.1500	.5142	.1018
Total	91.2941	60.9167	.5683	.0802
Fuente: Elaboración propia sobre Base de Datos Consolidada Global				

Como se observa en la tabla 10, la desigualdad presenta una pauta que la distingue marcadamente de las otras subregiones con niveles similares de desarrollo humano, acompañada de niveles de urbanización también altos para la pauta general.

Tabla 10. Promedios en variables seleccionadas por sub-regiones en países de desarrollo humano medio-bajo				
Región	Tasa total de fertilidad 2000-2005	Tasa de mortalidad de 0 a 5 años 2002	10% más rico / 10% más pobre	Población urbana (%) 2002
África del Norte	2.7000	39.7500	10.7812	60.7750
Futuros Jaguares Asiáticos	2.3667	51.6667	11.2804	49.9000
Latinoamérica -	3.4286	44.1429	38.8646	61.6286
Europa Este	2.3750	58.2500	7.5258	36.7000
Total	2.8556	47.5556	21.0623	53.9444
Fuente: Elaboración propia sobre Base de Datos Consolidada Global				

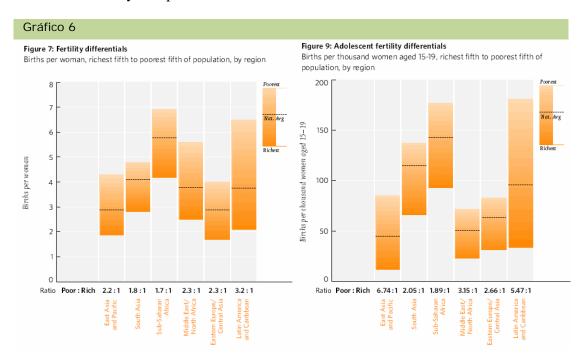
Estos países que ya se caracterizaran como "excluyentes" en el pasado (Filgueira F., 1998) han incorporado parte de la agenda minimalista de políticas sociales pro-pobres que ha permeado a la región en los últimos años (Sojo, 2003). Dados sus sistemas de protección social excluyentes, tal desarrollo es positivo pero su apuesta no parece orientarse a la creación de sistemas de base universal sino hacia políticas focalizadas extremadamente restringidas (Sojo, 2003). Ello constituiría una enorme oportunidad perdida al desaprovechar la ventana de oportunidades demográfica que, aún cuando reducida en comparación con sus pares de IDH, otorga casi 30 años de tasas de dependencia combinadas declinantes. Dicho bono demográfico implica que la proporción de población activa crecerá, disminuyendo la infancia y sin aún contar con un gran contingente de tercera edad. Ya sea mediante sistemas de subsidios a las modalidades contributivas o mediante la creación de pilares básicos no contributivos, el aprovechamiento del bono demográfico será mayor si desde ya se tiene clara la necesidad de fortalecer instrumentos de financiamiento solidarios y de diversificación de riesgo.²²

En estos países el riesgo social es esencialmente derivado de la exclusión de mercados laborales modernos, sistemas básicos de protección social y acceso a bienes públicos esenciales. El Estado Social puede hacer mucho para avanzar en los dos últimos problemas aunque no mediante modelos focalizados restringidos sino mediante arquitecturas de bienestar con vocación universal. Es esta vocación universal la que debe liderar el proceso de incremento de las capacidades fiscales del Estado y no esperar lo inverso: mejorar las mismas para financiar el Estado Social. Con todas sus carencias, el modelo brasileño puede en este sentido servir de ejemplo. A través del la ley, este Estado ha presentado el mayor incremento de la carga tributaria en los últimos 15 años, una inesperada disminución de sus atroces niveles de desigualdad y un importante crecimiento de programas y políticas sociales innovadoras de sumo interés (CEPAL, 2005a).

²² Ver en este sentido la discusión de Ana Sojo (2003) sobre alternativas para el financiamiento solidario y la diversificación del riesgo en los sistemas de salud y de seguridad social. Su postura advierte sobre la ilusión de evitar gasto actual ignorando la demanda sobre el gasto fiscal futuro que se hará presente. Su preferencia para solucionar este problema intertemporal se inclina por fortalecer los sistemas contributivos mediante el subsidio en materia de aportes a la población sin capacidad para aportar en montos, densidad y continuidad a dichos sistemas..

²³ A pesar de lo positivo que debe rescatarse de la experiencia brasileña en tanto expansión del gasto social y de la carga tributaria, deben recordarse dos advertencias realizadas por Afonso (2006): el incremento del gasto se apoya en iniciativas progresivas pero también en viejas estructuras regresivas, y el incremento tributario no ha seguido una pauta consistente con el crecimiento del PBI ni orientada predominantemente por la justicia tributaria.

A la evidencia hasta aquí presentada se debe agregar un factor más, anclado, alimentado y reproductor de la desigualdad y de los problemas de dependencia combinada planteados hasta aquí. Una de las razones fundaentales detrás de la alta desigualdad y de su persistencia en América Latina se encuentra en los enormes diferenciales en materia de fecundidad entre sectores más ricos y más pobres.



Este proceso es sumamente corrosivo de cualquier esfuerzo igualador en la región, y constituye un verdadero círculo vicioso del cual no es fácil salir. Ya habíamos hecho referencia a la clave explicativa de las altas tasas de dependencia combinadas de la región. La pieza que completa el desalentador cuadro esgrimido más arriba se encuentra precisamente en la evidencia recién presentada.

CAPÍTULO TRES La debilidad estatal

1. Estados nacionales superficiales

América Latina construyó a lo largo de su historia neocolonial hasta la crisis de 1929, Estados que solo pueden ser tipificados como débiles, o en la terminología que aquí propuse, como superficiales. Si por Estado se entiende la capacidad del poder central de operar sobre los sistemas de extracción y distribución de riquezas nacionales, nuestros Estados han sido superficiales. También es superficial el Estado nacional si por él se entiende la capacidad de ser soberanos frente a las presiones internacionales, provengan éstas de otros países, de instituciones trasnacionales (Iglesia, agencias internacionales de financiamiento, naciones centrales) y/o mercados internacionales. Finalmente, la debilidad del Estado se manifestaba también en la limitada capacidad de éstos para constituirse en agentes que monopolizaban la coacción estatal, como en cambio ocurrió en Europa a partir de la consolidación de los Estados-nación en el siglo XIX (Tilly, 1992) así como la incorporación tardía y asincrónica de los sectores populares a partir del proceso de modernización y urbanización de las sociedades durante las primeras décadas del siglo XX (Collier y Collier, 1991; Huber y otros, 1997).

La crisis de 1929 y el desarrollo de la llamada industrialización sustitutiva de importaciones permitieron un periodo de construcción estatal más robusto, el cual sin embargo presentaba también marcadas debilidades (ineficiencia estatal, dependencia externa, sectores exportadores de baja productividad) que se harían evidentes hacia finales de los años setenta, y darían paso a un impulso destructor de los débiles pero al menos existentes Estados Sociales, Estados Reguladores y Estados Empresarios que la región conoció entre 1930 y 1980, durante el período de surgimiento y auge de los MSI.

2. El Estado capturado y el Estado desmantelado

Un modo peculiar de política keynesiana se expresó en buena parte de los modelos de desarrollo en América Latina entre 1930 y 1970-80, con importantes diferencias nacionales. Nos referimos al modelo sustitutivo de importaciones (MSI), articulado teóricamente en el paradigma cepalino y en los aportes de Raúl Prebisch (1950). En dicho modelo, el Estado asumió un rol central en el proceso de desarrollo económico y social. Apoyado en las divisas generadas por productos primarios de exportación, los aparatos estatales de la región financiaron el crecimiento de industrias orientadas a la producción doméstica por la vía de subsidios y diversas medidas proteccionistas. Asimismo, el propio Estado cumplió el rol de absorber mano de obra excedente vía empresas públicas y también operó como proveedor de capital para obras básicas de infraestructura económica y social.

Dicho modelo permitió, en determinado contexto histórico, un importante proceso de modernización social y económica. De hecho la estrategia de desarrollo seguida por estos países durante este período responde a una fuerte contracción de los mercados mundiales durante el período interbélico, que indujo a la producción industrial doméstica. Esta empresa, sin embargo, fue realizada con sesgos sistemáticos en la distribución de los

beneficios de dicho desarrollo. Las políticas de bienestar presentaron un desarrollo limitado, orientado a los sectores urbanos y con cobertura preferencial o única para los grupos integrados al mercado de empleo formal. Los trabajadores rurales, el empleo doméstico y aquellos sectores de los mercados informales y secundarios se vieron excluidos de estos sistemas de protección. Sumado a ello, los sectores efectivamente protegidos en estos modelos presentaron claras pautas de estratificación en el acceso, rango de cobertura de riesgos y calidad de los beneficios (Mesa-Lago, 1991; Filgueira, 1998). Empleados estatales y de servicios accedieron en forma temprana a programas comprensivos de cobertura, en tanto trabajadores de "cuello azul" recibieron más tardías y limitadas formas de protección.

En los países de desarrollo medio y alto de la región, el modelo sustitutivo de importaciones se articuló a un sistema cuasi universal pero estratificado de políticas sociales (Filgueira F., 1998). La base política de sustentación fueron regímenes tanto autoritarios como democráticos pero en todos los casos impulsores de un modelo de "ciudadanía regulada" (Dos Santos, 1979) que o bien negaba a los beneficiarios la dimensión política de la ciudadanía o bien seleccionaba el *timing* de ingreso de los diversos grupos a los beneficios sociales así como la "densidad" de los mismos. En los países de menos desarrollo relativo, dado que el autoritarismo fue el régimen político predominante, el modelo de política social fue dual, lo que establecía la existencia de ciudadanos con privilegios relativos, por un lado, y por el otro, ciudadanos excluidos o portadores de derechos políticos y civiles nominales o formales (y casi ningún derecho de tipo social), cuyas dificultades para ejercerlos en la práctica eran notorias.

En América del Sur los patrones de desarrollo presentaron rutas más divergentes que en Centroamérica. En primer lugar, la política de tierras y las características de la producción exportadora adoptó formas distintas en función de los grados de autonomía de las estructuras estatales respecto a las clases altas, los procesos de modernización urbana y el nivel de industrialización existentes. También militó en esta autonomía el efecto del tamaño y fuerza de los movimientos sindicales, el posicionamiento de las clases medias y su articulación con los movimientos populares, y el grado de dependencia económica de sus economías.

En términos políticos, las características de los regímenes estuvieron definidas por los rasgos institucionales de los partidos que articularon las coaliciones sociales favorables al MSI, por los vínculos de dichas estructuras partidarias con sus bases sociales organizadas, y por las características socioestructurales de dichas bases, definidas a partir de las dimensiones de sus modelos de desarrollo. Los regímenes populistas se asentaron en partidos o en sistemas de partidos débilmente institucionalizados, vinculados corporativamente con bases sindicales controladas por los propios partidos populistas. A su vez, éstos lograron constituir alianzas con sectores protegidos del empresariado nacional. Algunos de estos países por sus dimensiones y por la profundidad de sus políticas de desarrollo, lograron impulsar organizaciones sindicales amplias y en algunos casos fuertemente centralizadas (Collier y Collier, 1991; Roberts, 2002). No obstante, existieron divergencias en las características de las políticas de bienestar desarrolladas. En algunos casos se alcanzaron formas de protección y cobertura

universales (Argentina) mientras que en otros se desarrollaron sistemas de protección más fragmentados (México).

Otros países contaron con regímenes más institucionalizados, donde los mecanismos de incorporación política de los sectores subalternos se produjeron por la vía de la presión desarrollada por partidos de raíz clasista, que lograron de forma momentánea coaliciones con partidos o sectores que integraban al pequeño empresariado orientado al mercado interno. Por lo general, estos países contaron con mercados internos de menores dimensiones, lo que limitaba el desarrollo de industrias más intensas en la utilización de bienes de capital, y los exponían de forma más directa a los shocks externos provocados por los cambios en los mercados internacionales, una vez finalizada la etapa de auge del MSI. A su vez, mientras que en algunos de estos países el desarrollo de sectores de enclave favorecía la organización de los sectores subalternos, en otros su economía de base agropecuaria neutralizó las posibilidades de sindicalización del campesinado y los sectores rurales bajos (Collier y Collier, 1991; Rueschemeyer y otros, 1992; Roberts, 2002). En estos países el desarrollo de políticas proteccionistas y de bienestar a cargo de partidos clientelares o de patronazgo también fue una configuración relevante para entender la articulación social y política del MSI (Collier y Collier, 1991; Rueschemeyer y otros, 1992).

Un primer caso desviado del patrón de desarrollo de la región es Paraguay. A diferencia del resto de los países, éste no experimentó un proceso de expansión exportadora ni una modernización de sus estructuras de producción, distribución o de propiedad (Rueschemeyer y otros, 1992). Como resultado, se mantuvieron intactos los vínculos tradicionales de las sociedades agrarias, lo que bloqueó cualquier proceso de industrialización (ya sea en forma temprana o tardía) a manos de una burguesía moderna capaz de disputar el dominio a los sectores altos tradicionales, y también contuvo la presencia de movimientos sociales urbanos subalternos capaces de pujar por la incorporación social y la apertura política.²⁴ Finalmente, el Estado mantuvo sus características más coercitivas, fundamentalmente en el ámbito rural, además de una nula autonomía política respecto de los sectores agrarios tradicionales.

Brasil, Colombia y Ecuador experimentaron un patrón de desarrollo común en un comienzo, a partir de su constitución en economías agroexportadoras de tipo intensivo. Este tipo de explotación generó mayor demanda de mano de obra, lo que aumentó el temor de las elites agrarias por la posibilidad de una pérdida potencial del control sobre el aparato estatal, limitando la apertura de su sistema político (Rueschemeyer y otros, 1992). Por un lado, Brasil llevó a cabo un proceso de incorporación social de tipo vertical, a partir de la presencia de un Estado fuerte, controlado por las elites agrarias (Rueschemeyer y otros, 1992; Collier y Collier, 1991). En este caso el proceso de incorporación de los sectores trabajadores y los movimientos urbanos logra ser controlado y disciplinado por las propias estructuras estatales. En efecto, el Estado adopta

²⁴ Como línea de largo plazo puede recordarse la Guerra de la Triple Alianza en que una coalición compuesta por gobiernos y fracciones políticas de Argentina, Brasil y Uruguay abortara un proceso de semi-industrialización inicipiente impulsado por los gobiernos paraguayos de Gaspar Rodriguez de Francia y de Solano López.

una modalidad distinta a comienzos de los años treinta. En un contexto de crisis mundial e industrialización tardía emerge un movimiento populista que introduce fuertes reformas sociales y logra enfrentarse a las elites agrarias tradicionales (Collier y Collier, 1991). Este movimiento controló el aparato represivo estatal y logró estructurar fuertes vínculos corporativos con los sectores trabajadores integrados, lo que frenó la constitución de un régimen democrático-liberal. Los intentos de apertura política y radicalización de las reformas sociales ocurridas a comienzos de los años sesenta por un partido populista de corte clasista serían abortados por un golpe militar apoyado por los sectores tradicionales y parte del gran empresariado emergente.

En el caso de Colombia y Ecuador, el proceso de incorporación de los sectores subalternos se dio bajo la forma de partidos clientelares (Rueschemeyer y otros, 1992). Si bien ambos países experimentaron procesos de industrialización tardía y menos intensiva que otros países de la región, la suerte del régimen también estuvo condicionada por la fortaleza de los sistemas de partidos que allí emergieron. En Ecuador, los partidos constituidos fueron institucionalmente débiles, no lograron ser controlados de forma total por las elites ni garantizaron la protección de sus intereses, lo que generó una trayectoria institucional inestable, la emergencia de democracias restrictivas y la irrupción de regímenes militares durante las décadas de los veinte, cuarenta y sesenta (Rueschemeyer y otros, 1992). En Colombia, por el contrario, la movilización e incorporación de los sectores trabajadores fue desarrollada por organizaciones partidarias estables y fuertemente controladas por las elites (Rueschemeyer y otros, 1992; Collier y Collier, 1991). Sin embargo, el régimen partidocrático dio signos de declinación durante los años cincuenta, generando regímenes autoritarios de tipo militar durante esa década. Dado que el proceso del MSI fue tardío y menos intenso que en otras zonas de la región, este país no experimentó los conflictos distributivos y las tensiones entre las clases que presenciaron los países del cono sur a partir de los años sesenta. La inexistencia de presiones por incorporación "desde abajo" así como la inexistencia de un contexto de movilización de los sectores urbanos beneficiados por el MSI, dio garantías para que se restituyera un sistema de partidos que garantizara a las viejas elites la protección de sus intereses luego del paréntesis autoritario (Rueschemeyer y otros, 1992).

Los casos de Argentina y Uruguay se caracterizaron por el predominio de economías exportadoras de carácter extensivo. En ellas las elites agrarias mantuvieron el control de la producción exportadora. Adicionalmente, este tipo de explotación generó menor demanda de mano de obra, y por lo tanto menos presiones de las elites agrarias para restringir la apertura política y la inclusión de los sectores subalternos (Rueschemeyer y otros, 1992). Si bien ambos países experimentaron tempranos procesos de modernización urbana, las características políticas de los regímenes fueron claramente diferentes. En Uruguay, a diferencia del caso argentino, el control económico y político de los sectores vinculados a la actividad agroexportadora se vio debilitado desde el comienzo por la fuerte inestabilidad política del país durante el siglo XIX, lo que ha llevado a la literatura historiográfica a dudar sobre la existencia de un Estado Oligárquico. Por esta razón, el aparato estatal uruguayo contó con niveles de autonomía mayores que el argentino respecto a sus elites agrarias.

Lo anterior explica también por qué en términos comparados los sectores económicos tuvieron una mayor debilidad que sus pares argentinos. Por lo tanto, mientras Uruguay pudo consolidar un sistema de partidos que incorporó de forma clientelar a los sectores subalternos, procesando reformas sociales significativas en el área urbana, el proceso reformista fue abortado en Argentina durante la primeras décadas del siglo XX. A diferencia del caso uruguayo, la incorporación social de los sectores subalternos se daría en la Argentina de forma tardía, durante los años cuarenta, mediante un movimiento populista que logró articular vínculos corporativos con los sectores trabajadores movilizados (Collier y Collier, 1991). A su vez, mientras la débil institucionalización del sistema de partidos en Argentina promovió el apoyo de regímenes autoritarios de forma reiterada por parte de la elite agraria (Gibson, 1996), en Uruguay la incorporación de las mismas elites a un sistema de partidos orientado clientelarmente y capaz de estructurar a la sociedad en torno de cortes verticales, garantizó la estabilidad política democrática, por lo menos hasta la agudización de los conflictos distributivos a partir del agotamiento del MSI en los años sesenta y setenta. Asimismo, tanto bajo la forma de intermediación política populista como bajo una modalidad más institucionalizada, ambos países lograron avanzar hacia la constitución de sistemas de protección social con criterios universales tanto en la extensión de los beneficios como en los niveles de cobertura (Filgueira F., 1998). Simultáneamente, el patrón de vínculo extensivo de la propiedad rural, el predominio de las viejas oligarquías agrarias, y el carácter poco organizado de los sectores rurales bajos, limitó el desarrollo de reformas sociales y políticas redistributivas en el área rural.

En Chile, Perú, Venezuela y Bolivia, el patrón de desarrollo estuvo pautado por la existencia de economías de enclave donde la explotación y producción de exportación estuvo concentrada en determinadas zonas geográficas (Rueschemeyer y otros, 1992). La expansión de este tipo de economía de exportación generó, por un lado, un menor control del poder por parte de las elites agrarias, una mayor competencia dentro de las elites, a la vez que condiciones más favorables para la organización y articulación de la acción colectiva por parte de los sectores trabajadores (Rueschemeyer y otros, 1992). En este sentido, la emergencia temprana de una clase trabajadora geográficamente concentrada, con una alta propensión a organizarse, en combinación con el déficit de hegemonía de las elites agrarias, produjo el crecimiento de partidos de masas radicales (Partido Comunista en Chile, Acción Democrática en Venezuela, Movimiento Nacionalista Revolucionario en Bolivia), que promovieron alianzas entre sectores medios y trabajadores. Estos partidos articularon demandas de inclusión política y demandas de reformas sociales radicales, todo lo cual fue percibido como un peligro por parte de las elites. Este panorama explicaría la alta inestabilidad política y la implementación de regímenes autoritarios, fundamentalmente en Bolivia y Perú (Rueschemeyer y otros, 1992). En Chile, la institucionalización de una competencia política donde las clases altas lograron una inserción exitosa en la arena partidaria, dotó de estabilidad al régimen, al menos hasta el golpe militar de 1973. Este contexto, a diferencia del caso boliviano y peruano, ambientó proyectos reformistas de base estatal, expandiendo las políticas de bienestar y medidas redistributivas desde mediados de los años cuarenta mediante experiencias de coalición de partidos de izquierda (Kurtz, 2002). En Venezuela se logró la institucionalización de una democracia formal y un sistema político bipartidista, excluyente, cupular, en que dos fuerzas políticas (Acción Democrática y el Comité de Organización Política Electoral Independiente) lograron incluir sectores económicos clave así como obtener el control sobre los sindicatos.

El patrón de desarrollo de los países centroamericanos se caracteriza por la existencia de una ruta principal (que incluye buena parte de los casos), y por la presencia de casos desviados. Suscintamente, los países centroamericanos adolecieron de estructuras estatales con baja autonomía vis à vis los sectores agrarios altos, y de una debilidad estructural de los sectores trabajadores urbanos a partir de un proceso tardío de modernización urbana y menos profundo que en otra zonas del continente. Asimismo, los sectores campesinos tuvieron escaso capital político para movilizarse y establecer alianzas con otros sectores subalternos. A su vez, la injerencia del capital extranjero y del gobierno norteamericano debilitó el control estratégico sobre los recursos económicos por parte del Estado, afianzó los componentes más represivos de las estructuras estatales y neutralizó la organización y movilización de los sectores subalternos. Como resultado, la norma fue la existencia de regímenes autoritarios apoyados por ejércitos militares financiados desde afuera o sostenidos por fuerzas de ocupación. Asimismo, los MSI de estos países se caracterizaron por su debilidad endémica, llevando adelante procesos de industrialización parciales, escasamente extendidos a lo largo de la cadena de producción, con economías agroexportadoras donde predominó el monocultivo controlado por elites rurales o empresas transnacionales.

Las sociedades centroamericanas se caracterizaron por patrones de "modernización conservadora" señalados por Barrington Moore (Moore, 1966). Por un lado, se registran oligarquías agrarias fuertes que establecieron vínculos precapitalistas (de tipo represivo) con el campesinado. A su vez, los sectores rurales bajos contaron con débil capacidad de movilización y organización de sus intereses (Rueschemeyer y otros, 1992). En dichos países, esta relación se desarrolló sobre todo en las economías de plantación de las zonas rurales, donde se ubicaban los productos de exportación, principalmente el café. Paralelamente, el Estado se convirtió en aparato represivo (desde su consolidación en la última parte del siglo XIX) y afirmó las relaciones subordinadas en torno de la organización de la propiedad de la tierra, desestimulando la organización y constitución de los sectores subalternos en el área laboral. A esta casi nula representatividad en el aparato estatal del sector trabajador y de los movimientos sociales activos, debe sumarse la influencia externa, la del capital extranjero y la de los gobiernos de los países desarrollados, fundamentalmente el de los Estados Unidos (Rueschemeyer y otros, 1992). Eventualmente, grandes empresas extranjeras y sectores de la burguesía transnacional lograron un importante control sobre la producción de rubros clave de exportación, así como la inserción e influencia sobre las propias estructuras y funciones primarias de los propios Estados. Un ejemplo de esto es su influencia en alguno de estos países en el armado y constitución de ejércitos nacionales profesionales.

En síntesis, estos factores coadyuvaron a la existencia de una estructura de clases desfavorable para la organización de los sectores populares, un Estado represivo con baja autonomía *vis à vis* los sectores más fuertes de la sociedad tradicional (oligarquias agrarias) y respecto a sectores transnacionales que tenían, además, una alta injerencia en

las economías domésticas (Rueschemeyer y otros, 1992). Esto provocó que países como Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras contaran con pocas posibilidades para desarrollar regímenes democráticos liberales e impulsar la incorporación social de los sectores subalternos. En palabras de algunos autores (Rueschemeyer y otros, 1992; Stephens y otros, 1997), el pacto interclasista que garantizó la apertura del régimen a la competencia política, por un lado, y la incorporación de los sectores subalternos a la arena política que tuvo lugar en Europa (y de forma parcial en otros países del continente), por el otro, no lograron formar parte de la *polity* de estos países.

No obstante, si bien esta regularidad es común a los cuatro países, las características de los regímenes autoritarios así como el equilibrio de poder entre los actores, son distintos a raíz de la presencia de antecedentes sociohistóricos también distintos (Mahoney, 2001; Rueschemeyer y otros, 1992).

Por un lado, Guatemala y El Salvador contaron con oligarquías agrarias más fuertes, centralizadas, capaces de lograr un control directo de las estructuras estatales (Rueschemeyer y otros, 1992). En el caso de Guatemala, la concentración intensiva de la tierra así como una distribución caracterizada por la gran extensión, lograron darle a la oligarquía agraria un importante control sobre la estructura estatal (Mahoney, 2001). En el caso de El Salvador, si bien las extensiones de las plantaciones eran de menor extensión, existió igualmente una alta concentración de las tierras a partir de políticas desarrolladas durante el siglo XIX por los gobiernos liberales, fundamentalmente el de Rafael Zaldívar (1876-1883) (Mahoney, 2001). Más allá que en El Salvador se dieron mejores condiciones para la organización del campesinado y se constituyeron relaciones laborales menos coercitivas que en Guatemala, en ambos países existió un panorama propicio para una intensa polarización de clases y para el control por parte de las oligarquías agrarias del aparato estatal (Mahoney, 2001).

Este patrón de desarrollo generó algunas condiciones que ambientaron intentos de apertura democrática, en la que militaron sectores campesinos organizados así como formas primarias de sindicalización urbana y movimientos sociales. Sin embargo, estos intentos de apertura política y reformismo fueron bloqueados por los sectores agrarios altos y el ejército (Mahoney, 2001; Rueschemeyer y otros, 1992). En Guatemala, la existencia de una serie de administraciones reformistas que procuraron impulsar las primeras reformas sociales y expandir los derechos políticos durante los años veinte, fueron interrumpidas por el quiebre autoritario posterior a la crisis del 1929 (dictadura de Ubico entre 1931 y 1944). Estas experiencias reformistas fueron retomadas con mayor fuerza en los años cincuenta por los gobiernos de José Arévalo y sobre todo de Jacobo Arbenz, que incluyó la reforma agraria y la activa movilización del campesinado. Un golpe de Estado inauguró un régimen autoritario que persistió durante las siguientes décadas (Mahoney, 2001; Rueschemeyer y otros, 1992; Yashar, 1997). En El Salvador también se desarrolló un impulso reformista durante la gestión de Romero Bosque a fines de los años veinte. Además de impulsar reformas sociales que beneficiaron a sectores trabajadores urbanos, Romero generó condiciones para expandir los derechos políticos y la apertura a la competencia electoral (Mahoney, 2001). El ascenso del gobierno reformista de Araujo (1931) en elecciones abiertas abrió paso a un golpe de Estado apoyado por los sectores altos y el ejército. Los campesinos movilizados fueron duramente reprimidos, inaugurando un régimen autoritario que gobernó hasta mediados de los años cuarenta (Mahoney, 2001).

En Nicaragua y Honduras, la ruta autoritaria tuvo otras características. En estos países, las oligarquías agrarias eran más débiles a raíz del fuerte conflicto con correlatos territoriales dentro de las elites que se extendió durante el siglo XIX (entre sectores librecambistas y conservadores). De tal manera, no se generaron condiciones para la presencia de un control centralizado del Estado por parte de la oligarquía agraria (Rueschemeyer y otros, 1992). En contrapartida, en estos países el capital extranjero y el gobierno estadounidense tuvieron su máxima injerencia en la región, no solo controlando directamente el aparato de Estado sino la propia producción y distribución de los principales productos de exportación. En este sentido, la existencia de oligarquías agrarias fragmentadas y en el caso de Honduras de una economía diversificada donde junto a la plantación de café se desarrolló la del cereal y la de la banana (que fomentó la producción a pequeña y mediana escala), produjeron condiciones para la emergencia de una ruta "liberal reformista", tal como la que existió en Costa Rica (Mahoney, 2001). Sin embargo, la intervención directa de los Estados Unidos y el control externo de importantes empresas de producción de alimentos, fortaleció las características represivas de las estructuras estatales, debilitando o neutralizando la organización del campesinado (Mahoney, 2001). Esto consolidó la existencia de regímenes autoritarios del tipo personalista o dinástico, donde los intentos de apertura democrática no estuvieron presentes.

Finalmente Costa Rica, constituye el caso desviado en cuanto a trayectoria de desarrollo centroamericano refiere. A lo largo del siglo XX, Costa Rica fue el único país centroamericano capaz de desarrollar un régimen poliárquico estable, que garantizara la competencia política y una participación social extendida (Yashar, 1997). En Costa Rica se procesaron reformas liberales similares a las desarrolladas en otros países centroamericanos en la segunda mitad del siglo XIX. No obstante, a diferencia de las reformas ocurridas en otros países donde se expandieron las tierras de plantación y desarrollaron formas intensivas de explotación, en Costa Rica las elites políticas implementaron políticas de tierras proclives a la subdivisión de la propiedad rural, a la producción en pequeña escala y a la aparición de farmers como agentes de desarrollo rural (Mahoney, 2001). Asimismo, las características liberales del Estado costarricense configuradas desde fines del siglo XIX plasmaron en la construcción de un aparato estatal que careció de los rasgos represivos de los restantes Estados centroamericanos (Mahoney, 2001; Rueschemeyer y otros, 1992). La ausencia de una oligarquía rural dominante generó condiciones para la autonomía estatal respecto de los sectores altos, así como un terreno propicio para la organización y movilización de los sectores subalternos, ya sea en el ámbito rural como en el espacio urbano, a partir de las primeras décadas del siglo XX (Rueschemeyer y otros, 1992). A su vez, la temprana política redistributiva en materia de tierras garantizó la existencia de una estructura de clases menos polarizada, generando condiciones para la apertura política y la incorporación social de los sectores subalternos que cristalizaran después de la guerra civil de 1948, tras un período de reformas moderadas durante la década de los cuarenta (Rueschemeyer y otros 1992; Yashar, 1997).

En la mayoría de los países latinoamericanos tres fueron los actores clave del MSI: Estado, empresas industriales nacionales y trabajo sindicalizado (Filgueira F., 1998). Al mismo tiempo se ha establecido dos tipos de matices a esta afirmación general, a la que propongo se le sume un tercero. Por un lado, en algunos países se llevaron a cabo las etapas avanzadas del proceso sustitutivo sobre la base de la complementación entre empresas multinacionales, Estado y empresa privada nacional (Avelãs Nunes, 1990), siendo el caso de Brasil el mejor ejemplo de este tipo de modelo. El segundo tipo de excepción está dado por países como Venezuela o México, que incluyeron en el sistema de alianzas desarrollista al sector competitivo nacional, obteniendo a cambio dos ventajas operativas: menores costos de transacción y baja deslealtad política del eslabón más fuerte de la economía (Errandonea, 2006). Finalmente, la tercera excepción se encuentra en los países donde las empresas multinacionales, en lógica de enclave, tendieron a abortar o a limitar los impulsos desarrollistas industrializadores, como sucedió en países centroamericanos (Cardoso y Faletto, 1979).

Sumado a estos tres actores (y sus variantes y combinaciones), se encuentran otros tres actores clave que dan contenido y dinámica a la política de construcción del Estado de este momento histórico latinoamericano. En efecto, un cuarto actor fundamental en este modelo de desarrollo estuvo dado por las expresiones políticas bajo la forma de partidos y movimientos sociales con pretensiones de gobierno, sea en su forma de movimientos populistas, partidos clientelares reformistas o partidos de izquierda de raíz clasista (Collier y Collier, 1991). El quinto actor que no puede dejar de considerarse en la matriz política del MSI es el estamento militar, el que cumplió a lo largo del siglo XX un papel clave no sólo como grupo e institución con poder en la arena política sino como capa gobernante en muchos de estos países (Rueschemeyer y otros, 1992). En algunos casos, el estamento militar actuó como institución que canalizó los intereses de las viejas oligarquías exportadoras o los grupos transnacionalizados que dominaban los sectores de enclave de las economías nacionales. Finalmente, un actor fundamental por su peso político y económico en todas las experiencias nacionales de "desarrollo hacia adentro" estuvo dado por las elites agrarias, que si bien no formaban parte explícita del triángulo entre Estado, sindicatos y empresas, financiaban, controlaban y definían los límites de los avances de las diversas variantes del MSI.

El peso del Estado, y especialmente de la nómina estatal en la economía, creó un funcionariado público con importante cuotas de poder e intereses, articulado con parte de las elites políticas que administraron el Estado. Pero si en algunos pocos países de América Latina éste fue un Estado de casi todos, en la mayor parte de la región estos Estados y sus funcionarios operaron como botín clientelar y patrimonial de una fracción minoritaria de la población, la mitad en el mejor de los casos y una pequeña elite en buena parte de la región. Una clave fundamental para entender la dinámica y comportamiento político de estos aparatos estatales era que éstos no estaban orientados por principios de escasez y eficiencia. Ello puede parecer paradójico dada la pobreza relativa de nuestras naciones. Pero la forma de lidiar con la escasez en buena parte de

estos Estados se tramitó por la vía de excluir de los beneficios a la mayoría de la población.

El principio presente en la planificación y distribución de recursos entre la población protegida por la alianza era más el del poder y la presión que el de la escasez y su administración, dando lugar así a un tipo de legitimidad definida como "sustantiva" (Cavarozzi, 1991). A su vez, dado el papel del Estado en esta lógica distributiva, resulta claro que el mismo era el botín a conquistar y utilizar en forma fragmentaria y patrimonial, por lo cual cualquier partido u organización que pretendiera contar con oportunidades políticas de gobierno, debía llegar y utilizar el aparato estatal con estos fines.

En vez de burocracias de "servicio civil autónomo", lo que más bien emergió a nivel del aparato de Estado fueron un conjunto de profesionales ocultos de la política (en el mejor de los casos) o bien un conjunto de representantes directos de las elites económicas (en el peor de ellos). Se afirma en un documento reciente del Banco Interamericano de Desarrollo: "El Estado en América Latina ha padecido históricamente debilidades estructurales que lo han convertido en un actor poco capacitado para jugar con éxito el papel que se le atribuía (...). Dos razones son causa de su debilidad estructural: por un lado, una base fiscal insuficiente, fruto de la inexistencia histórica de un pacto redistributivo con los receptores de las rentas más altas; por otro lado, la "captura" de los recursos fiscales y del propio aparato estatal por intereses particulares que acumulaban el poder político y económico" (BID, 2006 b: 3-4).

Por su lado, las empresas, protegidas y dirigidas prioritariamente al mercado interno (sobre todo en la etapa inicial del MSI), iniciaron un período de auge expresado en el crecimiento sostenido del PBI industrial en el PBI nacional. La contracara de esta situación residió tanto en empresas que trasladaban el aumento de costos fijos o variables al consumo como en empresarios rentistas, en connivencia muchas veces con gobiernos que trataban a los bienes públicos como si fueran propios. Este empresariado rara vez interpretó a la democracia como un sistema de expansión de la ciudadanía, sino más bien como un mecanismo para atender las pujas distributivas entre quienes eran necesarios para su renta: trabajadores y consumidores del triángulo sustitutivo de importaciones.

Por último, el trabajo formal, urbano y sindicalizado, fue igualmente beneficiario de este modelo a través de una política de ingresos y de bienestar (Filgueira y Filgueira, 1997). Pero este no fue un sindicalismo basado en un modelo abierto de industrialización con hegemonía de clase obrera de "cuello azul", sino un sindicalismo articulado a pequeñas y medianas industrias orientadas a un mercado interno protegido y a funcionarios y trabajadores de "cuello blanco" del Estado y de los servicios privados de y para las clases medias que, en diferentes grados, se habían desarrollado en la región. Es

²⁵ Ninguno de estos sindicalismos generó una alianza rojo-verde como la que se hizo presente en los países de orientación socialdemócrata en la Europa escandinava. Y de hecho la mayoría de estos sindicalismos no estaban articulados por o con partidos de izquierda como en Europa continental, sino con movimientos y partidos populistas muchas veces estructurados verticalmente con el aparato estatal. Por ello sus presiones

obvio que de todas maneras se trata de un benficiario menos potente que el constituido por las empresas sustitutivas.

Este MSI (con sus variantes nacionales), estaba entonces orientado a sectores urbanos, empresas registradas y al trabajo formal, a la vez que establecía "ganadores" y "perdedores", incluidos y excluidos. Entre los ganadores figuran el empleo público y privado, que en los modelos de bienestar más robustos se benefició de una representación monopólica frente al Estado, aumentos salariales, cobertura médica, seguros por desempleo, vejez, accidente de trabajo, incapacidad; y la empresa local, que logró sustraerse al juego de la competitividad y monopolizar el mercado interno. A su vez, beneficiados con los subsidios y las altas tarifas arancelarias, los empresarios aceptaron tanto la intervención del gobierno como el papel activo del trabajo; a cambio de la protección del mercado externo, ya no necesitaban luchar por mantener bajos los salarios. A este grupo de ganadores se sumaron, también y tal lo adelantado, las diversas elites estatales.

Entre los perdedores o excluidos, figuran los sectores agro-pecuario-mineroexportadores, los productores rurales y los trabajadores de ese medio. No todos estos "perdedores" carecen de poder, influencia y prestigio (Errandonea, 2006). El sector terrateniente y exportador mantiene cuotas importantes de poder, nada menos que detenta la renta sobre la tierra (poder económico). Pero decimos que se trata menos de un perdedor que un "tutor y tolerador poderoso y prestigioso" de mucha influencia social y política. Las divisas generadas por el sector agro-exportador ayudaban a financiar el crecimiento de las industrias y de la burocracia vía tributación del Estado, lo que lo constituyó en un poderoso actor de veto en instancias de caída de los precios internacionales, limitando la transferencia de la renta agraria (O'Donnell 1979; 1997a). A diferencia de las industrias, el sector primario-exportador no podía transferir el aumento de los costos al precio final dado que el comportamiento de los precios internacionales resultaba inelástico a las demandas locales. Sin embargo, los terratenientes, aún cuando estaban fuera del "triángulo sustitutivo", toleraron bien la industrialización a cambio de que las organizaciones sindicales no se extendieran al sector rural y que se dejara intacta la propiedad y tenencia de la tierra. Por su lado, los trabajadores rurales sobrevivieron en la intemperie, con estatutos nominales de protección al peón rural sin demasiado impacto real en sus condiciones de vida (Filgueira y Filgueira, 1997).

3. Las transformaciones recientes y la persistencia de la debilidad estatal

El fin del MSI, y el consiguiente agotamiento de sus bases fiscales y de legitimación, supuso la caída del Estado empresario, la mutación del Estado regulador, y el desmantelamiento parcial del viejo Estado Social, el cual, junto a sus clientelas tradicionales, se enfrenta a las nuevas condiciones y los nuevos actores del sistema económico global, en el marco de cambios políticos significativos, como es el caso de la aparición de los regímenes burocrático-autoritarios y su posterior transformación a

eran fragmentarias, de base angosta, corporativas cuando no de naturaleza abiertamente clientelar, corrupta y patrimonial.

70

regímenes democráticos. Para esta retirada del Estado interventor, los Estados latinoamericanos contarán con tres olas adaptativas en materia social: limitación fiscal, fondos de emergencia, y finalmente reforma estructural de corte liberal.

Entre 1980 y 1989, el Estado latinoamericano (con sus matices y diferencias nacionales ya esbozadas) se redujo en esfuerzo fiscal, y lo hizo tanto en los países de mayor desarrollo relativo como en aquellos países con Estados embrionarios y estructuralmente débiles.

En el plano fiscal, la crisis crónica de la balanza de pagos, el aumento de importantes materias primas y el encarecimiento del crédito internacional sumado a una nueva influencia en el plano de los organismos multilaterales de crédito, ambientaron la adopción de programas ortodoxos en materia macroeconómica bajo los objetivos de reducir el gasto público, controlar la inflación y estabilizar las monedas nacionales. Estas acciones tendientes a la estabilización de las economías fueron las primeras medidas consideradas necesarias para "poner la casa en orden", esto es, para detener la caída estructural de las economías emergentes y reencauzar el desarrollo regional sobre bases estables (Williamson, 1990).

Esta retracción fiscal es acompañada y sucedida por una proliferación de modalidades *ad hoc*, que incluye préstamos internacionales orientados a la acción social focalizada, partidas para la provisión de infraestructura y programas de alivio social relacionado con la crisis y el ajuste estructural de las economías de la región, a la espera de un "goteo" o "derrama" que habría de llegar cuando el nuevo modelo económico diese sus frutos.²⁶ La última de las mencionadas etapas adaptativas llevada adelante por los países de la región se asocia a un paradigma liberal más consistente y ambicioso en términos de reformas estructurales, que procura transformar la misma matriz de prestaciones sociales de la región.²⁷

_

²⁶ Estos fondos de emergencia eran coyunturales por definición, y no se apoyaban en la inmensa mayoría de los casos en fuentes genuinas de recursos. Entre 1988 y 1993 pueden identificarse la creación e implementación de 45 fondos de emergencia social. Tan sólo en 1990 unos 7 países adoptan esta modalidad, en tanto en algunos países (especialmente los de menor desarrollo relativo) pueden identificarse tres, cuatro y hasta cinco fondos de emergencia e inversión social parcialmente superpuestos o consecutivos en un mismo país (CEPAL, 1994). El control democrático, la sustentabilidad, la eficacia y la capacidad real de focalización de estos fondos, fueron en la mayoría de los casos pobre, y si bien los mismos contribuyeron a aliviar en algunos casos en forma importante la situación de una fracción no menor de la población vulnerable (rara vez lo más pobres de los pobres), evidenciaron a poco de andar que los mismos representaban una solución liliputiense para un problema de proporciones goliathicas, y durabilidad estructural y no coyuntural. Tal vez el legado más útil de estos fondos fue hacer patente y transparente la enorme inequidad del gasto y de los servicios sociales en América Latina e iniciar en forma tímida el embrión de una idea que hoy parece adquirir: completar o avanzar hacia la meta de universalizar o al menos llegar con algún servicio donde antes nada había. Tal vez su peor legado fue la dependencia de fondos externos y sus consecuencias a futuro, combinado con la ausencia de efectos en materia de capacidad burocrática y tecnocrática instalada en los países.

²⁷ En palabras de Paramio (2004): "la estrategia básica de las reformas estructurales pasaba por reducir no solo la intervención del Estado en la economía –los subsidios y aranceles que distorsionaban los mercadossino las propias dimensiones del Estado (...). En conjunto, por tanto, las reformas estructurales suponían una drástica reducción de los recursos del Estado, que afectaba inevitablemente su capacidad para paliar los efectos de situaciones económicas adversas".

Por otra parte, el creciente desempleo, informalización y subempleo que expandió sus impactos sobre todo durante los años noventa, destruyó las bases de pertenencia de buena parte de los sectores otrora integrados a modelos corporativos de corte laboral (cajas de retiro, obras sociales de salud, seguros de enfermedad por ocupación, etc.). Asimismo, la promesa de incorporación de viejos sectores excluidos del antiguo MSI (trabajadores rurales e informales urbanos) tampoco se materializó en la mayoría de los países, dado el pobre desempeño de la actividad económica. En suma, dado el tipo de respuestas estatales y los cambios en el mercado de trabajo, sobresale como rasgo fundamental una estructura social fragmentada, en la cual se incrementa la vulnerabilidad de las viejas corporaciones y los sectores medios, al mismo tiempo que se sostienen altos niveles de pobreza y exclusión, todo esto en un marco de profundas desigualdades.

A partir de aquellas respuestas espasmódicas y de corto plazo en materia social (en tanto "redes de seguridad" para atender los costos del ajuste estructural), con el paso del tiempo se fue conformando en la región un nuevo paradigma de política social llamado "emergente" (Franco, 1996). En éste, focalización, descentralización, privatización y un *mix* público-privado se combinaron como piezas de un único modelo e inspiraron las reformas privatizadoras (de pensiones, de mercados internos y mercados de aseguradoras en salud, y de *vouchers* educativos), los avances en la descentralización y terciarización (de prestadores en educación y salud), así como una fuerte tendencia a concentrar los recursos del gasto social sólo en los sectores más pobres de población. Este proceso se fue dando en un contexto donde el gasto social aumentó de modo significativo al menos en comparación a los niveles alcanzados en la década perdida.

En Repetto (2004) se trazan los rasgos fundamentales de estas líneas de reforma. La descentralización se constituyó en una idea-fuerza dominante de las reformas sociales durante los años noventa, al postularse como alternativa del centralismo que había caracterizado los sistemas de política social latinoamericanos durante la segunda posguerra, en particular en lo que refiere a los servicios de educación y salud. A través de la descentralización se buscó acercar las soluciones a los problemas reales, ubicados muchas veces en el plano territorial. A veces combinada pero siempre en tensión con ellas, la descentralización de los servicios sociales se ligó a otras descentralizaciones que han ido cobrando forma en la región en tiempos recientes, como son los casos de descentralización política, fiscal y administrativa.

En cuanto a la *privatización / desregulación* de la seguridad social se dio en medio de un contexto de crisis estructural de los mercados laborales de la región. Los cambios más significativos se plasmaron en el plano de los sistemas previsionales, abriendo las puertas a una activa participación privada y fomentando la capitalización individual de los aportantes, en detrimento de los antiguos esquemas de pensiones ligados a esquemas de reparto. Las reformas acentuaron las ideas de libertad individual y de ahorro nacional en el sentido, respectivamente, de que los usuarios no quedaran cautivos

_

²⁸ Muchos y muy valiosos han sido los aportes de diversos colegas a la comprensión de las principales transformaciones de la política social latinoamericana en tiempos recientes. En Filgueira y otros (2006) y Andrenacci y Repetto (2006) se sintetizan aspectos importantes de esa literatura.

de cierta forma de gestión de servicios, y de que sus aportes sirvieran para aumentar los niveles de ahorro interno de los países latinoamericanos (tanto como para elevar la calidad de la prestación). También los seguros de salud y demás aspectos asociados a la protección de los trabajadores formales fueron afectados por los aires de la reforma, en particular en un esquema de cambio ligado a las agendas favorables al mercado de los equipos económicos de los gobiernos de la región.

La focalización resultó en los últimos años la estrategia dominante para aquella concepción que limitaba la política social a la lucha frente a la pobreza, en particular a la extrema pobreza o indigencia. Se trató de un enfoque inspirado en la restricción de recursos fiscales, y basado en la crítica formulada a los servicios sociales de carácter universal; en particular, al modo en que los recursos destinados a los mismos eran captados por los sectores medios organizados. Mecanismos de focalización individual, por grupo vulnerable o ámbito territorial emergieron con fuerza en la agenda de reformas de la institucionalidad social, generando nuevas burocracias creadas *ad hoc* en los procesos concretos de reformas.

Más recientemente, la respuesta creciente por parte de los Estados y de los regímenes políticos latinoamericanos ha sido la creación (o mutación en el caso de supervivencia de los viejos fondos de emergencia social) de programas de transferencia condicionada de ingresos, fuertemente focalizados y que ofrecen una renta mínima no contributiva con exigencia de contraprestación familiar bajo la modalidad de asistencia a centros de salud y educación de hijos para fortalecer o recrear mecanismos mínimos de integración social.²⁹

Sintéticamente, pues, América Latina presenta a inicios del siglo XXI un complejo sistema de política social, expresión de múltiples factores, y más concretamente, resultado de lo que sucede en el ámbito político. Más allá de muchos matices nacionales, desde una perspectiva global puede afirmarse que en la región se observa un corporativismo persistente combinado con una reforma liberal que "descrema" o abre las puertas al "descreme" de los viejos mecanismos corporativos de solidaridad vertical. Asimismo, sobresalen diversas expresiones de asistencia focalizada de "emergencia social". El resultado es, entonces, un "edificio del bienestar" de tres pisos: un primer piso de programas focalizados no contributivos, de transferencia de renta y contraprestación familiar (más programas acotados en magnitud, cobertura y duración de corte integral); un segundo piso donde priman las corporaciones remanentes del viejo modelo en retirada, o bien desfinanciadas, o bien con capacidad de persistir en sus privilegios y no acatar al mercado; y un tercer piso donde destacan mercados de seguros privados de salud y jubilación, y se observa la expansión del rol privado y mercantilización parcial de la educación para los sectores medios con capacidad de pago.

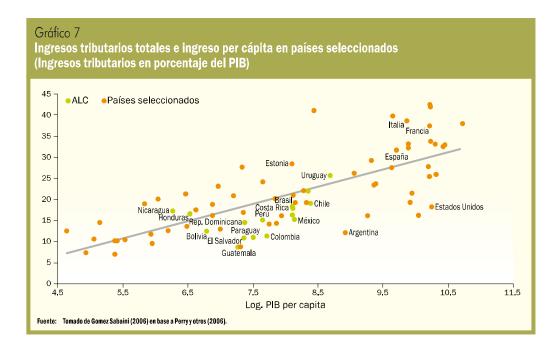
potencial para aumentar (aunque sea levemente) el capital humano de los menores.

²⁹ Programa Jefes y Jefas en Argentina, PANES en Uruguay, Bolsa Familia en Brasil, Progresa/Oportunidades en México, entre otros. Estos programas son diferentes de los fondos de inversión social. Si bien son temporales y también se apoyan en ciertos casos en endeudamiento externo, se orientan menos a la inversión en infraestructura y más al traspaso de renta directo a la familia pobre o indigente, con

4. El Estado fiscal superficial

Dentro de las funciones básicas del Estado, la función recaudadora también ha constituido una debilidad estructural de los Estados latinoamericanos. Tal vez una de las características más destacada de los Estados es su histórica baja capacidad para recaudar dinero de la población. A la debilidad estructural del Estado en términos de capacidad administrativa se suman tanto el poder de las clases altas para autoexcluirse de la normativa fiscal como las debilidades técnicas y de recursos humanos de los sistemas impositivos latinoamericanos.

Se pueden identificar a grosso modo tres grandes períodos en el desarrollo de los sistemas fiscales latinoamericanos. El primero, propio de la etapa neo-colonial, está marcado por un bajo peso formal del Estado en tanto recaudador, respondiendo al bloqueo que los sectores oligárquicos colocaron sobre lo aparatos estatales, limitando expresamente su capacidad de gravar la riqueza nacional fuertemente concentrada en pocas manos. La etapa de mayor expansión del aparato recaudador del Estado se ubica en la etapa sustitutiva de importaciones y lo hace sobre la base de dos instrumentos: el impuesto a las exportaciones e importaciones, y un sistema de aportes laborales apoyado en la expansión de los sistemas de seguridad social. A estos dos grandes instrumentos lo acompaña un tímido intento de gravar la ganancia empresarial y la renta, y la aplicación del impuesto al consumo. Los gravámenes formales a la renta llegaron a ser bastante altos, aunque la recaudación real nunca lo fue. La última etapa, iniciada en los años setenta y ochenta y presente hasta fin de siglo, retrae notoriamente el rol de la recaudación aduanera, los intentos de extender el impuesto a la renta empresaria o personal, y se apoya crecientemente en los impuestos al consumo mediante el Impuesto al Valor Agregado (éstos pasan de un promedio de 9 a 1, de casi 15% de imposición, y se extiende notoriamente su aplicación). Todas estas etapas, aún la del MSI, comparten tres características: una baja carga relativa formal en relación a su PBI, un alto nivel de evasión y una nula o regresiva pauta redistributiva.



Los países de América Latina se colocan casi siempre por debajo de la línea de regresión, presentando un ingreso tributario por debajo del promedio que le correspondería dado su PBI per cápita. Goméz-Sabaini indica que el déficit de ingresos tributarios de América Latina basado en un análisis de regresión de este tipo, genera una brecha entre la recaudación real y la potencial de casi 5 puntos porcentuales sobre el PBI. En otras palabras, para el nivel promedio del PBI regional deberíamos contar con una recaudación promedio no del 16% del PBI sino del 21%. Hoy para los países desarrollados el guarismo es aún mucho mayor: 28% del PBI.

Ahora bien, el problema de América Latina no se reduce solamente a su baja carga tributaria sino también a cómo la misma está distribuida. Y ello, al menos, en dos dimensiones relevantes. La primera y más evidente, refiere a la carga tributaria y su efecto distributivo en materia social. Pero también existe otro aspecto distributivo de la carga social que interesa destacar: lo relativo a qué impuestos son los ejes generadores de la recaudación. Ello es importante no sólo porque nos dice mucho acerca de la equidad tributaria sino también porque nos habla acerca de la madurez y capacidad institucional de los sistemas tributarios. Hay impuestos fáciles de recaudar y otros más difíciles. Una concentración en los tributos fáciles sugiere un bajo desarrollo de las capacidades tributarias estatales. Consideremos este punto en primer lugar manteniendo la comparación con los países desarrollados.

Tabla 11. Comparación de la estructura tributaria de América Latina y el Caribe respecto a los países desarrollados. (En % del PIB)								
Impuesto	América Latir	na y el Caribe	Países desarrollados					
Impuesto	1990-1999	2000-2005	1991-2000					
A la renta	3,5	3,4	9,7					
Personas físicas	0,7	1,6	7,1					
Personas jurídicas	1,8	1,9	2,3					
A la propiedad	0,4	0,7	0,8					
A la seguridad social	2,7	2,8	7,8					
Sobre bienes y servicios	6,5	7,6	9,5					
IVA	4,0	5,4	6,5					
Específicos	2,2	2,2	3,0					
Al comercio exterior	2,0	1,4	0,3					
Importaciones	1,9	1,4	0,3					
Exportaciones	0,1	0,0	0,0					
Total	15,2	16,0	28,7					
Fuente: Elaboración propia en base a datos de De Ferranti y otros (2003) y CEPAL. Fuente: Tomado de Gomez Sabaini (2006) en base a fuentes especificadas en tabla.								

Como puede observarse, América Latina ya concentraba y de hecho agudizó su tendencia a apoyarse en los impuestos "fáciles". En particular, el impuesto al consumo. La razón esgrimida en apoyo a este perfil y tendencia es un viejo adagio de la tradición neoclásica: "no se puede servir a dos amos a la misma vez". Si el sistema impositivo debe recaudar, su principal virtud debe ser la eficacia y eficiencia tributaria, no la redistribución. El segundo postulado que apoya esta tendencia es que los impuestos deben distorsionar tan poco como sea posible la asignación del mercado. Así, la región optó por sistemas tributarios simples y supuestamente neutros. Lo que llama la atención es el contraste entre este perfil y el de los países desarrollados, cuyos impuestos resultan más eficaces porque son recaudados en base a una combinación que da tanto o mayor peso a los impuestos "difíciles" y directos que a los "fáciles". Una lección simple de la economía política bien entendida. Los Estados que construyen capacidades extractivas robustas lo hacen y lo hicieron desde los impuestos mal llamados "difíciles". Luego, es fácil para ellos completar su estructura tributaria con los impuestos al consumo. No se construye capacidad tributaria sosteniéndose sobre una estructura del ingreso desigual e informalizada sino enfrentando las limitaciones técnicas y políticas reales. La marcada dependencia de los países de la región sobre los impuestos indirectos, el modesto desarrollo en materia de fiscalización, y la alta elusión y evasión, contribuyen a marcar otra peculiaridad: el impacto regresivo en la desigualdad agregada. En contraste con los países desarrollados, América Latina presenta una total incapacidad para redistribuir ingresos a partir de la palanca tributaria. El cuadro que sigue permite observar el fuerte impacto progresivo de un conjunto de países del mundo desarrollado.

TABLA 12. Desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias en países industrializados seleccionados 1								
	Coeficien	Importancia de la						
	Antes de impuestos y transferencias (1)	Después de impuestos y transferencias (2)	acción fiscal (3)=(2- 1)/1					
Australia	0,463	0,306	-33,9%					
EU15	0,470	0,330	-29,8%					
EE.UU.	0,455	0,344	-24,4%					
Japón	0,340	0,265	-22,1%					
Fuente: Elaboración propia en base a De Ferrantis y otros (2004) y Perry y otros (2006) (1): La información está refereida a períodos distintos. Fuente: Gomez-Sabaini (2006) basado en las fuentes indicadas en tabla.								

La notoria disminución del coeficiente de Gini que se constata al comparar antes y después de transferencias e impuestos puede observarse con mayor detenimiento en los casos seleccionados más abajo, donde se contrasta la distribución del ingreso de mercado contra la distribución del ingreso disponible.

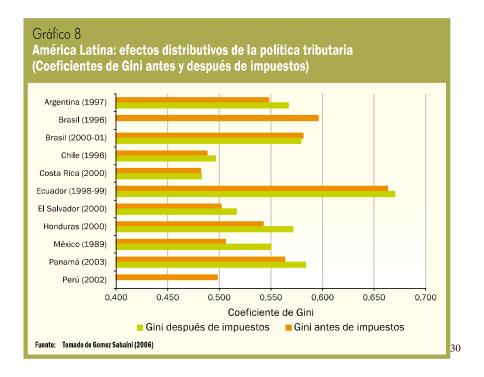
Tabla 13. Distribución del ingreso de mercado y del ingreso disponible para algunos países desarrollados

	España					Suecia	
Decil	Ingreso de mercado	Ingreso disponible	Concentración de impuestos	Decil	Ingreso de mercado	Ingreso disponible	Concentración de impuestos
1	1,5%	2,9%	0,0%	1	1,9%	4,3%	2,5%
2	2,9%	4,9%	0,3%	2	2,7%	6,7%	4,2%
3	4,1%	6,1%	1,2%	3	3,9%	7,4%	5,5%
4	5,5%	6,9%	2,1%	4	6,2%	7,7%	6,9%
5	7,0%	8,0%	3,8%	5	7,8%	8,4%	7,8%
6	8,1%	8,9%	5,0%	6	9,5%	9,3%	8,8%
7	10,4%	10,5%	8,0%	7	10,8%	10,2%	10,0%
8	12,7%	12,2%	11,6%	8	13,3%	11,6%	11,8%
9	17,4%	15,6%	18,4%	9	16,6%	13,7%	27,8%
10	30,2%	23,9%	49,6%	10	27,3%	20,7%	27,8%

	Reino Unido			Eu15			
Decil	Ingreso de mercado	Ingreso disponible	Concentración de impuestos	Decil	Ingreso de mercado	Ingreso disponible	Concentración de impuestos
1	0,7%	3,6%	1,7%	1	1,5%	2,7%	0,5%
2	1,7%	4,7%	1,9%	2	2,6%	4,6%	1,3%
3	2,8%	5,7%	2,6%	3	3,5%	5,8%	2,2%
4	4,4%	6,5%	3,7%	4	4,8%	6,9%	3,4%
5	6,5%	7,7%	5,2%	5	6,4%	7,9%	4,8%
6	8,2%	8,8%	6,6%	6	8,3%	9,1%	6,8%
7	11,1%	10,6%	9,3%	7	10,5%	10,5%	9,2%
8	14,1%	12,4%	12,3%	8	13,2%	12,3%	12,4%
9	18,1%	15,2%	17,0%	9	17,7%	15,3%	18,0%
10	32,4%	24,9%	39,8%	10	31,4%	24,9%	41,2%

Fuente: EUROMOD (2005) en base a datos oficiales de España (1999), Suecia (2001), Reino Unido (2000/1), y demás países para el promedio de EU15. Gomez-Sabaini (2006) basado en las fuentes indicadas en tabla.

Esta realidad contrasta en forma radical con el efecto del sistema tributario en América Latina. De hecho la distribución del ingreso del mercado en los países seleccionados en Europa, muestra que de no existir el sistema tributario en estos países sus coeficientes de Gini no serían muy diferentes a los de algunos países de América Latina. Por el contrario, en el caso de América Latina el efecto agregado del sistema tributario es el de agudizar en la mayor parte de los países la desigualdad, no el de moderarla.



Los Estados de la región carecen, pues, de un sistema impositivo que permita niveles de recaudación adecuados y que distribuya dicho peso fiscal de tal manera de colaborar en el combate a los elevados niveles de desigualdad. Para muchos la clave de los altísimos niveles de desigualdad de la región proviene de la original distribución de la tierra del pasado lejano y de la muy desigual distribución actual del capital humano (Karl, 2004). La evidencia hasta aquí presentada indica que sin desestimar dichas fuentes de la desigualdad, no es posible entender la misma sin incorporar como factor estratégico los sistemas tributarios de América Latina. Hasta tanto los Estados de la región no estén dispuestos a utilizar los mecanismos tributarios como instrumento de gobierno social y transformación de las pautas de inequidad, difícilmente pueda lograrse un cambio sustantivo en las configuraciones bloqueadas de desarrollo social latinoamericano.

_

³⁰ Elaboración en base a documentos incluidos en *Recaudar para crecer*, Agostin (2005), Gómez Sabaini, (marzo 2004), Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000), Bolaños (2002), Vianna y otros (2000), SEPE (2003), Mostajo (2004) y Chu, Davoodi y Gupta (2000). Para Brasil (1996) el coeficiente de Gini indicado es antes de impuestos y después de transferencias. El valor del mismo sin las transferencias asciende a 0,642. Si bien no se dispone del coeficiente de GINI correspondiente, el estudio concluye que el sistema tributario es regresivo. Para el Perú (2002) el estudio no calcula el Gini ni antes ni después de impuestos; por eso se informa el último dato disponible para el país que corresponde al 2000. Si bien no se dispone del coeficiente de GINI correspondiente, el estudio concluye que el sistema tributario es regresivo.

CAPÍTULO CUATRO

Desigualdad y economía: eslabones perdidos en la niebla neoclásica

1. Inestabilidad macroeconómica y desigualdad: un camino de dos vías

América Latina presenta tasas de crecimiento que pueden ser consideradas en el mejor de los casos como modestas para la década de los 90 e inicios del milenio. Considérese lo siguiente: la CEPAL estima que a similares niveles de desigualdad, la tasa de crecimiento del PBI per cápita de la región debiera aproximarse a un promedio de 2.4 entre el 2006 y el 2015 para reducir la pobreza extrema a la mitad (CEPAL, 2006). Entre 1990 y el 2001 esta tasa no superó el 0.9% (CEPAL, 2002). Las tasas de crecimiento del PBI per cápita entre el 2002 y las estimaciones de CEPAL para el 2005 presentan un muy mejorado escenario, alcanzando tasas del 2, del 4 y del 5% en este período. Pero el promedio para todo el período no supera el 1,8% de crecimiento anual entre 1990 y 2005 en materia del PBI per cápita y una tasa promedio de crecimiento del PBI que no llega al 3% (2,7% de acuerdo a las estimaciones de la CEPAL en base a los datos del Banco Mundial) entre 1991 y 2004. Es importante anotar para los críticos del modelo sustitutivo de importaciones que las tasas de crecimiento del PBI entre 1959 y 1981, se ubicaron para la región siempre por encima del 5% (con excepción del año 1959 y 1969 donde están en 4.7 y 4.8 respectivamente). Si comparamos este desempeño y el del periodo reciente con los países asiáticos en desarrollo, podemos observar un mejor resultado latinoamericano entre 1959 y 1983, y un mucho peor desempeño a partir de esa fecha para los países de la región. La brecha que se abre entre ambas regiones, se acentúa en la década de los 80 y se estabiliza en niveles extremadamente altos (en promedio, casi 4% de diferencia) entre 1990 y 2003.

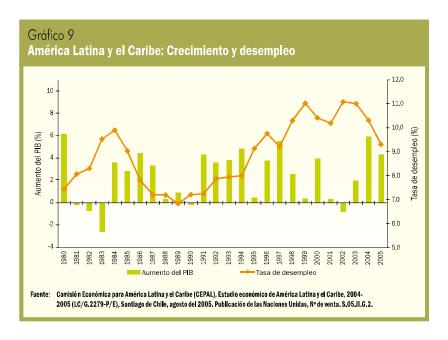
Los valores absolutos son en sí mismos decepcionantes pero lo son aún más si se observa los niveles de crecimiento en términos relativos, es decir, comparados. De acuerdo a la perspectiva neoclásica, se esperaría una convergencia en las tasas de crecimiento entre los países más desarrollados y los menos desarrollados. Contrariamente, las cifras de las décadas de los ochenta y noventa muestran un distanciamiento de las tasas de crecimiento comparadas de América Latina respecto a Estados Unidos (Stiglitz, 2003).

El otro factor que ha acompañado este desempeño económico más bien descepcionante es su alta volatilidad. Luego de la crisis de la deuda de los años ochenta, de la crisis mexicana de mediados de los noventa y tras los efectos de la crisis asiática y rusa y finalmente la crisis argentina (que desde muchas agencias multilaterales se entendía no crearía efectos de contagio), el crecimiento regional (y aún más si se repara casuísticamente en cada país) fue enormemente variable. Tasas de crecimiento regional del PBI de 3 y 4% entre 1990 y 1994 (tampoco nada espectacular), crecimiento nulo en 1995, casi del 0% en 1999, casi del 0% nuevamente en 2001, y crecimiento negativo en el año 2002, se tradujeron en variaciones aún mayores año a año entre los países. Ya ciertos autores han mostrado cómo el continente ha ganado en inestabilidad económica en las últimas décadas: de hecho, los períodos de recesión se han hecho más recurrentes mientras que los ciclos de expansión son más breves. En definitiva, América Latina ha consolidado un patrón de crecimiento del tipo *stop and go* caracterizado por la caída

estructural de los niveles de actividad económica y las formas de empleo formal, además del crecimiento o estabilización en los niveles de desigualdad (Stiglitz, 2003).

Asimismo, y si bien será tratado con mayor detalle a continuación, es importante anotar que estas tasas de crecimiento presentan una relación preocupante con la evolución del desempleo. En tanto la "década perdida" presentó un tope de desempleo de casi el 10% de la PEA, sólo para el año 1984 el nivel de desempleo entre 1999 y el año 2003 se ubicó sistemáticamente por encima de los dos dígitos. Aún más preocupante es la evolución del crecimiento y el desempleo entre 1990 y 1997. En este periodo América Latina conoció las mejores tasas de crecimiento de su PBI en el pasado reciente, con excepción del año 1995. Sin embargo, sus niveles de desempleo presentan una curva claramente ascendente, pasando del 7% en 1990 a más del 9% en 1997, y a más del 10% en 1998. También se ha mostrado que son los sectores pobres y vulnerables los que más sufren los procesos de crisis del empleo, dado que los ciclos recesivos destruyen los empleos no calificados y los peor remunerados (Stiglitz, 2003).

Volviendo al tema de la volatilidad, es interesante anotar que esta volatilidad es más pronunciada a partir de la década de los ochenta y sobre todo luego de las llamadas reformas estructurales, a pesar que el Banco Mundial la presente como rasgo estructural de América Latina.



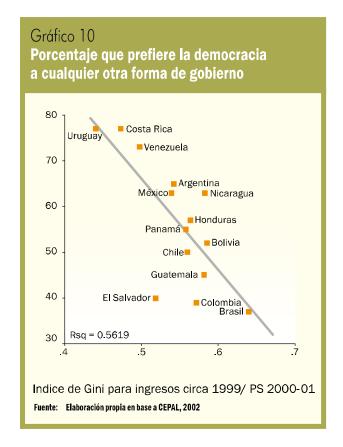
Luego de haber encontrado una mejor disciplina fiscal y un mejor manejo macroeconómico de la deuda, el Banco Mundial se pregunta el por qué de esta volatilidad combinada con crecimiento muy modesto. Si bien CEPAL había advertido sobre los riesgos de la liberalización financiera ya a inicios de los años noventa, y en el trabajo pionero de Joseph Ramos sobre las reformas que denominara neoconservadoras en el cono sur en los años setenta y ochenta ya se registraran advertencias explícitas, el Banco Mundial parece descubrirlos en el siglo XXI. Sin embargo, en un nuevo ejercicio de reasignación de culpas, reorienta el problema hacia dos direcciones: hacia los defectuosos

diseños institucionales de regulación bancaria; y hacie el manejo inadecuado de las cuentas externas. Escasa importancia le merecen las altas tasas de interés y el carácter depredador del capital financiero internacional al aprovechar estos mismos ciclos; descontando las tasas infladas que cobra en función de los riesgos que genera su propio comportamiento especulativo (Stiglitz, 2003; Rodrik, 2000). Pero la celeridad con la cual se abrieron los sistemas financieros y los enormes negocios que estos generaron en forma especulativa en la región, sólo son comprensibles si se entiende que dados los niveles de desigualdad presentes en la región, existía un enorme mercado para explotar estas oportunidades. Una región relativamente rica en parámetros regionales en el mundo en vías de desarrollo pero con la más alta desigualdad en materia de ingresos y rentas, constituye un botín extremadamente atractivo para el capital externo y para el capital doméstico especulativo. La acumulación de deuda de corto plazo y la generación de burbujas de crédito son posibles en una sociedad urbanizada, movilizada, extremadamente desigual y orientada en sus sectores medios altos y altos al consumo y la especulación financiera. En suma, el impacto de la liberalización financiera abogada con ferocidad por el FMI y el Banco Mundial dificilmente pudiera haber tenido otro impacto que el que tuvo en la región. Los casos en que no hubo crisis están constituidos por Estados que mantuvieron importantes regulaciones sobre entradas y salidas de capitales, como por ejemplo Chile. Una vez más, la importancia de Estados fuertes (o al menos de presencia en sectores estratégicos) es clave para limitar los efectos nocivos de mercados imperfectos y actores depredadores. En países donde los flujos de capital de corto plazo superan los activos disponibles por las instituciones nacionales estatales y los primeros a su vez son tentados por políticas económicas que favorecen su radicación e ingreso, la probabilidad de encontrarse con crisis financieras que destruyen los activos necesarios para el desarrollo (sistema de crédito, moneda, incentivos fiscales estatales) es muy alta y entra en directa colisión con los mismos objetivos del desarrollo (Rodrik, 2000).

Ahora bien, existe otro vínculo entre desigualdad y volatilidad que se ha tornado crecientemente aceptado desde diversas tiendas, si aún restara margen para seguir agregando mayores niveles de formalización y contrastación de dichas hipótesis. Rodrik (1999) indica que frente a *shocks* externos y crisis macroeconómicas, los países menos desiguales y más cohesivos tienden a recupararse mejor que los más desiguales. El vínculo aquí es entre calidad institucional (y de política pública) y desigualdad. La debilidad institucional y las modalidades populistas de resolución de la crisis (que generalmente tienden a alargarla o profundizarla) estarían asociadas de acuerdo a este autor a países con alta desigualdad de renta, fuertes divisiones sociales, y baja capacidad de resolución pacífica de conflictos distributivos.

La evidencia sobre la predisposición de los ciudadanos en América Latina a embarcarse en soluciones no democráticas presenta una fuerte asociación con los niveles de desigualdad presentes en los países. Un gráfico de dispersión no es una prueba causal—tampoco lo son buena parte de modelos más sofisticados que incurren en falacias inferenciales por baja confiabilidad del dato, mal control de selectividad y falacias ecológicas y temporales de diverso tipo—, pero lo que sí constata el gráfico es que en los países donde la desigualdad es alta, la adhesión a un sistema de reglas de juego democráticas es baja. Esta relación también se presenta si se vincula el Gini con la

confianza que los individuos dicen albergar respecto de otras personas y respecto de las instituciones políticas.



Dicha combinación constituye en contextos recesivos y de crisis un cóctel peligroso. En síntesis, las actitudes de la población respecto a la confianza en otros y la preferencia por una opción democrática sobre cualquier otra alternativa covarían fuertemente con los niveles de desigualdad que presenta una sociedad. Estas actitudes pueden parecer irrelevantes en contextos de estabilidad institucional de las democracias y estabilidad económica de sus naciones, pero resultan críticas a la hora de enfrentar escenarios políticos y económicos turbulentos. La posibilidad de irrupción de modalidades populistas y autoritarias depende en gran medida de la existencia de una población con alta predisposición autoritaria (véase capítulo 6). Las democracias delegativas de las que habla O´Donnell (1997b) requieren de un delegado y de quién delegue. Los ciudadanos de sociedades desiguales estarán más predispuestos a delegar la decisión política en Estados Neoleviatanes en una proporción mucho mayor que lo que harían los ciudadanos en las sociedades más igualitarias de la región, con todo lo que esto conlleva en términos de calidad de la política pública.

Ahora bien, las crisis macroeconómicas se vinculan a niveles de desigualdad; en rigor, son todavía relaciones de tipo especulativo. Pero en cambio parece existir un amplio consenso en la relación inversa, esto es, en el impacto de las crisis económicas sobre el aumento de la tasa de desigualdad. El Banco Mundial, en el texto ya referido,

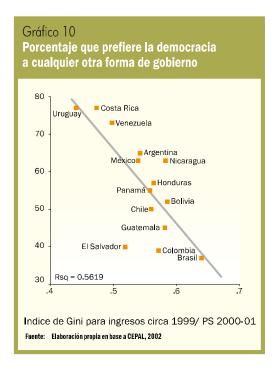
establece una salvedad. Sugiere cautela con este consenso al indicar que en el caso mexicano se constató una leve caída en el coeficiente de Gini durante la crisis de mediados de los noventa. Esta evidencia, sin embargo, contrasta con el estudio más amplio de Morley (2002), que muestra incrementos importantes en la desigualdad durante episodios de crisis y tan solo leves mejoras en contextos de crecimiento. Lustig (2000) encuentra, en un total de veinte países, incrementos en la desigualdad en quince de los casos, y disminución de ésta en los restantes cinco. Además, es poco discutible que al menos desde un punto de vista teórico, la capacidad de los sectores más ricos de proteger sus activos de renta —los cuales son salariales y no salariales— es bastante superior a la de los sectores populares. Pueden darse circunstancias atenuantes de esta pauta esperable según del tipo de crisis macroeconómica de que se trate. Pero cuando la crisis ataca sobre todo la cantidad y precio del salario, y aún cuando la afectación por quintiles de ingreso sea similar, es razonable esperar un mayor perjuicio para los sectores que dependen en cantidades y precios de ingresos fijos, como salarios y pensiones. Éstos son, en general, los sectores medios y bajos de la distribución del ingreso. Lo que sí señala correctamente y discute en detalle el documento del Banco Mundial es el efecto regresivo de las crisis bancarias y cómo la reestructuración del sector financiero arrojó una todavía mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

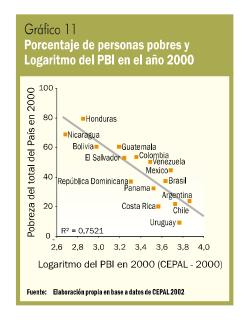
Las conclusiones, sin embargo, indican que dadas las características de las sociedades latinoamericanas y dados los efectos previsibles de las crisis sobre la desigualdad, lo que se debe hacer es evitar las crisis. Las recomendaciones plasman en la idea de prudencia fiscal y regulatoria pero descartan o limitan su entusiasmo si dicha prudencia se procura plasmar a partir de la ampliación de la carga fiscal o la aplicación de impuestos al ingreso de capital de corto plazo —como se hace en el modelo chileno—.

El efecto de las crisis sobre la desigualdad es solamente un capítulo más de la relación entre crecimiento, desigualdad y pobreza. La siguiente sección intenta mostrar como no sólo la inestabilidad macroeconómica afecta y es afectada negativamente por la desigualdad sino también cómo la desigualdad afecta la capacidad de traducir mejoras macroeconómicas en disminución de la pobreza de manera consistente.

2. Crecimiento, desigualdad y evolución de la pobreza: una ruta obstaculizada

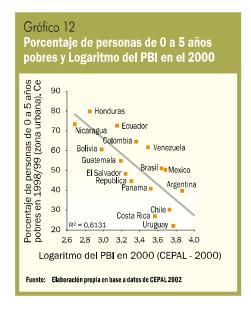
La literatura de los años ochenta y noventa insistía en argumentar que la mejor forma de combatir la pobreza se encontraba en el crecimiento económico. Tal aseveración es tan cierta como irrelevante. Si un país crece a tasas sostenidas y altas durante un período prolongado es difícil que la pobreza no disminuya. Ahora bien, en rigor, la afirmación anterior admite una condición nada menor: el crecimiento sostenido mejorará los niveles de pobreza si no se produce a su vez un crecimiento sostenido y análogo de la desigualdad.

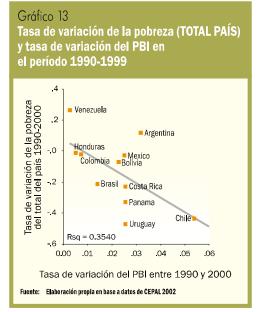




Tanto los niveles de pobreza general como los niveles de pobreza infantil se encuentran fuertemente afectados por el grado de desarrollo económico de los países. Como puede observarse en los siguientes gráficos, existe una fuerte correlación entre el PBI per cápita de las naciones y el porcentaje de personas y niños que se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

Ahora bien, si esta relación entre desarrollo económico y disminución de la pobreza es tan marcada, deberíamos anticipar que todo aumento importante de las tasas de crecimiento también estará acompañado de una disminución marcada de la pobreza. Diversos estudios se han encargado de probar que aunque la hipótesis anterior no es enteramente incorrecta, presenta una serie de problemas que conducen a percibir al crecimiento como condición necesaria pero no suficiente para la mejora social. El siguiente gráfico, que muestra la relación entre crecimiento y disminución de la pobreza, es elocuente. Si bien la correlación persiste, el coeficiente baja a menos de la mitad de aquél que surgía de la relación entre el nivel de desarrollo económico y el nivel de la pobreza de la población.





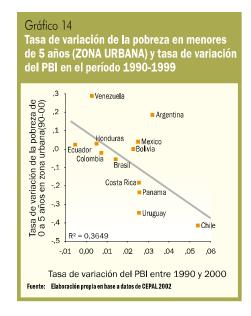
Como se desprende de la lectura de ambos gráficos, Argentina, México, Bolivia, Costa Rica, Panamá y Uruguay presentan niveles similares de desempeño económico durante la década pero al mismo tiempo mantienen amplias diferencias en términos de desempeño social. Asimismo, Chile y Uruguay difieren claramente en sus niveles de desempeño económico y sin embargo reducen la pobreza en proporciones similares. Este problema de fuerte asociación entre niveles de variables económicas y sociales pero menor asociación entre tasas de crecimiento es conocido como la "paradoja de la tasa y el nivel". La solución de la paradoja es que cuando medimos niveles estamos midiendo mucho más que el nivel en la variable independiente específica. Análisis más detallados permiten concluir que la razón fundamental por la que similares tasas de desarrollo económico se traducen en diferentes tasas de disminución de la pobreza responde al comportamiento de la distribución del ingreso en ese mismo período. ³¹

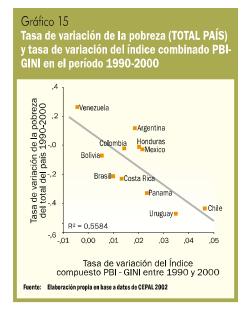
Para abordar este problema se construyó un índice que combina PBI con desigualdad, haciendo pesar la desigualdad entre un 10 y un 20% de total del índice combinado. Luego se estimó la tasa de variación de este índice de riqueza y desigualdad. Los resultados son claros: muestran que esta medida explica mucho mejor la evolución de la pobreza en los países de la región. En el caso de infancia ello es aún más marcado, alcanzando el coeficiente de correlación entre estas tasas un nivel similar al coeficiente de correlación que se establecía a partir de relacionar los niveles.

86

.

³¹ Existen otro conjunto de factores (fecundidad, infraestructura, salarios medios, productividad, desigualdad) que pueden ser colineares con PBI y que poseen a su vez un efecto sobre los niveles de pobreza general e infantil. Cuando en cambio medimos la variación del PBI, es menos probable que en un período corto de tiempo las otras variables que en términos de nivel si estaban correlacionadas, covaríen en forma perfecta con el PBI. De todas ellas la que más nos interesa en este punto es la desigualdad.





Esta evidencia refuerza el argumento esgrimido por la CEPAL que ubica en la desigualdad global de las sociedades latinoamericanas uno de los lastres que inhiben el avance en materia de desarrollo social y de bienestar de la población general y muy especialmente de la infancia. La desigualdad constituye uno de los rasgos de las estructuras de oportunidades nacionales de consecuencias más importantes para su futuro social, y al mismo tiempo, de los más difíciles de cambiar.

3. El nuevo mercado laboral: exclusión y desigualdad

Dadas las características de los Estados Sociales en la región, el trabajo remunerado y en particular el acceso al empleo formal, constituyen el vínculo por excelencia para el acceso a la protección social en materia de pensiones y, en menor medida, también en materia de salud. Por ello, la evolución del desempleo y la evolución del empleo formal — entendido como empleo legalmente formal— son datos esenciales para evaluar el grado en el cual se registra un divorcio pronunciado entre estructura de riesgo social y arquitectura de protección social. Una de las evidencias más claras del deterioro estructural de los mercados laborales lo presentan las tasas de desempleo, que luego de la llamada "década perdida" de los ochenta, aún se ubicaban en la mayoría de los países debajo de los dos dígitos o muy cercanos a la decena. Hacia finales de los años noventa, dichas tasas habían crecido en casi todos los países, superando en muchos de ellos el 20% a pesar de ser ésta una década con saldo positivo en materia de crecimiento. ³²

³² México y los casos centroamericanos escapan al deterioro marcado de los noventa pero presentan en la presente década signos de deterioro importantes en Guatemala y Honduras y retornos a niveles de desempleo sumamente altos en República Dominicana (ver CEPAL, 2005).

A partir del año 2001 se produce una mejora importante en las tasas de desempleo abierto (CEPAL, 2005^a; CEPAL, 2005b), aunque éstas no logran revertir hacia el año 2004 las pérdidas sufridas a lo largo de la década de los noventa. Lo que es más importante, la recuperación en materia de empleo es extremadamente modesta especialmente en tres

categorías de población que sufrieron en forma particularmente aguda el desempleo en los noventa: los sectores menos educados, los jóvenes y las mujeres. Las razones detrás de este cambio e incremento de la vulnerabilidad en materia de desempleo en América Latina en general y en América del Sur en especial, responde a un conjunto de factores interrelacionados que vale la pena revisar, aunque más no sea someramente.³³

Los elementos esgrimidos como causas del peor desempeño de los mercados laborales durante los noventa y en el presente indican que es esperable que dichos problemas se manifiesten con particular crudeza en los sectores populares urbanos, donde efecto combinado de retracción del Estado en tanto empleador, la desindustrialización innovación tecnológica suprimen empleos de calidad en estos sectores. El efecto agregado de estos procesos ha sido no sólo

RECUADRO 1

¿Una nueva era en los mercados laborales latinoamericanos?

Una primera explicación del incremento estructural de los niveles de desempleo se apoya en el incremento de la participación económica de las mujeres en todos los países latinoamericanos. En efecto entre 1990 y 2003 este incremento se sitúa para la mayor parte de estos países entre 4 y 10 puntos porcentuales. En segundo lugar, los procesos de apertura comercial se combinan con trasformaciones tecnológicas que suprimen mano de obra. En tercer lugar, la caída de dos fuentes de empleo fundamentales también ayuda a explicar las altas tasas de desempleo así como la baja producción de empleos formales: la desindustrialización y la caída del empleo público producto de procesos de reforma y privatización del estado. En todos los países, con excepción de Chile y países donde la maquila presenta un impacto marcado, puede observarse una caída absoluta y relativa del empleo industrial. Y en todos ellos sin excepción, una importante caída entre 1990 y 2003 del empleo público (CEPAL, 2005). En cuarto lugar, los procesos de desregulación laboral y terciarización especialmente en la esfera de servicios y de procesos de la industria— contribuyen a incrementar la precariedad e informalidad de los arreglos laborales, favoreciendo un marcado impacto en el desempleo en contextos de contracción económica. Finalmente, uno de los logros de la década, la moderación de la inflación, ayuda a explicar el mal desempeño del desempleo. Cuando las economías latinoamericanas eran inflacionarias, el rezago en contextos de crisis de los mecanismos de indexación ayudaba a ajustar el empleo a la economía por la vía del precio del trabajo. Cuando esto no es posible, es decir, cuando la inflación es baja y no existen grandes sistemas de indexación, el empleo se ajusta en los contextos recesivos por cantidad y no por precio.

presentar nuevos y peores umbrales de desempleo estructural para los sectores populares, sino también ofrecer en estos sectores empleos de baja calidad, tanto por los salarios como por las protecciones sociales y estabilidad de los mismos. De cada 100 nuevos puestos de trabajo generados entre 1990 y 2003 en la región, tan sólo el 12% se generaron en el sector público, y menos del 50% cuentan con alguna forma de protección social.

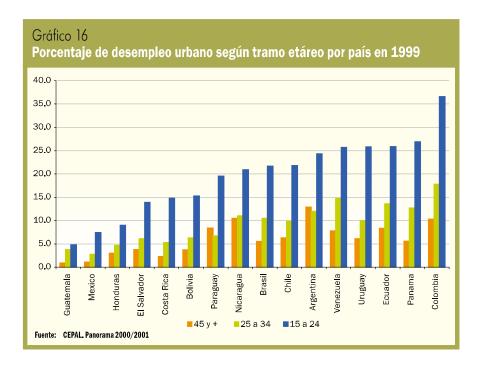
total y activa en estas edades. A pesar de ello el desempleo aumentó: dinámica que evidencia un desaprovechamiento de la ventana de oportunidades demográfica.

2

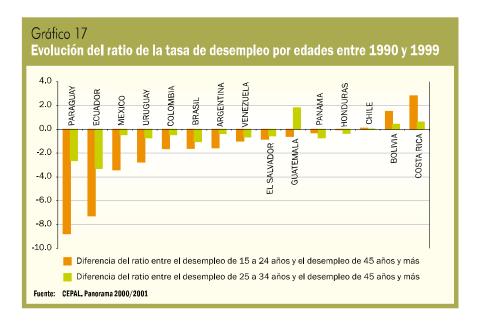
³³ En primer lugar y antes de introducir las razones que explican el incremento del desempleo, cabe destacar que dadas las actuales tendencias demográficas en la mayor parte de América Latina, podríamos haber observado una tendencia a la baja, o un nivel de desempleo "natural" menor, no mayor que el observado en 1990. Esto es así porque la presión de nuevos ingresos al mercado laboral por incorporación de las cohortes más jóvenes debiera disminuir si la misma mantuviera las proporciones entre población

El nexo entre capital humano, trabajo remunerado, protección social y bienestar es hoy notoriamente menos eficaz que en el pasado para distribuir, en forma más igualitaria, la riqueza producida socialmente. El problema que enfrentamos en la actualidad en buena parte de América Latina no es que el salario se haya tornado más desigual —cosa que también ha sucedido— sino que la presencia o ausencia de empleo o simplemente trabajo remunerado se ha tornado más desigual. El empleo no solo constituye en las sociedades latinoamericanas la fuente fundamental de ingresos de las familias. El empleo es, además, una de las fuentes fundamentales de la integración a la estructura de oportunidades general de la sociedad. Mediante la inserción en el empleo se construyen vínculos fundamentales de capital social y también se accede a un conjunto de beneficios sociales provistos por el Estado. Finalmente, el empleo y la persistente centralidad del mismo en otorgar sentido y autoestima a los individuos al tiempo que les provee de un marco articulador de su vida cotidiana, constituye un factor clave para la salud de la convivencia familiar (véase capítulo siguiente). En efecto, diversos estudios han mostrado que el impacto que la desaparición del empleo sobre todo en los sectores de menores ingresos se extiende mucho más allá del deterioro de las condiciones materiales de sus miembros. En particular, la desaparición del empleo para los hombres jóvenes posee un efecto sobre la predisposición a formar y mantener lazos estables de pareja, debilitando así la capacidad de generar y trasmitir activos por parte de las familias. En los tramos más jóvenes se ha producido en la mayoría de los países un importante incremento de las tasas de desempleo, tanto para mujeres como para hombres. En particular, en algunos de estos países existe un incremento marcado del desempleo masculino, lo que posee un notorio efecto negativo sobre las estructuras familiares, especialmente en los sectores de menores ingresos. Asimismo, en la mayoría de los países se produce un incremento aún mayor de las tasas de desempleo de las mujeres.

Si combinamos esta evidencia con la ya conocida respecto al incremento de los hogares monoparentales jóvenes con jefatura femenina (Arriagada, 2002), debe concluirse que los hijos de los trabajadores jóvenes se enfrentan crecientemente a estructuras familiares con menos cantidad de activos y con menor capacidad de trasmitir dichos activos. Estas situaciones se presentan en un escenario en el cual en prácticamente todos los países de la región existe una brecha importante entre las tasas de desempleo de distintas generaciones. En efecto, como puede observarse en los gráficos que siguen, la región presenta tasas de desempleo superiores en los tramos más jóvenes en forma consistente y en muchos casos con diferencias muy importantes respecto de los restantes tramos de edad. Los casos más extremos se encuentran en los países con mayor formalización de sus mercados de empleo. De hecho, en los países donde los diferenciales de desempleo no son tan marcados, el desempleo abierto no constituye en general el mejor indicador de vulnerabilidad, ya que concomitantemente al desempleo abierto existe en estos países un amplio contingente de población que se encuentra inserto en actividades informales, como último refugio para evitar la ausencia total de ingresos.



Si se observan las tasas de desempleo para la población de 45 años y más puede verse claramente que prácticamente en ningún caso la misma supera el 10% y se ubican predominantemente en el entorno del 5%. Por su parte, para más de la mitad de los países, las tasas de desempleo de las generaciones más jóvenes (15 a 24) llegan a alcanzar niveles superiores al 20%, en tanto que en el tramo de edad subsiguiente superan en muchos casos el 10% y aún el 15%. Esta realidad se hace presente en 1999 a pesar que durante la década la brecha intergeneracional de desempleo se había reducido en once de los catorce países analizados. El problema es que esta disminución, por momentos importante, de las brechas entre el desempleo joven y el desempleo maduro no responde a disminuciones de las tasas de desempleo de los jóvenes sino a incrementos —algunos muy importantes— de las tasas de desempleo de la población adulta mayor.



La desigualdad generacional que caracteriza a las tasas de desempleo de la región se ve agravada por las tendencias presentes en la última década, referida a las tasas de desempleo por niveles educativos. Lo que la evidencia muestra es que no sólo los más jóvenes enfrentan en mayor proporción la imposibilidad de ingresar exitosamente al mercado de empleo, sino que los menos educados sufrieron durante la década, en todos los casos, un incremento de sus tasas de desempleo mayor que los más educados.

En suma, el panorama en materia de empleo no es alentador en la región y el deterioro en esta materia presenta tres características que lo hacen particularmente amenazante respecto al riesgo y la vulnerabilidad infantil y adolescente, preanunciando riesgos de sustentabilidad intergeneracional del bienestar social. En primer lugar, el deterioro en el empleo afecta desproporcionadamente a las generaciones más jóvenes, con lo cual resta ingresos a muchas parejas que inician su ciclo familiar. En segundo lugar, el desempleo en estas generaciones se ha extendido de la mujer (quién en general presenta tasas mayores de desempleo) a los hombres. Este incremento, en algunos casos marcado, de las tasas de desempleo de los hombres jóvenes posee un efecto particularmente negativo sobre la constitución de vínculos de pareja estable, al afectar el rol "naturalmente" asociado al hombre, produciendo en él un efecto de retraimiento y deserción de las responsabilidades familiares. En tercer lugar, el desempleo ha aumentado en forma mucho más marcada en los sectores de menor educación que en los sectores con mayores recursos de capital humano. Esto constituye un duro golpe a los activos de las familias más vulnerables que, por la emancipación más temprana de sus miembros adultos, han iniciado el ciclo familiar siendo muy jóvenes y con hijos a cargo.

CAPÍTULO CINCO

Desigualdad y estructura social: la metástasis de la desigualdad

1. Leyendo la demografía desde la desigualdad

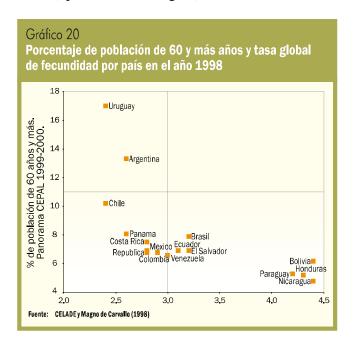
Las sociedades europeas debieron enfrentar el desafío de altas tasas de fecundidad y por tanto de altas tasas de dependencia infantil cuando aún no habían acumulado altas tasas de dependencia de la tercera edad. Incluso disfrutaron de un período en el cual medianas y bajas tasas de dependencia infantil se combinaban con medianas a bajas tasas de dependencia de la tercera edad. Ese período ha sido caracterizado como una "ventana de oportunidades demográfica" o "bono demográfico". Ello permitió que el Fisco tuviera margen para la inversión en la infancia antes de tener que enfrentar los crecientes costos de la tercera edad. Es fundamental entender el grado y punto en el cual la región se encuentra en materia de oportunidades demográficas y el grado de aprovechamiento que de la misma está realizando.

Una parte de las sociedades latinoamericanas se encuentran precisamente en esta última situación. Un segundo grupo se encuentra aún en la primera situación, en tanto que un tercer grupo de países de la región ve cerrarse rápidamente dicha ventana de oportunidades sin haberla aprovechado debidamente. Los problemas que enfrentan las sociedades latinoamericanas para avanzar en el desarrollo hacia sociedades más igualitarias y menos excluyentes, tiene mucho que ver con esta incapacidad de aprovechar la ventana de oportunidades demográfica. Las raíces de estos problemas son multidimensionales; algunas son de larga data y otras obedecen a coyunturas y transformaciones más recientes.



Como puede observarse en el gráfico 19, existe una alta y obvia relación entre las tasas globales de fecundidad de los países y sus tasas de dependencia infantil. Resulta sugerente la heterogeneidad regional. Nicaragua, Guatemala, Honduras, Bolivia, Paraguay y Haití pertenecen a los países que menos han avanzado en su transición demográfica y que a su vez presentan altas tasas de dependencia infantil. El Salvador constituye un caso interesante puesto que habiendo acelerado su transición demográfica, todavía presenta un alto porcentaje de mujeres en edad fecunda y por tanto exhibe altas tasas de fertilidad que se traducen en altas tasas de dependencia infantil. En el otro extremo de la distribución de ambas variables se encuentran Uruguay, Chile y Argentina. Estos países presentan las tasas más bajas de fecundidad y una tasa de dependencia infantil igualmente baja. Los restantes países se encuentran cursando la transición demográfica y en niveles intermedios de carga infantil.

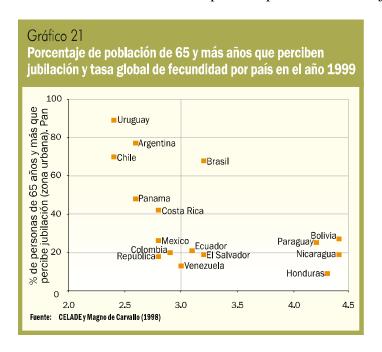
Las aparentes ventajas de los países pioneros en la transición demográfica se diluyen parcialmente al observar sus porcentajes de población de sesenta años y más. En efecto, la combinación de la población infantil y de la tercera edad es la que determina las tasas de dependencia de la población inactiva de la población activa. Esto es precisamente lo que implica una ventana de oportunidades que se abre durante un período (disminución de los niños) para cerrarse luego (aumento de la tercera edad).



Entre los países de baja fecundidad global, cabe destacar el caso chileno. Su moderada proporción de población en la tercera edad constituye una apreciable ventaja a la hora de volcar esfuerzos y alcanzar logros en materia de infancia, especialmente en las áreas de educación y salud. Por su parte, tanto los países intermedios como los tardíos presentan bajos porcentajes de población de 60 años y más. De acelerar la caída de su fecundidad (como la han hecho El Salvador y Brasil), es esperable que aquellos países disfruten de una apertura más prolongada de la ventana de oportunidades. Ahora bien, una cosa es contar con una población más o menos amplia de personas de la tercera edad;

otra muy diferente es que el país realice el esfuerzo que implica el mantenimiento efectivo de esa población. La carga demográfica de la tercera edad se concreta en gasto estatal y privado (de las familias) para garantizar su bienestar. Ello, claro está, implica una merma de recursos, siempre limitados, disponibles para el gasto en la otra porción de la población inactiva: la infancia. En este sentido, el gráfico 21 muestra las fuertes diferencias que se registran en los esfuerzos que hacen las naciones latinoamericanas para proteger a su tercera edad.

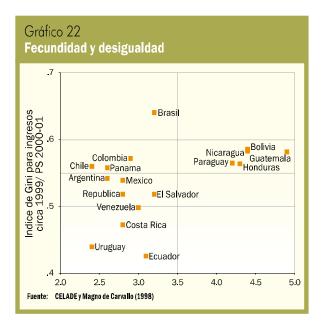
Uruguay es el país que presenta una mayor cobertura de la población de 65 años y más en lo que hace a beneficios jubilatorios. Es interesante anotar que entre los países de transición avanzada, Chile no sólo es el que tiene menos carga de la tercera edad sino que es también el que menos protege a dicha población. Finalmente, los casos de Panamá, Costa Rica y muy especialmente Brasil, si bien pertenecen a países intermedios en su fase demográfica, brindan una cobertura bastante amplia a su población más vieja.



La fecundidad, las tasas de dependencia de la población de mayor y menor edad, el grado en que los países vuelcan recursos a la protección de la tercera edad, así como la asociación entre fecundidad, dependencia y gasto social, ofrecen indicios sobre los márgenes de maniobra que tiene un país para redistribuir su gasto social y para balancear la cobertura entre las diferentes generaciones a efectos de administrar sus riesgos. La adecuada apreciación de dichos márgenes requiere también considerar los niveles diferenciales de riqueza del país y su relación con los factores antedichos. En este sentido, la fecundidad mantiene una fuerte relación con la riqueza nacional, reflejando una realidad donde los países más pobres son también los que tienen más niños. Aquí hay múltiples relaciones de causalidad en ambas direcciones que no es necesario discutir. Lo que resulta indiscutible es que los países más pobres son los que cuentan con menores recursos para atender una población infantil más numerosa. Aunque lo anterior se trata de un fenómeno bien conocido, sus implicaciones más dramáticas no han sido debidamente

exploradas. La mayor fecundidad y la mayor tasa de dependencia infantil en los países más pobres implican un poderoso freno a las intenciones de convergencia en materia de desarrollo económico y social de las naciones de la región. Y ello es así no sólo porque en el presente ello implica una menor proporción de población activa en relación a población inactiva, sino principalmente porque también implica una menor inversión per cápita real en materia de capital humano (especialmente salud y educación) en las generaciones más jóvenes.

Los países donde a las altas tasas de fecundidad y de dependencia infantil se suman altos niveles de desigualdad presentan la peor combinación y los mayores desafíos para avanzar hacia un desarrollo sustentable. En ellos no solamente son altas las tasas de dependencia infantil, sino que una buena parte de los niños se encuentran en los sectores de menores ingresos, con el concomitante efecto que ello tiene sobre su bienestar presente y sus posibilidades de inserción laboral futura. Como puede observarse, no existe en la región una relación particularmente fuerte entre fecundidad y desigualdad. Pero sí ocurre que los países con más altas tasas de fecundidad presentan en forma consistente los más altos niveles de desigualdad. Brasil, por ejemplo, si bien pertenece a los países de fecundidad media presenta niveles de desigualdad que colocan al grueso de su población infantil en situación de riesgo social.



Los problemas anotados de la fecundidad y las estructuras de edades de las poblaciones latinamericanos se combinan con una pauta peculiar de evolución de las familas y con una marcada resistencia a la convergencia de las pautas de fecundidad que complican aún más los problemas de sustentabilidad del desarrollo y la búsqueda de equidad social.

2. Familia, fecundidad y desigualdad: la inconsistencia superpuesta de las transiciones demográficas

La familia es el sistema más antiguo y persistente de aseguramiento, protección y redistribución de las sociedades. Su cambio por tanto trae aparejadas enormes implicaciones para entender y rediseñar el papel del Estado Social en la región. Existen cuatro grandes transformaciones de la familia que en tiempos recientes modifican su papel y capacidades en tanto agente de protección social: cambios en el tipo y en la duración de la estabilidad de las uniones de pareja entre adultos, cambios en las pautas reproductivas (en calendario y cantidad) de las mujeres y parejas, cambios en la división sexual del trabajo, y cambios en la combinación entre ciclo vital individual y ciclo familiar. Además, y en parte asociadas a algunas de estas transformaciones se presenta lo que para muchos constituye la transformación más importante y consistente de la familia: una disminución de las actividades de producción de servicios al interior de la familia (sean estos recreativos, de socialización, de cuidado, etc) y un concomitante desplazamiento de dichas funciones a las esferas del Estado y del mercado. Cada una de estas transformaciones, sus interacciones y las interdependencias entre éstas y los cambios en las esferas del mercado y del Estado, generan nuevos riesgos y vulnerabilidades que se suman en muchos casos a aquellas que ya estaban presentes en el modelo familiar anterior. La hipótesis que atraviesa este punto es que en América Latina, especialmente en los países que más han avanzado en estas tranformaciones, se produce en los sectores populares una doble coetaneidad negativa de las transiciones demográficas en lo que atañe al modelo y funciones de la familia.

Consideremos primero la menor duración de las uniones matrimoniales o de pareja y el cambio en los tipos de unión. Todos los países de la región, con excepción de algunos casos centroamericanos, asisten a un incremento de los divorcios y de las uniones consensuales. En algunos casos estos incrementos son de una magnitud sustantiva. Entre 1980 y 2000, en Uruguay el aumento del cociente entre divorcios y matrimonios es de un 80% al igual que el aumento de las uniones consensuales. Mayor aún, aunque partiendo de niveles más moderados es el caso de Brasil (160 y 180% respectivamente). En Venezuela, Costa Rica y México, este incremento es claro en materia de divorcialidad pero modesto en las uniones consensuales (Filgueira, C. y Peri, A., 2004). En Argentina, Colombia, Bolivia y Chile el incremento de las uniones consensuales oscila entre el 20% y el 70%. Solamente en Ecuador, República Dominicana y Guatemala asistimos a un panorama relativamente estable en materia de uniones consensuales y/o de divorcialidad.

El incremento de la divorcialidad y de la unión consensual refleja, en términos generales, una menor adscripción y sujeción de los adultos al contrato matrimonial. Al flexibilizar dichas uniones y al legitimar socialmente la salida de estas uniones, hombres y muy especialmente mujeres dejan de atar su destino al de su compañero o compañera. En particular en el caso femenino, esto apoya y alimenta un proceso de emancipación más general de la mujer, donde el tránsito a la vida adulta ya no está pautado por una nupcialidad y una reproducción que la reduce al ámbito doméstico y la hace depender de un vínculo asimétrico que una sociedad patriarcal dictamina por tradición. La ideología y la práctica patriarcal que impregnaba el modelo *breadwinner* de familia implicaba claros riesgos para la mujer, al cercenar su autonomía, poder y capacidad de optar por alternativas dada su inserción débil en el mercado laboral, y al obligarla a cargar con la reproducción y los cuidados del hogar.

En tanto, la persistencia de matrimonios profundamente disfuncionales que se mantenían a pesar de una alta conflictividad y violencia —psicológica y muchas veces física— no solo afectaba a la mujer sino también, en forma por demás marcada, a los niños. Pero aun teniendo clara esta advertencia, lo que no puede discutirse es que un adulto, o dos adultos con menores garantías legales, son parte de una nueva estructura de producción de riesgo, y de un nuevo tipo de riesgo, especialmente para la mujer y para los niños. Toda forma de dominación produce riesgos y protecciones. Así lo hacía el modelo patriarcal de tipo breadwinner. Así también lo hace el modelo de mujer trabajadora en contratos matrimoniales con salida legitimada, en uniones libres o en jefatura monoparental. Tan ingenuo como pensar que el modelo anterior solo protegía y el actual solo desampara es creer que el modelo pasado solamente oprimía y éste solamente libera. La pregunta pertinente, en lo que hace a nuestra tesis, remite a la cuestión de si el Estado ha sido capaz de responder a esta nueva forma del riesgo social, y de cuánto y cómo las otras esferas de producción de protecciones y riesgo (comunidad y mercado) agudizan o moderan los nuevos riesgos y alimentan o canibalizan las nuevas oportunidades. Para ello en primer lugar vale la pena detenerse en lo que implican estas nuevas características familiares en materia de protección y riesgos a sus integrantes.

Un efecto relativamente automático del incremento de los divorcios ha sido el concomitante aumento de los llamados hogares reconstituidos en que un miembro adulto con prole de uniones anteriores se une a otro que a su vez podrá tener una prole anterior que trae consigo, o que quedó con el adulto con el cual se uniera con anterioridad. Otro efecto relativamente directo de estos cambios en la nupcialidad es el incremento de los hogares de jefatura monoparental, con claro predominio de la jefatura femenina monoparental. Por su parte, las uniones consensuales y las eventuales separaciones en este formato poseen el efecto, en casi todos los países de la región, de generar un conjunto de deberes más laxos, más difíciles de hacer respetar, o directamente inexistentes entre los miembros adultos que se separaron, y en algunos casos entre el adulto que dejó físicamente el hogar y su descendencia. En suma, las nuevas familias presentan o bien más demandas sobre los adultos por ser hogares reconstituidos, o bien similares demandas sobre menos miembros adultos por ser hogares monoparentales o bien vínculos con menores garantías legales de continuidad de apoyos y solidaridad familiar de quebrarse el vínculo voluntario entre hombre y mujer. El problema con estas transformaciones es que en la medida que ni el mercado, ni el Estado responden adecuadamente a los mismos, el riesgo se privatiza y por tanto su distribución se torna más estratificada y regresiva.

Resulta elocuente la proporción de hogares encabezados por mujeres que se encuentran en situación de pobreza tanto como su evolución durante los años noventa e inicios del presente siglo. Dentro del total de hogares pobres, en 15 de los 18 países para los cuales se cuenta con información, crece la presencia de hogares encabezados por mujeres en las zonas urbanas. Dentro de esta categoría no se encuentran solamente los hogares monoparentales —están también hogares de "nido vacío", con mujer supérstiste— pero una importante proporción de los mismos sí tiene aquella calificación.

Ello no es sorprendente. Si los mercados laborales continúan discriminando a la mujer; si los Estados no reconocen los nuevos arreglos familiares ni establecen nuevos deberes, derechos y prestaciones para enfrentar la vulnerabilidad natural que se produce frente a la desaparición física de un perceptor o un trabajador potencial del núcleo familiar; y si al mismo tiempo crece la monoparentalidad, sería razonable esperar que crezca también su participación en la pobreza. Sobre todo si dicha monoparentalidad es esencialmente femenina; dado que las mujeres son tratadas por mercados, Estados y por el vínculo entre mercados y Estados —los beneficios que surgen de la inserción laboral formal— como si el viejo modelo familiar estuviera vigente y/o como si su capacidad de acceder a empleo de calidad fuera equiparable a la del hombre.

El segundo aspecto a considerar son los cambios en materia reproductiva de las mujeres. Una de las formas adaptativas a esta menor estabilidad familiar y a las mayores presiones para constituirse en principal generador de ingreso familiar (*breadwinner*) o su equivalente, se traduce en muchos casos en una disminución y postergación de la fecundidad. La evidencia sugiere que tal es el caso, no solo en los países desarrollados en plena segunda transición demográfica, sino también en buena parte de América Latina. La caída de la fecundidad es evidente en la región y la postergación en la tenencia del primer hijo, al menos promedialmente, también lo es. Sin embargo, el problema de la región, nuevamente anclado en las enormes disparidades sociales y económicas, es la brecha de fecundidad entre sectores sociales.

Tabla 14. América Latina y el Caribe: Tasas de fecundidad por quintiles de de ingreso para países seleccionados (2000)									
	Quintil 1 Quintil 2 Quintil 3 Quintil 4 Quint								
Brasil	3.5	2.6	2.4	1.9	1.7				
Chile	2.3	2.0	2.1	2.0	2.0				
Honduras	4.6	4.7	3.2	3.5	2.5				
Panamá	4.4	3.1	2.6	2.3	1.8				
Paraguay	6.2	3.7	4.4	3.5	2.7				
Venezuela 4.1 3.4 2.6 2.5 2.1									
Fuente: CEPA	L, 2005.								

Con la excepción de Chile, todos los países para los cuales se cuenta con información, presentan una importante brecha de fecundidad, duplicando en algunos casos la tasa del quintil 1 a la del quintil 5. Los niveles de fecundidad urbanos son menores que estos en relación al total de la población, pero sus brechas son similares, cuando no mayores (ver tabla 15).

Tabla 15. América Latina y el Caribe: Tasas de fecundidad urbanas por quintiles de de ingreso para países seleccionados (2000)								
	Quintil 1 Quintil 2 Quintil 3 Quintil 4 Quintil 9							
Brasil	3.3	1.9	1.6					
Chile	2.2	2.1	2.1	2.0	2.0			
Honduras	3.8	3.1	2.8	2.6	2.3			
Panamá	2.9	2.6	2.2	2.0	1.8			
Paraguay	4.5	3.7	3.5	2.7	2.5			
Venezuela 3.7 2.8 2.5 2.5 2.0								
Fuente: CEPA	AL, 2005.							

La primera transición demográfica se caracteriza por una importante caída de la mortalidad infantil, acompañada más tarde por una caída en los niveles de fecundidad. Esta pauta parace manifestarse con particular énfasis en las zonas urbanas de América Latina, donde existe una importante convergencia en las tasas de mortalidad infantil, sin que la misma se vea acompañada hasta la fecha de una pauta similar en materia de fecundidad.

Cuando se evalúa la importancia y magnitud de las brechas de fecundidad en los países latinoamericanos para los cuales se cuenta con datos (nuevamente en el nivel urbano) salta a la vista la positiva pauta chilena. En este sentido, vale la pena comparar estas distancias con las que presentan países europeos. Si bien, los datos que se presentan en la tabla 16, consideran estratos educativos y solamente tres, es clara la diferencia entre las brechas europeas y latinoamericanas.

TABLA 16. EU	Tabla 16. Europa (algunos países): Número de hijos tenidos por mujeres de 35 a 39 años de edad según nivel educacional									
N15 1	Países									
Nivel educacional ^a	Austria 1996	Bélgica 1991-1992	Francia 1994	Alemania 1992	Italia 1995-1996	Holanda 1993	Noruega 1988-1989	Suecia 1992-1993	Suiza 1994-1995	
0-2	1,7	1,5	2,5	1,6	1,9	1,9	2,3	2,4	1,8	
3-4	1,8	1,9	1,9	1,6	1,4	1,9	2,0	2,0	1,7	
5-6	1,6	1,8	1,6	1,7	1,3	1,5	1,9	1,9	1,1	

Fuente: Tomado de CEPAL, 2005, en base a Comisión Económica de las Naciones Unidades para Europa (CEPE), Population Activities Unit [en línea] http://www.unece.org/ead/fpsu/ffs/f_1_151b.htm
* Corresponde a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE): La categoría CINE o significa educación preescolar. La categoría CINE 1 comprende la educación

Un primer dato de contraste es que en los sectores menos educados de todos los países europeos las tasas de fecundidad —en rigor, el número de hijos tenidos por mujeres de 35 a 39 años— se encuentran en el nivel de la tasa de reemplazo o por debajo de ésta, con la excepción de Francia, Suecia y Noruega. Pero en los casos de Suecia y Noruega, las relativas altas tasas de fecundidad de los sectores bajos se combinan con similares altas tasas de fecundidad en los sectores altos. Otros casos son aún más homogéneos como puede verse en la ausencia de distancias de fecundidad (o aún razones inversas a las esperables) en Austria, Bélgica y Alemania. Cabe destacar que las tasas de

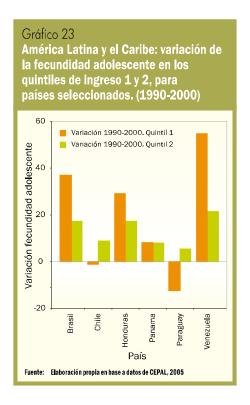
Corresponde a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE): La categoría CINE 0 significa educación preescolar. La categoría CINE 1 comprende la educación primaria que, generalmente, comienza a la edad de 5, 6 ó 7 años y se extiende por un periodo de cino años aproximadamente. Las categorías CINE 2 y 3 corresponden a primera y segunda etapas de la educación secundaria. La primera etapa se inicia a los 11 ó 12 años y dura alrededor de tres años. La segunda etapa empieza a los 14 ó 15 y tiene una duración similar. Algunas veos quizias sea necesario pasar por un periodo de capacitación en el empieo y de adquisción de experiencia, en algunos casos formalizado en el aprendizaje de un oficio. Este periodo puede complementar la capacitación formal, o sustituiria parcialmente o completamente. La categoría CINE 4 abarca la educación postsecundaria, que generalmente se inicia a los 17 ó 18 años, dura aproximadamente cuatro años y conduce a un título no equivalente al primer grado universitario. En las categorías CINE 5 y 6 también se encuentra la educación postsecundaria, jude comienza a los 17 ó 18 años y se prolonga por tres, cuatro o más años. Este tipo de educación si conduce a un grado o postgrado universitario e equivalente (http://www.unece.org/ead/pau/ffs/part.pdf).

fecundidad de los sectores altos europeos no son muy diferentes a las tasas de fecundidad de los sectores altos urbanos del quintil 4 y 5 en América Latina. De hecho, Brasil, Panamá y Chile y en menor medida Venezuela, presentan tasas en estos quintiles por debajo del nivel de reemplazo. El problema más evidente de América Latina en esta materia es la no convergencia de las tasas de fecundidad especialmente en el medio urbano.³⁴ La tabla 17 permite observar la evolución de las razones de fecundidad totales y urbanas entre el quintil 1 y el quintil 5 entre 1990 y 2000 para los países que se cuenta con información.

	Tabla 17. América Latina y el Caribe: Evolución de los diferenciales de Fecundidad totales y urbanas para países seleccionados.(1990 y 2000)									
	Razón de fecundidad Q1/Q5. 1990 Razón de fecundidad Q1/Q5. 2000 Razón de fecundidad urbana Q1/Q5. 1990 Razón de fecundidad urbana Q1/Q5. 2									
Brasil	2.1	2.07	1.70	2.03						
Chile	1.1	1.11	1.08	1.07						
Honduras	2.1	1.84	1.55	1.67						
Panamá	2.6	2.38	1.50	1.64						
Paraguay	2.0	2.28	1.89	1.78						
Venezuela	Venezuela 1.7 1.95 1.65 1.81									
Fuente: CEPA	L, 2005									

Finalmente, es importante evaluar no sólo las cantidades sino también las temporalidades, esto es, los calendarios de la fecundidad. Si bien la segunda trasición demográfica comparte con la primera transición el rasgo común de la caída en la fecundidad, lo que diferencia en materia de fecundidad a la segunda de la primera transición no sólo es el nivel de la fecundidad sino muy especialmente su calendario. En la segunda transición demográfica se produce una postergación de la tenencia del primer hijo en las mujeres. Esto es notoriamente constatable en el incremento de la importancia de la fecundidad entre los 30 y 39 años en la fecundidad total y la caída de la participación de la fecundidad entre 20 y 29 años (CELADE, 2002). Resulta preocupante en este sentido que la fecundidad adolescente no sólo aumente su participación en la fecundidad global, sino que, en particular en el medio urbano, crezca en términos absolutos, especialmente en los sectores más pobres (ver gráfico 23).

³⁴ Es claro que dicha no convergencia en los sectores urbanos responde en parte a que los procesos migratorios campo-ciudad importan a las urbes población de alta fecundidad.



Esta evidencia sugiere que la fábrica de la fecundidad adolescente no es importada del medio rural a las urbes sino producida en las condiciones sociales de éstas. El análisis en el capítulo de CEPAL del *Panorama Social de América Latina* (2005) sobre desigualdad —que ha servido de insumo fundamental al punto que se viene desarrollando— parece confirmar esta hipótesis. Los *odds ratio* que surgen del análisis *logit* constatan un efecto positivo de la condición urbana, luego de controlar por variables socioeconómicas, respecto a la fecundidad adolescente.

La zona de residencia ofrece una sorpresa pues, al contrario de los análisis univariados, se advierte que la probabilidad de ser madre durante la adolescencia es mayor en la ciudad, luego de controlar los factores socioeconómicos y el cambio generacional (CEPAL, 2005).

Los datos aquí presentados conjuntamente con la evidencia de algunos estudios nacionales (Filgueira F. y otros, 2006) y los datos que surgen de CEPAL y CELADE (CEPAL, 2005; CELADE, 2002) sugieren una creciente tendencia a la polarización urbana de algunos elementos en las pautas de fecundidad (y aunque con menor evidencia, también se constata a nivel de la nupcialidad pero en el sentido inverso: mayor monoparentalidad en los sectores populares que en los sectores medios y altos). Los datos presentados en la tabla 18 sobre la evolución de las brechas de fecundidad adolescente en general y, en particular en materia urbana, ciertamente apoyan esta percepción.

	1	y urbana en países seleccior	1 2000 (2000)	
	Desigualdad Fecundidad Adolescente Total 1990. RazonS/I	Desigualdad Fecundidad Adolescente Total 2000. RazonS/I	Desigualdad Fecundidad Adolescente Urbano 1990. RazonS/I	Desigualdad Fecundidad Adolescente Urbano. 2000
Brasil	2.80	4.68	4.04	5.60
Chile	3.23	4.21	3.44	4.40
Honduras	2.00	3.13	2.34	3.83
Panamá	6.10	5.34	4.33	5.20
Paraguay	3.23	4.07	4.19	4.00
Venezuela	3.17	5.29	3.71	5.37

Esto estaría indicando que la hipótesis de transformación demográfica a partir de la difusión de pautas culturales de arriba hacia abajo, presenta en la región una serie de aspectos que la ponen en duda. En primer lugar, los altos niveles de desigualdad y las formas particulares de dicha desigualdad —con elementos de segregación urbana, étnica y regional— estarían operando contra una tendencia a la convergencia de las pautas de fecundidad adolescente y general. Sin embargo, la presencia de una alta proporción de hogares monoparentales y en unión libre, así como la menor estabilidad de los mismos, no estarían respondiendo a las pautas asumidas de difusión cultural. Las razones de los cambios en los arreglos familiares en América Latina sólo responderían a la pauta de secularización cultural en los sectores altos. En los sectores más pobres los cambios en los arreglos familiares combinarían este mecanismo superestructural general con limitaciones mucho más infraestructurales: condiciones socioeconómicas que inhiben o atentan contra la estabilidad de las uniones entre hombres y mujeres. Así, solamente en los sectores medios y altos se constataría la consistencia emancipatoria de la mujer: menos hijos, postergación de la fecundidad, ingreso pleno al mercado laboral, mayor divorcialidad, mayor monoparentalidad que en el pasado y mayor porcentaje de uniones libres que en el pasado. En los sectores bajos, las asincronías en el proceso de transformación familiar presentarían una pauta inconsistente y notoriamente más vulnerable: resistencia a la caída de la fecundidad, resistencia a la postergación del embarazo, ingreso precario y a menores tasas en el mercado laboral, mayor divorcialidad, mayor monoparentalidad y mayor porcentaje de uniones libres. Así, la combinación de una alta carga reproductiva con una menor presencia estable de dos adultos en el hogar estaría colocando a estos sectores, y especialmente a sus mujeres y niños, en una situación de alto riesgo social. Los efectos de estas transformaciones sobre la trampa intergeneracional de la pobreza y sobre la exclusión y cohesión social son de enorme magnitud.

A estos procesos se suma el ya mencionado ingreso de la mujer en el mercado laboral. Éste ha sido marcado en América Latina durante toda la década de los noventa y hasta mediados de la presente década. Dicho ingreso ha sido más robusto y consistente, y además con acceso a mejores posiciones en los sectores medios y altos, que en los sectores de menores ingresos y capital humano. En parte los procesos más generales de destrucción de puestos de trabajos no calificados, y en parte la alta carga reproductiva persistente en estos sectores, ayudan a explicar dichas diferencias. En el momento en que el modelo de proveedor doble constituye casi una exigencia para el acceso al bienestar,

los sectores populares, especialmente los urbanos, son los que se encuentran con peores estructuras de oportunidades laborales y con peores condiciones familiares para enfrentar dicha exigencia. La evidencia presentada en la tabla 19 indica que las tasas de participación femenina en los niveles más educados en algunos casos duplican las tasas de participación femenina de las mujeres de más baja educación, y en todos los casos presentan diferencias notorias.

	Tabla 19. América Latina y el Caribe: Tasas de participación de mujeres para países seleccionados y tramos educativos (años de educación formal) seleccionados cerca de 1998									
	0 a 3 años	4 a 6 años	10 a 12 años	13 y más años	Total					
Argentina ^b	23	30	44	68	43					
Brasil	36	46	66	79	51					
Chile	23	29	43	64	41					
Colombia	37	46	58	77	52					
Guatemala	38	41	57	77	43					
México	33	39	43	63	43					
Panamá	24	40	52	76	51					
Uruguay•	18	37	60	74	50					
Venezuela	28	42	54	59	48					
Fuente: CEPAL	., 2000. a Área	s urbanas,; b.0	Gran Buenos Aires							

El proceso de transformación familiar y de división sexual del trabajo que se esboza con los datos y argumentos arriba presentados, indican que existe una proporción importante de mujeres y niños que enfrentan nuevos tipos de riesgos y vulnerabilidades, donde la separación de los adultos y el ingreso de la mujer al mercado laboral, introducen tensiones a una forma primordial de protección en el pasado, que a la vez que se montaba sobre una estructura de dominación patriarcal y sus correlatos familiares, estatales y de mercado de empleo, coadyuvaba a estructurarla y reproducirla. En estos procesos aparecen también, por lo tanto, nuevas oportunidades de autonomía para la mujer.

En cualquier caso, estos procesos tienden a sobrecargar a los adultos de responsabilidades que combinan el ámbito doméstico y el laboral, sea por menor cantidad de miembros (con monoparentalidad predominantemente femenina), o sea por la necesidad de enfrentar la llamada doble jornada, con enorme sobre-representación nuevamente de tiempo de trabajo remunerado y no remunerado por parte de la mujer. Una de las modalidades adaptativas ante esta nueva realidad es la disminución de la fecundidad y su postergación en el tiempo. Ello es cierto en particular para los dos quintiles superiores de ingreso. Otra modalidad, a veces alternativa, a veces complementaria, es la de trasladar una serie de horas-persona (en general horas-mujer) que se destinaban a las economías del cuidado familiar hacia el Estado o hacia el mercado. En los sectores de menores ingresos no parecen producirse con claridad ninguna de estas dos alternativas, por lo cual los riesgos sociales crecen sin respuesta de mercado, de familia o de Estado. En las familias de menores ingresos las alternativas se reducen a una disminución de la fecundidad que es en general menor que la que se produce en los sectores medios y altos, la no incorporación al mercado laboral, y/o el

acceso a servicios de cuidado de baja calidad en el Estado y mercado, o a las formas de apoyo intergeneracional donde abuelos y abuelas u otros miembros de la familia (hermanos mayores, etc.) apoyan la economía del cuidado familiar.

La importancia de la convergencia entre los niveles de fecundidad y la forma en que esta convergencia se relaciona con los niveles de desigualdad social de un país son clave para entender el grado en el cual un país puede avanzar en la reducción de sus niveles de pobreza e indigencia y muy especialmente para entender por qué algunos países presentan mejores resultados que otros en frenar la reproducción intergeneracional de la pobreza. El siguiente ejercicio permite documentar cabalmente el impacto de los diferenciales de fecundidad entre estratos sociales en los niveles de pobreza y en su reproducción intergeneracional.

3. El dilema generacional: pobreza infantil y exclusiones futuras

Recuadro 2 Desagregación de la estructura demográfica de la pobreza infantil.

Desagregando la estructura demográfica de la pobreza infantil

Aquí se presenta un análisis que permite desagregar la contribución de diferentes factores a la pobreza infantil. A modo de ejemplo, se toma la pobreza de los niños entre 0 y 9 años en Chile y Uruguay, y se propone la siguiente fórmula para su desagregación.

Niños pobres/Niños totales = (Niños pobres/Hogares Pobres)*(Hogares Pobres/Hogares Totales)* (Hogares totales/Niños totales)

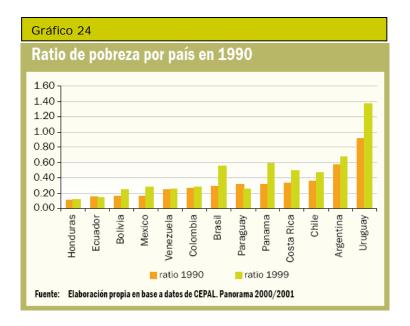
Estructura poblacional de la pobreza infantil (0 a 9 años)

	Chile		Gran Santiago	
	1990	1998	1990	1998
Niños Pobres / Niños totales	0.524	0.311	0.463	0.267
Niños Pobres / Hogares Pobres	1.773	1.721	1.729	1.966
Hogares Pobres / Hogares Totales	0.472	0.272	0.418	0.203
Hogares Totales / Niños Totales	0.626	0.666	0.640	0.670
Verificación	0.524	0.311	0.463	0.267
	Uruguay	y urbano	Montevi	deo
	1991	1999	1991	1999
Niños Pobres / Niños totales	0.424	0.422	0.427	0.447
Niños Pobres / Hogares Pobres	1.870	2.004	1.796	1.867
Hogares Pobres / Hogares Totales	0.363	0.338	0.373	0.374
Hogares Totales / Niños Totales	0.624	0.624	0.638	0.640
Verificación	0.424	0.422	0.427	0.447

Asumiendo que los niños por hogar representan hijos, el cuadro permite aislar dos efectos sobre la pobreza infantil: el efecto "cambios en la fecundidad diferencial de los pobres" del efecto "cambios en la proporción de madres pobres". Si bien constituye sólo una primera aproximación, los resultados del ejercicio son sugerentes. Como puede observarse el estancamiento de la pobreza infantil en Uruguay no puede atribuirse a un estancamiento similar en la proporción de hogares pobres, dado que éstos disminuyen en el Uruguay urbano en 3 puntos porcentuales en tanto la pobreza infantil lo hace en menos de un punto porcentual (0,02%.) La explicación reside en que el número de niños pobres por hogar pasa de 1.87 a 2.00 en tanto la relación entre niños totales y hogares totales no varía (lo cual quiere decir de hecho que aumenta la relación de niños pobres a niños totales). Por su parte, el importante descenso de la pobreza infantil en Chile responde tanto a la disminución de hogares pobres, como a una leve disminución de los niños pobres por hogar. Sin embargo, también cabe anotar que en Chile se sigue produciendo un descenso de la fecundidad general (niños totales sobre hogares totales o el inverso del coeficiente HT/NT calculado en los cuadros) por lo cual si esta disminución es más marcada en los sectores no pobres que en los pobres ello redundaría en un efecto de aumento en la pobreza infantil. El caso del Gran Santiago muestra el riesgo adicional de comportarse como Uruguay, aumentando la relación de niños pobres a hogares pobres, con el agravante de disminuir la relación entre niños totales por hogar.

Los niveles de bienestar al que acceden la mayoría de los niños están asociados casi completamente a sus familias de origen. Sin embargo, ello no se traduce en una proporción de niños pobres similar a la de los adultos del mismo perfil socioeconómico. Ello es así, en primer lugar, porque los niños están sobre-representados en las familias pobres. Como se vio, las pautas de fecundidad de los sectores de más bajos ingresos y de menor educación explican en buena medida dicha sobre-representación. Ello se combina con las muy bajas tasas de fecundidad que hoy predominan en los sectores medios, especialmente en los países más avanzados de América Latina.

Como puede observarse en el siguiente gráfico, la relación entre pobreza en la población general y pobreza en la población infantil, siempre indica una mucha mayor incidencia de la misma en la infancia. También puede observarse que esta relación es más marcada —esto es, la infancia se encuentra más sobre-representada— cuanto menores son los niveles generales de pobreza. 35



De la lectura del **gráfico 24** se desprende que todos los países sin excepción presentan, como es esperable, mayores niveles de pobreza infantil que de pobreza general. Honduras, que es quien presenta un menor desbalance generacional (en parte por su extremadamente extendida pobreza general) igual muestra sobre-representación de la pobreza infantil de casi un 10%. Uruguay, en el otro extremo, presenta una pobreza infantil que es un 140% mayor que su pobreza general.

_

³⁵ Este fenómeno responde en parte a una mera limitación matemática. Así, aunque la pobreza infantil sea mucho mayor, en un país donde los niveles de generales de pobreza superan el 50% la razón entre la pobreza infantil y la general nunca superará al 100%.

Recuadro 3 Pobreza, ciclo vital y estructura de oportunidades: un ejercicio de falsa cohorte

En algunos países de la región, el castigo que reciben las jóvenes madres y los jóvenes padres desde el mercado y el Estado se manifiesta en una fuerte diferencial de pobreza por etapa del ciclo vital. Otros países en cambio muestran tasas menores de reducción relativa de la pobreza a medida que las personas avanzan en el ciclo vital. El siguiente ejercicio, que compara Chile y Uruguay con un análisis de falsa cohorte, permite evaluar la utilidad del enfoque,

Pobreza por cohortes en Chile y Uruguay en 1990 y 1998

Porcentaje de personas pobres según tramos de edad.									
EDAD	Uruç	guay	Ch	nile					
	1990	1998	1990	1998					
0 a 5	47.5%	44.0%	52.5%	31.2%					
8 a 13	43.4%	37.5%	52.4%	31.4%					
12 a 17	40.3%	35.1%	47.0%	28.2%					
20 a 25	25.2%	21.4%	34.2%	17.8%					
General	28.3%	23.1%	38.6%	21.7%					

Fuente: Encuesta CASEN en Chile y Encuesta Continua de Hogares en Uruguay

Como puede observarse la caída general de la pobreza en Uruguay fue del 5,2%, en tanto la caída específica de los tramos etáreos entre 20 y 25 años fue del 3,8%. Por su parte la caída de la cohorte que en 1990 contaba entre 12 a 17 años y, por lo tanto, de 20 a 25 años en 1998 fue de casi el 19%. Esto implica una caída de catorce puntos porcentuales por encima de la caída general, y 16% mayor que la caída específica del tramo etáreo. En otras palabras, en la medida que los adolescentes avanzan en su ciclo vital o sus familias lo hacen, muchos de ellos salen de la situación de pobreza, más allá de las mejoras específicas o generales de la pobreza en la población. Ello señala un fuerte efecto del ciclo vital, o de la interacción entre estructura de oportunidades y ciclo vital, sobre la situación de pobreza. Pero además demuestra que la exposición a dichas situaciones en la niñez y adolescencia no determina indefectiblemente la pobreza en el futuro. Aunque en mucho menor medida que en Uruguay, la movilidad por ciclo vital también se constata en el caso chileno aunque en forma marginal. Tomando a la misma cohorte de referencia, la caída entre los porcentajes de adolescentes pobres de 12 a 17 años en 1990 y los jóvenes de 20 a 25 en 1998, fue de casi el 20%. Ahora bien, el descenso de la pobreza general fue del 17%, cifra casi idéntica a la caída de la pobreza para el tramo 20 a 25 entre 1990 y 1998. Ello implica que el efecto movilidad por ciclo vital (o pensado a la inversa el castigo por etapa temprana del ciclo vital) fue menor al caso Uruguayo, (de aproximadamente un 3% en Chile contra un 14% o 16% en Uruguay dependiendo de si se toma como parámetro la variación específica o general de la pobreza). Este menor efecto de la movilidad por ciclo vital responde en parte a que el descenso de la pobreza general y específica fue tan alto en Chile (17% contra 4 a 5% en Uruguay) que posiblemente permitió la movilidad de una proporción tal de familias y adolescentes que solamente no afectó a las más pobres, con menos activos, y, por ende, con menor potencial de movilidad por ciclo vital.

La sobre-representación infantil responde a los diferenciales de fecundidad según estratos sociales ya señalada. En los países donde ha avanzado más la primera transición demográfica son mayores los diferenciales entre estratos pobres y el resto. A ello debe sumarse el efecto del propio ciclo vital sobre el bienestar de las personas. Por un lado, las familias con jefes jóvenes se encuentran en etapas tempranas de acumulación de capital. Por otro lado, el cuidado de los hijos en estas familias frecuentemente representa una barrera a la movilización plena de la fuerza de trabajo familiar, especialmente en lo que hace a la participación de la mujer en el mercado laboral.

Pero la infantilización de la pobreza no sólo es función de las referidas tasas diferenciales de fecundidad y de la naturaleza del ciclo vital. También es función de la sobre-representación en materia de déficit social de los hogares de familias jóvenes con hijos. Una de las claves se encuentra en la forma en que el Estado y el mercado distribuyen bienes y recursos entre las diferentes generaciones. La evidencia presentada indica que tanto el gasto social como los niveles de desempleo producen *gaps*

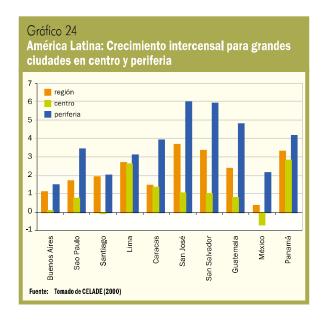
generacionales que se suman a los diferenciales de activos que "naturalmente" se asocian a las etapas del ciclo vital de las familias, ³⁶ generando de este modo un sesgo sistemático que premia a las generaciones maduras y la tercera edad.

En resumen, la estructura de oportunidades de los países castiga en forma diferente a las parejas jóvenes con hijos (ver recuadro). Como puede observarse en los puntos relativos al gasto social y al desempleo, buena parte de los países presentan brechas marcadas en los niveles de desempleo entre personas jóvenes y adultos mayores, así como una desproporcionada orientación del gasto público social hacia la tercera edad en perjuicio de los gastos en educación y salud cuya función es la de favorecer a la infancia, la adolescencia y las madres.

4. La urbanización fragmentada

Una de las características que diferencia a América Latina de sus pares respecto al Desarrollo Humano es una comparativamente alta tasa de urbanización. Una estructura de tenencia de la tierra de latifundio, hacienda o minifundios de muy baja productividad favoreció durante el siglo XX un proceso continuo de expulsión de la población de las áreas rurales. El período del modelo sustitutivo de importaciones movilizó en buena parte de los países una importante masa migratoria desde el campo a la ciudad. La "insuficiencia dinámica" se manifestó en un proceso en que un conjunto de migrantes fueron relegados a los cinturones de miseria de la ciudad, a la espera de su *lugar* en la utopía ciudadana y desarrollista. Otro contingente de población se incorporó efectivamente a los mercados urbanos modernos y a la ciudadanía urbana. Pero el legado de este período de incorporación, marcado por diversas crisis políticas, sociales y económicas de inclusión, es el de ciudades segregadas y con bajos niveles de integración social. A este legado se suma en el presente una segunda transformación urbana impulsada ya no sólo por procesos de migración campo-ciudad sino por procesos de migración intraurbana, del centro a la periferia.

³⁶ A modo de ejemplo capacidad de movilización de activos, ahorro, etc.



Los datos sobre estos procesos durante la década de los ochenta y los noventa no dejan lugar a dudas. Los cascos urbanos de las ciudades han dejado de crecer y en su lugar se incrementa notoriamente el peso de la población asentada en la periferia. Este exilio a la periferia es por un lado deseado y por otro no deseado. Es fuertemente deseado por los sectores medios altos y altos que se refugian crecientemente en formas semi-privadas o enteramente retraídas de residencia. También es deseado en parte por los sectores populares que ocupan tierras fiscales y se transforman en ocupantes de hecho para luego luchar por un reconocimiento legal en sistemas de mercado informal de tierras periférico. Y es no deseado para otra parte de los sectores populares urbanos que por imposibilidad de afrontar alquileres, carecer de garantías para acceder a los mismos o verse imposibilitados de mantener el pago de cuotas de propiedades en zonas del casco urbano, deben emigrar a esta periferia a la búsqueda de terrenos disponibles para erigir viviendas precarias.

Además de este proceso que se evidencia en los asentamientos irregulares y en los barrios privados, en el interior del casco urbano se produce un proceso menos visible pero igualmente pernicioso para la cohesión social. Crecientemente, los sectores de mayores ingresos y las clases medias procuran residir en barrios homogéneos, vaciando a los históricos barrios populares heterogéneos —que caracterizaron al menos a una parte de los grandes centros urbanos de América Latina— de sus clases medias, sus profesionales, sus trabajadores de cuello blanco y toda categoría de población que pueda y logre refugiarse en áreas residenciales de sus iguales. Así, una fuente fundamental de capital social sufre una especie de reestratificación regresiva. Así también, un sistema educativo que sobre todo en el nivel pre-primario y primario recluta en forma territorial, se torna más segmentado, inhibiendo las primeras experiencias de ciudadanía que un aula heterogénea podía proporcionar.³⁷

108

³⁷ Es cierto que en muchos de estos países tal posibilidad ya se encontraba muy disminuida por las opciones de escuelas privadas que las clases medias y altas realizaban, pero aún en los países donde esto sucedía, existía un porcentaje importante de clases medias que asistía y aún hoy asiste a la enseñanza pública.

Así las ciudades, soñadas como la culminación de los procesos de modernización y construcción ciudadana, parecen expresar su Némesis en tanto espacios colectivos segmentados y segregados, donde la cercanía física alimenta, antes que procesos de integración, progresivos procesos de aislamiento social urbano donde los sectores pobres se encuentran cada vez más solos, más temidos y menos integrados.

Esta segregación residencial posee no sólo efectos claros sobre la experiencia ciudadana cotidiana, sino también efectos regresivos en la distribución de capital social. Pero además de estos dos procesos (la segregación residencial y la segmentación al acceso a diversos bienes públicos) posee dos efectos adicionales: la constitución de subculturas marginales y la concentración de "males" en una población determinada. Por ejemplo, no es lo mismo que una ciudad presente una tasa de desempleo del 12% concentrada en dos o tres barrios específicos donde dicha tasa supera el 50%, que lo haga en forma más o menos homogénea entre barrios.

Cuando esta concentración de males adquiere connotaciones de constante o de pauta dominante, la percepción de dichos colectivos acerca del cierre de los canales de movilidad social ascendente y de desprotección social se torna también dominante. Las modalidades adaptativas frente a estas constataciones son de diverso tipo, pero entre las más esperables se encuentran o bien la negación de los fines legitimados socialmente (con su consecuente retracción de la vida activa y creativa) o bien la negación de los medios institucionalizados para acceder a dichos fines legítimos.

A diferencia de los contextos de exclusión del pasado, marcados en mayor medida por la linea urbano-rural, la segregación urbana constituye una separación en la cercanía. Dicha separación está dada por los procesos de segregación residencial mencionados. La cercanía deriva de la simple y clara cercanía física y de otra menos material pero igualmente relevante. La población segregada en las urbes accede en forma simbólica a las pautas de consumo y bienestar de la población no segregada. A lo que no accede es a los activos y condiciones materiales que le permitan dicho confort y bienes de consumo. Tal vez nunca como ahora ha resultado evidente la disonancia cognitiva que genera un "efecto demostración" sin posibilidades reales de satisfacción. Por otra parte, la población que sufre esta disonancia cognitiva proviene en porcentajes importantes de dos o tres generaciones de ciudadanos (en el sentido de afincados en la ciudad) con lo cual la inconsistencia entre expectativas y posibilidades viene acompañada de una legitimación de dichas expectativas que buena parte de la temprana ola migratoria campo-ciudad no traía consigo.

CAPITULO SEIS

Democracia y desigualdad

Al finalizar el siglo XX casi la totalidad de los países latinoamericanos presentaban regímenes políticos competitivos que en principio nadie dudaría en considerar democracias. Sin embargo, ni el político, ni el ciudadano, ni el analista que observa la región está dispuesto a aceptar la premisa de que las democracias están "consolidadas". Esta percepción de no consolidación combina dos evaluaciones bastante diferentes. Por un lado, existe la desconfianza acerca de la perdurabilidad de estas democracias en lo que hace a sus mínimos procedimentales. Por otro lado existe una seria sospecha de que las democracias de la región sean en realidad un animal diferente a aquél que uno tiene en mente cuando habla de "democracia". Ambas evaluaciones contribuyen a una noción de que en materia política no hemos llegado a un punto de desarrollo y de madurez de nuestros regímenes democráticos.

Esta tendencia a no dar el tema por saldado no responde a la admisible premisa de que toda realidad es mejorable, ni a aquella que considera estos problemas como propios de un "estadio" de desarrollo democrático. La sospecha definitiva y clara es que si bien se ha avanzado y mucho en materia política en la región, *algo* no está del todo bien, *algo* no encaja. Hay razones suficientes para esta desconfianza. Si bien las democracias electorales han persistido, y si bien no estamos en presencia de regímenes abiertamente autoritarios, también es posible constatar por lo menos cuatro procesos que erosionan la confianza en los regímenes democráticos, en su estabilidad, en su calidad y en su sustancia.³⁹

a. Muchos de los países de la región debieron enfrentar durante la década de los noventa crisis políticas de enorme magnitud, algunas de las cuales se reencauzaron sin mayores problemas por las sendas democráticas, en tanto otras transitaron los peligrosos caminos de las democracias plebicitarias o los autoritarismos "constitucionales". Este desafío puede ser denominado como el de la "estabilidad liberal de la democracia". En la base de este desafío se encuentra no sólo la premisa dahliana de reglas de juego acordadas para la disputa del poder por parte de las elites sino también un muy importante déficit de representación de los actuales sistemas partidarios en muchos de los países de la región. Éste es precisamente el segundo desafío.

110

.

³⁸ El término consolidación ha caído en desuso precisamente por la paradójica situación de encontrarnos ante democracias persistentes pero fallidas. En un inicio, el término consolidación refería a la situación política en la cual la democracia constituía el único conjunto de reglas válidas para los actores políticos (Linz y Stepan, 1996). El uso del término aquí se utiliza simplemente como una forma sintética de señalar si existe o no la percepción de que estamos ante democracias sin problemas estructurales (sean éstos de calidad y/o estabilidad). O'Donnell (1997c) fue el primero en relativizar la utilidad de la idea misma de consolidación. Esto llevó la discusión sobre los regímenes a otro terreno: si bien las democracias latinoamericanas actuales parecían ser estables, cierta rama de la academia argumentaría que son al mismo tiempo fallidas, y la tarea del investigador consiste en identificar las fallas de estos nuevos regímenes (Agüero y Stark, 1998).

³⁹ Ya en 1996 estas percepciones de incompletitud democrática abundaban en los analistas políticos. Collier y Levitsky (1996) compilando los trabajos sobre democracia identificaban más de 550 adjetivos diminutivos de la noción de democracia.

- b. En efecto, en un conjunto nada menor de países se ha producido un proceso creciente de apatía, desinterés y desconfianza por parte de los ciudadanos en los mecanismos democráticos y en algunos casos una abierta opción por canales no partidarios ni electorales de expresión ciudadana. Estas expresiones en muchos casos han seguido parámetros organizados y esencialmente positivos en materia de incorporación ciudadana, en tanto en otros casos se han manifestado en forma anómica y violenta, afectando la estabilidad de los gobiernos electos, cuando no de los propios regímenes. Este desafío se sintetiza en la idea de déficit de representación y participación y el problema de la anomia social y política de las masas. Este déficit de representación también posee raíces claras en otro problema que se discute a continuación, y es el proceso de deflación ideológica que dominó el final de los ochenta y buena parte de los noventa, generando una pérdida de sentido sustantivo en la alternancia político-electoral.
- c. Durante la segunda mitad del siglo XX se dio la "paradoja de la democracia": mientras las opciones políticas se hicieron cargo de la situación socioecómica y se erigieron en alternativa distributiva y de poderes reales, la democracia resultó profundamente inestable. Luego de los años ochenta, a partir de un fuerte proceso de deflación ideológica y de una creciente aceptación de los límites de la transformación social por parte de los actores partidarios relevantes, la democracia se ha tornado indudablemente más estable. Este problema central puede ser definido como el de ausencia de "alternancia significativa". Si bien esta pérdida de "alternancia significativa" también se encuentra presente en los países centrales, la misma se apoya sobre niveles de incorporación básica a las formas de ciudadanía civil y social con que América Latina no cuenta. La apatía o la anomia de la población de América Latina respecto a la política democrática no es aquella que se manifiesta en las democracias afluentes. Su naturaleza es radicalmente distinta y responde en buena medida a esta ausencia de sustancia en la alternancia, en tanto otra parte de la explicación descansa en los extremadamente altos niveles de pobreza y desigualdad que signan a estas sociedades y que son reproducidas en un contexto de falta de alternancia programática y de opciones distributivas que se ven sistemáticamente vedadas.
- d. La mayor parte de los países latinoamericanos presenta niveles de desigualdad y pobreza que una década de democracia no ha logrado abatir en forma significativa (en muchos casos ha aumentado la pobreza —o se ha mantenido en niveles inaceptablemente altos— y en casi todos ellos ha aumentado la desigualdad). Esto coloca un doble desafío al futuro democrático de la región: el de fortalecer o más aún, construir las bases sociales de la democracia y el de lograr demostrar a la ciudadanía una cierta función social de la democracia. Este último desafío no implica el logro de igualdad socioeconómica entre los ciudadanos, pero sí la demostración de que en el largo plazo la democracia busca proteger a las mayorías en contextos de crisis, e intenta que las mismas se beneficien de períodos de expansión.

Eventualmente, la estabilidad de los regímenes democráticos puede volver a estar severamente afectada y no deben descartarse soluciones autoritarias, que no por diferenciarse de las pasadas dejen de ser finalmente autoritarias. El otro riesgo real

aparece como el vaciamiento definitivo de las democracias, donde el título honorario poco tiene que ver con la realidad. Aquí es importante hacer un fuerte argumento conceptual y doctrinario. El que los regímenes políticos de la región no devengan en autoritarismos dictatoriales no quiere decir a la fuerza que sean democráticos. Es absurdo y empobrecedor considerar que existen solamente dos tipos de régimen político. Aún el que los regímenes que eventualmente se erijan en la región sean mejores que un sistema autoritario no quiere decir —nuevamente— que sean democráticos en su expresión plena. 40

Si América Latina no logra en el futuro cercano acompasar la democracia con el crecimiento y la igualdad su destino no será, ciertamente, democrático, al menos no en ningún sentido que se aproxime a las ideas básicas de democracia que el sentido común pueda imaginar.

1. Desarrollo económico y democracia en la segunda mitad del siglo XX.

El primero en formalizar y medir en forma sistemática la relación entre desarrollo económico y democracia fue Lipset. En el primer párrafo de su ya clásico libro, Lipset señalaba que "una de las principales preocupaciones de la sociología política consiste en un análisis de las condiciones sociales que configuran la democracia". A poco de andar Lipset establece su hipótesis más conocida: "Cuanto más próspera sea una nación, tanto mayores son las posibilidades de que se mantendrá una democracia". Mediante medidas de industrialización, educación y urbanización, Lipset muestra la fuerte relación entre desarrollo económico (y social dada alguna de sus medidas) y democracia.

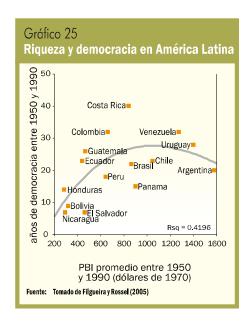
esfera pública y privada, deteriorando el funcionamiento de las instituciones políticas.

distancian de los diseños institucionales formales, adoptando formatos particularistas de vinculación y asociación política. Este patrón resulta antagónico con la distinción legal en un régimen de derecho entre la

_

⁴⁰ Ciertos autores (Karl, 1995) señalan que las democracias latinoamericanas pueden considerarse regímenes híbridos donde los componentes autoritarios y democráticos se mezclan en distintas arenas. Si bien se mantienen algunas características "procedimentales" de la democracia como las elecciones libres y limpias de autoridades (aunque no para todos los países), éstas se combinan con elementos propios de regímenes autoritarios (frágil Estado de Derecho, violación de derechos políticos y civiles, inseguridad jurídica, escasa transparencia en el funcionamiento de las instituciones políticas). Otros han señalado que estos regímenes exhiben simultáneamente elementos típicos de regímenes electorales competitivos y elementos que erosionan los componentes que garantizan una democracia representativa plena (Agüero y Stark, 1998). O Donnell (1997b, 1997c) considera que buena parte de las democracias latinoamericanas se

⁴¹ Ver Seymour Martin Lipset, 1963. Con anterioridad Lyle W. Shanon había establecido relaciones estadísticas robustas entre desarrollo económico y capacidad para el autogobierno ("Is Level of Development Related to Capacity for Self Government?", *American Journal of Economics and Sociology*, 17 (1958).



Al considerar la relación histórica de la segunda mitad del siglo XX en América Latina entre desarrollo económico y democracia, podemos constatar que la hipótesis resulta plausible aunque la relación no es particularmente robusta. De hecho, una regresión lineal arroja tan sólo un R2 no ajustado de .23.⁴² Otro es el resultado cuando admitimos una relación no lineal. En ese caso el R2 alcanza un coeficiente de .42, mostrando algo más parecido a una relación positiva con tendencia asintótica en los valores superiores del PBI o incluso una relación de tipo U invertida.⁴³

Claro está que de proceder de similar manera que Lipset, donde se establecen las diferentes medias de ingreso per cápita para grupos de países de diferente régimen, los resultados serían similares a los recogidos por el autor. ⁴⁴ En efecto, una de las cosas que

113

.

⁴² A pesar de persistir en nuestro argumento de que resulta empobrecedor manejar sólo la dicotomía democracia-autoritarismo, a los efectos del presente análisis relativo a riqueza y democracia seguimos la clasificación de Przeworski y otros (2000) donde todo régimen que no es definido como burocrático o autoritario, se clasifica como democrático. En rigor y en forma más consistente con lo que se ha venido argumentando estos regímenes debieran ser considerados meramente como no-autoritarios. Es claro que los casos de Guatemala, Colombia y Venezuela admiten clasificaciones para los períodos considerados que distan de la de democracia (oligarquías competitivas o liberales, o regímenes mixtos) para muchos de los

casos de Guatemala, Colombia y Venezuela admiten clasificaciones para los períodos considerados que distan de la de democracia (oligarquías competitivas o liberales, o regímenes mixtos) para muchos de los años donde Przeworski y otros los clasifican como democracias. Aún con estas aclaraciones, es cierto que aquellos regímenes presentados como democracias respetaban al menos formalmente los ropajes mínimos y presentaban alternancia aunque la misma se encontrara fuertemente restringida a elites. El caso de México no es considerado en la regresión dada las particularidades de su régimen. Para una discusión más amplia que opta por clasificar a México como un régimen burocrático ver Przeworski y otros, o. cit.

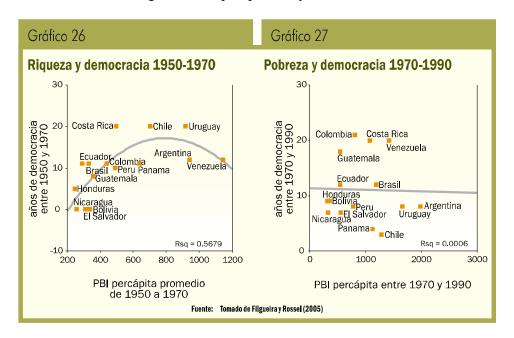
43 Los coeficientes de correlación son meramente indicativos del tipo de relación predominante para la

⁴³ Los coeficientes de correlación son meramente indicativos del tipo de relación predominante para la región. No debe extrapolarse de esta constatación pretensiones "legalistas" en materia de hipótesis y teoría. Simplemente los gráficos dan cuenta del tipo de relación que concretamente se manifiesta entre riqueza y desarrollo para la región en los períodos considerados. Dicho insumo es un punto de partida para la interpretación y el ensayo y no un punto de llegada de carácter probatorio.

⁴⁴ Un texto más reciente de Przeworski y otros (2000) trabajó con modelo probit que permite calcular las probabilidades de que un país sea o no democrático dado su nivel de ingreso per cápita sin presuponer relaciones lineales. Las conclusiones de este estudio son bastante claras. De todas las variables estructurales

caracteriza a la relación entre desarrollo económico y democracia es que la misma no es una relación lineal sino con umbrales. Tal vez lo que el gráfico permite observar con mayor detenimiento es que se presentan importantes desviaciones sea cual sea el método estadístico utilizado. Costa Rica y Colombia son casos que claramente se ubican por encima de lo esperable en materia de democracia dada su riqueza nacional. Por su parte Argentina, como bien es sabido, es un caso desviado en el sentido inverso. Por su riqueza y otra multiplicidad de factores, ⁴⁵ Argentina es el ejemplo de candidato democrático estable. Sin embargo, este país ha sido un ejemplo de inestabilidad democrática y recurrente autoritarismo. Pero este comportamiento peculiar de los países genera en definitiva una curva que apoya la idea de que países muy pobres difícilmente serán democráticos, al tiempo que sugiere tomar con cautela la idea que los países presentan una propensión lineal a la democracia cuanto más ricos sean, al menos en lo que hace a la realidad regional aquí considerada.

Ahora bien la relación arriba presentada esconde dos períodos históricos bien diferentes. En efecto, entre 1950 y 1970 la relación entre riqueza y democracia es más robusta que la relación para todo el período y notoriamente mayor que aquella que se constata entre 1970 y 1990. De hecho, como puede observarse en el gráfico 26 entre 1970 y 1990 no existe relación alguna entre prosperidad y democracia.



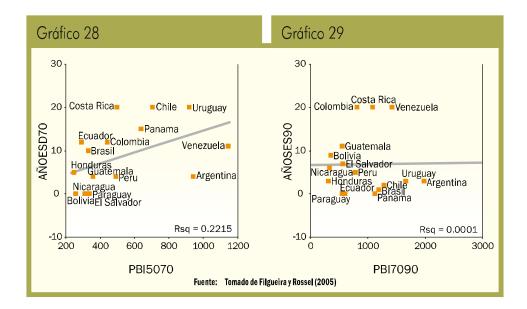
que se pueden considerar (PBI, educación, desigualdad) la riqueza per cápita es la que mejor predice la presencia o ausencia de democracia.

114

⁴⁵ Argentina es también candidato democrático por poseer la clase media más desarrollada de la región, una importante clase obrera durante la segunda mitad del siglo, por ser un exportador de bienes primarios que demandaba baja intensidad de mano de obra, por contar con la población más educada de América Latina y por ser comparativamente más homogéneo étnica y socialmente que sus pares latinoamericanos (ver en este sentido Collier y Collier, 1991; Rueshemeyer, Stephens y Stephens, 1992). El otro caso que comparte buena parte de estas características es Uruguay, pero en este caso, efectivamente, predominó la democracia.

Entre 1950 y 1970 los casos de Chile y Costa Rica presentan las mayores desviaciones, con un tiempo real de democracia muy superior al esperable dada su riqueza. A pesar de estos casos resulta clara la asociación entre riqueza y democracia en este período. Se constata un vez más la idea de umbrales. Si bien en los países de riqueza intermedia y superior de la región existen grados de desviación importante respecto a la hipótesis, es en los países muy pobres donde resulta más clara la recurrencia empírica. En cambio, entre 1970 y 1990 la relación moderada pero clara que constatamos en el período anterior desaparece totalmente. Ello responde principalmente a la baja o nula duración de la democracia en un conjunto de países de alto desarrollo económico, en particular Uruguay, Argentina y Chile, y también en menor medida a la persistencia y/o emergencia de la democracia en países pobres. Las dictaduras del cono sur de los años setenta constituyen un excelente caso que apoya la tesis de O'Donnell (1979) sobre el advenimiento en contextos económicos relativamente prósperos de lo que él denominó "regímenes burocrático autoritarios". Estas formas dictatoriales no son el producto, a diferencia de lo que establecía Lipset, del bajo desarrollo económico sino, muy por el contrario, el resultado del propio desarrollo económico y sus cuellos de botella bajo el modelo sustitutivo de importaciones. El que dichas dictaduras no persiguieran —como sí lo hicieron Brasil y la dictadura argentina de Onganía, y como lo anunció O'Donnell apoyado en el análisis de estos dos casos— la intensificación del modelo económico sino que optaran por su entierro en aras del modelo neoliberal, es irrelevante en este punto. Las dictaduras del Cono Sur de los años setenta admiten su mejor explicación en la crisis del viejo modelo económico y las tensiones políticas y sociales derivadas del modelo, su maduración y su crisis.

La razón de la asociación entre riqueza y democracia admite dos interpretaciones: una endógena y otra exógena. La explicación exógena o de la modernización indica que el crecimiento, la riqueza y la creciente complejidad social desatan una serie de fuerzas sociales y políticas que destruyen las bases de legitimidad y producción de orden de las dictaduras, abriendo por tanto, paso a las democracias. Por su parte, la explicación endógena indica que las democracias son más estables cuanto mayor riqueza tengan los países. En otras palabras, que una democracia en un país rico difícilmente ceda el paso a una dictadura. En el caso de América Latina ambos factores parecen estar jugando entre 1950 y 1970 y ninguno de ellos está operando entre 1970 y 1990. Es claro que la relación entre riqueza y democracia de 1950 a 1970 se apoya tanto en la aparición de modalidades democráticas en países otrora autoritarios debido a crecimiento como a la mayor duración de las democracias de los países ricos. Sin embargo, para el periodo que va de 1970 a 1990 la evidencia muestra que las democracias estables no fueron las más ricas sino las de riqueza intermedia, al tiempo que los países pobres presentan en muchos casos una estabilidad democrática superior a los países ricos. En efecto, cuando consideramos solamente los años de estabilidad democrática, la relación entre riqueza y estabilidad asume otra vez la forma de U invertida para el período 1950-1970. Ello estaría indicando que si bien los países más pobres efectivamente presentan democracias inestables, no es luego tan claro que los países más ricos sean los más inmunes a los quiebres democráticos. Por su parte, entre 1970 y 1990 la riqueza nacional presenta una total ausencia de asociación con los años de estabilidad democrática.



En síntesis, y en lo que hace a los componentes formales de la democracia considerados en forma aislada, la evidencia presentada en este punto sugiere que: a) la democracia floreció con mayor dificultad y sucumbió con mayor frecuencia en los países pobres de la región entre 1950 y 1970; b) luego de haber superado umbrales de riqueza nacional mínimos, los dólares per cápita adicionales no hicieron una gran diferencia en materia de democracia y estabilidad democrática entre 1950 y 1970; c) entre 1970 y 1990 la riqueza nacional carece de efectos claros sea sobre las probabilidades de ser una democracia o de permanecer como tal.

Por su parte, entre 1990 y nuestros días la relación entre democracia y riqueza es nuevamente inexistente en la región. La buena noticia en este caso es que la ausencia de asociación no responde ya a las formas dictatoriales de los países prósperos de la región sino a la extensión de la democracia a los países latinoamericanos más pobres. En efecto, el continente es, al inicio del siglo, democrático. Sin embargo, las bases sociales de estas democracias y los efectos sociales de dichas democracias han presentado un comportamiento negativo en la década que cerró el siglo XX. Las democracias perdurables del continente son hoy impotentes para enfrentar los problemas sociales, se encuentran asediadas por estos mismos problemas y con signos evidentes de fatiga para encaminar y sostener rutas que permitan aventurar éxito en la lucha contra la deuda social de la región. Dentro de este panorama nada alentador, los primeros años del siglo ofrecen algunas luces, no desde la esfera social ciertamente pero sí desde la esfera política. La más importante es ésta: se ha quebrado el equilibrio imperfecto de democracias de la post-transición. En efecto, si los noventa fueron años de consensos pragmáticos o "desganados" y crisis institucionales, el siglo XXI se inicia con la inestabilidad creativa de quién ha perdido la paciencia. Bolivia, Perú, Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguay, por nombrar a algunos países, inician el siglo con una característica en común: la sensación de anticipación, de antelación, y aún de miedo ante crisis terminales o cambios inescapables. El puerto final de estos movimientos políticos nacionales dependerá, y mucho, de lo que suceda con las bases sociales de la democracia y lo que ésta pueda hacer desde formatos y estilos democráticos para mejorar la situación social de las grandes masas latinoamericanas. Si la respuesta es neopopulismo o neoelitismo, la modernidad y el desarrollo nos seguirán siendo esquivos. Una democracia, anclada en economías no rentistas, y en una sociedad que cierra las brechas de desigualdad es el único camino no autodestructivo que deben procurar las democracias de la región. La región, sus pueblos y sus sistemas políticos nos han sorprendido una y otra vez optando por caminos muchas veces peores que los predichos y otras veces —las menos, es verdad— eligiendo sendas insospechadas y positivas.

2. Las bases sociales de la democracia: la fragilidad de un edificio sin cimientos.

La definición mínima de democracia supone la posibilidad real de alternancia en el gobierno, definida ésta a partir de elecciones libres en un escenario político donde los individuos poseen libertad de asociación y expresión (Dahl, 1971). Esta definición nada dice acerca de los aspectos sociales en materia de equidad, pobreza y exclusión social. En rigor, una sociedad donde el 10% de la población controle más de la mitad de la riqueza nacional, donde el 50% de la población no alcance una canasta básica de alimentos y otros bienes mínimos, y donde el 40% de la población joven no finalice la educación secundaria o aún la primaria, será una democracia en tanto los individuos no enfrenten amenazas coercitivas o coerción directa a la hora de organizarse colectivamente, expresar su opinión y donde los votos sean contados limpiamente en elecciones periódicas para definir quien integrará los poderes del gobierno. Al leer la combinación arriba propuesta, lo primero que surge es la duda de si la misma es probable o aún posible. Sin embargo, este ejemplo de democracia con niveles extremos de desigualdad, pobreza y exclusión es menos improbable de lo que parece. Ajustando levemente los porcentajes, ésta es la realidad de buena parte de América Latina. 46

-

⁴⁶ El caso de la India ha sido sistemáticamente citado como ejemplo de esta combinación difícil o imposible (Dahl, 1971). Su sistema parlamentario ha sido muchas veces señalado como la clave de dicha estabilidad a pesar de realidad económica y social. El sistema de castas es otro factor que se trae a colación para explicar la coexistencia de extrema desigualdad y persistente democracia y que, dicho sea de paso, también ilustra la dificultad de definir a la democracia como una variable discreta a partir de los mínimos procedimentales. La extensión de la democracia a los países más pobres y desiguales de América Latina han colocado a India con nueva compañía, con el agregado de carecer de sistemas parlamentarios de gobierno o de instituciones sociales con carácter legal como las castas.

Tabla 20. Indicadores Sociales seleccionados para América Latina (circa 2000)					
	Riqueza del 10% más rico (en % del ingreso nacional)		Tasa global de deserción b		
Argentina®	23.7	37.0	23		
Bolivia	60.6	37.2			
Brasil	37.5	47.1	25		
Chile	20.6	40.3	17		
Colombia	54.9	40.1	32		
Costa Rica	20.3	29.4	43		
Ecuador ^a	63.6	36.6			
El Salvador	49.8	32.1	42		
Guatemala	60.5	40.3	61		
Honduras	79.7	36.5	59		
México	41.1	36.4	45		
Nicaragua	64.0	40.5	47		
Panamá	30.2	37.1	30		
Paraguay	60.6	36.2	43		
Perú	48.6	36.5	26		
R. Dominicana	37.2	36.0	23		
Uruguay ^a	9.4	27.0	34		
Venezuela	49.4	31.4	35		
América Latina	43.8	_	37		

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, 2001-2002. a. Sólo zonas urbanas b. Tasa de deserción de la educación primaria y secundaria entre jóvenes de 15 a 19 años, primaria y secundaria combinadas.

La combinación resulta poco probable a primera vista por la simple razón de que estadísticamente, en el pasado, esta asociación ha sido marginal. No lo es en la actualidad. Justamente las buenas noticias son esas: la democracia ha llegado y persistido en países no sólo pobres, sino profundamente desiguales. Tal es el Estado de las cosas hoy en América Latina: democracias electorales perdurables con niveles de pobreza, desigualdad y exclusión extremadamente altos. Pero el problema es que la sensación que uno tiene al leer la definición mínima de democracia y los datos sociales es que es muy poco probable que la forma se ajuste a la realidad bajo estas condiciones sociales por varias razones. Veamos en primer lugar las más evidentes y simples.

En primer lugar, cuando los diferenciales de poder económico son tan marcados es poco probable que la libertad de asociación y expresión se manifieste más allá de la letra. La coerción es un mecanismo para controlar y suprimir la participación, pero tan eficaz como la coerción es la capacidad de negar a los ciudadanos su capacidad de subsistencia. La concentración de poder económico permite justamente este tipo de acciones.

En segundo lugar, la pobreza torna a buena parte de la población de la región en candidata a las prácticas clientelares y de cooptación. Contar con medios de subsistencia

autónomos del poder político permite realizar opciones realmente basadas en el interés individual. Diferencias muy marcadas de poder y riqueza inhiben dicha posibilidad, ya que la asimetría de poder implica una asimetría de horizontes temporales posibles sobre los cuales tomar decisiones.

En tercer lugar, la educación presenta una alta asociación con la participación política en América Latina. Los altos porcentajes de población con analfabetismo funcional o con menos que primaria afectan la predisposición a la participación política, sea ésta electoral o de otra índole.

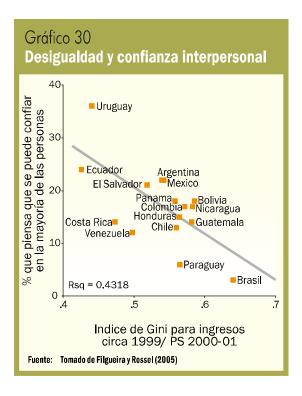
En cuarto lugar, si bien la alternancia entre diferentes elites políticas puede darse, es menos probable que la misma sea significativa ya que es muy poco probable que incorpore en forma sustantiva los intereses atomizados, cooptados y debilitados del 50% más pobre. Es mucho más relevante para las elites en términos de poder real considerar a sus pares que al grueso de la población. El déficit de representación es el resultado de estas dinámicas, y su manifestación amenazante. Resulta sin embargo promisorio para las democracias de la región el descongelamiento de los sistemas de partidos dominados por elites.

Pero además de estas razones, existen otros efectos de la desigualdad y la exclusión sobre la democracia que afectan negativamente a la calidad de la misma y, eventualmente, a su estabilidad. La primera y más importante es que los altos niveles de desigualdad tienden a destruir la noción misma de ciudadanía y por ello favorecen en la población en general una predisposición mayor hacia soluciones autoritarias. Tal como señala Elisa P. Reis (1995) al elaborar sobre el seminal trabajo de Banfield, altos niveles de desigualdad producen una suerte de "familismo amoral", donde los preceptos de igualdad y bien común se aplican solamente a un núcleo inmediato de allegados, atomizando toda categoría moral universal sobre la que descansa en definitiva la noción misma de ciudadanía. Tal como señala Reis refiriéndose a las grandes masas latinoamericanas, este familismo amoral tiende a estrechar los espacios de lo público y lo comunitario y hace que rara vez los individuos definan formas de identidad colectiva con base a lo "cívico" y lo "universal". Como puede observarse en el siguiente gráfico, la desigualdad guarda efectivamente una muy clara asociación con el capital social ciudadano.

⁴⁸ Banfield (en *The Moral Basis of a Bakward Society*, 1958, Free Press; New York) en los años 50 había logrado mediante un estudio de caso en la localidad italiana de Montenegro establecer la semilla de lo que hoy muchos denominan capital social.

_

⁴⁷ En las sociedades fragmentadas la lógica de representación también adquiere una lógica de segmentación, dado que la capacidad de los ciudadanos de monitorear y sancionar a los representantes esta desigualmente distribuida. Véase Taylor Robinson (2004).

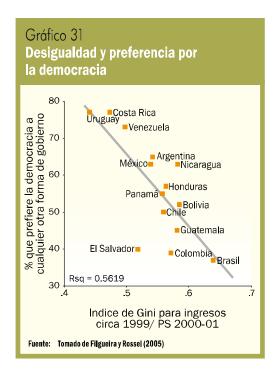


Ante la pregunta de si se puede confiar en la mayoría de las personas, las sociedades más desiguales tienden a responder que "no" en una mayor proporción que las sociedades más igualitarias. Este problema de la igualdad y la democracia no es nuevo, y debe culparse en parte a la propia academia por haberlo olvidado durante mucho tiempo.

El respetable intento de defender los mínimos procedimentales de la democracia ante los ataques que consideraban estos procedimientos como mera "democracia burguesa", llevó a la literatura de los años ochenta a insistir erróneamente en que no debía requerírsele a la democracia más que el respeto por estos mínimos procedimentales. Sin embargo, Lipset (1963), Dahl (1971), y mucho antes Tocqueville (1835-1840), señalaron el problema de la igualdad y la democracia, no en tanto igualación socioeconómica, sino en tanto reconocimiento de *status* ciudadano y en tanto recursos necesarios para poder hacer pesar sus opciones en el juego democrático. Estos dos prerequisitos se logran mediante normas que reconocen el efecto de la desigualdad en las posibilidades de participación democrática y mediante la moderación de las desigualdades socioeconómicas.

Una de las razones por la cual los niveles extremos de desigualdad atentan contra la concreción y materialización de los mínimos procedimentales de la democracia, es precisamente lo que esta evidencia sugiere. La desigualdad extrema destruye y/o vacía la idea misma de igualdad ciudadana y lo hace en su forma más perniciosa, destruyendo el capital cívico de confianza que la polis democrática requiere. La desigualdad también se manifiesta en forma aún más clara en la proporción de personas que prefieren a la democracia a cualquier otra forma de gobierno. Ni la riqueza nacional, ni los años pasados de democracia, ni la evolución del desempleo, ni siquiera la pobreza guarda una asociación tan clara con la preferencia democrática como la desigualdad. Ello es cierto

tanto ante la pregunta directa como ante la cuestión de si encuentran aceptable la posibilidad de un gobierno no democrático.



En suma, las actitudes de la población respecto a la confianza en otros y la preferencia por una opción democrática sobre cualquier otra alternativa parecen depender en gran medida de los niveles de desigualdad que presenta una sociedad. Estas actitudes pueden parecer irrelevantes en contextos de estabilidad institucional de las democracias y estabilidad económica de sus naciones, pero resultan críticas a la hora de enfrentar escenarios políticos y económicos turbulentos. La posibilidad de que aparezcan modalidades populistas y autoritarias depende en buena medida de que exista una población con una predisposición autoritaria.

También lo harán las sociedades que presentan mayores niveles de exclusión, lo cual está asociado obviamente a los niveles de desigualdad y riqueza nacional. Considerando un índice de exclusión que combina pobreza, analfabetismo adulto y matriculación educativa, se repite la asociación entre exclusión social y no preferencia por la democracia. Es esperable que sociedades con una alta proporción de población excluida de los mínimos de subsistencia y de bienes públicos fundamentales tiendan a ser relativamente indiferentes de bienes suntuarios como la "libertad negativa" que típicamente provee la democracia y relativamente escépticos de la "libertad positiva" que ésta promete. La urgencia por acceder a formas básicas de bienestar admite para esta población diferentes formatos políticos. Si en el pasado cercano un gobierno autoritario permitió niveles importantes de mejora del bienestar (como lo es el caso de Chile en el pasado reciente y Brasil con anterioridad), la tolerancia hacia la posibilidad de regímenes no democráticos será muy alta. Si se presentan alternativas políticas que desprecien el respeto a los mínimos procedimentales y prometan bienes concretos, nuevamente es

esperable un apoyo a dichos líderes en las sociedades donde los niveles de exclusión son más altos.

4. El modelo económico y su impacto sobre la pobreza y la equidad: globalización, stress fiscal y liberalización económica

¿Por qué si en términos básicos se puede afirmar que las democracias de la región hicieron un importante esfuerzo en materia de política social, ello no se vio plasmado en la estructura social agregada? Una de las razones se encuentra en el simple hecho de que muchas veces dicho incremento del gasto no se vio reflejado en indicadores sociales debido a la forma y orientación del gasto. Justamente algunas de las advertencias arriba esbozadas poseen plena validez para muchos países y estrategias innovadoras en materia de políticas sociales. El clientelismo, la ausencia de elencos locales estatales capacitados técnicamente, la colusión de agentes privados de prestación de servicios y otros problemas han afectado negativamente las reformas educativas de Chile, la descentralización de servicios sociales de Brasil, Bolivia y Honduras, los programas focalizados de México y de Argentina y muchas otras iniciativas.

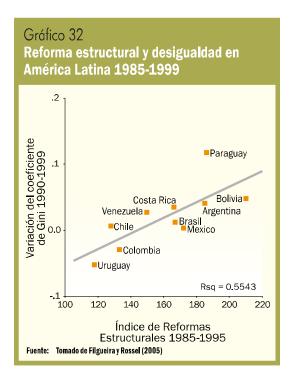
Asimismo, una parte importante del aumento del gasto público social ha estado orientado en algunos países a financiar la transición de un modelo de seguridad social de reparto y por tanto de solidaridad intergeneracional a un modelo de capitalización individual o mixto. Si bien se espera que ello eventualmente se manifieste en una menor carga fiscal para el Estado, en el período transicional ha implicado una mayor carga fiscal ya que el Tesoro se tuvo que hacer cargo de las pensiones presentes sin contar con parte o la totalidad de los aportes de los activos al sistema ya que estos aportes han ido parcial o totalmente a engrosar el fondo de capitalización individual de cada trabajador activo.

Pero más allá de estos factores, lo que en mayor medida explica el pobre desempeño social de la década es el desarrollo del mercado y las economías nacionales con su consiguiente efecto distributivo. En efecto, el nuevo modelo económico produce niveles de desigualdad que ninguna política social, y menos aún políticas sociales con severas limitaciones técnicas y fiscales, puede moderar (Filgueira y Papadópulos, 1997). Las características de este nuevo modelo se han sintetizado bajo el apelativo de "Consenso de Washington" e incluyen las siguientes transformaciones: caída de aranceles y cuotas de importación, liberalización del mercado financiero, liberalización del mercado laboral, privatizaciones y reforma impositiva con énfasis en impuestos indirectos y "neutros" (IVA) y austeridad fiscal (Williamson, 1990). Todas estas medidas producen en el corto y mediano plazo mayor desigualdad y/o pobreza. Más allá de los innumerables modelos econométricos que se han puesto a prueba para demostrar si ello es así o no lo es, la evidencia sostiene la idea de una asociación entre la intensidad de las reformas estructurales y la desigualdad con un espacio temporal de causalidad (*lagged*) de cinco

_

⁴⁹ Ello no quiere decir que de no haber mediado transformación alguna en el modelo de desarrollo la desigualdad y la pobreza serían menores. El viejo modelo se encontraba efectivamente agotado, y no era capaz de operar en el nuevo mundo globalizado. Sin embargo, aquí lo que meramente se está afirmando es que el presente modelo de acumulación global y regional incrementa la desigualdad respecto a aquella que producía el viejo modelo durante su período de viabilidad.

años. Esta asociación que aquí se presenta a título meramente ilustrativo también se ve apoyada por los estudios y las hipótesis esgrimidas en el seminal texto editado por Bulmer Thomas sobre reforma estructural y desigualdad y pobreza en América Latina.⁵⁰



La liberalización comercial destruye más plazas de trabajo de las que crea en tanto la desregulación laboral disminuye los costos del empleador al facilitar el traslado íntegro de este ajuste en la demanda laboral a la población empleada por la vía del despido y la disminución del salario mínimo (o su supresión) (Thomas, 1996; Fitzgerald, 1996). Las reformas fiscales con énfasis en los impuestos indirectos poseen como mejor hipótesis un efecto neutro; tal es, en definitiva, su pretensión. Sin embargo, cuando la recaudación amplía la base impositiva pero la población beneficiada por el gasto público continúa siendo un segmento privilegiado de la población, el efecto neto es regresivo: caso de la seguridad social, el subsidio empresarial, la gratuidad universitaria, el gasto en educación preparatorial, los subsidios genéricos a la oferta privada de bienes y servicios segmentados en calidad por estrato social. Las privatizaciones y la liberalización financiera pueden contribuir a la equidad si disminuyen el costo del dinero (tasas de interés) y si disminuyen los costos de los servicios prestados (tarifas). Esto sucede siempre que exista un adecuado mercado de créditos y cuando los servicios privatizados no son o devienen en monopólicos u oligopólicos, ni incurran en prácticas corruptas o de estratificación de la calidad del servicio y cortes en la prestación de bienes públicos

⁵⁰ El índice de reformas estructurales aquí utilizado mide con diversos indicadores las áreas de reforma mencionadas en el "Consenso de Washington". para el detalle técnico ver América Latina tras una década de reformas, BID, 1997. Para visiones que niegan o relativizan el efecto desigualdad de las reformas estructurales con análisis para los años ochenta puede verse Morley, 1995. Para una visón más optimista puede verse BID, 1997. Una fundamentación económica respecto a estas reformas puede ser consultada en

-

Williamson, 1990.

básicos a quienes no pueden pagar lo que otrora se encontraba subsidiado mediante tarifas más caras a la población de mayores ingresos. Esto como ha probado amargamente buena parte de América Latina, no es siempre el caso.

5. Capital financiero y pérdida de soberanía: la trampa de capital financiero y los límites a la política democrática nacional

Recientemente George Soros afirmó que la razón fundamental por la cual el nuevo sistema financiero internacional constituye una trampa insoluble para los países en vías de desarrollo responde al simple hecho de que el capital financiero internacional descuenta en las tasas de interés que cobra a los países pobres con necesidad de crédito, su propio comportamiento futuro. Este comportamiento es, a juicio de diversos analistas que observan críticamente a estos nuevos actores globales, inestable, especulativo y en última instancia depredador. Aprovechan y contribuyen a las burbujas especulativas al tiempo que fabrican su destrucción. Allí optan por mejores parajes donde en muchos casos reproducen el ciclo. Por su parte el FMI como actor central en este juego, nacido como institución anticiclíca global, juega hoy una papel notoriamente procíclico, favoreciendo y otorgando los préstamos en contextos expansivos económicos y fiscales, y exigiendo austeridad y recortes del gasto en los contextos recesivos. Para Joseph Stiglitz, autor del Malestar de la Globalización y Premio Nobel de Economía, a esta mutación en sus cometidos y misión, el FMI le suma ineptitud técnica y colusión de intereses con el capital financiero internacional (Stiglitz, 2001; 2003). No es necesario compartir las duras críticas de Joseph Stiglitz. Otros autores como Rodrik y Krugman, que no han producido los así llamados (por los críticos) bestsellers, han presentado análisis convergentes acerca de los errores de los organismos financieros internacionales y del efecto que la liberalización financiera sin controles puede tener en los países sedientos de crédito y capital fresco (Rodrik, 2000; Krugman, 1990). El problema con los ciclos generados por el capital y el rol de árbitro y prestamista de last resort del FMI no es meramente económico; es también político. Los países endeudados y especialmente los que enfrentan problemas de sustentabilidad o capacidad de pago de la deuda, deben realizar una tan marcada renuncia a su soberanía que el efecto se resume en una percepción de vaciamiento de los procedimientos democráticos. David Held (1991) anotó hace ya algún tiempo que la noción misma de democracia se apoyaba en un triángulo autosustentado que requería de la plausibilidad del principio de soberanía:



Cuando este principio no está presente, la posibilidad de traducir las preferencias ciudadanas en contenidos de políticas públicas no existe, y con ello se desvirtúa el centro de la noción de democracia, y su imagen ante la población. La alternancia política, en

tanto expresión de preferencias distributivas plasmadas en elites decisoras, se vacía, y en su lugar aparece el principio thatcheriano, autoritario y neoconservador de "there is no alternative".

Esto bien puede ser cierto y aún razonable o inevitable.⁵¹ Pero el efecto de dicho proceso sobre el tono muscular de estas democracias asediadas y fatigadas es profundamente destructivo. Las palabras de Dirceu, mano derecha de Lula en respuesta a las críticas de su propio partido son elocuentes: "El PT es un partido de izquierda, pero el gobierno del PT no es de izquierda". Aún así y tal vez por esa sinceridad ambigua que en fechas recientes ha manejado el liderazgo del PT, América Latina está a la espera de la suerte de esta alternancia, que aún con sus límites promete ser significativa, habiendo sido además el producto de un exitoso proceso de construcción de un sistema político democrático. También se observaba con expectativa el posible triunfo de la derecha chilena. Ello según algunos hubiera puesto punto final a la consolidación chilena. Al igual que España, Chile ingresaría a los países que luego de una dictadura permitieron gobiernos de izquierda y luego, tal vez más importante, permitieron el triunfo electoral de la derecha.⁵² Una izquierda y una derecha que sobre la base de algunos consensos básicos, presentan matices en un horizonte de creciente incorporación civil, política y social y de relativa autonomía y control sobre el capital financiero y el FMI.

Samuel Huntington (1968) señaló que las democracias pretorianas se caracterizaban por un círculo vicioso que iba del populismo al desgobierno fiscal y económico, de allí a la irrupción de las elites económicas y militares cerrando los canales de participación, de allí a un modelo tecnocrático de política, pasando por la pérdida de legitimidad y representatividad de los gobernantes, favoreciendo entonces una nueva irrupción, ahora de las masas populares, lideradas por la oferta populista y así. El péndulo oscilaba así entre el autoritarismo excluyente y el populismo plebiscitario y muchas veces autoritario, siendo sus actores centrales los sectores populares atomizados, los líderes populistas, y los elencos golpistas y tecnocráticos. La clave de este destino de Sísifo se encontraba en la imposibilidad de construir sistemas institucionales que mediando y canalizando, ordenando y postergando demandas, guardaran atisbos de representatividad y legitimidad. Robert Dahl (1971), señalaba desde una perspectiva más similar que antagónica que cuando los costos de incorporación superan a los costos de supresión, se tendería a un sistema excluyente. Este círculo vicioso fue violento y por momentos sangriento, balanceándose entre la violencia societal y la violencia de Estado. Como se

5

⁵¹ Lo que es más, en algunos casos los consejos y aún mandatos del FMI y aún en muchos más casos los del Banco Mundial y especialmente los del Banco Interamericano de Desarrollo, en lo que hace a la región, son mejores en materia distributiva que los propuestos o preferidos por las elites domésticas.

⁵² Si bien esto finalmente no sucedió, creo que la reflexión ante tal posibilidad sigue siendo válida.

⁵³ La paradoja actual es que en presencia de sociedades profundamente desiguales, elites con mayor poder económico y grandes masas incorporadas a la representación política persiste la democracia. Tres hipótesis pueden aventurarse siguiendo los marcos propuestos por Dahl: o bien los costos de tolerancia son extremadamente bajos o bien la supresión de intereses representados se ha logrado por la vía no autoritaria –lo que cierto sentido y bajo ciertas circunstancias es una forma de la primera hipótesis-. La tercera hipótesis de tono optimista es que el triunfo ideológico de la democracia y los cambios geopolíticos han favorecido un proceso por el cual los costos de supresión se han tornado extremadamente altos y por ello las elites no eligen suprimir en forma abierta.

trata de un círculo, puede argumentarse que el punto de partida del problema no es institucional sino societal. Las profundas desigualdades contribuyen a generar elites poco proclives a la tolerancia democrática y pueblos escépticos de los canales de representación de las democracias.

El siglo cambió y para muchos el círculo se quebró. Hay una parte innegable de razón en esta percepción. Por más de diez años las democracias electorales han persistido y la violencia, al menos en la forma masiva y aguda que se presentaba, se ha moderado y en muchos casos desaparecido. Pero lo que no parece ser cierto es que el círculo vicioso haya desaparecido: ha desaparecido, y ello es bienvenido, su violencia política. Pero el péndulo entre modelos tecnocráticos excluyentes y populismos plebiscitarios parece seguir operando en buena de América Latina. Han cambiado, sí, los actores que operaban en su base. Ya no son las elites económicas domésticas y los militares golpistas quienes cierran los canales de participación. El capital financiero internacional y las agencias multilaterales de créditos en forma políticamente pacífica (aunque socialmente cruenta) son sus sustitutos. Los propios partidos y sus elites administran tanto la apertura populista como los cierres tecnocráticos. Cuando no son capaces de hacerlo, el sistema de partidos se hace trizas, dejando cadáveres partidarios a su paso. Irrumpen nuevamente las masas populares pero lo hacen en forma aún más atomizada que en el pasado, al margen de corporaciones y de sindicatos. Su eje es el consumo, no el trabajo. Tan sólo las corporaciones de un Estado arrasado por sus propios vicios y por la ira neoclásica, parece resistir en una retirada interminable del viejo modelo de desarrollo.

En tanto, América Latina espera su hora social. La región más desigual del mundo es también, entre las regiones en vías de desarrollo, la más democrática, al menos estadísticamente, en lo que hace a la democracia electoral. Ello es una combinación paradójica. Lo que es más preocupante: ésta es una combinación inherentemente inestable y potencialmente explosiva. La perdurabilidad de los últimos años y el triunfo ideológico global de la democracia como forma legítima de gobierno, no debe llevarnos a engaños. Los sistemas políticos democráticos sobreviven —en una región que conoció poca democracia, y aún menos democracia estable— si logran ofrecer a sus ciudadanos la percepción de utilidad, no meramente la garantía de libertad.

Son muchos los desafíos que debe enfrentar la región para ofrecer a su población garantías mínimas de inclusión. En las páginas que siguen centro el análisis en la necesaria reforma del Estado Social de tal manera de colaborar a reconstruir el nexo entre estructura de riesgo y arquitectura de bienestar. Este desafío es tan sólo uno de los desafíos para enfrentar las tensiones estructurales del desarrollo latinoamericano. Pero su gran mérito radica en que es un desafío donde los Estados nacionales poseen un margen de acción propio, y cuyos efectos se extienden o al menos tocan el conjunto de problemas centrales que hemos desarrollado a lo largo del trabajo: la desigualdad, los problemas de transiciones demográficas superpuestas, el problema del empleo y la protección social básica, así como los cambios en la familia y la necesidad de redefinición del pacto fiscal y distributivo.

CAPITULO SIETE

Riesgo y protección social: clave para un avance robusto en las metas del milenio

El incremento de la desigualdad originada en el mercado laboral; los cambios en la estructura y arreglos familiares —incluida aquí la nueva división sexual y social del trabajo remunerado y no remunerado—; el desafío intergeneracional, plasmado en las cambiantes tasas de dependencia infantil y de la tercera edad y en las estructuras de oportunidades y activos de estas diferentes generaciones; y los cambios en la morfología urbana, con sus correlatos de segregación y segmentación socio-espacial tensionan aún más la concordancia, ya históricamente imperfecta, entre la estructura del riesgo social en la región y su arquitectura de protección social, amenazando con ello el avance decidido hacia las metas del milenio.

A su vez, tres transformaciones institucionales del Estado Social interactúan con estas trasformaciones socioestructurales afectando la progresividad y regresividad del gasto social en América Latina y su capacidad de enfrentar la viejas y nunca bien tratadas estructuras de riesgo, así como las nuevas vulnerabilidades derivadas de los procesos recientes que hemos tratado a lo largo del trabajo: su composición y evolución sectorial, la cobertura y criterios de elegibilidad para el acceso a los sistemas de protección social, y el grado de colectivización o privatización plasmados en los prestadores y en el pago o grado de subsidio de dichos sistemas. Si bien estas transformaciones sociales e institucionales han variado en la región, existen algunas pautas comunes que revisaré. En dicha revisión, procuraré establecer las heterogeneidades más relevantes para subgrupos de países.

1. Mercado laboral y garantía de renta: desigualdad y exclusión.

a. La divergencia entre riesgos y reformas: un ejemplo de ideas fuera de lugar.

La realidad del empleo que presentáramos en el capítulo 5 coloca problemas serios de bienestar, cohesión e integración social especialmente a los sectores que hemos identificado como los más castigados en esta materia: sectores escasamente calificados, mujeres y jóvenes. La intersección de las tres características prácticamente garantiza la pobreza y exacerba el riesgo de exclusión social. Estos sectores vulnerables lo son en un sentido estático (bienestar, seguridad e integración presente) y más aún en un sentido dinámico (bienestar, seguridad e integración en el futuro). La actual arquitectura de los Estados Sociales latinoamericanos y las reformas que se han venido ensayando en sus tres grandes pilares de educación, pensiones y salud, no siempre dan cuenta de esta configuración de riesgos emergentes del transformado mercado laboral. Discutiré en este punto el caso de las pensiones ya que ejemplifica cabalmente las limitaciones reformistas de los años precedentes.

En efecto, el caso más claro en esta materia lo representa la realidad de las pensiones y sus reformas recientes. Debe quedar claro que una parte importante de la caída en materia de cobertura de la seguridad social se hubiera producido aún de no haber mediado transformaciones en el sistema de seguridad social, ya que el mismo, al apoyarse

en la pertenencia al mercado de trabajo formal, hubiera igualmente sufrido los reveses del empeoramiento laboral. Pero el hecho de haber desarrollado un conjunto de reformas de nuestros sistemas desde la perspectiva liberal, con modelos de capitalización individual y formas de administración privadas, han agravado antes que solucionado el problema. Los datos sobre cobertura y reformas de los sistemas de seguridad social que se presentan en la tabla 21 son elocuentes en este sentido.

Tabla 21. América Latina y el Caribe: Cobertura de la seguridad social antes y luego de las reformas estructurales estimadas a partir del porcentaje de población activa contribuyendo a la seguridad social.					
	Cobertura de los sistemas pasados estimados por aportes reales	Afiliación considerando todos los pilares luego de la reforma. (2002)	Cobertura considerando todos los pilares luego de la reforma estimados por aportes reales. (2002)		
Chile	64	111	58		
Argentina	50	69	24		
Uruguay	73	77	60		
Costa Rica	53	65	48		
México	37	72	30		
Colombia	32	59	24		
Bolivia	12	23	11		
El Salvador	26	40	19		
Perú	31	28	11		
Fuente: Mesa-Lago, 2004					

La razón de esa caída es bastante simple. Los modelos de capitalización individual, sumados a los procesos de mejora en la documentación de las historias laborales de los aportantes, vinculan más fuertemente la cobertura a la inserción formal laboral de los trabajadores. Las reformas paramétricas que han incrementado en los sistemas reformados (como en el caso de Argentina, Uruguay, Chile y Colombia) y en los no reformados (o con reformas paramétricas) las edades y años de aportes exigidos para lograr el derecho jubilatorio, también agravan estas realidades. ⁵⁴ La elegibilidad depende más que antes de la condición de mercancía apta y formalizada en el sistema contractual de los mercados laborales. Al mismo tiempo que el empleo formal pierde presencia en los sectores populares urbanos como factor estructurador del bienestar presente y futuro, los sistemas de pensiones de la región o bien permanecen relativamente inalterados, asentándose en el viejo modelo formalizado bismarckiano, o bien involucionan hacia formas aún menos solidarias, apoyándose en la capacidad de pago desde la base formal para sistemas de capitalización individual.

b. Las edades de la desigualdad: el problema del contrato intra e intergeneracional

128

-

⁵⁴ Un estudio reciente del caso uruguayo indica que ningún trabajador de los quintiles de ingreso más pobres (1 y 2) tendrían derechos jubilatorios a los 60 años y menos de un 20% a los 65 años, en la mejor de las hipótesis. Las reformas que están siendo discutidas en Chile surgen por la constatación de datos igualmente preocupantes, ya que algunas estimaciones indican que el 60% de la población activa no alcanzaría el mínimo jubilatorio o pensión alguna.

Uno de los problemas centrales que varios países de América Latina ya enfrentan o deberán enfrentar en el futuro cercano se refiere a la carga de la tercera edad y su impacto sobre la demanda de renta y servicios del Estado Social latinoamericano. Pero este problema que también debió y aún debe ser enfrentado, por ejemplo, por los países de Europa occidental y del Este y por otros países con transiciones demográficas moderadas y avanzadas, es muy complejo de abordar en América Latina por los altos niveles de desigualdad y la baja formalización del empleo. Esto implica que los contratos intergeneracionales, que siempre están basados al menos en alguna medida en el contrato intrageneracional de la población activa, enfrente serios obstáculos para producir dispositivos de solidaridad adecuados.

Como la arquitectura distributiva del pasado (sistema de reparto en base a contribuciones del salario y aportes definidos) y la actual (modelos mixtos o puros de capitalización individual) ataba y ata en forma bastante clara los aportes (en tanto porcentaje del salario) a los beneficios, los sistemas de pensiones reflejan en general la distribución del ingreso de los sectores activos. El que el sistema de pensiones refleje la estructura de la desigualdad de la población activa no es necesariamente un problema: pero lo es sí en América Latina, precisamente por sus altos niveles de desigualdad. De hecho, en la mayor parte de los países el gasto en seguridad social presenta precisamente esta pauta. Entre el 40 y 50 % del gasto en seguridad social se concentra en el quintil superior de ingresos en la mayor parte de los países latinoamericanos: esto se observa en todos los casos para los cuales se cuenta con información. En algunos de estos casos la apropiación de la renta de las pensiones supera el 70% en el quintil superior, como ocurre en Colombia y Guatemala (CEPAL, 2005).

La desigualdad en materia de previsión social no refleja en rigor la desigualdad actual de ingresos de los activos sino la distribución del ingreso de antaño; esto es, cuando los actuales pasivos estaban realizando sus aportes. En un modelo de capitalización esto también será así —de hecho, será más marcado—, por lo cual la distribución de beneficios jubilatorios reflejará la pauta de desigualdad actual. Este detalle aparentemente menor es clave para entender los efectos futuros del sistema de pensiones en la región y su imposibilidad para producir mayores niveles de equidad y cohesión social.

El contrato intergeneracional de antaño se ha visto asediado por los cambios en las relaciones entre activos y pasivos que amenazan la sustentabilidad fiscal de los sistemas de reparto. Pero en rigor existe otra amenaza al contrato intergeneracional, y es un cambio abrupto en las condiciones del mercado laboral: estas afectan la sustentabilidad por mayores niveles de informalidad pero también afectan el contrato a futuro, por los mayores niveles de desprotección que deberán enfrentar los trabajadores actualmente activos. La ventaja de los sistemas de reparto en sus orígenes es que los mismos contaban con muchos activos para financiar a pocos pasivos. Dicha relación se deteriora por razones demográficas y por razones del mercado de empleo, donde la elevación de las tasas de actividad no se traduce en el incremento de activos aportantes por razones de informalidad.

En los países del Cono Sur y en algunos países con sistemas más extendidos como Costa Rica y Brasil, el problema es mayor ya que el número de pasivos es efectivamente

grande, sumado a que el grueso de los aportes que el fisco general debe hacer para sostenerlo no se ubica en la población desprotegida sino en la población con sistemas de protección privilegiadas. En efecto, en Argentina el 50% del gasto en pensiones proviene de rentas generales, en Uruguay casi el 30%, en Brasil y México, en especial el sector público, consume una alta proporción de subsidio de rentas generales. Algo similar ocurre con sectores privilegiados en Colombia, Chile (Fuerzas Armadas) y Perú (Filgueira, 2005). Este gasto en rentas generales va en una proporción ínfima a financiar pilares no contributivos y en mayor proporción a financiar pilares contributivos desfinanciados de sectores privilegiados del Estado o de los sectores formales privados. Por otra parte, recordemos que si bien buena parte de los sectores populares urbanos no alcanzarán derechos jubilatorios al final de su vida activa, no lo harán por no haber realizado aporte alguno sino por no haberlo hecho en el tiempo adecuado y con la densidad suficiente, con lo cual sus pagos terminan financiando intergeneracionalmente a quienes sí recibirán jubilaciones en el futuro. En otras palabras, si bien estos sectores contribuyen al contrato intergeneracional de los sistemas PAYGO (pay as you go) o bien cumplen con su contrato de responsabilidad sobre su futuro en los sistemas de capitalización, lo hacen en forma insuficiente de acuerdo a las normas de elegibilidad. Se los obliga a ahorrar y a asegurarse; y luego se les señala que sus densidades o tiempo de aportes no fueron suficientes.

Cabe enfatizar además que cualquier alternativa que procure apoyarse primordialmente o de manera exclusiva en el mercado laboral formal para proveer el cinturón básico de protección social de renta en América Latina, fracasará en el futuro como lo hizo en el pasado con el modelo bismarckiano y como lo está haciendo en el presente con el modelo de capitalización individual. La media latinoamericana en lo que hace a población cubierta por pensiones y jubilaciones para la población de 70 años y más es del 40%, entre 65 y 69 años es inferior al 35%, y entre 60 y 65 años es menor al 30% (CEPAL, 2006). Existen solamente cinco países donde los porcentajes a los 70 años se acercan o superan el 80%: Argentina, Brasil, Bolivia, Uruguay y Chile. En Brasil y Bolivia ello es posible precisamente porque existen modelos no contributivos muy importantes (universal en el caso de Bolivia con Bonosol y cuasi-universal para la población rural en Brasil). En el caso de Uruguay la cobertura casi universal se basa en dos mecanismos: el acceso al derecho jubilatorio mediante declaración jurada de testigos aunque el beneficiario no tenga historia de aportes (hoy esto ya no es posible) y la pensión no contributiva a la vejez donde el beneficio corresponde a toda persona mayor de 70 años que no posea jubilación y sin otros recursos económicos (en el año 2000 estas pensiones representaban casi el 10% del total de pensiones pagadas por el Estado). El caso chileno y argentino con coberturas presentes bastante menores que los países anteriormente considerados, presentan en la actualidad una cobertura de su población activa que dejará en el futuro al 40% de su población fuera del sistema de protección, y en el segundo a casi un 70%.

Es más fácil, aunque parezca más complejo, montar un sistema tributario de rentas generales sólido y apostar a la ciudadanía fiscal y social en el largo plazo que perseguir una formalidad esquiva anclada además en altos aportes para financiar a sistemas crecientemente jaqueados por su relación activos-pasivos. En base a Gómez Sabaini

(2006) puede indicarse que si el impuesto a la renta de las personas físicas asumiera un peso mayor en los sistemas tributarios como instrumento privilegiado para cerrar la "brecha fiscal" se alcanzaría una tributación correspondiente a casi 3 puntos promedios del PBI⁵⁵. A su vez, generar un sistema universal de pensiones que garanticen la superación de la pobreza en la tercera edad insumiría 2.2% del PBI regional; y hacerlo de manera focalizada implicaría un gasto de 0.9% del PBI. Un sistema de acceso y manutención de renta básica apoyada en rentas generales puede ser la base para exigir en el futuro aportes de base salarial formal. Debe pensarse necesariamente, en una arquitectura de bienestar que no tiene precedentes claros en el resto del mundo. La ruta de la protección social universal en América Latina en materia de renta debiera ser de base no contributiva o complementaria de una sólida base no contributiva allí donde los pilares contributivos existentes se fortalecen y se sanean. De no ser así, simplemente no será universal.

Los argumentos en contra de una postura como la aquí defendida son conocidos y no carecen de buenas razones. Si el sistema de pensiones pasa a apoyarse en mayor medida que antes en pilares no contributivos, se teme que los mismos afecten negativamente los incentivos a contribuir al sistema actual. Si por otra parte los sistemas de base no contributivos carecen de interés para los sectores medios y altos, la economía política de la calidad se resentirá, tornando las prestaciones no contributivas en caricaturas miserables de formas básicas de ciudadanía social.

Ante estos argumentos vale la pena indicar lo siguiente. En buena parte de los países la contribución a las pensiones, especialmente la de los sectores medios bajos y bajos, no se percibe como un mecanismo de seguro sino como un impuesto del cual por otra parte no se beneficiarán buena parte de los aportantes en materia de cobertura presente o futura. Ello no es miopía de futuro sino realismo, dada la densidad y años de aportes que pueden esperar realizar en su vida activa entre el 30 y 70% de la población hoy activa, y dada la ausencia de derechos de seguros de desempleo en la mayor parte de los sistemas contributivos generales de los países latinoamericanos. El problema de la evasión a la seguridad social es sí un problema de incentivos, pero no lo es porque existan otros sistemas no contributivos, sino porque no existen beneficios presentes o futuros contra aportes presentes.

Adicionalmente, la falta de aportes al sistema de pensiones abre otro capítulo que poco o nada tiene que ver con los "incentivos". La razón por la cual trabajadores y patronos evaden muchas veces de común acuerdo el pago a la seguridad social, es porque de no hacerlo y dadas las tasas de aportes, estos tornarían inviable la actividad económica. En especial el sistema más eficiente de generación de trabajo remunerado en América Latina —la microempresa y la pequeña empresa— se encuentra en dicha situación. La capacidad de aporte que se encuentra en estos sectores requiere para ser activada de tasas menores. La capacidad de aporte holgada se encuentra por otra parte en los sectores de baja intensidad de mano de obra y alta productividad. El impuesto a la

⁵⁵ Esto se lograría sin cerrar la brecha fiscal global. Las brechas fiscales en tributación en consumo, propiedad y comercio exterior no se modificarían. Solamente se cerraría la brecha fiscal en lo que hace a la recaudación actual y potencial del impuesto a la renta.

renta y el impuesto al consumo son las fuentes tributarias que el Estado recauda de estos sectores, sin dejar de recaudar de los sectores de menores ingresos y con efectos menos perniciosos sobre la generación de empleo formal. Si esto es cierto, son las rentas generales provenientes de estos sistemas de recaudación las que deberían financiar una parte importante del gasto en pensiones y seguridad social. En muchos países esto ya sucede sobre la base de orientar dicho gasto a los sectores privilegiados antes que a modalidades no contributivas básicas y con sobre-representación en el financiamiento de dichos déficit de los impuestos al consumo, los cuales son notoriamente menos progresivos que el impuesto a la renta de las personas físicas.

De lo planteado se concluye que la arquitectura de protección social tendría que orientarse al establecimiento de menores tasas de aportes de base salarial, mayores prestaciones de bases no contributivas, mayor adecuación de los sistemas contributivos en términos de exigencia en la densidad de los aportes presentes, y mayor credibilidad y atractivo de los beneficios presentes y futuros para los sectores medios y bajos. Se sigue de ello también que es indispensable atacar las actuales fuentes de estratificación del sistema, si se pretende dotarlo de viabilidad fiscal.

El problema no parece ser por lo planteado más arriba un tema de inviabilidad técnica o económica, aunque ambas esferas coloquen grandes desafíos a la gestación de una estrategia como la esgrimida. El mayor obstáculo parece ser el de la inviabilidad política. Esta inviabilidad política presenta dos facetas: es inviable implantar estos sistemas y sus bases tributarias, y es inviable dada la economía política de los regímenes políticos mantener la calidad de las prestaciones en estos sistemas. La actual hegemonía democrática en América Latina debiera contribuir a tornar estas alternativas más viables. Si algo hay de cierto en la teoría del *median voter* nuestros sistemas de prestación social debieran acercarse al median voter, y no como señala Mesa Lago (2004) a una América Latina imaginada de personas con ingresos medios alto y altos, formalizados y de empleo estable (Filgueira y Rossel, 2005). La segunda razón que debería permitirnos ser más optimistas respecto a viabilizar políticamente estas alternativas, se encuentra en el cambio —que debe ser alimentado— en el discurso y las posturas de las agencias multilaterales de crédito, mucho más proclives que en el pasado a apostar sistemas que fortalezcan los primeros pilares en base no contributiva. Aún, esta revisión tiende a ser reacia a considerar formatos universales y solidarios, prefiriendo en general formas restrictas de focalización. En este sentido, Sojo advierte:

En cuanto a la universalidad y su financiamiento solidario, el desdeñar ad portas esta posibilidad, o analizar la solidaridad sólo a escalas excesivamente micro, escamotea el análisis de aquellas condiciones históricas de nuestra propia región que han permitido avanzar gradualmente hacia ese horizonte en países tan disímiles como Brasil, Colombia y Costa Rica (Sojo, 2003).

Para ello resulta clave fortalecer nuestros sistemas tributarios. El problema de recaudación actual de los Estados nacionales no es el de la evasión de los sectores medios altos y altos a las pensiones; por lo tanto, los sistemas de capitalización privada lo único que parecen hacer es suprimir el financiamiento solidario de los sistemas contributivos.

El problema de la recaudación se encuentra en la ausencia de aportes a la seguridad social de los sectores de bajos ingresos y en el bájisimo peso de los impuestos a las rentas de las personas físicas (Gomes Sabaini, 2006). Existe una lección relativamente simple de la tabla que se presenta a continuación (ver tabla 22). La clave redistributiva de los Estados europeos se encuentra tanto en cómo recaudan como en la forma que gastan. La recaudación es progresiva por el fuerte peso del impuesto a la renta de las personas físicas. El gasto lo es por la existencia de sistemas no contributivos de extensa cobertura, cuando no universales, y por una baja segmentación de los pilares financiados por el Estado.

Tabla 22. Efecto distributivo sobre los ingresos de los hogares de los impuestos, contribuciones y transferencias estatales en los países de la Unión Europea (*). Circa 2001.							
Grupos decílicos de población	Ingreso total disponible	Ingreso original	Beneficios y pensiones públicas	Impuestos	Contrib. a la seguridad social	Distrib del ingreso real (disp.)	Distrib. del ingreso original
1	100	51	59	4	6	3.2	1.6
2	100	53	59	5	7	4.9	2.5
3	100	66	51	8	9	6.1	3.9
4	100	77	44	10	11	7.1	5.3
5	100	87	37	12	12	8.3	7.1
6	100	97	31	15	13	9.4	8.9
7	100	106	25	17	14	10.8	11.1
8	100	111	22	19	14	12.4	13.4
9	100	120	16	22	14	14.9	17.4
10	100	129	14	31	12	22.9	28.9
Total	100	103	28	19	12	100	100
Pobres**	100	51	60	5	6		

Fuente: De Armas, Gustavo (2006).
(*) Los países analizados son: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Suecia. (**) Se considera en riesgo de caer en situación de pobreza a la población cuyos ingresos equivalentes disponibles son inferiores al 60% de la media de la población total.

La provisión de bienes públicos, la provisión de bienes cuasi-públicos y la provisión de bienes privados por parte del Estado no posee *a priori* una cantidad óptima. No es posible desvincular la eficiencia de la provisión estatal de bienes y sus cantidades y calidades adecuadas del tema distributivo. A su vez, el problema distributivo, especialmente en lo que hace a la extracción de recursos, no presenta una modalidad adecuada y una cantidad *a priori*, sino que depende de las capacidades económicas de los países, técnicas de sus Estados, y de las coaliciones político-distributivas que existan o se puedan generar.

En contraste con esta arquitectura de financiamiento y gasto, la actual arquitectura del Estado Social en materia de pensiones, dada la desigualdad actual y sus formas de manifestarse en el mercado laboral (desempleo, informalidad, etc.), no parece garantizar niveles de igualdad y seguridad mínimas. Su reforma es por tanto necesaria. Su clave es el sistema tributario general para financiar modelos no contributivos y/o subsidiar el acceso de la población pobre a sistemas contributivos así como el saneamiento y moderación de las desigualdades de los sistemas contributivos actuales. En ninguna de

estas opciones los sistemas de capitalización parecen ser parte de la solución: más bien son parte del problema.

3. Los desafíos del milenio en salud: fragmentación, acceso y transiciones epidemiológicas superpuestas.

a. Las bases sociales de las viejas y nuevas vulnerabilidades en materia de salud

De la misma manera en que la transición demográfica modifica las estructuras de edades y por tanto las cargas que en materia de rentas y manutención de rentas deberá construir el Estado Social, este proceso de envejecimiento, sumado a otros de naturaleza tecnológica y de avances en materia de saneamiento y acceso a bienes básicos como agua, salud e inmunización, demarcan una transición en lo que refiere a la epidemiología y cargas de tipos de enfermedades. Se habla de transición epidemiológica cuando la población pasa a sufrir y morir de enfermedades esencialmente infecto-contagiosas a sufrir y morir de enfermedades no trasmisibles, y donde también crece la mortalidad por accidentes u otras causas. América Latina presenta en este sentido una co-etaneidad de etapas epidemiológicas que también en materia de salud acortan si se quiere las ventajas de estar transitando de un estadio epidemiológico a otro. En efecto, la región presenta un creciente peso de enfermedades propias de estadios epidemiológicos avanzados cuando aún mantiene una importante carga de enfermedades de etapas previas.

Si observamos en términos comparados con los países ricos a través del indicador que mide los años de vida saludable perdidos por diferentes cargas de enfermedad (tabla 23), podemos observar en forma más clara la peculiaridad regional.

Tabla 23. Indicadores de carga de la enfermedad (en años de vida saludables perdidos por cada 1000 habitantes)					
	OCDE (altos ingresos)	América Latina			
Enfermedades no trasmisibles	108	115			
Enfermedades trasmisibles y materno infantiles	8	45			
Accidentes y causas externas	12	29			
Fuente: CEPAL, 2006.					

Nuevamente la clave de la desigualdad y sus diferentes manifestaciones en segmentación urbano-rural, formal-informal y étnica se encuentran detrás de esta forma superpuesta de transiciones (ver recuadro 4). Ello responde en parte a que una proporción importante de la población vive en situaciones de pobreza, desnutrición y falta de acceso

a sistemas de saneamiento y agua potable, y por otra parte a que, como veremos más adelante, los sistemas de atención de salud, se encuentran segmentados en calidad y acceso, dejando a una parte de la población no sólo sin acceso a niveles terciarios de atención sino con acceso limitado o nulo a medicamentos y sistema primarios de atención.

Si tradicionalmente uno de los problemas claves identificados por la literatura especializada en el tema de salud en la región, era el poco desarrollo de una oferta adecuada de servicios básicos y de acceso a bienes preventivos de enfermedades infecto-contagiosas, hoy se le suman a estos problemas el deterioro de las condiciones de vida en las ciudades y en especial los procesos de segregación residencial y exilio a la periferia urbana de sectores otrora integrados al casco urbano, con lo que ello conlleva en términos de riesgo concentrado epidemiológico y ausencia acceso a saneamiento y agua potable en las ciudades.

RECUADRO 4

Transiciones epidemiológicas superpuestas

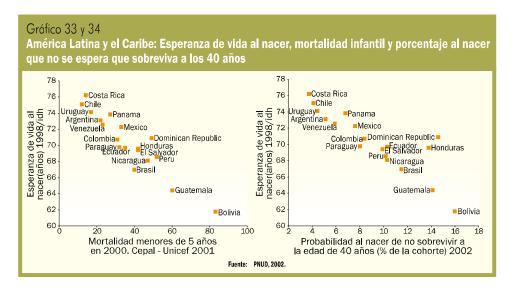
En Brasil al tiempo que las enfermedades del aparato circulatorio ya se ubicaban entre las primeras causas de muerte, representando el 27% del total, las derivadas de enfermedades respiratorias con fuerte peso de las infectocontagiosas aún representaban el 10% de las causas de muerte (Tobar, 2000). Aún el caso de la Argentina o Uruguay, presentaban hacia 1995 a la neumonía y la influenza con el 3% del total y una tasa de prevalencia del 20,4 (Tobar, 2000) En países como Costa Rica que presenta uno de los sistemas de salud ejemplares dentro del continente se identifica la llamada patología del desarrollo (con incremento de enfermedades degenerativas, combinadas con aquellas propias de procesos de deterioro social) al tiempo que reemergen enfermedades como la malaria, el dengue y el cólera. En Chile las enfermedades respiratorias y las del aparato digestivo representaban casi el 18% de las causas de muerte en 1996, en tanto los tumores y las enfermedades del aparato circulatorio ya alcanzaban casi el 50% de las causas de muerte. Si en los países más avanzados en su transición se demográfica aún producían estas complejas superposiciones, algo similar pero con pesos invertidos ocurre en los países de menor desarrollo relativo. En un caso como El Salvador, quitando causas externas, las enfermedades combinan males propios de sociedades avanzadas en su estadio epidemiológico con enfermedades propias de etapas tempranas. Entre las cuatro principales causas de muerte se encontraban los tumores, las enfermedades del aparato circulatorio, combinadas en casi iguales proporciones con enfermedades trasmisibles y afecciones del período perinatal. El caso mexicano es otro que como Brasil debe enfrentar el rezago relativo en lidiar con enfermedades del subdesarrollo. cuando ya se han instalado como principales causas de muerte las de un estadio de transición demográfica y epidemiológica más avanzado.

El incremento de la esperanza de vida al nacer y la caída de la mortalidad infantil muestra sin embargo que es posible avanzar en áreas "blandas" del desarrollo en salud. Pero son justamente estos avances, sin un acceso más integral a los sistemas de prevención y atención de la enfermedad, los que colocan a una masa nunca antes presente de personas con riesgos de salud.

Por otra parte, el incremento de la esperanza de vida luego de los 60 años se produce en forma muy desigual, en sociedades por demás desiguales. Por ello, la carga de enfermedad de esta población y los costos asociados a una sobrevida alta se derivan esencialmente de los sectores de mayores ingresos y poder.

De la misma manera que los sistemas de pensiones deben revisar sus contratos intergeneracionales por razones no sólo de equidad intergeneracional sino también por razones de equidad intrageneracional, los sistemas de salud también deben hacerlo. Dicho en forma más tajante: cuando los 80 años de vida sean una oportunidad accesible por parte de toda la población, la universalización de los cuidados propios de esas edades serán redistributivos; antes, serán regresivos. Ahora bien, en consideración del incremento de la esperanza de vida deseable y esperable en el futuro, deben seleccionarse con sumo cuidado las prestaciones a universalizar en lo que hace a la tercera edad, de tal manera de reconocer la nueva presencia de una carga de enfermedad postransicional, sin que ello revierta en una sobrecarga fiscal que suprima fondos para la población más joven. Lo que no es viable es dejar en manos del mercado el ajuste de estas tensiones y demandas adicionales ya que el mismo operará "descremando" riesgos, y dejando en manos del Estado las enfermedades catastróficas de quienes no puedan pagar. Si se pretende focalizar la atención de la salud, ello puede darse en un subconjunto de prestaciones de alto costo y difícil acceso en la tercera edad, no en las prestaciones cuyo efecto distributivo es progresivo porque es universal la presencia del riesgo, o incluso presenta mayor prevalencia en los sectores más pobres: infancia, maternidad y enfermedades "laborales" de la vida activa en ese orden.

En términos simples, se podría afirmar que una menor desigualdad, un mayor gasto público social y un mayor compromiso de dicho gasto social con el gasto en salud tendrían que favorecer una estructura más equitativa de la distribución del riesgo en salud y de su cobertura. Una simple consideración de algunos análisis de esperanza de vida y mortalidad en los países de América Latina permiten ilustrar el punto.



Como puede observarse en los gráficos 33 y 34 existe una fuerte asociación entre esperanza de vida al nacer y mortalidad infantil en menores de cinco años y entre esperanza de sobrevivir más de los 40 y esperanza de vida al nacer. Éste es, de hecho, un producto estadístico, ya que en ambos casos la primera medida depende fuertemente de la segunda. Pero lo que interesa destacar en este punto es que en Bolivia, por ejemplo, una

vida promedio de 62 años es compatible con 80 muertes por cada mil niños de entre 0 y 5 años. Esto quiere decir —en buen romance— que en tanto un porcentaje alto de personas vive hasta los 80 años (no existe otra manera de llegar a esa media con casi uno de cada diez niños nacidos vivos que mueren antes de los cinco años), otro porcentaje de al menos un 10% no alcanza los cinco años de vida. Asimismo, puede verse cómo, a pesar de que entre un 10 y un 15% de la población de países como Brasil, Colombia, Ecuador, Nicaragua y otros, no alcanzarán la edad de 40 años, la esperanza de vida al nacer en los mismos se ubica encima de los 60 años, y en muchos casos encima de los 65 años.

Pero más allá de esta intuición podría solicitarse evidencia que demuestre que una baja desigualdad, un alto gasto social y una alta presencia de gasto público en salud favorecen una forma más igualitaria de alcanzar la tercera edad. Para ello se salvaron los residuos estandarizados de la esperanza de vida al nacer respecto a las probabilidades de no sobrevivir a los 40 años (ver tabla 24). La variable que surge de dicha operación fue sometida a análisis de regresión con diferentes variables explicativas. Las tres variables clave que se consideraron fueron la desigualdad general medida por ingresos, el gasto público social como porcentaje del PBI y el gasto público en salud como porcentaje del gasto público social. Los resultados se presentan en la siguiente tabla. Si el argumento que hemos presentado es correcto, cuanto mayor la desigualdad mayor su efecto sobre las diferencias entre esperanza de vida a los 40 y esperanza de vida al nacer. Por su parte, si nuestras hipótesis son correctas, cuanto mayor el gasto social general y mayor el gasto social en salud, menor la brecha entre mortalidad antes de los cuarenta y esperanza de vida. Los tres modelos arrojan resultados significativos siendo el modelo que incorpora a las tres variables el que presenta un coeficiente de asociación mayor, manteniendo grados de significación en todas sus variables independientes y con betas que arrojan el signo esperado.

Tabla 24. Análisis de regresión sobre los determinantes de igualdad en de la sobrevida luego de los cuarenta (residuos estandarizados de probabilidad de no sobrevivir a los 40 años y esperanza de vida al nacer)						
	1		2		3	
	Beta	Sig	Beta	Sig	Beta	Sig
Constante				.060		.192
Gini	.515	.035	.541	.018	.512	.019
GPS/PBI			450	.043	395	.060
GPSalud/GPS					405	.055
F Signific. R2 ajustado Número de casos	5.401 .035 .216 16		5.898 .015 .395 16		6.031 .011 .519 16	
Fuente: Estimaciones propias en base a datos de CEPAL, 2002, PNUD, 2004, CEPAL, 2002.						

En particular, cabe destacar lo robusto del efecto de la desigualdad la cual mantiene en todos los casos un beta significativo y superior a .5. Un modelo de acceso a la salud que opere en base a incentivos de mercado tenderá en este contexto a subproveer cuidados a los grupos jóvenes de riesgo y a sobreproveer cuidados a la tercera edad en

mejor situación económica. Si, por otra parte, los sistemas son segmentados utilizando el subsector privado instalaciones del sector público y descremando riesgos mediante precios de los seguros, no sólo el sector público estará subsidiando al sector privado, sino que el sistema en su conjunto contribuirá a una marcada regresividad agregada y en particular en las enfermedades de mayor costo de tratamiento.

b. Cobertura, criterios de elegibilidad y arquitectura distributiva de los sistemas de salud.

El problema del empleo y de la formalidad requerida para ser parte del sistema de seguros de renta se traslada, aunque en forma un poco menos marcada al problema de la cobertura de los sistemas de salud.

En lo que hace al tema de cobertura de riesgos de salud, debe distinguirse entre aspectos relativos a la prevención básica a través de los sistemas de vacunación, de aquellos de atención primaria, secundaria y terciaria de salud, los cuales también presentan notorias diferencias entre sí, en materia de cobertura y acceso. A diferencia de la educación y la seguridad social orientada a manutención de renta, la salud presenta la ventaja de permitir establecer un subconjunto de prestaciones de carácter universal que se diferencian materialmente de otro tipo de prestaciones. Desde atención al parto, hasta qué tipo de medicamentos, tratamientos e intervención quirúrgica, cada acto médico es susceptible de ser separado y entregado con mayor autonomía entre una y otra prestación que las prestaciones esenciales del sistema educativo y de la seguridad social. Y de hecho esto ha sido así en América Latina. Es por ello en parte, que el gasto en salud es bastante más progresivo que el gasto en seguridad social. Dicha mayor progresividad no se deriva de un mayor acceso a la cobertura en sistemas de seguro basados en los mecanismos de la seguridad social, sino en la cobertura garantizada desde el sistema público y desde un conjunto de prestaciones cuyo criterio de acceso no pasa por estar asegurado en el sistema formal. Si comparamos las brechas de acceso a los sistemas de seguro de salud con las brechas de acceso a una prestación específica como la inmunización es claro que las brechas son pronunciadas en los sistemas de seguro y son en cambio sensiblemente menores en los que hace a vacunación. A su vez en el caso de la atención al parto, la evidencia es menos terminante. Si bien es claro que los sectores más pobres acceden a estas prestaciones en mayor medida en que acceden a las prestaciones derivadas de la condición de asegurado, las brechas entre quintiles pueden ser más marcadas que en el caso de los seguros.

En tanto en el quintil más pobre menos de un hogar de cada diez se encuentra asegurado, en Guatemala, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Bolivia en materia de atención al parto lo hace una mujer de cada diez en Guatemala, dos de cada diez en Bolivia, tres de cada diez en Paraguay y cuatro de cada diez en Nicaragua. Por su parte, dados los niveles de inmunización contra la tuberculosis y el sarampión en estos mismos países (entre el 80 y 100% para la población general) es claro que las coberturas de los quintiles más pobres se encuentran en todos los casos por encima de los niveles de cobertura en materia de seguros de salud y también de atención al parto⁵⁶.

-

⁵⁶ Para los datos pormenorizados en estos indicadores ver PNUD, 2004; CEPAL, 2005 a, y WHO, 2003.

Ahora bien, que tanto el acceso a medicamentos, como la atención primaria a la salud se encuentran fuertemente estratificado —aunque sea en menor medida que en materia de acceso a seguros de salud contratados o asignados sobre la base contributiva—responde en buena medida a la existencia de sistemas segmentados de atención de salud donde se manifiestan las segregaciones sociales y económicas más generales. Existe un primer conjunto de población de altos ingresos que casi en su totalidad compra su cobertura de salud en el sistema privado. En segundo lugar, otra parte de la población accede por la vía de sistemas de solidaridad en base a contribuciones desde el sector formal de empleo. En tercer lugar, otra parte de la población se ve reducida a acceder a las prestaciones de salud en sistemas públicos desfinanciados y de prestaciones limitada. Finalmente, en buena parte de América Latina, especialmente en la población rural e indígena, no existe acceso a sistema alguno de salud en materia de prestaciones terciarias; y son limitados los accesos a atención primaria y preventiva.

Cinco países presentan sistemas de base no contributiva fuerte o sistemas integrados o semi-integrados entre financiamiento público, contributivo y privado y prestación y acceso: Brasil, con su sistema único de salud; Cuba cuyo sistema es enteramente estatal; Colombia que ostenta una compleja ingeniería que combina bases contributivas, no contributivas y un programa para población que se encuentra en transición entre una franja y otra del espectro; Costa Rica, que subsidia a quienes no realizan contribuciones; y por último, Venezuela. Los restantes países de América Latina tienen sistemas fuertemente segmentados entre prestadores públicos y privados con condiciones de acceso, calidad y rango de prestaciones diferenciadas para quienes contribuyen a algún sistema de seguro social y quienes no lo hacen.

En los países donde las formas de solidaridad vertical (que se basan en obras sociales para categorías de trabajadores, sistemas mutuales o cooperativos en base a prepago y/o pertenencia a corporaciones por inserción a empleo formal) garantizan el acceso a seguros de salud, las crisis económicas y los procesos de informalización generan un proceso de desfinanciamiento o "desfonde" de los sistemas, donde una parte importante de la población pierde derechos de salud en el sistema privado o cooperativo y debe pasar a asistirse en el sistema público. Pero en estos contextos, y dados los problemas estructurales que algunos de estos viejos sistemas presentan en materia de costos y sustentabilidad, generalmente se produce una demanda de subsidio por parte del sistema mutual o corporativo, con lo cual el Fisco se ve tensionado entre las mayores demandas que llegan al sistema público por desfonde de los sistemas de aseguramiento y por la exigencia de sostener a estos sistemas desfinanciados. A ello se suma el "descreme" que un mercado pujante de seguros privados de salud realizan de los sistemas de solidaridad vertical. Así, nuestros sistemas de base estamental solidaria se ven atacados desde dos flancos: "desfonde" de quienes ya no pueden acceder y "descreme" de quienes votan con su billetera. El problema que muchas veces se le achaca a los sistemas universales de tipo Beveridge —como predominan en el Caribe angloparlante y como hace más de una década intenta Brasil— es que los mismos sufren en materia de calidad y ceden paso a los mercados privados de seguros. Si bien esta mudanza a lo privado es definitivamente un problema, ésta también existe en los sistemas de tipo obra social o mutual, o en aquellos que aseguraban mediante el vínculo formal con el mercado de empleo. Todos ellos sufren este proceso de "descreme". Cuando el Estado contribuye a crear y de hecho a subsidiar estos mercados privados el efecto es más marcado. Cuando el Estado apuesta a un sector público con prestaciones homogéneas y universales, el efecto debiera ser más moderado. La otra alternativa la presenta el caso de Costa Rica donde un sistema contributivo es subsidiado por el Estado para garantizar el acceso a quienes no tienen capacidad contributiva. Esto es muy diferente que subsidiar a un sistema de salud fragmentado y hacerlo para las brechas de gastos y aportes de los sectores altos. En este último caso el efecto es netamente regresivo, en el caso de Costa Rica el efecto es incluyente y progresivo.

3. La educación en el nuevo milenio: deudas pendientes y nuevos desafíos

Los servicios del Estado Social están llamados a cumplir una función fundamental en la reestructuración del sistema de protección social en América Latina, función que debe reconocer esta pauta dual de transiciones familiares. Podría —además de la apuesta en materia por servicios— abogarse por un incremento en las transferencias monetarias a las familias con hijos, de tal manera que éstas accedan a bienes y servicios de cuidado en el mercado. Las transformaciones anotadas también implican un necesario rediseño del modelo de aseguramiento en materia de salud, tal como se indicara más arriba, y modificaciones en las regulaciones sobre derechos y deberes de padres unidos matrimonialmente, que no abordaremos aquí. Sin embargo, dadas las limitaciones de nuestra arquitectura de bienestar en lo que hace a transferencias de rentas, creo que sin dejar de considerar esta alternativa, una parte importante de la apuesta de inversión para enfrentar esta nueva estructura de riesgos tendría que estar colocada en los servicios educativos, los cuales presentan una serie de efectos positivos y tienen el potencial para evitar la reproducción de los actuales niveles de desigualdad, tal y como sucede en materia de pensiones. Esto debe considerarse en el marco de un conflicto intergeneracional que está atravesando, y siendo atravesado por las realidades distributivas intrageneracionales.

En efecto, América Latina no sólo presenta niveles de desigualdad muy altos. También presenta una combinación de fecundidad y envejecimiento que coloca una muy alta carga social o tasa de dependencia demográfica sobre los hombros de los trabajadores activos y sobre el Fisco estatal. El peso y poder de la tercera edad y especialmente de la tercera edad que contó con una robusta inserción laboral, tiende a hacerse presente en estos contextos, inclinando la puja distributiva en favor de dicha población antes que de la población infantil. Es especialmente el punto cuando cotejamos "transferencia monetaria a la infancia" y "transferencia monetaria a la tercera edad". Tendemos a pensar que sobre los primeros se ocupa la familia, en tanto de los segundos se ocupa el Estado. Dicho de otra forma, hay una tendencia si se quiere "natural" a colectivizar el bienestar de la tercera edad y a privatizar el bienestar de la infancia, sobre todo cuando hablamos de dinero. Ante esta realidad resulta claro que de no mediar una renovada opción por una economía de servicios de bienestar, el modelo de *cash transfer* tenderá a predominar y a concentrarse en las transferencias monetarias a la tercera edad.

Pero esta tendencia que naturaliza el estado de cosas existente, se apoya en una hipótesis esencialmente falaz. Y ella es la que afirma que los niños deben y pueden ser cubiertos adecuadamente en materia de bienestar por sus familias en tanto la tercera edad (especialmente la que contó con vínculos robustos con el mercado laboral) no puede mediante opciones privadas acceder a niveles de bienestar adecuados. La evidencia sobre las brechas en niveles de pobreza entre niños y adolescentes, por un lado, y personas de mayor edad, por otro, no permite sustentar dicha hipótesis. Aún realizando el ejercicio de suprimir íntegramente el sistema de jubilaciones y pensiones en toda América Latina, los niveles de pobreza de esta población (65 años y más) serían similares o inferiores a los actuales porcentajes de pobreza infantil (CEPAL, 2003).⁵⁷ Con ello no estamos obviamente abogando por tal extremo. Sólo estamos advirtiendo que si los Estados no asumen una actitud pro-activa en defensa del gasto orientado a infancia, éste seguirá la inercia "incremental" a perder terreno en favor del gasto en la tercera edad, en un contexto de crecientes cargas demográficas altas y combinados. Ahora bien, dicha actitud pro-activa, ¿debe concentrarse en defender los actuales modelos de cash transfer focalizados a las familias con hijos (PANES; PROGRESA; JEFES Y JEFAS; etc) o bien debe revitalizar los viejos sistemas de asignaciones familiares existentes en los países con mayor desarrollo relativo de su Welfare? La apuesta de largo plazo para enfrentar las nuevas estructuras de riesgo es menos la transferencia monetaria (bajo sus diversas modalidades) que una economía de servicios del Estado. La educación está llamada a cumplir en este sentido una función básica. Las razones para esta apuesta responden no solamente a que es más fácil desde el ángulo político defender el gasto en servicios de salud y educación para los niños (en contraste con transferencias monetarias a las familias con hijos) sino a que buena parte de los riesgos sociales que enfrentan las familias, especialmente de los sectores populares urbanos, requieren de que el Estado recupere el gobierno social (y su capacidad de dirigir y moldear preferencias), al tiempo que renueve su contrato educativo con las familias. Estas necesidades de un nuevo contrato educativo entre escuela y familia responde al conjunto de transformaciones asociadas a las familias, y a la particular configuración que éstas asumen en los sectores populares, que hemos procurado documentar más arriba.

Dentro de los sectores llamados a liderar la expansión de servicios educativos se encuentran los servicios educativos orientados a la primera infancia. Si se observan las tasas de escolarización de los niños de 5 años en América Latina, se podrá constatar un notorio incremento que llevó a las primeras de poco más del 31% a más del 45% entre 1990 y 1997 (UNICEF/CEPAL/SECIB, 2001). Si se toma un tramo de edades variable por países (de entre 3-5 a 4-5 y solamente 5 años) para América Latina entre 1998 y 2001 se constata un incremento que lleva la tasa de 57% de acuerdo a los datos de UNESCO (Early childhood care and education, 2002) a poco más del 67%. Esto indica que existe un incremento notorio de la oferta y la demanda familiar por estos servicios, lo cual es consistente con lo expresado hasta aquí. El problema es que una parte de esta expansión

_

⁵⁷ Ver las estimaciones realizadas por la CEPAL en su Panorama Social de América Latina, 1999-2000. Es claro que ello responde en parte a que los adultos mayores viven en hogares multigeneracionales con otras fuentes de ingresos, además de las jubilaciones. Cuando el mismo ejercicio se realiza para los adultos mayores que viven en hogares monogeneracionales, el impacto de suprimir las jubilaciones es notoriamente más marcado.

importante de la oferta se ha dado en el sector privado y no en el sector público, lo que conlleva fuertes brechas de acceso a los servicios de este tipo entre población de bajos recursos y sectores de mejores ingresos. En lo que refiere sólo a la atención de niños a los 5 años (donde está más universalizado el servicio educativo), se constatan igualmente distancias entre el cuartil 1 y el cuartil 4 de ingreso que oscilan entre un 20% de brecha matrícular (el caso de Uruguay donde se apostó a universalizar desde el Estado dicha atención) y de un un 35% o más (los casos de Brasil, Guatemala, Costa Rica y Honduras). La situación en lo que hace a niños de 3 y 4 años es posiblemente peor, no solamente en materia de cobertura general sino de brechas en particular.

Adicionalmente a la creación y/o expansión de un pilar de pre-primaria robusto a cargo del Estado (o al menos gratuito por la vía de subsidios a oferta o demanda) y la extensión de la jornada escolar constituyen elementos clave de la apuesta a realizarse en servicios sociales del Estado bajo la lógica de las economías de cuidados familiares. En algunos países de América Latina este proceso se ha iniciado; se encuentra notoriamente avanzado en Chile, por ejemplo. Sea mediante una expansión paulatina, sea mediante una inversión masiva, la jornada completa o extendida constituye un fundamental mecanismo desfamiliarizador.

Sin embargo, cuando se observa el crecimiento del gasto público social en América Latina puede percibirse que las presiones hacia el incremento del gasto en pensiones son notoriamente más fuertes que para el gasto en educación. Es por ello que el crecimiento del gasto social no ha sido siempre un buen remedio a la ascendente desigualdad en la que hemos insistido a lo largo de este trabajo ni tampoco un mecanismo que permita ir al encuentro de la estructuras reales de riesgo, ya que el mismo se ha apoyado demasiadas veces en estructuras de gasto previo montadas sobre las abrumadoras desigualdades y persistentes sistemas de exclusión. Así, a pesar que el gasto en pensiones ha crecido, lo ha hecho en general reflejando las desigualdades de origen. Los otrora anémicos y hoy más robustos programas focalizados de la seguridad social o de la nueva era reformista (programas de renta condicionada) no han logrado disminuir el efecto esencialmente regresivo (o en el mejor de los casos neutro) del gasto en transferencias monetarias de los Estados Sociales en la región. Ello no debe sorprendernos. Dado que estos programas de nueva generación no superan generalmente el 0.35% del producto nacional, y considerando la altísima fragmentación de estos programas y de otros —legado de los experimentos de los 90—, no creemos que permitan considerar "la multidimensionalidad de la pobreza" (CEPAL, 2005). Continúan ausentes miradas estratégicas de mediano y largo plazo y una fuerte dependencia de modas cortoplacistas de las agencias multilaterales de crédito. En suma, ni los viejos sistemas de base corporativa y estatal, ni los nuevos programas focalizados, parecen ofrecer claves para que el gasto social tenga oportunidades de afectar, aunque sea en el mediano plazo, nuestras colosales desigualdades económicas ni las diversas formas de exclusión del bienestar y de los bienes públicos que caracterizan a la región.

Entre los diferentes tipos de gasto social en América Latina, el gasto educativo, especialmente el gasto en educación en primaria, es el gasto más progresivo (CEPAL, 2005). Ello no responde a su focalización sino a su universalidad. Ésta es una lección

simple para todo tipo de gasto social y una oportunidad para el papel del sistema educativo en el futuro Estado Social Latinaoamericano. La universalidad con gasto homogéneo por unidad —o mejor aún con gasto compensatorio progresivo— en un contexto de desigualdad abrumadora, constituye el arma más potente para lograr que las desigualdades se mitiguen y no se traduzcan en exclusión social.

La progresividad y el incremento del gobierno social del Estado no son las únicas ventajas de una fuerte inversión en el sistema educativo. La misma presenta tres funciones positivas asociados a los desafíos del trabajo y mercado laboral en el nuevo contexto económico y social de la región. En efecto, existen tres funciones de la educación en el mercado laboral, aunque generalmente sólo se enfatiza una de ellas. Por un lado, la educación permite dotar de capital humano necesario a la población. Por otro, la educación, por ser un servicio de alta intensidad de mano de obra calificada, posee un efecto positivo en los mercados laborales presentes. Finalmente, la educación por ser un servicio con amplios potenciales desfamiliarizadores (esto es, que cumple o reemplaza funciones familiares de reproducción social cotidiana, o como hoy se la denomina de "economías de cuidado") libera mano de obra para el mercado laboral remunerado. La educación en tanto política social debe entender estar tres funciones y trabajar para aportar desde sus tres funciones potenciales y no solamente desde la función de producción de capital humano.

La incorporación de la mujer al mercado laboral es una buena noticia, pero la menor y más baja inserción de las mujeres de los sectores populares debe advertirnos sobre el riesgo de liberar mano de obra sólo en el extremo de la estratificación social privilegiado. La alta carga reproductiva de las mujeres más pobres y la imposibilidad de comprar servicios de cuidado infantil en el mercado implica que, de no mediar una expansión de la oferta de servicios en las etapas tempranas de crianza de los hijos, los referidos cambios se traduzcan en una mayor participación laboral sólo en los sectores medios y altos. Por otra parte, existe un efecto interactivo positivo entre inserción en el mercado laboral y disminución de la fecundidad. Así, la educación y los servicios educativos entre 0 y 6 años, deben convertirse en prioridad si se pretende lograr un impacto en esta área.

Por otra parte, resulta claro que la expansión de los servicios educativos requiere una masiva incorporación de mano de obra calificada. Esta mano de obra calificada puede provenir de la liberación de fuerza de trabajo que los propios servicios educativos requieren (al menos una parte). En definitiva, tal es la estrategia de colectivización del cuidado infantil. El Estado extrae recursos de la comunidad para volcarlos en un esfuerzo educativo que permite colectivizar parte del cuidado infantil, con lo cual se libera fuerza de trabajo de la propia comunidad que incrementa la productividad y el empleo, a donde el Estado va nuevamente a buscar recursos para financiar otra vez un *Welfare State* orientado a los servicios de los nuevos sectores vulnerables: madres y niños.

CAPÍTULO OCHO

El estado social a la luz de la teoría social: "salida" y "ciclo privado"; "nuevo principio de organización" y "colonización sistémica"

La pregunta en este último capítulo —que funciona más como un anexo teórico que como capítulo final— es: ¿qué significa la transformación del Estado Social a la luz de la Teoría Social? Sobre todo, qué significa la incorporación de mecanismos de mercado en áreas tradicionalmente sustraidas al juego de la oferta y demanda.

En términos de teoría de alcance medio, esa incorporación mercantil significa el triunfo de un mecanismo típicamente económico como la "salida" sobre otros mecanismos más típicamente políticos y de acción colectiva como la "voz". También significa el movimiento hacia un "ciclo privado" de la vida ciudadana (Hirschman, 1970).

En términos de Teoría Social Crítica, la imposición de mecanismos de mercado en áreas tradicionalmente desmercantilizadas supone un nuevo "principio de organización" y la "colonización del mundo de vida por el sistema" bajo la forma de intromisión en lo público por lo privado (Habermas, 1982).

1. Estado Social reformado: el triunfo de la "salida"

Filgueira y Filgueira (1996) vieron la sintonía que existía entre el proceso de reforma estructural y el mecanismo de salida descrito por Hirschman en *Voz., salida y lealtad.* Así lo dicen:

Los pueblos latinoamericanos se encuentran hoy, como nunca antes, en condiciones de optar por la salida cuando las organizaciones, empresas o incluso las políticas no satisfacen sus expectativas. Los monopolios han sido quebrados, las tarifas han desaparecido y las alternativas privadas ganan terreno frente a los bienes públicos. La competencia surge en todas partes. Si esto no bastara, se puede operar el mecanismo de la voz con mayor libertad que en el pasado ya que la democracia se ha extendido crecientemente en la región. O por lo menos, así la historia es contada.

Como se sabe, Hirschman entiende por "voz" la expresión de demandas, inquietudes, petitorios o demandas en público o tras bambalinas, a partir de la acción colectiva, o no. Cuando la voz activa, recupera o presiona las reservas de la organización (conocida como "margen") puede evitar el mecanismo de fuga o salida por un lapso considerable. Por su parte, la "salida" es una estrategia de mudanza por la cual el elector cambia de partido político, el consumidor compra otra marca de artículo, el vecino se muda de barrio, el compatriota se va del país. Se configura la salida sólo cuando ésta responde al deterioro creciente en la calidad de los productos, servicios, políticas o funcionamiento de la organización o institución de que se trate. No existe, en cambio, salida cuando ella ha sido propiciada por efecto de la propaganda o de alguna moda ocasional. Finalmente, la "lealtad" es la adhesión simbólica, afectiva y/o intelectual de un

individuo a una organización, servicio o producto. En el marco del presente artículo tanto como en el de la obra de Hirschman, la lealtad en ningún caso opera como mera "solidaridad" o "fidelidad" o "adhesión incondicional" sino como un apego de índole variada que lleva endosado un cálculo costo-beneficio. En general, la lealtad bloquea durante un cierto tiempo la salida pero no basta para evitar que los individuos opten finalmente por una alternativa diversa si así lo indica la evaluación realizada.

Si el NME incentiva la salida en detrimento de la voz, y si al mismo tiempo el Estado no reforma los bienes públicos, entonces los resultados son dos. Primero, quienes pueden optar por bienes privados —sectores medios y altos—, se correrán hacia esas opciones, desertando de los bienes públicos, dejando de contribuir a su financiamiento y "descremando" finalmente el sistema. Segundo, al sobrevenir el círculo vicioso de desfinanciamiento y deterioro de servicios, quienes no pueden optar por la salida, quedarán rehenes de una situación de precariedad. Tendrán eventualmente la posibilidad de operar la voz aunque con pocas oportunidades reales porque se tratará de una "coalición de perdedores"; y ésta está constituida por la gran mayoría de la población. El triunfo de la salida será, pues, la derrota de la solidaridad en el financiamiento de los riesgos peores.

Como se ve, la consideración de la salida, la voz y la lealtad debe al mismo tiempo incluir la consideración de los sustratos estructurales sobre los cuales reposa cada uno de estos mecanismos. La salida, mecanismo fundamentalmente económico, está sustentada en votos económicos. La voz se sostiene sobre una capacidad política de influir sobre los tomadores de decisiones; sea de manera individual, sea bajo la modalidad de grupo de presión mediante el cabildeo o sea bajo la forma de acción colectiva. Y la lealtad demanda otro factor: factor tiempo. Dinero, poder y tiempo son recursos que no están disponibles para la mayoría de la población de América Latina; sólo una minoría dispone de ellos. Ergo, no sólo las oportunidades para ejercer estos mecanismos "opcionales" están distribuidos de manera desigual en la sociedad⁵⁸ sino que muchos hogares, grupos y sectores están directamente excluidos del acceso al dinero, al poder y al tiempo.

2. Estado Social reformado como indicador de "ciclo privado". Un comentario a algunos conceptos de Hirschman

Para Hirschman en la segunda mitad del siglo XX se dio una sucesión de "ciclos privados", centrados en el interés por la familia, los negocios y el trabajo, y de "ciclos públicos", caracterizados por un interés intenso en cuestiones e ítems de la agenda

_

⁵⁸ Y en el caso de las sociedades latinoamericanas, muy desigual: es la región que registra el Gini promedio más alto del mundo. Decía Hirschman que la salida era un mecanismo fundamentalmente económico. Y decía que cuando la opción de salida estaba bloqueada, fuera por la presencia de monopolios —económicos o políticos— o por insuficiencia o carencia de "votos monetarios", entonces el actor quedaba rehén de la voz. Y a su vez precisaba que la "voz" era una opción más expuesta al escenario público, menos discreta, que solía demandar acción colectiva. Y se sabe que ésta no es un patrimonio de todos sino solo de aquellos que son parte de grupos de al menos cierto poder.

política. Si la década del 50 puede ser caracterizada en Occidente como un ciclo privado, la década del 60 consiste en un ciclo público. De manera similar a la teoría de los ciclos económicos, para Hirschman la sucesión de estos ciclos público-privado también forma parte de una teoría endógena, es decir, cada fase surge de la anterior por efecto de desgaste.

De forma análoga podrá decirse (no lo dice Hirschman) que América Latina retornó *manu militari* hacia un ciclo privado durante los 70s, con el ciclo de dictaduras, pero que a partir de los 80s la ciudadanía recuperó el empuje del ciclo público durante las transiciones democráticas. Este ciclo parece haberse licuado, bloqueado o abortado con las crisis de la deuda y de la inflación galopante posteriores. Durante la década de los 90 habríamos asistido a un ciclo privado del que estaríamos emergiendo en los últimos años.

De la lectura de la obra de Hirschman se infiere que los ciclos en el Primer Mundo se cumplen o se "completan", son ciclos que ocupan décadas enteras, en cuyo transcurso las sociedades se dan la oportunidad de experimentar con inclinaciones públicas o privadas de vida social. Y esta perdurabilidad en el tiempo de los ciclos tiene un sustento psicocial en la obra de Hirschman: el pasaje de un ciclo a otro está dado por la frustración de las expectativas de los individuos con el mercado o con la vida pública y ella demanda cierto tiempo de crecimiento, maduración y desgaste.

Podría pensarse también en un fundamento socioestructural para basar la "completitud" del ciclo, un fundamento que parece ser ajeno a la obra del economista. Las sociedades que Hirschman considera son realativamente autónomas, ocupan un lugar privilegiado en la estratificación mundial del desarrollo, pueden fijar precios en el mercado internacional, toman decisiones políticas que afectan a terceros continentes, etc. En este sentido, son sociedades cuyos ciclos no se ven interrumpidos más que por una conmoción excepcional como la "gran depresión" de los 30 o la "crisis del petróleo" de los setentas. Pero en general, se trata de sociedades con economías de crecimiento sostenido, estables, protegidas de los posibles impactos externos, con mercados formales extendidos, con un Estado de Bienestar robusto y ciudadanías densas.

En América Latina, por déficit cruzado de mercado, Estado, de la posición vulnerable en la división internacional del trabajo y del acceso muy restringido a las decisiones políticas de impacto global, los ciclos, sean públicos o privados, quedan truncos y el desarrollo resulta frustrado. El mercado no genera empresas competitivas ni un empleo de alta productividad ni un bienestar similar al logrado por los países del Primero Mundo, todo lo cual predispone al desgaste del ciclo privado. Por su parte, el Estado no puede cumplir con las tareas económicas —crecimiento autosostenido y empleo protegido y de calidad— ni sociales —seguros sociales para todos ni tampoco seguridad social de calidad sino a lo sumo un conjunto de privilegios para pocos— y se debate en general entre la crisis de racionalidad y la crisis de legitimación, por lo cual no logra satisfacer la demanda ciudadana en favor de bienes públicos.

Estado y mercado no son capaces de ofrecer un menú de opciones abierto a la gran mayoría de la población en términos de bienes y servicios públicos o de bienes y

servicios privados. Además ni mercado ni Estado pueden ofrecer gran cosa en materia de empleo. El mercado de empleo cada vez más puede ofrecer tan sólo empleos precarios, inestables, informales, a tiempo parcial, desacoplados de una carrera, de un futuro, de recompensas simbólicas. Tampoco puede ofrecer nada sustantivo el Estado, que en los últimos 18 años prácticamente se ha retirado como productor de nuevos empleos en la región. El resultado es que los ciclos se abren como novedosos y se cierran tempranamente por noveleros: faltan sustentos estructurales básicos para hacer perdurables ambas experiencias, tanto la "privada" como la "pública". Y faltan sustentos estructurales por lo que aprendemos echando una mirada a la historia de larga duración: América Latina surge como parte subordinada a las sucesivas ondas económicas globalizadoras y así continúa hasta hoy (Wallerstein, 1979).⁵⁹ Esta es la principal razón de la incompletitud de sus "ciclos".

Luego de un manejo económico catalogado como irresponsable de la crisis de la deuda externa y de los cuadros recesivos generalizados, la apuesta del Banco Mundial fue de lleno al mercado. Pero en esta apuesta tan apasionada como irreflexiva (ideológica y no científica) no reparó en que el mercado es una compleja apuesta institucional que necesita de una configuración compleja de elementos interactuando entre sí de manera virtuosa, a saber: capital de riesgo y líneas apropiadas de crédito; aprendizajes empresarios y tiempos suficientes para la reconversión productiva; un mercado interno capaz de absorber al menos una parte de la producción dado que la minoría de la actividad económica es "transable"; un Estado capaz de estimular la actividad, intervenir sin asfixiar, apoyar a veces y reemplazar en otras oportunidades, y de evitar externalidades negativas; un elenco burocrático de tipo weberiano, compuesto de funcionarios que sirvan a la función pública (y no que se sirvan de ella); un regulador independiente tanto de las eventuales redes mafiosas del Estado como de los entes económicos a los cuales hay que regular; un sistema político moderno y poroso a las demandas; y una ciudadanía no imaginaria como la que describe Fernando Escalante sino realmente existente y alerta, que reclame rendición de cuentas como parte de la institucionalización de sus deberes cívicos. Sin embargo, como el Banco Mundial partió de un diagnóstico catastrofista sobre el pasado reciente de la región y como desde su punto de vista economicista también ignoró que el mercado necesita Estado y sociedad civil para poder funcionar, todos sus pronósticos fueron desmentidos por el comportamiento del mercado en los 90s: el crecimiento fue entrecortado e insuficiente y no se trasladó al empleo; la competitividad de la región fue mayoritariamente espuria; y el empleo no fue productivo, seguro ni estable sino de tipo informal, de baja productividad promedio, inestable y desacoplado de las instituciones de seguridad social.

_

⁵⁹ Seamos sinceros. Mucho antes de leer libros de sociología histórica como el de Wallerstein, antes de descubrir a los dependentistas Sweezy, Baran, Cardoso y Faletto, y también antes de pasar por libros propiamente de historia como la *Historia económica de América Latina* de Halperin Donghi), los textos de Carmagnani o la Historia de Oxford sobre América Latina, los estudiantes latinoamericanos hemos leído, me incluyo, *Las venas abiertas de América Latina*, de Eduardo Galeano. Aunque con el efectismo que caracteriza a su autor y que es también propia de una época, este libro pinta un fresco de la historia de larga duración de América Latina hasta el día de hoy no superado en su género.

Por lo tanto, la instalación de un ciclo privado en la región resultó no solo frustrante para los consumidores por las razones que esgrime Hirschman en su obra (la gratificación con el objeto de consumo sigue la ley de los rendimientos decrecientes, etc.) sino por convertirse en mecanismo activo de exclusión de las mayorías ciudadanas del Edén prometido. Este ciclo de lo privado además terminó menos en frustración que en colapso, de lo cual la crisis de Argentina en 2001 y el apoyo hasta último momento por el FMI de la conducción de la economía, ofrecen una imagen perdurable en la memoria colectiva. Por lo tanto, el pasaje de un ciclo a otro en la región no se da por ninguna de las razones que esgrime Hirschman en su obra. No opera por decepción acumulada en el tiempo por consumo prolongado de bienes progresivamente desfetichizados. Tampoco opera a través de la brecha abierta e imposible de cerrar entre una revolución de las expectativas ciudadanas y los resultados realmente existentes. Si la oferta privada solo va dirigida a una pequeña elite o —lo que es lo mismo— si la mayoría ciudadana queda excluida de bienes privados, y si además estas economías siguen dependiendo de condiciones que los gobiernos no pueden manejar desde dentro, entonces el pasaje de ciclo opera a través de cortes abruptos más que por desgastes deslizados en el tiempo. En efecto, la región, en tanto que periférica, es impactada por el sistema-mundo y por las áreas políticamente hegemónicas. Es decir, que la evolución de un ciclo a otro no puede ser exclusivamente explicada a partir de las razones internas al ciclo como pretende Hirschman sino sobre todo por causas externas que se solapan a las de raíz interna y que interactúan perversamente con éstas.

Cierto es que Hirshman no refiere a contextos subdesarrollados. También es cierto que una teoría de alcance medio como la que él construye debe ser sensible a varios contextos de aplicación.

3. Algunas reflexiones críticas

En resumen, la primera crítica —que reserva la admiración al enorme economista y cientista social que es Hirschman— impugna tanto la endogeneidad del ciclo como el consenso resultante de evaluaciones críticas del ciclo por parte del actor, sobre todo para el caso de América Latina. En la región, el pasaje de lo público a lo privado se dio sobre todo a partir de la imposición exógena de un nuevo modelo de desarrollo: el Nuevo Modelo Económico (NME). En particular, parece no haber habido un consenso más o menos racional o razonable sino una dosis alta de coacción estructural de mercado sumada a la coerción de parte de las IFIs.

Discrepamos pues con la interpretación de Albert Hirschman en virtud de su fundamento psicologista. El foco de Hirschman se centra en explorar factores endógenos para explicar el tránsito de épocas predominantemente "privadas", en que los individuos tienden a retraerse de los grandes temas nacionales e internacionales en procura de una vida familiar o laboral, a otras épocas predominantemente "públicas", de participación en el foro de debate. Para él, estos factores están relacionados con actos de evaluación crítica por parte de los individuos. Los actos de participación en los asuntos públicos, que se realizan porque se espera obtener una satisfacción, generan decepción e insatisfacción. La decepción esencial a la que están sujetos los seres humanos que participan proviene del universo de esperanza, del mundo de expectativas o del "proyecto" que ellos fabrican. O

más específicamente, com se dijo: proviene del desajuste entre la realidad experimentada y el proyecto imaginado, que es fundamentalmente abierto y maleable.

En cambio, desde una perpectiva de Economía Política el "ciclo de lo privado" no provino de actos de evaluación más o menos intersubjetivos y coincidentes en el tiempo sino de la implantación a escala planetaria de un modelo de desarrollo y acumulación que expuso a individuos y grupos a una extrema violencia de mercado, sumergiendo a los actores, más allá de su decepción subjetiva con lo público, en un mundo de vida distinto: menos laboral, menos sindical, más mercantil; asociado para las capas medias a la profesión, el trabajo y la familia; y vinculado a la exclusión en sectores vulnerables y en medios obreros fabriles ligados a la industria sustitutiva. "Privatismo familiar" y "privatismo civil", como dirá Habermas.

O sea, en el tránsito de lo público a lo privado en la región latinoamericana no median consensos por decepción respecto del Estado sino más bien coacciones externas posteriormente "internalizadas", que se imponen por defecto de auténticas alternativas de desarrollo a escala regional.

La segunda crítica a Hirschman reescribe la "decepción relativa" en términos de "saciedad relativa" cuando se trata de contextos desarrollados, y en "impotencia" cuando refiere a contextos subdesarrollados. En concepto de Fernando Filgueira, el ciclo que describe Hirschman "es más por saciedad que por decepción". Esto es, "los ciclos se completarían en mayor o menor medida en los contextos desarrollados" mientras que no lo harían en los países de la región latinoamericana. Filgueira postula que en América Latina la alternancia entre los ciclos no resultaría de la saciedad sino de la impotencia para lograr los objetivos económicos. En otras palabras, resulta imposible concretar los objetivos de cada ciclo y en esto descansa la dinámica público-privado. Por un lado, no se logra plasmar la promesa del bien privado para una mayoría y entonces se regresa en la región a la aspiración del bien público; o viceversa, cuando no funciona el Estado o el espacio público, el impulso del actor es en la dirección del bien privado. "Pero en América Latina —dice Filgueira— las fallas sistémicas, del sistema nacional y el sistema-mundo inhiben o bloquean la completitud en ambos ciclos" (Filgueira, 2006). Si esto es cierto, el carácter endógeno también se puede cuestionar o al menos queda relativizado. América Latina seguiría ritmos de ciclo propios inconclusos y también ajenos a destiempo".

La tercera crítica está relacionda con la teoría del actor y en consecuencia con la teoría de la opinión pública de la que Hirschman implícitamente es portador. Hirschman refiere que el actor interviene racional y activamente al realizar comparaciones entre lo que obtiene y lo que imaginó obtener en cada ciclo. La crítica es resultado de la brecha entre expectativa y resultado; se esperó demasiado y se obtiene menos o mucho menos de lo esperado; o bien, se esperó A y se obtiene B, o incluso la negación de A. Estas evaluaciones críticas realizadas en el nivel micro resultan tener un efecto agregado a nivel macrosocial. De este proceso racional e intersubjetivo deviene el péndulo de movilidad entre la hora pública y la privada. Una vez que el individuo manifiesta una decepción relativa respecto de lo público, se movería a lo privado, y vicerversa.

Hirschman, fiel en esto a los supuestos de la teoría económica, parece concebir al actor como racional y autónomo, y a la opinión pública como "libre", al estilo de cómo lo hacía la escuela demócrata liberal. Es por eso que cree que el actor, a partir de una evaluación crítica procesada de manera más o menos autónoma, es capaz de mover la lógica y dirección del ciclo, de consuno con otros actores igualmente críticos y autónomos. La autonomía crítica del actor individual en cuanto a formación de la opinión pública y el proceso de construcción desde el plano micro hacia el macrosocial es bastante controvertible después de la experiencia nazi en Alemania, y tras los aportes teóricos de innumerables autores de la comunicación —entre los cuales sólo cito a Walter Lippmann (1922), Niklas Luhmann (1974) y Elisabeth Noëlle-Neumann (1998)— y de los descubrimientos experimentales de Solomon Asch en 1951 y de Stanley Milgram.

Lippman y Luhmann muestran la casi nula capacidad del actor para manifestarse con márgenes aceptables de autonomía en las materias de opinión pública. Ambos argumentan la importancia del "estereotipo" en tanto reductor —y subversor— de la complejidad. Lippman dice que el estereotipo es funcional, económico, poco racional y efímero. Es funcional y económico porque proporciona mapas maniqueos sobre la realidad que ahorran razonamientos complicados. Es poco racional porque las bases que sustantan el estereotipo están constituidas menos por la razón que por impulsos activados y movilizados. Ilustra el carácter efímero diciendo que tras la primera guerra mundial, la fuerza de los estereotipos construidos sobre la maldad y bondad de los beligerantes se evaporó rápidamente. Y en cuanto al actor, dice que es apenas un espectador somnoliento sentado en la última fila de un cine, en general incapaz de discernir en las materias complejas de la opcinión pública. Luhmann insiste en que el juego de la opinión pública consiste en hacer foco en un tema o enfoque, y en oscurecer el resto de enfoques y temas, como resultado de necesidades sistémicas para reducir la centrifugación. Por su lado, Noelle-Neumann postula un factor biológico-psicológico inmanente a todo proceso de formación de la opinión pública, y afirma una función de control social desatendida por muchos sociólogos y comunicólogos. Para ella, la opinión pública se convertiría en la piel pública que sirve como instrumento de control social y que encubre el miedo al aislamiento social. Este factor biológico-psicológico es precisamente el temor al aislamiento; éste, común a seres humanos y animales, forma parte activa de los procesos de opinión pública. Si el individuo no responde a los requerimientos más generales de su entorno, sus pares pueden castigarlo con una de las peores sanciones: la marginación, el ostracismo, la picota, la muerte civil, en suma, la sanción social. Para evitar esto, el individuo lleva adelante una especie de vigilancia del clima de opinión a través de la cual estima la distribución de opiniones (instrumento "cuasi-estadístico" dirá la investigadora alemana). En caso de tener que expresar una opinión en contextos de coacción moral, el individuo se plegará a la opinión ampliamente mayoritaria aún cuando no sepa o esté en franco desacuerdo. En este último caso el individuo desarrollará el proceso descrito por Orwell en 1984: el doublethinking, doble-pensar, en que el individuo se parte en dos, uno será su ser individual, cada vez más diluido frente al "aullido" de la mayoría, y otro será su ser social. Quienes enfrentan la amenaza de coacción moral colectiva y se sostienen a

_

⁶⁰ Hans Speier (1950) entiende: "por opinión pública (...) las opiniones sobre cuestiones de interés para la nación expresada libre y públicamente por gentes ajenas al gobierno".

pesar de una opinión pública adversa son pocos: los héroes morales, los vanguardistas, los que no tienen absolutamente nada que perder, o una combinación de los tres.

Probablemente la evolución pendular público-privada que Hirschman percibe tenga menos que ver con la autonomía del actor que con algunos de estos elementos proporcionados por la teoría sociológica, la psicología social y la teoría de la comunicación. En el caso de la opinión pública en América Latina, la heteronomía del actor está todavía más afirmada en función de la condición periférica de sus países, o sea, del conjunto de coacciones materiales y simbólicas provenientes desde "afuera": de las IFIs, de Estados Unidos, del sistema mundo, etc.

4. La nueva política social: indicador de un nuevo principio de organización y de la colonización del mundo de vida por el sistema

La nueva política social neomercantilizada es un indicador de un "nuevo principio de organización". ¿Cuál es y qué significa el nuevo "principio de organización" del Estado Social en América Latina? ¿Cuál es y qué significa el nuevo "principio de organización" del NME? Estas son las dos primeras cuestiones a tratar a la luz de la Teoría Social Crítica, en particular, la obra de Jürgen Habermas. Y la tercera cuestión es desarrollar el significado de esta gran transformación en términos de "colonización" de lo público por lo privado.

a. Principio de organización

¿Qué fenómeno yace tras la reestructuración neomercantil, retracción o desmantelamiento del Estado Social en América Latina? Y la respuesta que brindo en otro trabajo aún no publicado es ésta: la liquidación de un modelo de desarrollo (la Industrialización por Sustitución de Importaciones, ISI) y el tránsito hacia otro modelo (NME) es la clave para entender el cambio en el ES. Y uno puede luego preguntarse: ¿en qué consiste el agotamiento de un modelo desarrollista y el tránsito hacia otro? Y la respuesta que en clave teórica que brindo es ésta. Consiste en dos cosas: primero, en una crisis del viejo "principio de organización social"; segundo, en una reestructuración del principio de organización. La crisis dará paso en efecto a la formación de un nuevo principio de organización social, asociado a la remercantilización de las sociedades en América Latina.

La oleada de remercantilización que experimentara América Latina en las últimas dos décadas cambió la forma de vinculación entre mercado, sociedad y Estado. El avance de este nuevo principio de organización social incidió en el repliegue del espacio público en beneficio de un espacio privado. En otras palabras, asistimos a una colonización del mundo de la vida por el sistema social; en particular, de lo público por lo privado (Habermas, 1987). El nuevo principio de organización consistió en el montaje total o parcial de una sociedad neomercantilizada sobre la base de la coacción (Chile), de mayorías automáticas disciplinadas por un partido-Estado (México), de un amañado consenso construido en base de "placebos simbólicos" y de premios materiales a los "perdedores poderosos" para bloquear la resistencia ofrecida a las reformas neoliberales

en alianza con Instituciones Financieras Internacionales (Argentina). En definitiva, fuera por coacción, consenso forzoso, compra o aquiescencia construida, el nuevo principio de organización logró resocializar a la ciudadanía en referentes simbólicos vinculados al espíritu de riesgo empresarial, a un marco de referencia de nivel planetario (y no solo nacional), el destaque del *negotium*⁶¹, y la valoración del *domus* como ámbito principal de interacción. En síntesis este nuevo principio de organización logró refundar material, moral y simbólicamente las sociedades latinoamericanas aunque no sin coaliciones antagónicas, conflictos, resistencias y bloqueos. Igualmente, los conflictos fueron menores en número y en intensidad de lo que en un primer momento se pudo haber previsto. Lo cierto es que no todas las sociedades latinoamericanas transitaron por esta crisis de idéntica manera ni los instrumentos usados por las elites gobernantes fueron los mismos.

Pero ¿qué significa "principio de organización"? El principio de organización refiere según Habermas a "ordenamientos de índole muy abstracta que surgen como propiedades emergentes en saltos evolutivos no probables y que, en cada caso, caracterizan un nuevo nivel de desarrollo". En otras palabras, toda sociedad en concreto, es decir, toda formación económico-social histórica (Marx, 1991 [1857, 1903] contiene un "principio de organización" (Habermas, 1999). Un principio de organización es un ordenamiento de índole abstracta que estructura la producción de la vida en una sociedad. Por lo tanto, un principio de organización es un campo de posibilidades que permite a individuos y grupos relacionarse y actuar en sociedad, no de una forma sino de múltiples formas aunque no de cualquier forma. En esa trama de vínculos, individuos y grupos pueden avanzar en el conocimiento y apropiación de la realidad. Cuando para individuos, grupos y clases sociales deja de ser posible relacionarse y aprender de la manera acostumbrada dentro de este campo de posibilidades, entonces estamos frente a una "crisis". Una crisis no significa ruptura de los mecanismos que permitían a individuos y grupos relacionarse y actuar sino desgaste más o menos acumulativo de esos mecanismos.

Desde este enfoque, los ajustes financieros, organizativos, etc. que recibiera el ES en los países de la región durante un largo tiempo, pueden ser concebidos como una "crisis de racionalidad" persistente en el tiempo, en que el sistema político no puede organizar de manera adecuada la economía. Sin embargo, la reestructuración o retracción de las instituciones del clásico ES durante las últimas dos décadas no pueden ser pensados sólo como una nueva manifestación de crisis dentro de los límites del sistema sino más bien como otro "principio de organización", afín a un nuevo modelo de desarrollo, en la medida que involucra una modificación sustantiva de la forma en que actores corporativos, sociales, políticos y burocráticos se relacionaban entre sí y respecto del frente externo. Además, también cambian los objetivos del clásico ES. En efecto, la mercantilización de los fondos previsionales y el montaje de cuentas individuales de capitalización a efectos de servir al aumento del ahorro nacional, abatimiento de costos

_

⁶¹ Negotium en latín quiere decir negación del ocio, esto es, actividad laboral. Etimológicamente, pues, el "negocio" está asociado al trabajo. Al revés que en la época actual, durante la época "clásica" el ocio estaba asociado a consideraciones positivas mientras que el negocio estaba impregnado de consideraciones peyorativas.

administrativos, descenso del déficit fiscal y diversificación de los instrumentos financieros implican un cambio cualitativo respecto de los fines de solidaridad intergeneracional, de subsidio cruzado entre diferentes riesgos dentro de círculos más o menos cerrados, y redistribución del ingreso entre los individuos de esas categorías.

b. Aplicación tentativa de la categoría analítica "principio de organización" al "caso" latinoamericano

Hemos hablado de "principio de organización" sin definir ámbitos de aplicación ni contenidos más o menos concretos. En este trabajo hablamos de "principio de organización" en dos ámbitos: a) en el ámbito del modelo de desarrollo; b) en el ámbito del EB.

En el *ámbito del modelo de desarrollo*, tenemos dos modelos de desarrollo (está claro que son retratos-robot correspondientes a tipos ideales). El primero es el modelo de desarrollo de la ISI, conducido por un Estado pivote del desarrollo capitalista nacional, capaz de manejar instrumentos clave de la economía nacional: el tipo de cambio, la moneda, etc. El segundo es el modelo de desarrollo correspondiente al NME en que el Estado-nación pretende lograr, a través de sus políticas públicas, la integración más o menos sincronizada de la economía doméstica a los mercados, países y regiones del planeta, aceptando un grado alto de "alienación" en la manera de formular esa política⁶² y renunciando a manejar instrumentos de política arancelaria, cambiaria o monetaria de la forma clásica. De manera un tanto más formalizada hablaremos de "modelo de desarrollo 1", que designará al régimen sustitutivo de desarrollo (ISI); y de "modelo de desarrollo 2", que designará el Nuevo Modelo Económico (NME).

En el *ámbito del ES*, tenemos también dos tipos ideales de ES. El primero es el ES con vocación estatal, universal, desmercantilizada, etc. Y el segundo es el ES mínimo, de

153

⁶² Lo grave de esta "alienación" de la política pública a manos de las IFIs consistió en la imposición de idénticas políticas a países y áreas geohumanas, institucionales y económicas muy distintos. En los años 90s los países latinoamericanos y del Caribe soportaron la perspectiva "convergente" de las IFIs bajo una modalidad normativa: "todos los países deben comportarse de igual forma en su política pública; los casos nacionales "desviados" son simples errores por lamentar". En el Seminario "Trabajo y ciudadanía" —UCUDAL, Montevideo, 2002—, el sociólogo Carlos Filgueira comentó con acento crítico la nueva forma de "hacer" la política pública tanto como la homogeneidad de los nuevos modelos de políticas de los años noventa. Dijo: "Mi impresión es que hemos pagado un costo demasiado alto por una idea que se ha impuesto y que también acá cabría pensar qué hizo la sociología en relación a eso. A partir del freno de los modelos de desarrollo que tuvo América Latina hasta los setenta u ochenta, se impusieron dos ideas: una primera, según la cual el modelo anterior se agotó completamente en todos lados, como si América Latina no hubiera crecido en ese lapso ni hubiera tenido, a pesar de perversiones y problemas muy severos propios del proceso de sustitución de importaciones, nada rescatable; la segunda es consecuencia de la anterior y está basada en el 'there's no alternative', esto es, en la idea según la cual no existe más que un curso posible de acción. Es decir, se está diciendo, primero, que todo es igual, que todas los balances son intercambiables, y segundo, que todos los contextos actuales son iguales. Hay evidentemente una simplificación muy grande".

mercado, de corte schumpeteriano. Veamos ahora los contenidos. Entre el ES 1 y el ES 2 se encuentra la transformación de las estructuras nacionales para articular con el fenómeno global de globalización. La globalización económica y la economía abierta impactan al menos de dos maneras los ES. Primero, cambia el balance de fuerzas entre el capital y el trabajo al permitir la movilidad del capital entre los países e inducir a los gobiernos a la flexibilización laboral como forma de atenuar las presuntas "rigideces" y ampliar la frontera de competitividad. Así, el capital se beneficia de las desregulaciones públicas y de menores cargas sociales. Los trabajadores deben disminuir sus demandas para mantener sus ocupaciones. El saldo es un capital más protegido y una fuerza de trabajo más desprotegida. Segundo, la globalización impacta en el ES a través del cambio tecnológico; éste debilita la posición de los trabajadores menos calificados, de las mujeres y de los jóvenes en el mercado laboral.

El principio de organización básico del modelo de desarrollo 1 es doble: primero, consiste en la producción e intercambio de bienes y factores bajo la modalidad de "crecimiento hacia dentro"; segundo, consiste en una parcial desmercantilización de las sociedades, a veces en beneficio de círculos corporativos cerrados. En otras palabras, se trata de un capitalismo con horizontes nacionales y políticas estatales —en tres casos más o menos universales— de promoción y protección del trabajo formal y urbano. El pivote del este modelo de desarrollo fue un Estado que trató de controlar el ciclo económico a través de sostener el pleno empleo y la demanda efectiva interna. El Estado, entonces, debe generar una demanda agregada bajo la forma de obras públicas, creación directa de empleo, etc. El pre-requisito de funcionamiento fue la relativa protección de las economías nacionales a través de aranceles y restricciones no arancelarias respecto de los ciclos económicos mundiales. Desde el punto de vista social, el modelo sustitutivo se basó en una alianza triádica: Estado, empresas formales y trabajadores urbanos (triángulo anti-schumpeteriano según Evans, Filgueira F., 1998). Desde el punto de vista sociopolítico, los actores principales fueron, pues, la burocracia, los partidos, las cámaras empresariales y los sindicatos.

El principio de organización central del modelo de desarrollo 2 podría descomponerse en tres dimensiones: primera, la producción e intercambio de bienes y factores bajo la modalidad de "crecimiento hacia fuera"; segunda, la mercantilización lo más completa posible de la sociedad nacional; tercera, la conversión en líquidos de todos los patrimonios, públicos o privados. En otras palabras, se trata de un capitalismo con vocación de integración al mercado mundial; que repara menos en la protección social de los riesgos sociales generados por la nueva economía global que en el crecimiento, la productividad, la competitividad y la disciplina del mercado; y que tiende a la obtención de formas líquidas de capital (Lo Vuolo, 2001). De ahí que la versión del capitalismo defendida y llevada adelante por el neoliberalismo es la más extrema que se ha visto desde la época del capitalismo manchesteriano en Inglaterra. Se desarrolla someramente aquí el segundo punto y parcialmente, el tercero (mercantilización y "liquidización").

El proceso de mercantilización, que sucediera en América Latina en las últimas dos décadas, comprendió: a) la transformación del ES en un aparato schumpeteriano, afín a los principios de mercado y subsidiariedad del Estado (sustitución de los subsidios a la

oferta por subsidios a la demanda, bajos costos administrativos, retiro de subsidios a la canasta básica, creación de cuasimercados en la salud, arancelamientos de los servicios públicos según la capacidad contributiva del ciudadano, creación de un mercado de fondos provisionales, etc.); b) la transformación de toda empresa pública, independientemente de su calidad de deficitaria o superavitaria, en activos líquidos pasibles de ser canjeados por títulos de deuda externa (la "reforma de las empresas públicas"); c) la formación de un mercado de empleo sin "rigideces" en el campo y la ciudad a través de múltiples mecanismos de flexibilización de la fuerza de trabajo como la flexibilidad salarial, horaria y de actividades ("reforma laboral"); d) la creación de un mercado financiero "libre" mediante la autorización de sociedades financieras con acceso a crédito internacional, la posibilidad de fijar libremente la tasa de interés, la limitación del papel de los bancos centrales y la privatización de la banca que estuviere bajo propiedad estatal ("reforma financiera");63 e) el funcionamiento más pleno del mercado de bienes mediante la desregulación de precios y la eliminación de subsidios a los productos de la canasta básica (inaugurados por los "programas de austeridad" del FMI y los "programas de ajuste" del Banco Mundial, estas prácticas continúan); f) la formación de un mercado de tierra sin trabas mediante la desamortización de los predios ejidales o comunitarios ("reforma agraria", y ésta reforma ameritaría muchas más comillas). Por lo que se ve, es importante estudiar la transformación del EB a la luz del cambio en el modelo de desarrollo.

En cuanto a la tercera dimensión consistente en la tendencia de convertir todo patrimonio en activo líquido, el economista Lo Vuolo describe: "se trata de transformar toda la riqueza productiva en activos negociables y movibles financieramente". Y agrega: "esta integración financiera es la garantía para que vengan capitales del mundo a 'invertir' en nuestros activos" (Lo Vuolo, 2001). En efecto, esta tendencia hacia activos líquidos es enteramente nueva y está relacionada con la nueva "globalización financiera" que los países del mundo quedaron conociendo perfectamente a partir de la crisis del Asia, 1997.

El *principio de organización del ES* de la ISI —que en los hechos funcionó como una versión *sui generis* de Estado Keynesiano— es el intervencionismo social-estatal bajo modalidades estatales, solidarias, corporativas, parcialmente desmercantilizadas, ⁶⁴ destributivas, centralizadas. Es cierto que no se enuncia aquí una forma histórica sino una construcción típico-ideal. Sin embargo, los tres países del Cono sur ostentaban en dosis razonables todos estos rasgos: a) incluían a la mayoría de los miembros de la sociedad con horizontes y efectos redistributivos (universalismo); b) las leyes no promovían deliberadamente mecanismos de mercado ni el particularismo sino más bien la "lealtad" al Estado y la universalidad; ⁶⁵ c) la administración de riesgos sociales y la prestación del

⁶³ Sin embargo, teóricos y gobernantes admiten la intervención estatal bajo la forma de rescate bancario para los casos de crisis del sector por la repercusión negativa que podría tener en los mercados externos en caso de no realizarse.

⁶⁴ Como ha señalado Esping-Andersen: la desmercantilización es mayor o menor pero casi siempre parcial.

⁶⁵ En los casos en que hubo una temprana privatización de los servicios médicos por la vía de los hechos como fue el caso de las obras sociales en Argentina, la autoridad del Estado intentaría

servicio era de cargo del Estado, que recibía "buenos y malos riesgos"; d) el Estado trataba de mantener los fines universales; e) el financiamiento del bienestar era de subsidio a la oferta y recaía en la sociedad —no en el individuo— para algunos servicios, o bien en categorías ocupacionales bajo formatos de solidaridad, para otros; f) el resultado de las políticas solía tener un efecto redistributivo, al menos al interior de cada categoría socio-ocupacional.

Veamos ahora los principios de organización del ES reformado. ¿En qué consistieron las reformas sociales "estructurales" o de mercado del EB reformado? Consistieron en dar a los servicios sociales el mismo tratamiento de intercambio que a las mercancías (Filgueira F., Molina, Papadópulos y Tobar, 2005). En otras palabras, el viejo principio de intervencionismo estatal en lo social queda desplazado por un movimiento a favor de la mercantilización, la Némesis del proceso que estudiara Karl Polanyi sesenta años atrás (Polanyi, 2003 [1944]). Para algunos autores este movimiento mercantilizador implica el repliegue de la noción de servicio público y la incorporación de la idea a la acción estatal de operación mercantil orientada al lucro privado (Vilas, 1997). Constituyen ejemplos de mercantilización el pasaje de un modelo de financiamiento de la oferta hacia uno de financiamiento de la demanda; el pasaje de un beneficio definido por Ley a otro beneficio definido parcialmente por el mercado; el tránsito de un modelo vertical de provisión a través de servicios exclusivamente públicos hacia otro que promueve la competencia entre servicios públicos y privados, con o sin fines de lucro; y la creación de mercados o cuasimercados de bienes sociales, como ocurriera sobre todo en el área de las pensiones y jubilaciones (Filgueira F., Papadópulos, Molina y Tobar, 2005). Debe aclararse que la "privatización de las pensiones", como la llama el propio Banco Mundial, supone una retracción del Estado de la prestación directa de los servicios pero no el abandono de su papel en el financiamiento de éstos: el Estado sigue financiando el costo de transición en las reformas de pensiones, los bonos de reconocimiento, etc. (Gill, Packard y Yermo, 2005 [Banco Mundial, 2005]).

A nivel de la seguridad social, ¿cuáles son los principios clásicos que la nueva agenda de las IFIs vino a querer relevar y finalmente relevó? A partir de diversos documentos de la OIT, se ha establecido que son seis los principios clásicos de la seguridad social: a) universalidad de la cobertura; b) equidad en el trato; c) solidaridad y redistribución del ingreso; d) suficiencia y comprehensividad de las prestaciones; e) unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación de la gestión; f) sustentabilidad financiera (Mesa-Lago, 2005).

Este edificio de ejes y principios comenzó a ser puesto en tela de juicio en virtud de nuevos principios que se consideran más en sintonía con la época de liberalización. ¿Cuáles son esos nuevos principios? Estos son el "direccionamiento del gasto" por parte del Estado, el principio de "equivalencia", el de competencia y formación de un mercado con proveedores de naturaleza múltiple, el de "libertad de elección" por el usuario, etc.

reunir los sistemas de obras sociales y la salud pública en torno de un Seguro Nacional de Salud en dos oportunidades: en 1973, bajo el tercer gobierno de Juan D. Perón (1973-1979), y en 1983, bajo el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989). En ambos casos el particularismo de las corporaciones sindicales pudo más que la pretensión universalista de los gobiernos.

156

Algunos de los mencionados son principios y otros son solo instrumentos para llevar a cabo los principios. Ver capítulo IV.1.2., capítulo III.

Con relación a la universalidad en la cobertura, la nueva agenda de las IFIs cuestiona la capacidad financiera de los sectores "público" y "seguro social" para llevar a cabo este principio tanto en materia de salud como de pensiones. En su reemplazo se propone la focalización. En el caso de que se siga asumiendo la universalidad, se propone la vía privada: la mayoría de la población tendría un incentivo selectivo para afiliarse a aseguradoras privadas —dice el argumento— porque en éstas rige la equivalencia entre cotización y prestación mientras que esto no operaría en los otros sectores. Los recursos fiscales, siempre escasos, deberían ser invertidos en los grupos de más bajos recursos ("direccionamiento del gasto"); he aquí donde aparece el la focalización como sustituto de la universalidad.

Los principios de equidad y de uniformidad en el trato han sido discutidos con amplitud. Por un lado se afirma que la privatización aumenta la progresividad del gasto público y con ello la equidad al evitar que los sectores de mayor poder se apropien de beneficios mayores a la cotización, liberando recursos que pueden ser asignados a los más necesitados (Banco Mundial, 1990). Sin embargo, se ha esgrimido también que la equidad está reñida con la privatización: en los hechos sólo los sectores medios-altos y altos pueden contratar servicios sociales privados (Isuani, 1992). El principio de uniformidad en el trato no ha sido tenido en cuenta en las reformas de la salud: no se han uniformado las condiciones de acceso ni homologado las prestaciones. De hecho, continúan los tres sectores —público, seguro social y privado— que otorgan atención médica de calidad diversa. "Además, la gran mayoría de las reformas ha mantenido programas separados con más prestaciones y de mejor calidad para grupos poderosos" (Mesa-Lago, 2005).

El principio de la solidaridad y redistribución del ingreso recibe escasa atención en los documentos (Banco Mundial, 1993; Banco Mundial, 1994; Gill, Packard y Yermo [Banco Mundial, 2005]) y se le sustituye por el principio de "equivalencia" que, al establecer un vínculo estrecho entre cotización y beneficio a fin de incentivar la afiliación y el pago puntual, reproduce las desigualdades sociales existentes (Mesa-Lago, 2005). El 'salto' histórico surge al sustituir el concepto de solidaridad por un concepto individualista de equidad: para el criterio liberal, la equidad es aquello que guarda una relación más próxima entre cotización y beneficio. Los sistemas clásicamente más universales en pensiones —Argentina, Chile y Uruguay— tuvieron por objetivo la solidaridad intergeneracional antes que una redistribución de ingreso entre los sectores sociales. Por otro lado, el clásico seguro de salud en estos países operaba una triple redistribución: desde los trabajadores de mayor salario a los de menor salario; desde los que tenían menores riesgos —jóvenes y sanos— hacia los que portaban los mayores riesgos —ancianos y enfermos—; y desde las familias pequeñas a las familias numerosas (Alonso, 2001). A la redistribución del ingreso social indirecto, se agregaba una variante de integración social: individuos pertenecientes a diferentes ocupaciones y escalas de ingreso (al interior de la rama de actividad) interactuaban en los mismos espacios y se beneficiaban de los mismos servicios. Sin embargo también es cierto que el sistema en su conjunto operaba una obvia estratificación: la vinculación entre los sindicatos de rama y el seguro social segmentaba la calidad y la cobertura de las prestaciones y estratificaba a los afiliados en función del poder del sindicato y el dinero de la obra social.⁶⁶ Pero esta segmentación se profundizó en los casos donde se introdujeron componentes de mercado (Mesa-Lago, 2005).

El principio de la participación del Estado es sustituido por la sagrada "libertad de elección" por parte del usuario a través de la formación de un mercado de competencia entre proveedores múltiples; esto aumentaría la eficiencia general del sistema y reduciría los costos de gestión. El supuesto que yace tras las reformas de mercado es que un sistema privado es más eficiente que uno público porque elimina el monopolio estatal y lo sustituye por la competencia privada. El Banco Mundial asigna al Estado un papel subsidiario, como regulador del sistema y asegurador de prestaciones mínimas, mientras que atribuye al mercado las funciones de administración, financiamiento y provisión de prestaciones (Sojo, 2001; Mesa-Lago, 2005). Académicos de diversas orientaciones han establecido que la competencia no genera automáticamente eficiencia. Para que funcione la competencia son esenciales no sólo más y mejores democracias sino también más y mejor Estado, que se resuelve en un Estado más (y no menos) técnico: acceso a la información, transparencia, evaluación técnica y un marco adecuado de regulación y supervisión por parte del Estado (Filgueira F., 2005; Mesa-Lago, 2005). Además, no siempre se ha eliminado el monopolio estatal para instalar un mercado de competencia; al revés, muchas veces se ha sustituido en la región un monopolio estatal por un monopolio u oligopolio privado.

Por último se ha sostenido que la "sustentabilidad financiera" no es viable si recae enteramente en el Estado. En el pasado, las naciones sureñas habían aprendido a convivir —aunque malamente— con altas tasas de inflación. A partir de las experiencias de los años ochentas, mostrar un déficit fiscal superior al 1.5 del PBI comenzó a ser considerado una disfunción, por parte de los IFIs. De ahí uno de los objetivos clave de toda la "nueva seguridad social" de los años 90, esté montada sobre el objetivo de reducir el déficit fiscal. Entonces, los nuevos objetivos económico-financieros perseguidos por las reformas estructurales en el sistema de protección social, son entre otros los siguientes: a) disminución del déficit fiscal; b) descenso en el corto plazo y extinción en el largo plazo del costo administrativo; c) aumento de la tasa de ahorro nacional; d) aumento de la liquidez y diversificación de los instrumentos financieros.

¿Cuáles son las organizaciones u organismos que impulsaron la reforma de mercado en el área de los bienes sociales? El FMI, la USAID, el BID, la banca transnacional, altos funcionarios de las administraciones estadounidense, las aseguradoras, las proveedoras y prepagas de salud privadas, una parte de la tecnocracia latinoamericana y algunos académicos han contribuido decisivamente a criticar los principios tradicionales de la seguridad social, a darles un contenido distinto y/o a perfilar nuevos ejes rectores (Mesa-Lago, 2005; Filgueira F., 1998). Debe quedar claro que la

⁶⁶ En resumen, cada entidad asume la totalidad de los riesgos — "buenos" y "malos" riesgos—sobre la base del mismo aporte, al tiempo que el sistema producía igualdad intra-rama, estratificación inter-rama, y cierto efecto de integración social general.

iniciativa de las reformas de mercado —salvo en el caso de Chile— no surgió, pues, de los gobiernos latinoamericanos sino de los agentes referidos, y principalmente de las agendas de las IFIs, que en términos generales tomaron nota de la experiencia chilena y la impulsaron sobre bases afines. La afinidad electiva entre el impulso neoclásico y el neoconservadorismo de Reagan y Thatcher, preocupado en congelar las nuevas demandas, recortar los gastos en seguridad social e integrar al trabajador al mundo de la empresa, ha sido destacada con insistencia. Sin embargo, debe retenerse que mientras en el discurso neoconservador la retracción del Estado social aparece como una opción deseable entre otras con las cuales debate, en el discurso neoliberal aparece como una "necesidad" impuesta por los hechos "objetivos" (Mishra, 1996). De ahí que el discurso neoliberal contenga un acento todavía más inquietante del que estuvo presente en el discurso neoconservador.

c. Colonización del "mundo de la vida" por el "sistema": la huida hacia lo privado como indicador de colonización de lo público por lo privado

Habermas hace circular analíticamente a la sociedad por dos pistas simultáneas: la del mundo de vida y la del sistema. Primero, veremos algo de teoría social en III.3.1., III.3.2. y III.2.3. Posteriormente, en el apartado III.2.4. aplicaremos estas categorías analíticas a una realidad sociopolítica específica.

i . El sistema social

El "sistema social" en la acepción habermasiana hereda una larga tradición conceptual que enfatiza los conjuntos coordinados de acción entre individuos y grupos que no se conocen. Esta coordinación es realizada más allá de la voluntad subjetiva de los individuos, por intermediación de canales y estructuras impersonales que preceden y suceden a aquellos. Si bien no son conceptos para nada intercambiables, Adam Smith hablaba de "mano invisible", Tönnies hablaba de "sociedad", Parsons de "medios generalizados de comunicación" y Habermas de "sistema" para referir a ciertos mecanismos de mediación deslingüistizada. En efecto, estos conceptos apuntan a lo mismo: a una interacción no mediada por códigos lingüísticos ni por actos de habla que al cabo de un cierto recorrido previsto generan "integración". Esta integración puede darse a pesar de que existan discrepancias entre intenciones subjetivas y consecuencias sistémicas. Así es que sobrevienen ciertos fenómenos sistémicos no queridos ni deseados por los actores de la sociedad capitalista tardía (o industrial avanzada) tales como el efecto invernadero o la extensión del agujero de ozono, de impacto global.

Para que exista "sistema" como ordenamiento separado del "mundo cotidiano de la vida" es necesario que se den al mismo tiempo, un aumento de la complejidad del primero y un incremento en la racionalidad del segundo. Por lo tanto, el sistema es producto de aquélla "diferenciación social" a la que largamente refirió Durkheim en *De la división del trabajo social*. A su vez, esta diferenciación social, que en la obra de Durkheim es la responsable de procesar un cambio a nivel de las solidaridades sociales —de las formas mecánicas, por similitud, a las orgánicas por diferencia e interdependencia funcional—, en Habermas es la que opera un desacoplamiento

progresivo entre "sistema" y "mundo de vida". Durante ese proceso los sistemas de acción racionales con arreglo a fines, los de índole económico y jurídico-administrativo, se independizan de sus fundamentos prácticos morales. Al mismo tiempo, un mundo de vida progresivamente racionalizado obliga cada vez más a consensos ventilados en la esfera pública a través de la fuerza del mejor argumento (consenso racional). Sin embargo, el mundo de vida como ámbito privilegiado de la acción comunicativa y espacio capaz de producir una integración mediada por la palabra y la comprensión, es vulnerable a la colonización por parte del sistema. En la obra de George Orwell 1984 tenemos un ejemplo extremo y en cierto sentido paradigmático de tal colonización por parte del Estado, al tiempo que un caso radical de consenso no racional. En el Chile de la dictadura y posterior tenemos también un ejemplo paradigmático de otra colonización del mundo de la vida por el sistema. Pero en este caso es el mercado el que coloniza la vida privada del individuo y lo somete a la tiranía del consumo.

Debe aclararse, al mismo tiempo que para Habermas la modernidad no es un proyecto agotado, de "espíritus vacíos", guiado por bases mecánicas e instrumentales — la racionalidad legal-burocrática y el mercado— que matan a su paso el margen de libertad alcanzado y todo sentido simbólico. Es, en cambio, una arena en que si bien existen imperativos sistémicos y fuerzas dominantes, también contienen en sí la posibilidad de profundizar el gran legado de la modernidad: la Ilustración. Para Habermas, igual que para Weber, la razón humana no es sólo una razón instrumental que desemboca en la "anomia", "pérdida de sentido" o "pérdida de libertad" sino que a través de la acción comunicativa, una acción racional dirigida al entendimiento, puede construirse un proyecto de emancipación.

ii. El mundo de la vida

No se repara aquí en la concepción que Lukács y Heller tenían del mundo de vida o de la vida cotidiana. Las observaciones que realiza Habermas a Schütz —quién tenía una visión culturalista— en este punto son complementarias de las del último al tiempo que continuadoras de la de Émile Durkheim. A partir de su aporte, Habermas enfatiza que el mundo de vida no se agota en el saber de fondo transmitido culturalmente y que la acción comunicativa, propia del mundo de la vida, no sólo es un proceso de entendimiento o de interpretación en que el saber cultural queda expuesto al "test del mundo" sino que implica igualmente procesos de interacción, solidaridad y socialización. En estos procesos el mundo de vida queda sometido a prueba, pero se trata de una prueba que no se rige por criterios de racionalidad sino por criterios ligados a la solidaridad intragrupal y a la identidad del individuo.

160

⁶⁷ Orwell podría haber tomado un ejemplo real, la URSS en la época de Stalin o el Tercer Reich de la Alemania de Hitler, por ejemplo. No lo hizo, y por suerte. En este caso la metáfora alcanzó el nivel de arte. Y además la metáfora resultó infinitamente más eficiente que la crónica o el ensayo para denunciar el horror totalitario.

⁶⁸ Max Weber no cree que la modernidad sea el imperio de la razón con arreglo a fines. El concepto de racionalidad de Weber es plural.

Por eso Habermas destaca, en primer lugar, la existencia de tres componentes estructurales del mundo de la vida: la "cultura", el acervo del saber; la "sociedad", aquellas ordenaciones legítimas a través de las cuales los participantes en la interacción regulan sus pertenencias a grupos sociales y producen solidaridad; y la "personalidad", esto es, las competencias que convierten a un sujeto en capaz de lenguaje y acción, esto es, de ser apto para participar en acciones de entendimiento. Dice que cultura, sociedad y personalidad pueden operar como restricciones y como recursos: el actor es al tiempo que iniciador de actos que le son imputables, producto de tradiciones de que es portador, de grupos solidarios a los que pertenece y de procesos de socialización a que está sujeto (Habermas, 1987: 192).

En segundo lugar, Habermas suma un aporte central: la narración en el marco de la acción comunicativa. En la práctica comunicativa cotidiana, las personas no sólo salen mutuamente al encuentro sino que también narran sobre lo que ocurre en su mundo de vida. "Esta práctica narrativa no sólo sirve para cubrir las necesidades triviales de entendimiento de miembros que han de coordinar su cooperación, sino que cumple también una función para la autocomprensión de las personas (...). Éstas sólo podrán desarrollar una identidad personal si se dan cuenta de que la secuencia de sus propias acciones constituye una vida susceptible de narrarse, y sólo podrán desarrollar una identidad social si se dan cuenta de que a través de su participación en las interacciones mantienen su pertenencia a los grupos sociales" (Habermas, 1987: 194). Sin embargo, en un contexto de deterioro sistemático de los legados culturales colectivos — deculturación—, de los grupos primarios como familia, comunidad, amistad e identidad personal —generando personalidades con rasgos zoombies—, la narración tiene márgenes demasiado estrechos, al punto que en la mayoría de los casos no es empíricamente posible.

Dentro de la ciencia ficción podemos encontrar ejemplos donde la narración no asume un eco intersubjetivo. Nuevamente remitimos a 1984, de Orwell. En el contexto de la sociedad totalitaria descrita en 1984, Winston Smith parece ser el único que se atreve a ensayar sucesivas veces una narración de su pasado. Recuerda en primer lugar la noche anterior, cuando estuvo en los *flicks*, mirando películas de guerra. Posteriormente recuerda una experiencia sexual con una prostituta linda y pintada. Todo esto lo anota en su diario. Sin embargo, sus recuerdos devenidos en narraciones escritas les resultan demasiado fragmentarios e incompletos, sin referentes más generales a qué asirse. Cuando para completar su insuficiente pintura sobre el pasado colectivo, Winston se interna en los suburbios obreros del norte y del este de Londres en busca de un anciano, no consigue de éste más que recuerdos sin importancia ligados a detalles accesorios. "Winston perdía la esperanza de que aquél viejo le dijera algo interesante. La memoria de aquél hombre no era más que un montón de detalles", cuenta Orwell. Falla la narración porque no hay contexto comunicativo.

En tercer lugar, el programa de investigación de Habermas descansa en que los actores en sus prácticas cotidianas del mundo de vida generan sentido (Estrada Saavedra, 2000: 135). Acaso en este punto Habermas sea en parte heredero de la fenomenología y en particular de Wittgenstein. Para éste, el significado de una palabra lo da su uso social,

no la autoridad administrativa. Por ejemplo: la autoridad municipal o estatal puede ponerle un nombre a una escuela pero no puede manejar el sentido último que socialmente se le asigne; ni siquiera puede imponer su circulación entre la gente. Este proceso de asignación de sentido se ubica fuera tanto del emisor como del receptor del mensaje. El significado no es ajeno a la historia social de ese símbolo, código, etc.. Nace de un uso ligado a una trama social de carácter simbólico. Los corolarios son: primero, que no es posible construir administrativamente sentido (esto también aparece claro en *Los problemas de legitimidad en el capitalismo tardío*), éste no procede de instancias burocráticas; segundo, que las prácticas sociales no son producto de convenciones (contratos) sino que devienen de una construcción social polifónica de sentidos y significados, que tiene su historia y que por ende puede ir variando con el transcurso del tiempo; tercero, que el sentido es socialmente escaso, no se crea todos los días.

iii. Colonización del mundo de la vida por parte del sistema

Los mecanismos coordinadores de la acción que utiliza el sistema son deslingüistizados: el dinero y el poder. Ellos permiten concatenar y coordinar innumerables interacciones en el espacio y en el tiempo. El efecto es el de producir redes cada vez más complejas, que se sustraen a una responsabilidad a título individual o personal. Dice: "Esa coordinación de la acción, desmundanizada de todo consenso alcanzado comunicativamente ya no necesita participantes en la interacción que sean capaces de responder de sus acciones en el sentido indicado" (Habermas, 1987: 161).

Los mecanismos coordinadores de la acción que utiliza el *mundo de vida* se vinculan —como se vio— a procesos comunicativos, de creación de sentido y de comprensión. En un determinado momento de la evolución de la sociedad, conforme al incremento en la complejidad de uno y racionalidad del otro, sistema y mundo de vida comienzan a diferenciarse simultáneamente a su interior y entre ellos. En efecto, "el mundo de vida racionalizado posibilita la aparición y aumento de subsistemas cuyos imperativos autonomizados re-obran destructivamente sobre ese mismo mundo de vida" (Habermas, 1987: 263). Esto sucede de manera clara en las sociedades modernas, con un sistema económico diferenciado.⁷⁰

_

⁶⁹ La dictadura militar en Uruguay, hacia fines de los años 70, cambió el nombre a la céntrica calle "Convención" sustituyéndolo por el patronímico de un dictador militar del siglo XIX: "Latorre". No obstante, la gente, menos por inercia que por resistencia a un poder inconstitucional, siguió designando a la calle por el nombre original, al punto que la primera administración de José María Sanguinetti (1985-1989) reconoció el uso social que había prevalecido durante años y retornó su nombre originario a la calle. Jaime Roos, un destacado músico uruguayo, compuso por aquél tiempo una canción titulada "Durazno y Convención" donde no sólo traducía el sentir popular sino también insistía implícitamente sobre la importancia de llamar las cosas por su nombre social, y no por el apelativo que la autoridad ilegítima considere del caso.

⁷⁰ Habermas clasifica en tres las sociedades: tradicionales, estatales y modernas. Éstas últimas son las que presentan un sistema económico diferenciado a través del instrumento dinero. Un abogado del diablo podría decir que la sociedad que bosqueja Orwell en *1984* se corresponde con una "sociedad estatal" dado que no existe un sistema económico diferenciado. Sin embargo, ésta sólo

Al desacoplamiento subsiguiente de sistema y mundo de vida se le abren dos caminos: la influencia del mundo de vida sobre los ámbitos de acción formalmente organizados; o bien, la influencia del sistema sobre los plexos de acción estructurados comunicativamente (Habermas, 1987: 261). Los clásicos de la Economía Política, por ejemplo, se esforzaron en establecer que los imperativos sistémicos deben armonizar con las normas fundamentales de una comunidad, con su mundo de vida. Claro que Marx puso en evidencia que esa "comunidad natural" era producto de una construcción humana compuesta de relaciones desiguales entre los hombres: las relaciones de explotación. Al mismo tiempo Marx, al igual que Durkheim y Weber vieron como pocos que para una sociedad no puede ser indiferente el grado en que las formas de integración social dependientes del consenso quedan desplazadas y sustituidas por fuerzas anónimas de socialización.

Para que los ataques del sistema al mundo de vida alteren los nexos de acción de grupos socialmente integrados, deben operarse de tal manera de permanecer ocultos. Esta manera invisible de coaccionar los mundos de vida es denominada por Habermas como "violencia estructural", un nombre distinto para designar el fenómeno de "violencia simbólica" del que dieron cuenta Pierre Bourdieu y Jean Claude Passeron (TAC es de 1980, la Reproducción data de 1964). Dice Habermas: "Las coacciones dimanantes de la reproducción que instrumentalizan al mundo de la vida sin menguar la apariencia de autarquía de ese mundo tienen, por así decirlo, que ocultarse en los poros de la acción comunicativa. El resultado de ellos es una violencia estructural que, sin hacerse manifiesta como tal, se apodera de la forma de intersubjetividad del entendimiento posible. La violencia estructural se ejerce a través de una restricción sistemática de la comunicación (...)" (Habermas, 1987: 264).

El núcleo de la crisis consiste en que esas formas de racionalidad burocrático-administrativa y monetario-económica penetran los ámbitos del mundo de la vida. A través de medios abstractos como el dinero y el poder, la vida diaria es crecientemente controlada y sujeta tanto a lógicas monetarias —mercantilización de todo, incluso del ocio— como a lógicas burocratizadas —la burocracia comienza a ser tan imprescindible para la vida moderna como el oxígeno para los procesos de oxidación—. Estos sistemas abstractos, difíciles de poner en cuestión debido a su invisibilidad cotidiana, sustituyen los actos de habla de la vida cotidiana así como las comunicaciones mediadas por el lenguaje (Beriain, 1996: 222). Se trata de una "interacción sin mundo". "Interacción" porque efectivamente los individuos entran en acción recíproca aunque mediada por potentes mecanismos de tal grado de abstracción, como el aire, no son percibidos. "Sin

puede ser pensada en términos de "sociedad moderna" por varios motivos. Uno de ellos, quizá el principal, radica en que hay signos inequívocos de que anteriormente fue una sociedad capitalista, con un sistema económico autónomo, y que la Revolución lo que hizo fue montar un "colectivismo oligárquico" —así lo llama el propio Orwell— a través de la estatización de la antigua propiedad privada de los medios de producción y de cambio. Los diálogos que Winston mantiene con el viejo en la cervecería y con el dueño de la casa de antigüedades ofrecen una de las tantas pistas de esta sociedad burguesa anterior.

163

mundo" porque no pasa por objetivaciones mundanizadas como el lenguaje y el entendimiento.

iv. Colonización de lo público por lo privado

A lo largo del texto, hemos afirmado una y otra vez la misma idea: la región, a pesar de tener una línea de continuidad evidente dada por el divorcio entre política social y riesgos, se reconvirtió a una modalidad extrema de mercado (con perforaciones) en los últimos veinticinco años. En otras palabras, América Latina ha sido colonizada por lo privado: privatización de las empresas públicas, flexibilización del mercado de trabajo, reformas de mercado en las pensiones y la salud, etc. En la reestructuración del ES, algunos países —como Chile— siguieron una ruta liberal y de mercado. En Chile, la educación se convierte al sistema de vouchers educativos, con presencia de cuasimercados y descentralización hasta el ámbito municipal; la salud lo mismo; y la reforma de la seguridad social sustituye el régimen de reparto por un sistema de cuentas individuales (Mesa-Lago, 2000, 2001). Otros países, como Argentina siguieron una ruta corporativa de mercado. En Argentina, la educación se descentraliza hasta el ámbito provincial o estadual, por lo que el Estado federal traspasa sus funciones de financiamiento y de elaboración curricular a los Estados (Carnoy, 2000); la seguridad social pasa a un sistema dominado por las empresas con participación de una AFJP de carácter sindical (Alonso, 2000); y la salud se descentraliza con cuasimercados. Otros países como Costa Rica y Uruguay realizaron reformas más moderadas, conservando buena parte de sus bienes públicos, tanto en el área económica como social.

5. Ciclo de lo privado y colonización sistémica: una difícil articulación

¿Pueden articularse la teoría de Habermas sobre las crisis y la teoría de los ciclos de Hirschman? ¿No tiene un parecido de familia la crisis de motivación, con sus corolarios de privatismo civil y familiar, y el ciclo de lo "privado" en la obra de Hirschman?

Para Habermas las crisis "no se producen por vía de alteraciones contingentes del ambiente sino por causa de imperativos del sistema". Una de esas crisis se caracteriza por la retracción hacia el ámbito privado, incluso por una especie de colonización de lo público por lo privado. Esto es importante retenerlo porque en nuestra indagación de la obra de Hirschman en cuanto al ciclo privado-público, éste establecerá que el cambio hacia uno u otro deriva de una evaluación de los participantes.

Para Hirschman en la segunda mitad del siglo XX se dio una sucesión de "ciclos privados", centrados en el interés por la familia, los negocios y el trabajo, y de "ciclos públicos", caracterizados por un interés intenso en cuestiones e ítems de la agenda política. Esta agenda además es construida activamente por la participación y el compromiso ciudadanos. Si la década del 50 puede ser caracterizada en Occidente como un ciclo privado, la década del 60 debe ser catalogada como un ciclo público, con su interés en la guerra de Vietnam, el Tercer Mundo, los derechos civiles de las minorías étnicas, las demandas de los estudiantes en América Latina, los *campus* estadounidenses,

Francia, Alemania, Checoslovaquia, etc. De la misma manera podría decirse que América Latina retornó *manu militari* hacia un ciclo de lo privado durante los 70s pero a partir de los 80s la ciudadanía recuperó el empuje del ciclo público, durante las transiciones democráticas. Este ciclo parece haberse licuado con las crisis hiperinflacionarias que asolaron al continente: 6500% en Bolivia, 3000% en Argentina, etc. Durante la década de los 90 habríamos asistido a un ciclo privado del que estaríamos emergiendo en los últimos años. De manera similar a la teoría de los ciclos económicos en que se muestra cómo una fase de depresión sigue a una fase de auge, para Hirschman la sucesión de estos ciclos público-privado también forma parte de una teoría endógena, es decir, cada fase surge necesariamente de la anterior.

En efecto, en su obra Interés privado y acción pública, el foco de Hirschman se centra en explorar factores endógenos para explicar el tránsito de épocas predominantemente "privadas", en que los individuos tienden a retraerse de los grandes temas nacionales e internacionales en procura de una vida familiar o laboral, a otras predominantemente "públicas", de participación en el foro de debate.⁷¹ De manera idéntica a como había operado en La estrategia del desarrollo económico, al buscar mecanismos de inducción que desencadenan el desarrollo, en Interés privado y acción pública Hirschman indaga los mecanismos que impulsan a individuos y grupos a transitar de la actividad privada a la acción pública. El autor no descarta hechos intervinientes o turning points exógenos pero se esfuerza principalmente en establecer una teoría del ciclo similar a las que otros economistas han elaborado para la sucesión entre ciclos de recesión y de actividad. De ahí que Hirschman intente señalar los "factores de empuje" de carácter endógeno. Para él, estos factores están relacionados con actos de evaluación crítica por parte de los individuos. Los actos de participación en los asuntos públicos, que se realizan porque se espera obtener una satisfacción, generan decepción e insatisfacción. La decepción esencial a la que están sujetos los seres humanos que participan⁷² proviene del universo de esperanza, del mundo de expectativas o del "proyecto" que ellos fabrican. O más específicamente: proviene del desajuste entre la realidad experimentada y el proyecto imaginado, que es fundamentalmente abierto y maleable. "El mundo que estoy

7

⁷¹ Estos ciclos vendrían a ser lo que Fernand Braudel llamaría la mediana duración histórica. Braudel decía que la "corta duración" nos induce a ver casi siempre la novedad, la discontinuidad, el corte o la "pseudo-novedad" periodística (Lippmann, 1924) mientras que la historia de larga duración nos invita a ver las continuidades y aquellos fenómenos pocos vulnerables al vértigo e inútiles para el periodista a la caza de la primicia. La "mediana duración", entre tanto, ubicada entre los lustros y las décadas, nos permite ver el lapso intermedio: los "ciclos económicos" (Kondratieff), los "ciclos sociales" (Hirschman), los regímenes políticos, etc. Es claro que el autor de los Annales invitaba a introducir en el análisis historiográfico las tres instancias a efectos de apreciar continuidades, discontinuidades y ciclos que no son cortos ni largos.

⁷² En materia de participación colectiva, ésta guarda una enorme diferencia respecto del disfrute de un bien privado. Mientras que la búsqueda de los placeres privados a través del trabajo está separada del disfrute de estos placeres, no existe tal distinción entre la búsqueda de la felicidad pública y su obtención, pues la segunda se encuentra incluida en la primera. En otras palabras, la participación no puede ser vista como un costo para el logro de la felicidad sino como parte del beneficio. Quién participa recibe, por el sólo hecho de hacerlo, ciertos bienes sociales como reconocimiento por parte de la comunidad.

tratando de entender es un mundo donde los hombres creen que quieren una cosa y cuando la obtienen descubren con desaliento que no la desean tanto como creían o no la desean en absoluto y que en realidad desean otra cosa, cuya existencia casi ni sospechaban (...) perseguimos algunas metas que luego son sustituidas por otras".

En el planteo de Hirschman, las decisiones tomadas a nivel microsocial como producto de frustraciones relativas o "decepciones" se convierten en fenómenos macrosociales, esto es, se convierten en ciclos de expansión hacia lo público o retracción hacia lo privado. Por su lado, Habermas habla de crisis y de tránsito hacia un nuevo principio de organización por imperativos no contingentes del sistema y que por eso no están alojados en evaluaciones críticas del ciudadano. De ahí que sean planteos en principio diferentes, empujados por fuerzas de "inducción" también distintas.

Por último, debe decirse que el cambio de lo público hacia lo privado en América Latina entre los ochentas y los noventas, provino menos de evaluaciones críticas de los ciudadanos que de una correlación de fuerzas políticas interna e internacional y de las crisis sobrevinientes.

CONCLUSIONES

La desigualdad ha sido siempre una característica inherente a los modelos de desarrollo sean estos capitalistas o socialistas. Pero existen buenas y malas desigualdades. Existen también desigualdades funcionales y desigualdades disfuncionales para el desarrollo económico. América Latina se encuentra plagada de malas desigualdades – capital humano, renta proveniente no de innovación sino de monopolios o pactos políticos inter-elites, sistemas de protección excluyentes o duales, caracterizados por la cobertura fragmentada de servicios y bienes— y de niveles extremos de las mismas. El problema en debate ya no es si la desigualdad es buena o mala para el desarrollo económico. El problema es que los niveles y las formas de desigualdad actuales de América Latina son simplemente incompatibles con cualquier ruta posible de desarrollo humano, y los son porque entre otras cosas son incompatibles con el desarrollo económico.

De alguna forma, la desigualdad se ha expandido a un conjunto de dinámicas sociales, económicas y políticas que inhiben la constitución de círculos virtuosos entre las diferentes esferas del desarrollo. Así, la desigualdad económica afecta la formación o reproducción de sistemas políticos institucionalizados y con bases amplias de representación. La desigualdad que intensifica la distribución asimétrica del poder económico y político, afecta negativamente el combate contra el acceso y manejo rentista de bienes públicos y de recursos como la propiedad. La desigualdad económica torna extremadamente compleja la construcción de modelos de protección social a los cuáles los diferentes estratos presten lealtad, articulando alianzas que los sostengan, defendiendo prestaciones básicas de tipo universal y un sistema impositivo que permita financiarlas desde ingresos genuinos del Estado.

Finalmente, la desigualdad económica se cristaliza en pautas de fecundidad y arreglos familiares polarizados, donde el riesgo se concentra en las familias pobres y muy especialmente en sus niños. Dichas familias concentran el grueso de la reproducción biológica de los países. De esta forma, desigualdades profundas y Estados superficiales son la marca distintiva del desarrollo latinoamericano. Ello con un agravante adicional: la desigualdad ha cumplido la mayoría de edad. Ello implica que los países empiezan a envejecer y al hacerlo tornan más rígidas sus estructuras de desigualdad. Y ello al menos por dos razones. La primera es que los Estados Sociales tienden a concentrar su gasto en la tercera edad con lo cual disminuye la porción del gasto que podría dedicarse a atacar las desigualdades de origen. Dicho en otras palabras, si gastamos dinero en el final de la vida de los individuos, es menos el impacto que tendremos sobre las formas de producción y reproducción de la desigualdad que si lo hacemos al inicio de su vida biológica y al inicio de su vida económica. En segundo lugar, la desigualdad se endurece cuando las tasas de fecundidad caen de forma desigual, ya que la reproducción biológica de los países pasa a descansar en sus sectores más pobres.

En efecto, el desarrollo humano no depende solamente de cuánto se invierte en políticas sociales sino de cómo se invierte en las mismas y como dicha inversión afecta los aspectos distributivos presentes e intergeneracionales. Si la estructura de producción

de riesgos se transforma, la arquitectura de protección social también debiera hacerlo. Pero precisamente los niveles de desigualdad atentan contra esta posibilidad por al menos dos razones.

En primer lugar los cambios en las familias, en las pautas demográficas, en la geografía urbana y en el empleo propios de la sociedad postindustrial generan nuevas vulnerabilidades que en un contexto de extremada desigualdad pasada, se convierten en vulnerabilidades fuertemente estratificadas. Quienes pueden solucionar las mismas por la vía del mercado, lo hacen, quienes pueden extraer rentas del Estado lo hacen, y quienes por ausencia de acceso al mercado o de poder político no pueden optar por estas alternativas, quedan presos de las nuevas vulnerabilidades, que se suman a las pasadas. Por otra parte, la desigualdad afecta las capacidades políticas del colectivo de definir nuevos pactos distributivos. Es complejo construir capacidad estatal en contextos de alta fragmentación social y marcados diferenciales de poder político que, a su vez, tienden a retroalimentarse mutuamente.

Las metas del milenio pueden ser para América Latina un punto de inflexión en su ruta de desarrollo. Puede serlo. Pero sólo lo serán si se entiende que lo que se debe cambiar son las dinámicas profundas que producen los valores del indicador; porque de nada valdrá trabajar en forma burocrático-ritualista para que el indicador se ajuste a la meta. O sea, las metas del milenio tendrán algún valor si se comprende que lo que hay que modificar es la economía política misma y no el quantum de nivel económico o social: en términos de Johann Galtung, la estructura latente, no el indicador manfiesto. La reestructuración del Estado Social, del Estado Regulador y del Estado Fiscal son los instrumentos disponibles para abordar este giro desarrollista. No se puede seguir apostando ingenuamente a mercados abstractos. La idea de mercado de Adam Smith puede resultar atractiva para algunos pero hay que recordar que es una idea, un "modelo", un "tipo ideal"; nuevamente, una abstracción. En la realidad, estos mercados no existen; en la realidad, no sólo los mercados latinaomericanos sino todos los mercados producen asimetrías de todo tipo que deben ser prevenidas y si se producen, corregidas o eliminadas. Existen mercados concretos operando en sociedades concretas, que arrastran dinámicas políticas, económicas y sociales que condicionan su funcionamiento, y que son variables independientes e intervinientes en los circuitos del desarrollo que deben ser consideradas a la hora de problematizar la agenda del desarrollo futuro en la región.

El presente texto ha destacado que de mantenerse en la región los niveles extremadamente altos de desigualdad, posibilitados por Estados Fiscales superficiales, Estados Sociales desmantelados y divorciados de la estructura de riesgos, y Estados Reguladores capturados por intereses privados, no habrá desarrollo ni cohesión social ni democracia en los términos que el sentido común ha pensado y deseado clásicamente, y en los términos en que lo hace en la actualidad: crecimiento sostenido en el tiempo, sustentable social y ambientalmente, y difundido entre todos los sectores sociales (desarrollo); integración social con equidad en que todos los individuos compartan tanto la misma "herencia social" en términos de derechos y servicios sociales como el mismo núcleo normativo en términos de valores, reglas, normas y expectativas recíprocas (cohesión social); régimen político en que el ciudadano sea un sujeto de derecho integral

en términos civiles, políticos, sociales, comunicacionales y culturales, y en que el representado pueda incidir realmente en la toma de decisiones a través de sus representantes o a través de institutos de participación directa (democracia).

En América Latina, en cambio, ninguno de estos términos ha logrado concreción siquiera lejana. El "desarrollo" promovido por el Consenso de Washington ha consistido entre otras cosas en un crecimiento que resultó débil, volátil y dependiente de las crisis mundiales y de las burbujas financieras, significativamente menor al crecimiento promedio en la etapa sustitutiva de importaciones, promotor de nuevas vulnerabilidades sociales sobre todo en los sectores de más bajos recursos, e inductor de nuevas y más profundas desigualdades y segregaciones en la trama social; en mercados poblados de imperfecciones y fallas; en un Estado débil y retraido al que se le vedó la intervención industrial directa y la regulación por esgrimirse que era un "mal empresario" y un "pésimo regulador". Por su parte, la política en la región ha consistido históricamente en una sucesión de regímenes mayoritariamente autoritarios, sea por la vía de la dictadura militar pretoriana, los regímenes "burocrático-autoritarios", las dictaduras militares neoconservadoras con aplicación del terror masivo, o de los populismos. A partir de las llamadas "transiciones democráticas", aquella política se ha convertido en un estado de cosas en que el ciudadano ha debido elegir entre opciones políticas intercambiables, todas ellas cerradas a una "agenda social", a representar las necesidades de los sectores sin voz y a canalizar demandas populares de sectores organizados. La política se ha vuelto nominalmente democrática en todos los países de la región, lo cual ya es una novedad y un paso adelante, pero a costa de ceder soberanía a las instituciones financieras internacionales en un grado inmensamente mayor que cualquier otra región en el mundo, a costa de una mucho mayor violencia estructural de mercado, a costa de abstenerse de utilizar los mecanismos de redistribución del ingreso por excelencia (impuestos, servicios y transferencias), a costa de pasar por alto la "deuda social", a costa de postular derechos sociales que luego son negados en la práctica, y a costa de ignorar el principal cuello de botella de cualquier desarrollo económico mínimanente sustentable en términos sociales: la desigualdad. Desigualdad en el acceso a la estructura de oportunidades entre clases (sociedades clasistas); entre géneros (sociedades patriarcales); entre edades (sociedades que concentran la pobreza en sus tramos más bajos de edad). Por último, la cohesión en América Latina se asemeja a una palabra que no designa ninguno de los objetos reales de que cualquier palabra pretende dar medianamente cuenta. Una palabra que nunca tuvo la cosa: y hablamos de América Latina en general. Y también, una palabra que se ha ido quedando sin la cosa: y referimos sobre todo al Cono Sur en particular. Para que palabra y cosa tengan algún grado de intersección políticamente viable y socialmente justa, no se deberá esperar a una improbable correlación de fuerzas internacional que contemple un punto de vista "social" sino más bien acudir a un pacto social que es siempre un plan de vida conjunto.

Los países que lograron alcanzar niveles aceptables de desarrollo, cohesión y democracia (que de esto se trata) colocaron por encima de todo la necesidad de que Estado y sociedad reescribieran su acuerdo de convivencia sobre la base de la igualdad social ciudadana: de ahí que el porcentaje de impuestos directos y progresivos sobre el total de impuestos que exhiben estos países sea el más alto del mundo; de ahí también

que el Estado de Bienestar esté totalmente adaptado o apenas desajustado, según los casos, a la estructura de riesgos realmente existente. Esta empresa colectiva no fue realizada al cabo de siglos de acumulación sino que fue para la mayoría de los países, una construcción que se cuenta más bien por décadas y que provino de algo que en nuestra región fuera devaluado de antemano por sucesivos gobiernos: la voluntad política. Los límites estructurales fueron tenidos en cuenta pero también las oportunidades que se abrían desde diversos campos. Aquella "fracasomanía" a la que refería Albert Hirschman tiene que ver con una cancelación *a priori* que operaran históricamente los gobiernos y las ciudadanías generalmente reguladas de la región sobre las cuestiones básicas de poder y ciudadanía: sólo sobre estas bases se podrá cambiar la economía política en la región.

Actualmente la región ostenta una mejor situación que en los años ochenta y noventa: los electores viraron hacia opciones de gobiernos que se hacen mayor cargo que antes de la deuda social, y los organismos internacionales han entendido mejor algunas cuestiones sobre la imposibilidad de desarrollo con desigualdad extrema, sobre las bondades de la universalidad y la conveniencia de las pensiones no contributivas, entre otras. Falta de todas maneras activar esta ventana de oportunidades políticas para trasnformar al continente no en cualqauier laboratorio de experimentación sino en uno que traiga desarrollo económico, democracia, cohesión, igualdad y justicia social.

Por último, pudimos haber convalidado el ritualismo de las metas e indicadores de la comunidad internacional. Hubiera sido superficial y deshonesto de acuerdo con lo que pensamos, aunque al mismo tiempo hubiera contribuido al panorama "luminoso" que se pretende proyectar. En el extremo opuesto, pudimos haber contado la misma historia aquí narrada desde un costado "oscuro", o sea, pudimos haber asumido otro análisis sobre el desarrollo igualmente cierto en el plano internacional: el de los grandes contra los chicos, el de los Goliath contra los David. Pero esta historia, que es verdadera, y este análisis, que es necesario, ya han sido realizados, y muy bien, por parte de los fundadores de CEPAL, de la escuela de la dependencia y de la corriente de la interdependencia. Los países chicos no solo son "chicos" por no poder definir precios en el mercado internacional de bienes y servicios sino porque deben aceptar que los grandes les impongan reglas restrictivas y prohibitivas que le perjudican, y al mismo que se autoasignan normativas benévolas en una cantidad de áreas entre las cuales se destaca nada menos que el comercio (benvolencia con el dumping) y las finanzas. Es la legalización del clásico desarrollo desigual y combinado. Sin embargo, desde una tercera orilla preferimos hacer el recuento de los instrumentos con que cuentan los David para desarrollarse, que en el plano social y resitributivo son idénticos a los que cuentan los Goliath: Estado Fiscal, Estado Regulador y Estado de Bienestar. O sea, presión fiscal directa y progresiva a la renta y el patrimonio, regulación de la actividad económica a efectos que el regulador no termine siendo capturado por los que se pretende regular y Estado Social de calidad para la cobertura universal de todos los riesgos, provengan éstos del trabajo o no provengan de él. Estos son los instrumentos que, junto al trazado de una economía imaginativa y eficiente, permitirán a América Latina dar el salto hacia el desarrollo con igualdad y cohesión social que a través de este documento se ha procurado postular. Para la concreción de este trabajo hace falta el aporte inteligente de las fuerzas sociales, de la academia y de un poder político tan conciente de la correlación de fuerzas como de la necesidad de usar sus márgenes de decisión y sus grados de libertad.

BIBLIOGRAFÍA

Adelman, J. 2000 "Institutions, property, and economic development in Latin America." En: Centeno M A, López-Alvez F. (eds.) *The Other Mirror, Grand Theory through the Lens of Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press, Chap. 1.

Afonso, José Roberto. "Universalización del gasto y disversificación de las fuentes de financiamiento. El caso de la Seguridad Social en Brasil". Documento presentado en el Seminario Cohesión Social en América Latina y el Caribe. Una revisión perentoria de alguna de sus dimensiones. CEPAL, Panamá, 2006.

Agostin, M. 2005 Recaudar para crecer: bases para la reforma tributaria en Centroamérica (Washington D.C.: BID)

Agüero, F. y Stark J. 1998 Fault Lines of Democracy in Post Transition Latin America (Miami: North- South Center Press)

Altman David; Pérez Liñan, Aníbal 1999 "Más allá de la poliarquía: una aproximación a la calidad de las democracias" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo), N° 11.

Arriagada, Irma 2002 "Cambios y desigualdades en las familias latinoamericanas "en *Revista de la CEPAL* (Santiago, Chile) N° 77, agosto.

Arrighi, Giovanni (1994). *The Long Twentieth Century*. Money, Powerand the Origins of Our Times. London: Vers.

Avelino, George 1997 "Democratización y Gasto Social en América Latina", 1980s 1990s; en Andrés Perez Baltodano (ed.) *Globalización, Ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones.* (Caracas: Nueva Sociedad) pp. 97-122.

Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián 2006 *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana* (Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo).

Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional 2005 Global Monitoring Report, Millenium Development Goals: from consensus to momentum, (Washington: WB-IMF)

Behm, Hugo y Primante, Domingo 1978 "Mortalidad en los primeros años de vida en América Latina". *CELADE, Notas de Población, N 16, Año VI.*

Birdsall N, Graham C, Sabot R (eds.) 1998 Beyond Tradeoffs: Market Reforms and Equitable Growth in Latin America (Washington DC: Brookings)

Beriain, Josexto. 1996. La integración en las sociedades modernas. (Barcelona: Anthropos

Bernstein, Basil 1989 Clases, códigos y control (Madrid: Akal)

Blankenhorn, David 1995 Fatherless America; confronting our most urgent problem (Nueva York: Harper Perennial,)

Bolaños, R.2002 "Eficiencia y equidad en el sistema tributario costarricense" en *El sistema tributario costarricense. Contribuciones al debate nacional* (San José: Contraloría General de la República)

Brachet-Márquez, Viviane 2004). "Nacimiento, auge y transformación del Estado benefactor mexicano (1823-2000)" *Social Policy in a Development Context* (UNRISD Development Project)

Brass, William 1974 "Métodos para estimar la fecundidad y la mortalidad en poblaciones con datos limitados" Selección de trabajos. *CELADE* (Santiago de Chile) *Serie E, N 14*.

Bulmer Thomas, Victor 1996 "Introduction" en Bulmer Thomas ed.; *The New Economic Model in Latin America and its Impacto on Income Distribution and Poverty* (Londres: McMillan Press)

Buqueli, Marisa y Furtado, Magdalena 2005. "Uruguay 1998-2002: la distribución del ingreso en la crisis". En *Revista de CEPAL 86*. (Santiago de Chile: CEPAL)

Busquets, José Miguel. 2002. *Análisis comparado de las reformas de la Seguridad Social en el Cono Sur y Bolivia (1981-1995)*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Ciências Humanas: Ciência Política.

Buvinic, Mayra 1998 Costos de la maternidad adolescente en Barbados, Chile, Guatemala y México (Washington DC: BID) 102.

Cardoso y Faletto, Fernando Henrique; Faletto Enzo 1979. *Dependency and Development in Latin America* (Berkeley: University of California Press)

Castel, Robert 1997 La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado (Buenos Aires: Paidós)

Cavarozzi, M 1991 "Más allá de las transiciones democráticas en América Latina", *Revista de Estudios Políticos. Nueva Epoca* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales) # 74

Centeno M A, Lopez-Alvez F (eds.) 2000 The Other Mirror, Grand Theory through the Lens of Latin America (Princeton, NJ:. Princeton University Press)

CELADE 2002 Boletin demográfico, América Latina, Fecundidad (Santiago de Chile: CELADE)

CEPAL 2001 Panorama social de América Latina (Santiago de Chile: CEPAL)

CEPAL 2002. Panorama social de América Latina (Santiago de Chile: CEPAL)

CEPAL 2003 Panorama social de América Latina, (Santiago de Chile: CEPAL)

CEPAL 2005 Panorama social de América Latina (Santiago de Chile: CEPAL)

CEPAL 2006 Shaping the Future of Social Protection. Access, Financing and Solidarity (Santiago de Chile: CEPAL)

Collier, Ruth Benerith; Collier David 1991 Shaping the Political Arena: CriticalJunctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in LatinAmerica (Princeton, NJ: Princeton University Press)

Collier, David; Levistky Steven 1996 "Democracy "with adjectives". Conceptual innovation in comparative research, working paper, University of Notre Dame, Illinois, 1996.

Cominetti, Rossella 1994. "Gasto Social y Ajuste Fiscal en América Latina" en Serie *Reformas de Política Pública, CEPAL* (Santiago de Chile) N° 20

Coppedge, Michael 1998 "The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems" *Party Politics* 4:4: 547-568.

Coppedge, Michael 2001 Party Sistems, Governability, and the quality of Democracy in Latin America (Chicago: Kellog Institute, University of Notre Dame)

Dahl, Robert 1997 *La poliarquía* (Madrid: Editorial Tecnos)

Deacon, Bob 1994. "Global Institutions, Social Policy and Social Development". Working paper para el Summit de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Social, Leeds, UK.

De Armas, Gustavo 2006 "Sociedad y políticas sociales en Uruguay desde la restauración democrática al triunfo de la Izquierda" en *América Latina Hoy* (México) N°44, diciembre, (en prensa).

Dos Santos, T.1970 "The structure of dependence" en *American Economic Review* 60: 235±46.

Draibe, S. M. 1985 Rumos e Metamorfoses. Um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da Industrialização no Brasil 1930-1960 (San Pablo: Ed. Paz e Terra)

Draibe, Sonia M. 2002 "Social policies in the Nineties"en: Baumann, Renato (ed.), *Brazil in the 1990s – An economy in transition* (Houndmills, UK: Palgrave Publishers (St. Antony's Series)

Draibe, Sonia 2004 "The Brazilian Developmental Welfare State: Rise Decline and Perspectives" *Social Policy in a Development Context* (UNRISD: Development Project)

Duryea, S. y Székely, M 1998 Labor Markets in Latin America: A Supply-Side Story, (Washington DC: IADB)

Esping-Andersen, Gøsta 1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton: Princeton University Press)

Esping-Andersen, Gøsta. 1996 "Después de la Edad de oro: el futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial". En *Desarrollo Económico*, vol. 36, n° 142 (juliosetiembre).

______ 1999 Social Foundations of Postindustrial Economies (Nueva York: Oxford University Press)
______, Duncan Gallie, Anton Hemerijck y John Myles 2002 Why

Estrada Saavedra, Marco 2000. "La vida y el mundo: distinción conceptual entre mundo de vida y vida cotidiana". En *Revista Sociológica* año 15, n° 43, mayo-agosto 2000. (México DF: UAM Azcapotzalco)

We Need a New Welfare State (Nueva York: Oxford University Press)

Evans, Peter 1995 Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation (Princeton: Princeton University Press, Selections)

Evans, P., Stephens, J. D. 1988 "Development and the World Economy" en Smelser, N. (ed.) *Handbook of Sociology* (Newbury Park Sage)

Evans, P.; Rueschemeyer, D.; T. Skocpol (eds.) 1985 *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press)

Fajnzylber, Fernando "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío': comparación de patrones contemporáneos de industrialización", *Cuadernos de la CEPAL*, Nº 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1990. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.89.II.G.5.

Filgueira, Carlos H. 1999. "Bienestar y ciudadanía. Viejas y nuevas vulnerabilidades". En *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

BID/INDES)

Filgueira, Carlos y Peri, Andrés 2004 "América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes" *Serie Población y Desarrollo* (Santiago de Chile: CEPAL).

Filgueira, Carlos 2002 "Social development" en *Encyclopedia for Behavioral Sciences* (UK, Britain: SSRC)

Filgueira, Carlos H. y Fernando Filgueira. 1997 Domando la reforma del mercado: política de la reforma del Estado social en Uruguay. Mimeo

Filgueira, Fernando y Papadópulos, Jorge 1997 "Putting Conservatism to good Use? Long Crisis and Vetoed Alternatives in Uruguay" in John Cahlmers y otros. (eds.) *Rethinking Representation and Participation in Latin America* (Oxford/New York: Oxford University Press)

•
, 2005 "The Political Keys of the Reluctant Latin American Social State". Working Paper, Welfare and Democracy Series (Ginebra: UNRISD)
, y Rossel, C. 2005 "Designaldad, pobreza y exclusión: impotencia,
fatiga y asedio en las Democracias Latinoamericanas" en Crespo y Martinez (eds.) Política Latinoamericana (en colab.) (Madrid: Ed. Tirant lo Blanch)
, Molina Carlos Gerardo; Papadópulos, Jorge y Tobar, Federico
2006a "Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las

Filgueira, Fernando; Rodriguez, Federico; Alegre, Pablo; Lijtenstein, Sergio; Rafaniello, Claudio 2006b "Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado" en Filgueira y Gelber (ed); *Dilemas sociales y alternativas distributivas en el Uruguay, Revista Prisma de Universidad Católica del Uruguay* (Montevideo) N° 21, pp 7-42.

condiciones de vida en América Latina" Documento de Trabajo I-57, (Washington D.C.:

Fleury, Sonia 1994 Estado sem Cidadaos Seguridade Social na America Latina. (Rio de Janeiro: Editora Fiocruz)

Fleury, S.; Molina C.G. 2000 *Modelos de Protección Social. INDES. Manuscrito.* (Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social)

Fleury, Sonia 2001 "Universal, Dual or Plural? Health Care Models and Issues In Latin America". En: Molina, Carlos Gerardo & José Núñez del Arco(org.) *Health Services in Latin America And Asia*. (Washington D.C.)

Fitzgerald, E.V.K.1996 "The New Trade Regime. Macroeconomic Behavior and Income Distribution in Latin America" en Bulmer-Thomas (ed.) op. cit.

Franco, Rolando 1996 "Los paradigmas de la política social en América Latina", en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) Nº 58.

Frank, Andre Gunder 1970 "The development of underdevelopment" En: Rodhes R I (ed.) *Imperialism and Underde.elopment*. (New York: Monthly Review Press)

Fuentes, Alvaro 2001 "Un análisis acerca de los jóvenes que no trabajan ni estudian". Serie Estudios Sociales de la Educación. Unidad Ejecutora de los Programas de Educación Media y Formación Docente (Montevideo) Cuaderno de Trabajo nº 8

Fukuyama, Francis 2006 "Conclusiones". En *La brecha entre América Latina y Estados Unidos. Determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico*. México DF: FCE.

Gallie, Duncan 2002 "The Quality of Working Life in Welfare Strategy", en Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck y John Myles: *Why We Need a New Welfare State* (Nueva York: Oxford)

Gerstenfeld, Pascual 1995 "Comparación regional del impacto de las características del hogar en el logro escolar" *Serie Políticas Sociales LC/L, CEPAL* (Santiago de Chile) Nº 9.

Glatzer, Miguel and Dietrich Rueschemeyer 2005 Globalization and the Future of the Wlfare State. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Grice, Paul 1989 Studies in the Way of Words (Cambridge: Harvard University Press).

Habermas, Jürgen. 1986. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu. Edición también de Cátedra, 1999.

Habermas, Jürgen. 1987. Teoría de la acción comunicativa. Madrid: Taurus.

Habermas, Jürgen. 1988. Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos. Madrid: Cátedra.

Halperin, S. 1997 *In the Mirror of the Third World: Capitalist Development in Modern Europe*. (Ithaca, NY: Cornell University Press)

Heintz, Peter 1971 *Un paradigma Sociologico del Desarrollo* (Buenos Aires: Instituto Di Tella)

Held, David 1991 "Democracy, the nation-state and the global system" *Economy and Society* 20 (2), pp. 138-172.

Hernández Laos, Enrique 2005 Mercado laboral, desigualdad y pobreza en América Latina.(México DF: UAM Iztapalapa)

Hirschman, Albert 1958 *The Strategy of Economic De.elopment* (New Haven, CT.: Yale University Press)

Hirschman, Albert 1970 Exit, voice and loyalty (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press)

Hirschman, Albert 1973 A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America. (New Haven, CT.: Yale University Press)

Hirschman, Albert 1981 Essays in Trespassing: from Economics to Politics and Beyond. (New York: Cambridge University Press)

Hirschman, Albert 1996 "La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina" En: *El Trimestre Económico*, vol.LXIII (2), 250.

Huber, Evelyne 1988 *Capitalist Development and Democracy in South America* (Chicago, Illinois: Kellog Institute of Notre Dame, University of Notre Dame)

Huber, Evelyne 1994 Social Policy in Latin America: Welfare State Aspirations, Crsis and Prospects. Mimeo: University of North Carolina.

Huber, Evelyne; Rueschemeyer, Dietrich y Stephens, John D. 1997 "The Paradoxes of Contemporary Democracy: Formal, Participatory, and Social Dimensions", *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 3, pp. 323-342.

Huber, Evelyne, y John D. Stephens 2001 Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets (Chicago: University of Chicago Press, Selections)

Huber, Evelyne 2005 "Globalization and Social Policy Developments in Latin América". Chapter 4. En GLATZER, Miguel and Dietrich Rueschemeyer. *Globalization and the Future of the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

"Combating Old and New Social Risks". Ponencia al 14th International Conference of Europeanists, Palmer House Hilton, 2004

Huntington, Samuel 1957 The Soldier and the State: The Theory and Politics of Ci.il-Military Relationships (Cambridge, MA: Belknap Press)

Huntington, Samuel 1968 *Political Order in Changing Societies* (New Haven, CT: Yale University Press)

Huntington, Samuel 1991 *The Third Wa.e: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman, OK: University of Oklahoma Press)

Isuani, Ernesto Aldo 1992. "Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?" En *Desarrollo Económico*, vol. 32, n° 125 (abril-junio 1992)

Germani, Gino 1962 *Política y Sociedad en una Sociedad en Transici*ón *n* (Buenos Aires: Editorial Paidos)

Germani, Gino 1971 Sociología de la Modernización (Buenos Aires: Editorial Paidos)

Gibson, C. 1971 *The Black Legend: Anti Spanish Attitudes in the Old World and the New World* (New York: Knopff)

Gibson, Edward L 1996 Class and Conservative Parties: Argentina in Comparative Perspective (Baltimore, Maryland: John Hopkins University Press)

Gomés Sabaini, Juan C. 2006 "Cohesión Social, Equidad y Tributación. Análisis y perspectivas para América Latina". Documento presentado en el Seminario Cohesión Social en América Latina y el Caribe. Una revisión perentoria de alguna de sus dimensiones. CEPAL, Panamá.

Karl, Terry Lynn, 1995 "The Hybrid Regimes of Central America" *Journal of Democracy* Vol. 6.

Karl, Terry 2004 "The Vicious Cycle of Inequality in Latin America", in Susan Eva Eckstein and Timothy P. Wickham –crowley, *What Justice? Whose Justice?* (Berkeley: University of California Press)

Katzenstein, Peter J. 1985. Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe. Ithaca and London: Cornell University Press.

Kaufman, Robert 1979 "Industrial change and Authoritarian Rule in Latin America: A concrete Review of the Bureaucratic-Authoritarian model", en *The new Authoritarianism in Latin America* (New Jersey: Princeton University Press)

Kaufman, Robert R. 2003. "Latin América in the global economy: Macroeconomic policy, social welfare, and political democracy" en States, Markets and Just Growth. Development in the Twenty-first Century. Edited by Atul Kohli, Chung-in Moon, and Georg Sørensen. (New York: The United Nations University)

Kaztman, R. 1999 (coord.) *Vulnerabilidad Activos y Exclusión Social en Argentina y Uruguay* (Santiago de Chile: OIT/FORD)

Kaztman, Ruben; Filgueira, Fernando y Furtado, Magdalena 2000 "Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay" en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N.º 72

Kaztman, Ruben, y Filgueira, Fernando 2001 *Panorama de la infancia y de la familia en Uruguay* (Montevideo: Universidad Católica, IPES)

Kaztman, Ruben, y Filgueira, Fernando 2001 *Panorama de la infancia y de la familia en Uruguay* (Montevideo: Universidad Católica, IPES)

Kaztman, R. 2002 "Convergencias y divergencias: exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social de cuatro áreas metropolitanas de América Latina" en Kaztman, R. y Wormald, G. (eds) *Trabajo y Ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas en América Latina* (Montevideo: Cebra)

Kaztman, Ruben; Corbo, Gabriel; Filgueira, Fernando; Furtado, Magdalena; Gelber, Denisse; Retamoso, Alejandro; Rodríguez, Federico 2003 *La ciudad fragmentada: mercado, territorio y marginalidad en Montevideo* (New Jersey: Princeton University, Working Paper Series)

Kay, Stephen 1999 The Politics of Postponement: Political Incentives and the Sequencing of Social Security Reforms in Argentina and Uruguay (Atlanta: Research department. Federal Research Bank of Atlanta)

Kay, Stephen 1998. *Politics and Social Security Reform in the Southern Cone and Brazil.* Los Angeles: University of California.

Kilkey, Majella, y Jonathan Bradshaw 1999 "Lone Mothers, Economic Well-Being, and Policies", en Diane Sainsbury (ed.) *Gender and Welfare State Regimes* (Oxford: Oxford University Press)

Korpi, Walter 1983 The Democratic Class Struggle (London: Routledge and Kegan Paul)

Krugman, Paul, 1990 "International Aspects of Financial Crises" in Martin Feldstein (ed) *The Risk of Economic Crises* (Chicago: The University of Chicago Press)

Kuczynski, Pedro-Pablo and Williamson, John (Edts). 2003. *After the Washington Consensus. Restartin Growyh and Reform in Latin America*. (Washington DC: Institute for International Economics)

Kurtz, Marcus 2002 "Understanding the Third World Welfare State after Neoliberalism: The Politics of Social Provision in Chile and Mexico" *Comparative Politics* Vol. 34:3.

Kuznets, S. 1959 "Economic growth and income inequality" *American Economic Review* 45: 1:28

Kuznets, S. 1972 "The gap: concepts, measurements and trends" en G. Ranis (ed.) *The Gap between Rich and Poor Nations* (London.: Macmillan)

Linz Juan y Stepan Alfred 1996 *Problems of Democratic Transition and* Consolidation: *Southern Europe, South America, and Post-Communist* (Baltimore: John Hopkins, University Press)

Lipset, Seymound Martin 1959 "Some social requisites of democracy" *American Political Science Review* 53: 69±105.

Lipset, Seymour Martin 1963 El hombre político. Las Bases Sociales de la Política (Buenos Aires: EUDEBA)

Lipton, M. 1977 Why the poor people stay poor: A study of urban bias in World Development (London: Temple Smith)

Lo Vuolo, Rubén M. 2001. *Alternativas. La economía como cuestión social.* (Buenos Aires: Grupo Editor Altamira)

Lustig, N. 2000 *Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics* (Inter-American Development Bank: Sustainable Development Department, Technical Paper Series)

Lynch, Julia 2006 Age in The Welfare State. The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers and Children (Cabmbridge: Cambridge University Press)

Magno de Carvalho, J. A. 1998 "The Demographics of Poverty and Welfare in Latin America: Challanges and Oportunities", en Tokman, V. y O'Donnell, G. *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and Challanges* (South Bend: University of Notre Dame Press)

Mahoney, James (2001). Path-dependent explanations of regime change: Central America Comparative perspective, Studies in Comparative International Development.

Mainwaring, S. y Scully, T. 1995 *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America* (Stanford: Stanford University Press)

Malloy, James 1985 "Statecraft and Social Security Policy and Crisis: A Comparison of Latin America and the United States" in Mesa Lago (ed.) *The crisis of Social Security and Health Care* (Pittsburgh: University of Pittsburgh)

Mesa Lago, Carmelo 1978 Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press)

Mesa Lago, Carmelo 1991 "Social Security in Latin America". Informe elaborado para Inter-American Development Bank, Economic and Social Progress in Latin America Report, 1991.

Mesa Lago, Carmelo 2004 "Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social" *Serie Financiamiento del desarrollo* (CEPAL) N° 144

Migdal, Joel S. 2001 State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One another (Nueva York: Cambridge University Press)

Miranda R., Ernesto (1994). "Cobertura, Eficiencia y Equidad en el Area de Salud en América Latina. Problemas y Propuestas de Solución" en *Serie Políticas Sociales CEPAL* (Santiago de Chile) N° 5

Mitchell, Timothy 1991"The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics", en *American Political Science Review* 85 N° 1, pp. 77-96.

Montecinos, V. y Markoff, J. 2001 "From the power of economic ideas to the power of economists" En: Centeno M A, Lopez-Alvez F (eds.) *The Other Mirror. Grand Theory Through the Lens of Latin America* pp. 105±50.

Morley, Samuel 1995 *Poverty and Inequality in Latin America. The Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s* (Baltimore y Londres: The John Hopkins University Press)

Morley, Samuel 2000 *La distribución del Ingreso en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: Comisión Economica para América Latina y el Caribe/Fondo de Cultura Económica)

Morgestern, Scott 2002 Legislative Politics in Latin America (Cambridge: Cambridge University Press)

Moser, C. 1997 *Household Responses to Poverty and Vulnerability Volume 1* (Washington D.C.: Urban Management Programme. UNDP / UNCHES World Bank)

Moore, Barrington Jr. 1966 Social Origins of Dictatorship and Democracy (Boston: Beacon Press)

Muller, Katharina 2003 *Privatizing Old Age Security. Latin America and Eastern Europe Compared* (Cheltelham: Edwarg Elgar)

O'Donnell, Guillermo 1979 *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism* (Berkeley, CA: Institute of International Studies, University of California)

O'Donnell, Guillermo y Schmitter Phillippe, C. 1986 *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press)

O'Donnell, Guillermo 1997a "Las Fuerzas Armadas y el Estado autoritario del Cono Sur en América Latina" en *Contrapuntos Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* (Buenos Aires: Editorial Paidós)

O'Donnell, Guillermo 1997b "¿Democracia delegativa?" En *Contrapuntos Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* editorial Paidós, Buenos Aires.

O'Donnell, Guillermo 1997c "Otra Institucionalización" En *Contrapuntos Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* (Buenos Aires: Editorial Paidós)

O'Donnell, Guillermo 2004 "Why the rule of law matters" *Journal of Democracy* Vol. 15, N° 4.

Offe, Claus 1984 "Theses on the theory of the state", en John Keane (ed.): Contradictions of the Welfare State, Cambridge: MIT Press, pp. 119-129.

Orenstein, M.A. y M. R. Haas. 2005. "Globalization and the Development of Welfare States in Central and Eastern Europe". En GLATZER, Miguel and Dietrich Rueschemeyer. *Globalization and the Future of the Welfare State*. (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press)

Orloff, Ann Shola 1993 "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States", en *American Sociological Review* Vol. 58, N° 3, pp. 303-328.

Oxhorn, Philip 2001 When democracy isn't all that democracy: Social Exclusion and the limits of the public sphere in Latin America. A north-south agenda paper (Miami)

Paz, Octavio 1961 *Labyrinth of Solitude* (New York: Grove)

Paramio, Ludolfo 2004 Reforma del Estado y reforma polític (Madrid: CSIC)

Petras, James 1970 *Politics and Social Forces in Chilean Development* (Berkeley, CA: University of California Press)

Pierson, Paul 2005 *History Institutions and social analysis* (New Jersey: Princeton University Press)

Pinto, A. y De Filippo, A. 1979 "Desarrollo y pobreza en América Latina: un enfoque histórico – estructural" en A. Pinto *América Latina: una visión estructuralista* (México D.F.: Universidad Autónoma de México)

PNUD 2002 "The millennium development goals in Arab countries. Towards 2015: achievements and aspirations" (PNUD)

PNUD 2000 Informe del PNUD sobre la pobreza 2000. Superar la pobreza humana. (Nueva York: PNUD)

PNUD 2000 Informe sobre desarrollo humano (Nueva York: PNUD)

PNUD 2003 Promoting The Millennium Development Goals in Asia and the Pacific ST/ESCAP/2253, 2003.

PNUD (2004). "Milenium development goals. Reducing poverty and social exclusion Hungary, Slovacia, Slovac Republic, Czech Republic, Eslovaquia.

Portes, A.y Hoffman, K. 2003 "Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la década neoliberal". *Serie Políticas sociales CEPAL* Nº68.

Polanyi, Karl [1944] 1992. The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time (Boston: Beacon Press, pp. 3-19, 56-85)

Polanyi, Karl. 1992. La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. México DF: FCE.

Portes, A.y Kincaid, D. A. 1989. "Sociology and Development in the 1990s: Critical Challenges and Empirical Trends". *Sociological Forum*, Vol. 4, No. 4.

Portes, A.y Hoffman, K. 2003 "Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la década neoliberal" *Serie Políticas sociales CEPAL* Nº 68

Prebisch, Raul 1950 *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems* (New York: United Nations)

Przeworski, Adam 1992 "La falacia neoliberal" *Journal of Democracy* (Washington DC.: Johns Hopkins University Press)

Przeworski, Adam; Alvarez, Michale E.; Cheibub, José Antonio y Limongi, Fernando 2000 *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990* (Cambridge, London, New York: Cambridge University Press)

Przeworski, Adam 2001 "Cuantas terceras vías puede haber" Revista Istor CIDE, Centro de Investigación y Docencia Economícas Nº 7

Ragin, Charles 1987 The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies (Berkeley and Los Angeles: University of California Press)

Ragin, Charles 2000 Fuzzy-set Social Science (Chicago: University of Chicago Press)

Reis, Elisa P.1995 "Governabilidade e soliedariedade" en Valladares, L. y Prates Coehlo, M. (eds) *Governabilidade e Pobreza no Brasil* (Rio de Janeiro: Civilizacao Brasileira)

Remmer, R. 1993 "Democratization in Latin America" en Slater, R; Barry, S y Stephens D. (eds.) *Global Transformation in the Third World* (Boulder: Westview Press).

Riley, Matilda W; Johnson, M y Fonner, Anne 1988 "Aging and Society" Vol 3. *Sociology of Age Estratification* (New York: Russell Sage)

Ramos, Joseph 1993 "Crecimiento, crisis y viraje estratégico" *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) *Nº 50*

Repetto, Fabian 2004 "Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina". Documento de Trabajo I-52. Washington, DC.

Roberts, Kenneth 2002 "Social Inequalities Without Class Cleavages in Latin America's Neoliberal Era" *Studies in Comparative international development* Vol. 36

Rodrik, Dani 1999 *Making Openness Work: The New Global Economy and the Developing Countries* (Washington, DC.: Overseas Development Council).

Rodrik, Dani 2000 "Gobernar la economía global: ¿un único estilo arquitectónico adecuado para todos?" *Revista de Desarrollo Económico* Vol. 40, N° 157

Rostow, W. 1960 *The stages of Economic Growth* (Cambridge: Cambridge University Press

Rueschemeyer, D., E.; Huber Stephens; J. D. Stephens 1992 *Capitalist Development and Democracy* (Chicago, IL: University of Chicago Press)

Sagasti, F; Prada, F.; Bazán, M. 2004 Social policy in a Development Context – Peru Report UNRISD (Development Project, Social Policy in a Development Context)

Santos, Wanderley G. (dos) Cidadania e justiça (Rio de Janeiro: Editora Campus)

Santiere, J., Gomez Sabaini, J. y Rossignolo, D. 2000 *Impacto de los Impuestos sobre la Distribución del Ingreso en la Argentina en 1997* (Buenos Aires: Secretaría de Programación Económica y Regional. Ministerio de Economía).

Scharpf, Fritz; Vivien, W.y Schmidt, A. (eds.) 2000 Welfare and Work in the Open Economy (Oxford: Oxford University Press)

Seligson, M. A. y Passé-Smith J. T. (eds.) 2003 Development and Underdevelopment: The Political Economy of Global Inequality, 3a.ed. (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers)

Shanon, Lyle W. 1958 "Is Level of Development Related to Capacity for Self Government?" *American Journal of Economics and Sociology* 17

Shugart, Matthew; Soberg, John y Carey, M. 1992 *Presidents and Assemblies*. *Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University)

Sorokin, Pitrim 1996 Sociedad, Cultura y Personalidad. Su estructura y su dinámica. (Madrid: Aguilar)

Sojo, Ana 2003 "Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe" en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) Nº 80, pp. 121-140.

Spruyt, Hendrik 1994 *The Sovereign State and Its Competitors* (Princeton: Princeton University Press)

Stallings, Barbara y Weller, Jürgen "El empleo en América Latina, base fundamental de la política social". En Revista de la CEPAL n° 75, diciembre de 2001. Santiago de Chile: CEPAL.

Stallings, Barbara y Peres, Wilson 2000 Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe (Santiago de Chile: FCE-CEPAL)

Stein, S. B. 1970 *The Colonial Heritage of Latin America: Economic Dependency in Historical Perspective* (New York: Oxford University Press)

Stephens, E. H. 1989 "Capitalist development and democracy in South America" *Politics and Society* 17: 282±352

Stiglitz, Joseph E. 2001 El malestar en la globalización (Buenos Aires: Ed. Taurus)

Stiglitz, Joseph 2003 "Rumbo de las reformas: hacia una nueva agenda para América Latina" *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile).

Streeten 1994. Strategies for Human Development. Copenhague.

Taylor Robinson, Michelle 2004 "Representation and Accountability in a context of poverty". Trabajo presentado en reunión anual de la American Political Science Association.

Thomas, Victor Bulmer-Thomas (compilador). "Introducción". En *El nuevo modelo económico en América Latina: su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza.* México DF: 1997.

Thorpe, R. 1998 *Progreso, Pobreza y Exclusión. Una historia económica de América Latina* (Washington: BID/Unión Europea)

Tilly, Charles 1990 *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992* (Cambridge: Blackwell) pp. 1-37.

— 1998: *Durable Inequality* (Berkeley: University of California Press) pp. 1-40, 229-246.

Titmuss, Richard 1958 Essays on the Welfare State (London: Allen and Unwin)

Tobar, Federico 2000 Los sistemas de Salud en América Latina (Buenos Aires: Fundación Isalud)

Tocqueville, Alexis 2000 Harvey Mansfield and Delba Winthrop trans. (ed.) *Democracy in America* (Chicago: University of Chicago Press)

Tokman, Victor 1999 O'Donnell Guillermo (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina* (Buenos Aires: Paidos)

Tokman, Víctor E. 2004. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda. Buenos Aires: FCE.

Tokman, Victor 2005 "Empleo y Protección: una vinculación necesaria". Ponencia presentada en el Seminario *Construyendo una nueva política social en la región. El universalismo básico* Organizado por el INDES/BID, Washington.

Trejos, Juan Diego y Thomas H. Gindling. "La desigualdad en Centroamérica durante el decenio de 1990". En *Revista de CEPAL* 84, diciembre de 2004.

UNESCO 2002 Early childhood care and education (Ginebra: UNESCO)

UNICEF/CEPAL/SECIB 2001 Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica (Santiago de Chile: CEPAL/UNICEF/CESIB)

Wallerstein, Immanuel. 1979. El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI. (México DF: Siglo XXI. Tres tomos)

Williamson, John (ed.) 1990 *Latin American Adjustment: How much has happened?* (Washington D.C.: Institute for International Economics)

Whitehead, Laurence. 1997. "La tensión crónica fiscal, la reproducción de la pobreza y la desigualdad en la América Latina". En *El nuevo modelo económico en América Latina*, de Bulmer-Thomas, Victor (compilador).

World Bank 1994 World Development Report (Washington D.C.: World Bank)

World Bank 1995 World Development Report (Washington D.C.: World Bank)

Wurgaft, José 1993 Fondos de Inversión Social: América Latina (Santiago de Chile: PREALC/OIT)

Yashar, Deborah 1997 Demanding Democracy (Stanford: Stanford University Press)

Bajo el título «Avances de Investigación», se editan en formato electrónico, para su acceso libre desde la página web de la Fundación, los resultados iniciales de los proyectos que han sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo de la Fundación y de su Centro de Estudios.

Fundación Carolina

C/ General Rodrigo, 6, cuerpo alto–4º piso Edif. Germania 28003 Madrid informacion@fundacioncarolina.es

CeALCI

C/ Guzmán el Bueno, 133–5º dcha Edif. Britannia 28003 Madrid cealci@fundacioncarolina.es