

Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización

El debate entre las dos grandes concepciones de la política social ha resurgido. Este artículo argumenta que, aunque la focalización tiene ventajas, una estrategia basada en la universalidad y la solidaridad es la más adecuada para atacar la desigualdad y la pobreza. La evidencia estadística demuestra que los efectos redistributivos del gasto público social son más importantes cuanto mayor es la cobertura; en otras palabras, que la mejor focalización es una política universal. Pero una estrategia de este tipo implica un esfuerzo fiscal importante, por lo que será necesario revisar los esquemas tributarios de la región y, sobre todo, trabajar en la construcción de sistemas más progresivos.

JOSÉ ANTONIO OCAMPO

La pugna entre dos concepciones de la política social ha revivido en los últimos años. Mientras la primera de ellas, que ha servido como base fundamental para la reforma de la política social en las últimas décadas, pone el énfasis en la focalización de los subsidios del Estado hacia los sectores más

José Antonio Ocampo: ex-ministro de Hacienda y Agricultura de Colombia, fue secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y secretario general adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales. Actualmente es profesor de la Universidad de Columbia.

Palabras claves: igualdad, pobreza, política social, focalización, universalidad, sistemas tributarios, América Latina.

Nota: este artículo fue elaborado sobre la base de un trabajo preparado para la Corporación Andina de Fomento (CAF) y presentado en el taller sobre política social organizado en Caracas el 18 de enero de 2008. El autor agradece a Horst Grabe, Julio Bolvinik, Alfredo Sfeir y otros participantes en el taller, así como a Martín Hopenhayn y Juan Carlos Ramírez, por sus comentarios. Las múltiples interacciones con Luis Miguel Castilla, economista jefe de la CAF, en torno del informe de la CAF 2007, así como con Rebeca Grynspan, directora regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a lo largo de varios años, han servido para afinar algunos de los conceptos expresados en el ensayo. Estas concepciones son, como es obvio, responsabilidad exclusiva del autor.

pobres y el diseño de esquemas público-privados, la segunda defiende la necesidad de cimentar firmemente la política social sobre diversos principios, entre los que se destacan los de universalidad y solidaridad. Esta última concepción recupera las raíces sobre las cuales se desarrolló la política social en la posguerra –y en algunos casos desde antes–, política que, sin embargo, tuvo un avance limitado en América Latina, debido fundamentalmente al alcance restringido del empleo formal al cual se asoció su desarrollo.

Este ensayo revisa ese debate y se inclina por la concepción universalista y solidaria sobre la base de una visión de ciudadanía social. Argumenta que la mejor focalización es una política social universal y, aún más, que la focalización debe visualizarse no como un sustituto, sino como un complemento –y, de hecho, como un instrumento– de la universalización. Presenta, además, unas reflexiones sobre los crecientes problemas de segmentación en los sistemas de política social en la región. Sin embargo, señala que la plena aplicación de estos esquemas genera una alta demanda de recursos fiscales, que enfrenta a la mayoría de los países con un problema endémico: la debilidad de sus estructuras tributarias. Por lo tanto, el avance hacia esquemas universales de política social, acordes con una visión de derechos ciudadanos, exigirá esfuerzos mucho mayores por aumentar y mejorar la estructura de los ingresos tributarios.

El ensayo está dividido en cuatro partes. En la primera se revisa el debate conceptual y se presentan los argumentos fundamentales en favor de una política social universal. En la segunda se analiza la evidencia disponible sobre la focalización del gasto público social. Luego se desarrolla someramente el tema de la tributación. Finalmente, se presentan las principales conclusiones e implicaciones. Aunque amplio en su enfoque, conviene resaltar que el ensayo dirige su atención hacia la política social como tal y deja por lo tanto de lado el amplio terreno de las relaciones entre la política económica y la política social, sobre los cuales he centrado mi atención en otros trabajos.

■ La pugna entre dos concepciones de la política social

Los esquemas de política social del pasado y el impacto de las reformas de mercado. Las concepciones modernas de la política social como responsabilidad del Estado tienen su origen en el reconocimiento por parte de los Estados liberales de la necesidad de extender la educación pública básica, laica y universal, además de algunos servicios básicos de salud, como servicios sociales inherentes al progreso de las sociedades modernas. A ello se agregó, desde

fines del siglo XIX, la visión bismarckiana de la seguridad social y el surgimiento de un movimiento obrero que, tanto directamente como a través de sus expresiones políticas, demandó no solo el desarrollo de una legislación protectora y promotora del trabajo, sino también un sistema integral de política social. Estas ideas se extendieron gradualmente en los países industrializados a lo largo del siglo XIX y, sobre todo, del siglo XX, con el desarrollo del Estado de bienestar. El correlato de este proceso fue la expansión sin precedentes del tamaño del Estado y la consecuente demanda de recursos para financiarlo.

En América Latina, estas tendencias se expresaron de manera más limitada. Los avances más tempranos se lograron en un puñado de países, sobre todo del Cono Sur y Costa Rica. Fue el reflejo de un progreso económico igualmente temprano pero también, durante algunas fases de la historia de estos países, de un fuerte compromiso con el desarrollo social. Las reformas impulsadas por José Batlle en Uruguay a mediados de la década de 1910 constituyen el desarrollo más destacado.

En la mayoría de los países latinoamericanos el avance hacia sistemas de educación pública básica universal y de salud pública solo se concretó definitivamente después de la Segunda Guerra Mundial ■

Sin embargo, en la mayoría de los países latinoamericanos el avance hacia sistemas de educación pública básica universal y de salud pública solo se concretó definitivamente después de la Segunda Guerra Mundial. Por su parte, el alcance de la seguridad social, tanto en materia de pensiones como de salud y riesgos profesionales,

estuvo siempre limitado al empleo asalariado formal, debido a la influencia del principio bismarckiano de asociar seguridad social con empleo formal en economías donde el alcance de este fue siempre limitado. Además, la fuerza dispar de distintos grupos de trabajadores asalariados se tradujo en grandes diferencias en los beneficios que recibían. La combinación del alcance limitado del empleo formal con estos elementos corporativos¹ permite caracterizar el sistema que se desarrolló en la región como un Estado de bienestar segmentado e incompleto (Ocampo).

1. Utilizo aquí el concepto «corporativo» como lo hacen otros autores en la literatura sobre sistemas de bienestar social, para referirme a la tendencia de esos sistemas a ofrecer prestaciones diferentes para distintos grupos de trabajadores. Cabe resaltar que este uso difiere del que tiene el concepto en la ciencia política. De esta manera, no hace alusión a la existencia o no de sistemas políticos corporativistas.

De esta manera, aunque inspirada por los mismos principios universales que habían impulsado el desarrollo de los Estados de bienestar en los países industrializados, la política social de la región avanzó en forma muy parcial. Uno de los corolarios de ello fue que, a fines de la etapa de industrialización dirigida por el Estado, la política social solo alcanzaba, en la mayoría de los casos, a sectores de ingresos medios de la población (incluidos los trabajadores del sector fabril moderno, que en general pertenecen a estos sectores) y seguía marginando, por lo tanto, a los sectores más pobres, especialmente en materia de educación media o de acceso a los sistemas más avanzados de protección social. Además, los sectores más pobres se concentraban en las zonas rurales, donde el alcance de la política social fue mucho más limitado.

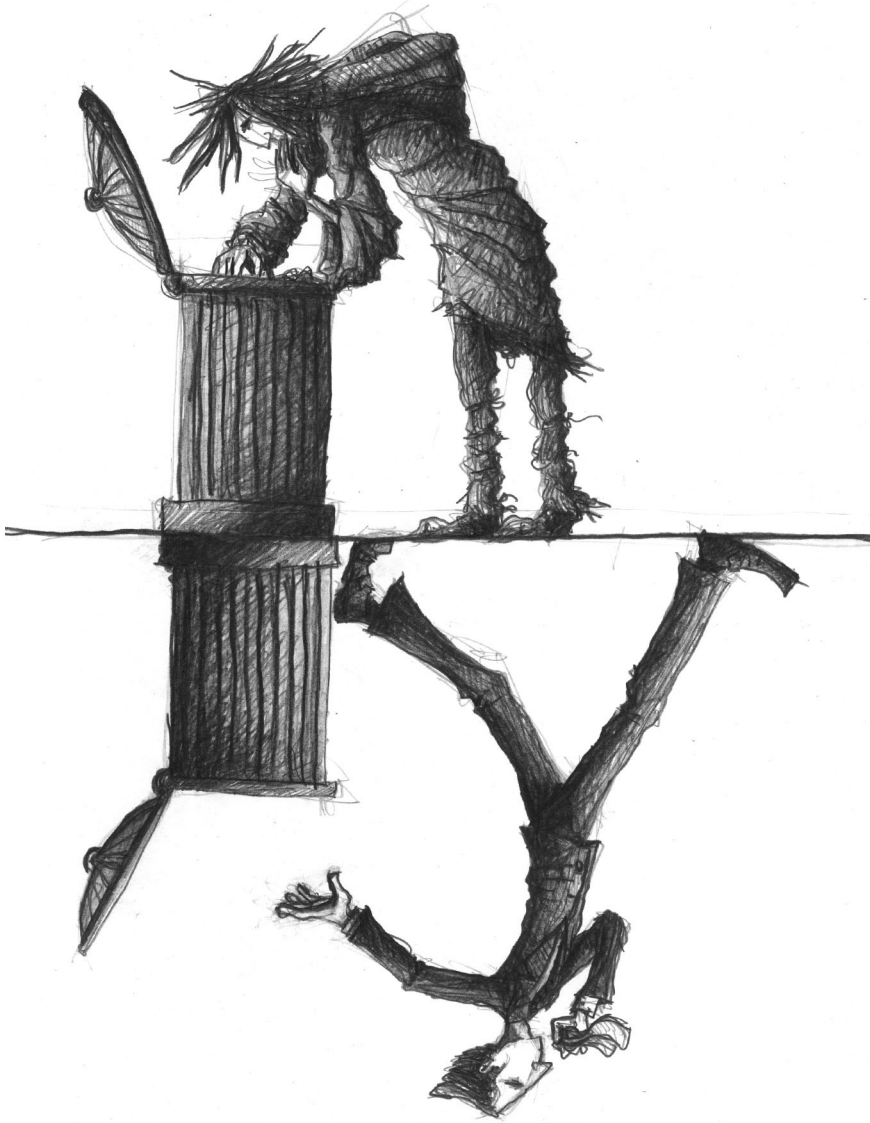
Las reformas económicas de los 80 y 90 –y en algunos países como Chile, desde antes– reconocieron este problema. Tales reformas, desarrolladas bajo la influencia del Banco Mundial (BM) en el marco de la penuria fiscal que se desató con la crisis de la deuda, condujeron a una visión alternativa cimentada en tres instrumentos básicos: focalización, participación privada apoyada con subsidios a la demanda y descentralización. El primero de estos instrumentos, la focalización, buscó una consistencia entre el imperativo de racionalizar el gasto público y la necesidad de lograr que la política social llegara efectivamente a los sectores más pobres. Uno de los elementos más novedosos fue el diseño de sistemas de identificación de beneficiarios. Los otros dos instrumentos buscaron racionalizar el aparato del Estado, ya sea mediante el desarrollo de esquemas público-privados como a través de la descentralización para acercar a los beneficiarios a las autoridades estatales encargadas de la provisión (o la asignación) de los subsidios. A estos instrumentos se agregaron programas específicos para poblaciones vulnerables o para hacer frente a los costos del ajuste estructural, entre los cuales se destacan los fondos de emergencia social en sus diferentes variantes.

Las reformas que se pusieron en marcha combinaron en forma variable estos instrumentos con los viejos esquemas de política social. En el caso de la educación básica, la educación pública siguió siendo dominante. Los esquemas de participación público-privada apoyados en subsidios a la demanda (becas), como los que se implementaron en Chile, avanzaron así en forma limitada. Por el contrario, en salud y especialmente en pensiones, los sistemas de participación público-privada –e incluso la privatización de los sistemas de pensiones– se impusieron en diversos países, aunque en otros continuaron predominando los esquemas públicos, que fueron sujetos a una racionalización tendiente a hacerlos financieramente viables. En cualquier caso, aun en

los países en que se privatizaron, el Estado mantuvo la responsabilidad regulatoria sobre los sistemas de pensiones y salud, así como sobre la sostenibilidad y otras obligaciones financieras (pensiones mínimas y subsidios en materia de salud). Por su parte, la focalización logró su mejor desarrollo mediante los programas de subsidios condicionados, que fueron diseñados originalmente como mecanismos de emergencia social (como el programa Progresá en México) o como instrumento complementario de la universalización de los servicios educativos (como Bolsa Escola en Brasil), pero evolucionaron gradualmente hacia programas de cobertura amplia de apoyo a través de la transferencia de ingresos a los sectores más pobres (Oportunidades en México y Bolsa Familia en Brasil) y luego aplicados en muchos otros países de la región. Por otra parte, la descentralización avanzó más en los dos países de fuerte tradición federal (Argentina y Brasil), así como en dos formalmente centralistas pero con «vocación federal» (Bolivia y Colombia), pero también, con diferente intensidad, en muchos otros.

El resultado de todo ello es que hoy coexisten tres tipos de esquemas de política social, que obedecen de alguna manera a los tres modelos de Estado de bienestar de Gøsta Esping-Andersen (1990), pero que se combinan en muchos casos en un mismo país –y que han tendido a perder, en grado sin duda variable, el atributo tan resaltado en el trabajo de este autor de la «desmercantilización»–. El primero es un sistema con vocación estrictamente universal y organización predominantemente pública, aunque con grados diferentes de descentralización, que se encuentra en la educación primaria y secundaria y, en competencia con instituciones privadas, también en la educación universitaria. El segundo es un esquema segmentado y con diferentes elementos de corporativismo, que predomina en la seguridad social en un sentido amplio (pensiones, salud y seguros profesionales). El tercero es un esquema estrictamente focalizado, cuyo mejor ejemplo son los programas de subsidios condicionados, pero que tiene expresiones en muchas otras políticas dirigidas a grupos sociales determinados. De hecho, la proliferación de programas específicos, que en muchos casos tienen una estructura de «capas geológicas» (nuevos planes introducidos como innovaciones por gobiernos nuevos, pero que con frecuencia se superponen parcialmente a programas antiguos que no desaparecen), parece ser una característica destacada de la política social en las últimas décadas².

2. Esta clasificación no es necesariamente exhaustiva, pero la utilizo aquí porque permite una comparación directa con el conocido esquema conceptual de Esping-Andersen.



El excesivo énfasis en los instrumentos, más que en los principios que la deben guiar, terminó derrotando la visión estratégica de la política social ■

Pese a las innumerables reformas –y, en algunos casos, útiles innovaciones–, la política social parece haber perdido la unidad y el carácter estratégico propio de los Estados de bienestar de los países industrializados y de los mejores desarrollos del pasado en América Latina. Fernando Filgueira et al. (2006, p. 37) han caracterizado la política social en la región como un «corporativismo persistente combinado con una reforma liberal» que carece de un pilar de prestaciones sociales no contributivas claramente definidas. Una forma de expresar esta pérdida es que el excesivo énfasis en los tres instrumentos mencionados –focalización, esquemas público-privados y descentralización–, más que en los principios que la deben guiar, terminó derrotando la visión estratégica de la política social.

El retorno de la visión universalista. No en vano, por lo tanto, el retorno a una visión estratégica de la política social subordina los instrumentos de dicha política a los principios sobre los cuales esta se debe cimentar. Estos, a su vez, se conciben como derivaciones de las formulaciones sobre derechos y ciudadanía social y, como tales, ponen la política social en el centro del pacto y la cohesión sociales.

Esta visión tiene una larga tradición. Cabe recordar que, paralelamente al desarrollo del Estado de bienestar, se formuló un nuevo cuerpo de derechos humanos (en su mayoría, derechos de segunda generación), que fue finalmente consagrado en los artículos 22 a 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, posteriormente, en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. En las concepciones modernas, este cuerpo de derechos, que expresa los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación, se considera indivisible de los derechos civiles y políticos, formulados claramente desde fines del siglo XVIII, especialmente en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de la Revolución Francesa, que garantizan los derechos de las personas frente al poder del Estado y a la participación en las decisiones públicas (Cepal 2000a).

Es interesante recordar que este cuerpo de derechos económicos, sociales y culturales es considerado en el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos como una extensión del principio de la libertad. Dicho

preámbulo señala, en efecto, que las Naciones Unidas buscan «promover el progreso social y (...) elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad», reproduciendo un concepto que ya había sido adoptado en la Carta de las Naciones Unidas. Esta concepción tiene sus raíces directas en las visiones políticas de Franklin D. Roosevelt que inspiraron la Carta, y se asocia, a su vez, al concepto de ciudadanía social de T.H. Marshall (1992) y, en épocas más recientes, al de «desarrollo como libertad» de Amartya Sen (1999). Uno de sus correlatos es la visión de democracia como extensión de la ciudadanía, en su triple dimensión de ciudadanía civil, política y social, que difundió en América Latina el informe del PNUD (2004). Cabe agregar que la visión de ciudadanía social –o de «Estado social de derecho»– está presente en las constituciones de varios países de la región, entre ellos Brasil, Colombia y Venezuela.

Una de las formulaciones más precisas de estas ideas es el capítulo sobre principios de política social del documento *Equidad, desarrollo y ciudadanía* de la Cepal (2000a), donde se establecen los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad. El primero de ellos se asocia al concepto de los servicios sociales básicos que provee el Estado como *derechos* de los ciudadanos. Según esta concepción, por lo tanto, la educación, la salud y la protección social son más que servicios o mercancías. El segundo principio alude a lo que es obvio, particularmente en sociedades altamente desiguales: que la garantía del acceso de los sectores más desfavorecidos a dichos derechos exige la aplicación del principio de solidaridad, que además expresa un objetivo social básico: la necesidad de construir sociedades más integradas. El tercero –eficiencia– señala la necesidad de utilizar mejor los recursos públicos para lograr mayores beneficios, en tanto que el último –integralidad– alude a las fuertes interrelaciones que existen entre las distintas dimensiones del desarrollo social (o, por el lado negativo, las múltiples dimensiones de la pobreza).

Esta formulación nos remite a dos dimensiones ciertamente interrelacionadas: la relación entre los derechos económicos y sociales y el nivel de desarrollo económico de un país, por una parte, y la exigibilidad de dichos derechos, por otra. Sobre el primero, cabe señalar que la sola declaración política de que «Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios»³, o del derecho a la educación y a la seguridad social⁴, no permite

3. Artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

4. Artículos 26.1 y 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

crear riqueza o repartir lo inexistente. En ese sentido, como he señalado en un ensayo anterior:

Su instrumentación debe ser compatible con el nivel de desarrollo alcanzado y (...) con el 'pacto fiscal' imperante en cada sociedad, para así evitar que se traduzca en expectativas insatisfechas o en desequilibrios macroeconómicos que afecten, por otras vías, a los sectores sociales a los cuales se busca proteger. Equidad, en este sentido, debe entenderse como el establecimiento de metas que la sociedad sea efectivamente capaz de alcanzar, dado su nivel de desarrollo. Es decir, su punto de referencia es lo *realizable*, pero no menos de ello y, por ende, como lo han recogido los debates sobre derechos económicos y sociales, *lo máximo entre lo realizable*. (2004, p. 159.)

**El intento de exigir en abstracto
derechos sin tener en cuenta lo
que una sociedad puede darles a
todos los ciudadanos puede
terminar distribuyendo los recursos
escasos hacia unos pocos ■**

Esto implica que la exigibilidad de los derechos económicos y sociales está sujeta a los límites de lo que es posible, en un momento determinado y dado el desarrollo económico de un país. De hecho, el intento de exigir en abstracto derechos

sin tener en cuenta lo que una sociedad puede darles a *todos* los ciudadanos puede terminar distribuyendo los recursos escasos hacia unos pocos. Por lo tanto, aunque ciertos niveles de exigibilidad *jurídica* son inherentes a cualquier formulación de derechos, en el caso de los económicos y sociales es igualmente –o quizás incluso más– importante la exigibilidad *política*: la especificación, por parte de la autoridad política (la Asamblea Constituyente o el Congreso) de cuáles son los logros en materia de derechos económicos y sociales que una sociedad determinada espera alcanzar, dentro de las restricciones que impone el nivel de desarrollo, pero también del principio de que se debe alcanzar lo «máximo entre lo realizable». En torno de eso se estructura, por supuesto, el debate político entre distintas opciones democráticas, así como también sobre la generación de los recursos necesarios para garantizar la provisión de los servicios básicos que la sociedad, a través de las autoridades políticas, define como esenciales en un momento determinado.

Esta visión se asocia al concepto de «universalismo básico» de Carlos Molina (2006)⁵, que alude a una serie de prestaciones sociales básicas y de cobertura

5. Este aporte también seminal al debate surgió de un proyecto promovido por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). V., en particular, la «Introducción» a dicha obra colectiva, escrita por el editor, así como el capítulo 1 (Filgueira et al.).

de riesgos esenciales que deben hacerse extensivas a toda la población, con estándares de calidad homogéneos y prestados sobre la base del principio de ciudadanía. Esto nos remite, además, al concepto de *merit goods* de la teoría del bienestar, que la Cepal (2000a) tradujo –alternativa y correctamente– como «bienes de valor social»; es decir, aquellos bienes y servicios que la sociedad considera que deben recibir todos sus miembros en tanto ciudadanos. Estos bienes y servicios pueden entenderse, por lo tanto, como una expresión concreta de los derechos económicos y sociales y manifiestan auténticas preferencias de la sociedad, que van más allá de las preferencias individuales.

El alcance de esos «bienes de valor social» debe obedecer no solo al nivel de desarrollo sino a las demandas de un modelo específico de organización económica sobre sus ciudadanos. En tal sentido, las economías contemporáneas generan dos demandas específicas, adicionales a aquellas que la política social ha reconocido desde hace muchas décadas. La primera se deriva de la extensión de la sociedad del conocimiento y los elevados requisitos de educación y capacitación que hoy demandan la economía y la sociedad. La segunda es la mayor inseguridad económica que genera una sociedad que enfrenta cambios acelerados en un contexto de mayor competencia. Por este motivo, algunos autores han señalado que debe existir una asociación positiva entre apertura económica y gasto social, como sucede en los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) (Rodrik). Esto es, por lo demás, consistente con diversas visiones del Estado de bienestar escandinavo, en el sentido de que un sistema de protección social más elaborado es esencial en economías más abiertas, ya que tales prestaciones son una alternativa a la protección al trabajo basada en barreras al comercio exterior (Thalen).

Por último, cabe señalar que esta formulación busca también corregir uno de los mayores peligros que enfrenta la política social: la segmentación. Este problema tiende a agudizarse en los esquemas de políticas focalizadas, pero también se registra en sistemas en los cuales existen múltiples proveedores de servicios, algunos de los cuales tienden a «descremar» el mercado o a discriminar entre los distintos demandantes de acuerdo con su nivel de ingreso o su localización espacial. El sistema educativo es una fuente especial de preocupación. Suele decirse que la educación es un mecanismo de igualación social –un principio que, como ya señalé, tiene profundas raíces liberales– y que los dispares logros educativos son uno de los determinantes fundamentales de la desigualdad en la distribución del ingreso. Pero cabe recordar que, sobre todo en sociedades altamente desiguales, el aparato educativo es también un poderoso mecanismo de segmentación social, que tiende a reproducir las

desigualdades existentes e incluso, en ciertos casos, a difundir ideas y prácticas que separan a las elites del resto de los ciudadanos. Así como este problema se manifiesta en sistemas que generan educación para ricos y educación para pobres, hay también una tendencia a generar sistemas de salud

El paradigma universalista ha sido objeto de dos críticas: que exige muchos recursos y que, dados presupuestos públicos escasos, esto puede generar sistemas de política social en los que los recursos terminan mal focalizados.

La primera de estas críticas es válida, pero la segunda no ■

mal focalizados. Como veremos más adelante, la primera de estas críticas es válida, pero la segunda no. De hecho, se puede formular la afirmación exactamente opuesta: la mejor focalización es una política social universal.

para ricos y sistemas de salud para pobres, así como segmentación espacial en las ciudades y muchos otros mecanismos que reproducen o amplían estas diferencias.

El paradigma universalista ha sido objeto de dos críticas fundamentales: que exige muchos recursos tributarios y que, dados presupuestos públicos escasos, esto puede generar sistemas de política social en los que los recursos terminan

Esta segunda crítica –que las políticas universales generan una mala focalización de los recursos– se asocia, en algunas formulaciones, a la visión de las clases medias como sectores que cuentan con capacidad para lograr que los recursos públicos se distribuyan a su favor, excluyendo así a los sectores más desfavorecidos. Esto se realizaría a través, por ejemplo, de las asociaciones sindicales (que, como ya señalé, en países con sistemas de empleo formal limitado corresponden en general a sectores de ingresos medios) o de su influencia sobre los partidos políticos.

Esta visión es deficiente al menos por tres razones diferentes. En primer término, porque si bien la extensión de los beneficios sociales puede verse en gran medida como una «conquista» de los sectores medios, los sistemas democráticos generan una presión para que esos beneficios se generalicen posteriormente a toda la población. Esta es, de hecho, la historia de los Estados de bienestar de los países industrializados. En ese contexto, como veremos, los gastos marginales orientados a extender la cobertura de los servicios sociales son altamente progresivos. Una forma complementaria de concebir este tema es que la capacidad de la política social de atraer a la clase media puede verse como evidencia y garantía de una política que provee servicios de

calidad homogénea (Grynspar). Además, es esencial para que la clase media apoye los niveles de tributación necesarios para financiar el alto gasto público social imprescindible para sostener estos sistemas, como señalan los estudios referentes a los países industrializados (Korpi/Palme). Por lo demás, con contadas excepciones, la propuesta de algunos defensores de la focalización de redistribuir los recursos públicos de los sectores medios hacia los más pobres carece de realismo político.

En segundo lugar, en América Latina muchos de los hogares pertenecientes a los sectores «medios» perciben ingresos relativamente bajos. Esto resulta evidente cuando se mira a los quintiles 3 y 4 de la distribución del ingreso. En efecto, según las estimaciones de la Cepal⁶, en los países con un ingreso per cápita más bajo (como Bolivia, Honduras o Nicaragua), algunos de los hogares del quintil 3 pertenecen a la población pobre. En estos países, la mayor parte de las familias de ambos quintiles recibe ingresos inferiores al equivalente a dos líneas de pobreza, lo que las hace muy vulnerables a caer en esa situación. En los países con un ingreso per cápita similar al promedio regional, como Colombia o República Dominicana, casi todos los hogares ubicados en dichos quintiles ganan menos del equivalente a tres líneas de pobreza. Solo en cuatro países (Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay) se puede decir que el grueso de los hogares del quintil 4 obtiene ingresos superiores al equivalente a tres líneas de pobreza.

Esto refleja, a su vez, un hecho ampliamente reconocido: que la mala distribución del ingreso típica de América Latina está asociada a la concentración en el decil más rico (v., por ejemplo, Cepal 2006b, cap. I). Es posible, incluso, que dichos sectores medios se encuentren entre los que experimentaron algunas de las tensiones más fuertes en las últimas décadas, asociadas, por ejemplo, a los retornos decrecientes de la educación secundaria en términos de mayores ingresos, o a la contracción que experimentó el empleo formal hasta comienzos del nuevo siglo.

Por último, una política social coherente con la promoción de una mayor cohesión social debe ofrecer una propuesta al conjunto de la sociedad. De hecho, uno de los grandes problemas del «Estado focalizador» es que su capacidad de convocatoria de la ciudadanía ha resultado limitada, entre otras cosas porque no ofrece lo mínimo que la sociedad espera del Estado: una propuesta para toda la sociedad y no solo para algunas de sus partes.

6. Véase al respecto Cepal (2007), cuadro anexo 6.

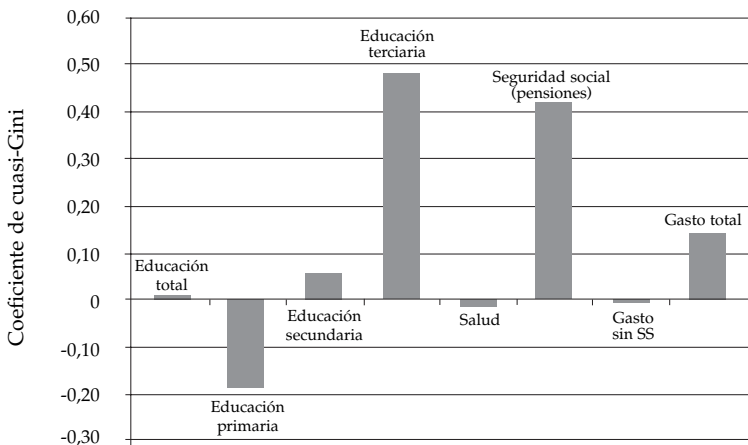
■ **Universalidad y focalización**

Los efectos redistributivos del gasto público social. Distintos trabajos de la Cepal (2000a, 2000b, 2006c y 2007) proporcionan síntesis comparadas de los estudios sobre los efectos redistributivos del gasto público social (en el caso de las publicadas en Cepal, 2006c, con base en las investigaciones realizadas por el BID). Los gráficos 1 y 2 resumen los dos estudios más recientes, que corresponden en su mayoría a estimaciones basadas en el gasto público de fines de los 90 y comienzos de la década actual.

Estos estudios indican que los efectos distributivos difieren significativamente entre distintos tipos de gasto, que pueden agruparse en tres grandes categorías. La primera incluye los gastos más redistributivos: los programas de asistencia social y aquellas áreas de la política social con coberturas universales o cuasi-universales, como la educación primaria y algunos servicios de salud. La segunda categoría comprende servicios con cobertura intermedia, tales como la educación secundaria y los gastos en vivienda y saneamiento; en este caso, la distribución no es generalmente progresiva (salvo en algunos países), pero no se aleja significativamente de la equidistribución y, por ende, es mucho mejor que la distribución del ingreso primario. El gasto en salud se encuentra entre las dos categorías mencionadas: es ligeramente progresivo,

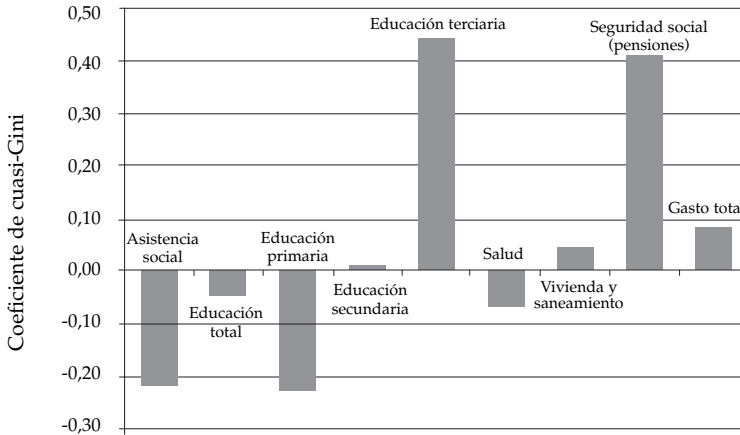
Gráfico 1

Efecto redistributivo del gasto social, ca. 2000



Fuente: Cepal (2006b), cuadro II.10, y Cepal (2007), cuadros II.16 a II.19.

Gráfico 2

Efecto redistributivo del gasto social, ca. 2002

Fuente: Cepal (2006b), cuadro II.10, y Cepal (2007), cuadros II.16 a II.19.

particularmente en el estudio más reciente. Finalmente, la tercera categoría incluye la seguridad social (pensiones) y la educación universitaria, en las que los beneficios tienden a estar concentrados en los deciles más altos. Pero incluso en estos casos dicha distribución es, en promedio, ligeramente mejor que la del ingreso primario (aunque en algunos casos es peor).

Aunque es cierto que los programas de asistencia confirman las apreciaciones de los defensores de la focalización en el sentido de que una mayor selectividad implica un mejor efecto redistributivo, en realidad el impacto es limitado pues los montos asignados a ellos son relativamente modestos. Los programas de subsidios condicionados (como Bolsa Familia y Oportunidades) son la innovación más importante en este campo, pero hay otros programas que también generan efectos altamente redistributivos, especialmente los programas de nutrición dirigidos a la población infantil. Sin embargo, los programas focalizados que generan un mayor impacto son aquellos que se caracterizan precisamente por la ampliación de su cobertura; es decir, por la tendencia a «universalizar» sus beneficios dentro de su población objetivo. Además, una de sus grandes virtudes es que utilizan las transferencias como palanca para hacer que los sectores beneficiarios hagan uso de los programas sociales universales de educación y salud.

Como estos programas absorben pequeñas proporciones del gasto público social, contribuyen con menos de la quinta parte del efecto redistributivo de dicho gasto (Cepal 2007, cuadro II.20). Así, el mayor impacto redistributivo proviene de los programas de educación y salud de amplia cobertura. En efecto, de acuerdo con todos los estudios existentes, estos son los programas que tienen un mayor impacto sobre el ingreso efectivo de los sectores más pobres. Más aún, la ampliación de estos programas, de una cobertura limitada a una más amplia o universal, confirma una conclusión que hizo evidente el estudio pionero sobre este tema en Colombia (Selowsky): el gasto social es en estos casos altamente redistributivo *en el margen*.

Aunque los estudios sobre este tema no son estrictamente comparables, sirven para ilustrar este punto. El cuadro 1 muestra una comparación entre los ingresos implícitos recibidos por los hogares colombianos por concepto de distintos tipos de gasto público en educación en dos momentos del tiempo, 1974 y 1992 (Selowsky; Vélez)⁷. Como se observa, el gasto en educación primaria ya era altamente progresivo en 1974, pero se hizo aún más progresivo en los años siguientes. En cuanto a los beneficios de la educación secundaria, en 1974 se concentraban en los sectores medios, pero con la ampliación de la cobertura se desplazaron hacia los sectores de bajos ingresos. Y los beneficios de la educación universitaria, que eran altamente regresivos en 1974, en 1992 ya estaban menos concentrados que el ingreso primario, gracias a la ampliación de cobertura. Esto implica que gastos que antes se consideraban

Cuadro 1

Colombia: distribución del subsidio educativo según quintiles de la distribución del ingreso, 1974 y 1992 (en porcentajes)

Quintil	Educación primaria		Educación secundaria		Educación superior	
	1974	1992	1974	1992	1974	1992
1	32,1	39,3	16,8	20,6	0,9	5,1
2	26,8	26,2	21,8	26,8	4,6	9,4
3	20,5	19,4	21,1	25,3	10,7	18,6
4	14,5	10,8	24,6	17,7	23,5	33,1
5	6,2	4,3	15,6	9,6	60,3	33,9

Fuente: Vélez (1996), cuadro 3.6.

7. Los datos estimados para Colombia por la Cepal (2007, cuadro II.16), correspondientes a 2003, no difieren significativamente de los que el cuadro 1 muestra para el año 1992.

de carácter regresivo se convirtieron en progresivos a medida que se extendió la cobertura. Este es, en particular, el caso de la educación secundaria, pero también de otros servicios, como los acueductos y el alcantarillado. En ambos, el gasto *marginal* fue, por lo tanto, altamente redistributivo.

La conclusión de este análisis es que las políticas incluidas en la segunda categoría mencionada, educación secundaria y los gastos en vivienda y saneamiento –es decir, los servicios sociales que están en proceso de universalización–, adquirirán una mayor progresividad en la medida en que se logren mayores niveles de cobertura. En todos ellos, la *expansión* del gasto asociada a la ampliación de cobertura –o sea, el gasto *marginal*– es fuertemente progresiva, quizás no menos progresiva que los gastos incluidos en el primer grupo (educación primaria y servicios básicos de salud).

La tercera categoría incluye dos tipos de servicios sociales, la educación universitaria y la seguridad social, de carácter muy diferente. El primero es quizás el caso más claro en el cual los criterios redistributivos deberían primar más que en el pasado, mediante el diseño de un sistema de becas asociado al ingreso de las familias de los estudiantes. Este sistema de financiamiento se diferenciaría de los esquemas de educación gratuita, que deben primar claramente en la educación primaria y secundaria. Esta afirmación debe matizarse, sin embargo, en dos sentidos diferentes. Por una parte, la universidad es también una fuente de producción de conocimiento y, por ende, debe recibir recursos apropiados para ello. Por otra, la universidad pública puede ser un fuerte mecanismo de «desegmentación social» en países en los que los espacios de encuentro entre los ciudadanos son muy limitados. En los países industrializados –y, en particular, en los europeos– la universidad pública ha jugado, en efecto, dicho papel. Por lo tanto, un sistema de becas corre el peligro de eliminar esta función de la universidad pública; es posible, de hecho, que esta función ya haya sido fuertemente erosionada. Una manera de manejar este problema, que es aplicable a otros sectores de la política social, sería mantener un sistema más competitivo, con agentes públicos y privados, pero otorgar a los públicos subsidios de carácter general para que aumenten su atractivo. Este es, de hecho, el diseño del sistema universitario en Estados Unidos. En este caso, se lograría también, a través de la competencia, un control de calidad sobre la oferta de las universidades públicas.

Además de la educación universitaria, la segunda área incluida dentro de esta categoría es la seguridad social (pensiones). En este punto, hay que señalar que las estimaciones exageran su impacto regresivo en la distribución. La

primera razón para ello es que en general no se deducen las contribuciones (presentes y pasadas) de quienes se benefician del sistema. Para ponerlo de una manera simple: si el gasto es regresivo porque el acceso es limitado, las contribuciones que las financian son, por esa misma razón, progresivas, porque recaen sobre sectores de mayores ingresos. En estas condiciones, el efecto regresivo *neto* es mucho más bajo del que se estima normalmente y es posible que los subsidios incorporados a estos sistemas sean progresivos, incluso altamente progresivos⁸. Además, una parte importante de los que aparecen como aportes presupuestarios son, en realidad, las contribuciones patronales que el Estado hace sobre sus trabajadores. Este aporte aparece como regresivo debido a la alta proporción de trabajadores con educación universitaria en el sector público. El efecto distributivo de la seguridad social debería estimarse, por lo tanto, con base en los subsidios que otorga el Estado con cargo al presupuesto general, neto de sus contribuciones patronales. Incluso en este caso, como veremos en la sección siguiente, la hipótesis central de este trabajo sigue siendo válida: la progresividad del gasto –o, quizás mejor, la menor regresividad– está asociada a una mayor cobertura. La mayor progresividad se alcanzará a través de una política dirigida a universalizar el acceso a la seguridad social. Como ha analizado extensamente la Cepal (2006a), en economías en las que una importante proporción del empleo es informal, esto exigirá combinar el sistema contributivo existente con un pilar no contributivo. En un esquema de esta naturaleza, los subsidios netos del Estado tendrán,

por definición, un efecto altamente progresivo.

Los mayores niveles de progresividad del gasto público están relacionados estrechamente con la extensión de la cobertura. Por lo tanto, la mejor focalización es la universalización ■

La conclusión general que se deriva de este análisis es clara: los mayores niveles de progresividad del gasto público están relacionados estrechamente con la extensión de la cobertura. Por lo tanto,

la mejor focalización es la universalización. La focalización –o, quizás mejor, la selectividad, para eliminar el fuerte contenido conceptual e incluso ideológico que ha adquirido el término– debe jugar en este esquema un papel subsidiario. Sin embargo, puede cumplir tres funciones particulares. En primer lugar, en países donde los niveles de pobreza son todavía muy elevados, los programas

8. Aunque referido a la seguridad social en salud, el estudio de Vélez (1996) ilustra muy bien este punto. Así, si bien la cobertura de dicho sistema era ligeramente regresiva en Colombia en 1992, los subsidios netos eran altamente progresivos, con un cuasi-Gini de -0,345, de hecho no muy diferente del de la educación primaria.

de asistencia social pueden tener efectos redistributivos importantes y deben ser, por lo tanto, un pilar del sistema. Un requisito que deben cumplir estos programas, en el marco de los principios de la política social que hemos formulado, es su *vocación universal* hacia los grupos sociales que se consideran objetivos (programas de nutrición, subsidios condicionados y pensiones a ancianos indigentes, entre otros). Pero dichos programas deben considerarse como subsidiarios de una política social básica de carácter universal y, por ese motivo, deben integrarse, en la medida de lo posible, a dicha política. La segunda función de los programas focalizados es permitir el diseño de planes especiales adaptados a algunas poblaciones (como los indígenas) o grupos específicos de la población (por ejemplo, sistemas de pensiones que tengan en cuenta la actividad reproductiva de las mujeres). La tercera función es servir de puente para garantizar que sectores con dificultades para acceder a los servicios sociales básicos universales puedan obtener dicho acceso. En todos estos casos, la focalización (o selectividad) debe ser vista como un instrumento de la universalización, nunca como un sustituto de ella⁹.

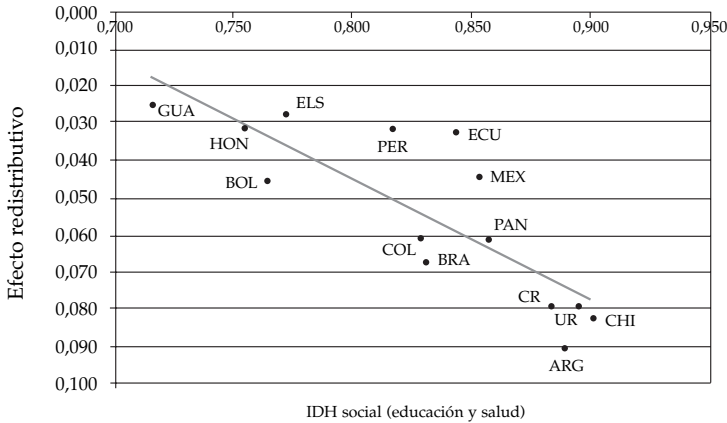
La progresividad del gasto en distintos países. Las estimaciones sobre el efecto redistributivo total del gasto público social en América Latina corroboran estas apreciaciones. El gráfico 3 muestra la relación entre el efecto redistributivo del gasto social en los distintos países (estimado como puntos del coeficiente de Gini) y un indicador agregado del desarrollo de la política social, el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, aunque tomando en cuenta únicamente los componentes de educación y salud de dicho índice. La primera de estas variables incluye no solo el impacto de la focalización en el sentido estricto, sino también el de la magnitud del gasto social. Ambos factores se refuerzan ya que, en la medida en que la mejor focalización –y, por ende, el mayor impacto redistributivo– está asociada a sistemas más universales, la magnitud del gasto debe ser también mayor, como se explica más adelante.

Los datos indican, en efecto, que los países en los cuales el gasto público tiene un mayor efecto redistributivo son aquellos que desarrollaron más tempranamente los servicios sociales del Estado y los que han logrado las mayores extensiones de cobertura de sus sistemas de educación y salud: Argentina,

9. Nótese que estos argumentos, así como los que se presentan en la sección siguiente, tienen un sentido positivo: tratan de mostrar que los criterios de universalización son netamente superiores en términos de impacto redistributivo. Existe, además, una literatura crítica sobre la focalización que señala los errores de información, las distorsiones en los incentivos y los problemas de estigmatización que caracterizan dichos sistemas. V., entre otros, Giovanni Cornia y Frances Stewart (1995), Thandika Mkandawire (2007) y Amartya Sen (1995).

Gráfico 3

Relación entre el efecto distributivo del gasto social y el índice de desarrollo humano social



Fuente: PNUD (2007), Anexo Estadístico, cuadro 1, y Cepal (2007), cuadros II.16 a II.19.

Chile, Costa Rica y Uruguay (a ellos se debe agregar Cuba, que no se suele incluir en los análisis sobre este tema). Nótese que en algunas estimaciones orientadas a analizar exclusivamente la focalización, el efecto redistributivo del gasto público en Chile sobresale como el más redistributivo¹⁰, cosa que no acontece, sin embargo, cuando se combina el impacto conjunto de la focalización con el de la magnitud del gasto¹¹. El gráfico indica que los países con un grado de desarrollo intermedio de sus políticas sociales, como Brasil, Colombia y Panamá, generan también impactos redistributivos del gasto social intermedios, en tanto que el menor impacto redistributivo se alcanza en naciones de menor desarrollo relativo, como Bolivia, El Salvador, Honduras y Guatemala. Otros países, como Ecuador, México y Perú, se destacan porque, con indicadores medios de desarrollo humano, tienen un limitado impacto redistributivo de sus políticas sociales¹².

10. V., por ejemplo, los estimativos de Cepal (2006c).

11. En términos estrictos, los datos correspondientes a ese país no son comparables a los de otros, porque excluyen los sistemas contributivos de salud y pensiones que maneja el sector privado y que en otros países siguen a cargo del Estado. Un corolario de ello es que los cálculos sobre el efecto redistributivo del gasto deberían contemplar en el futuro los recursos y prestaciones que manejan las entidades privadas o solidarias participantes en los sistemas de política social o, lo que es equivalente, deben ser estimados netos de todas las contribuciones de quienes acceden a los sistemas correspondientes.

12. Hemos excluido los datos referentes a Nicaragua, que muestran el efecto opuesto, porque el monto del gasto social que se incorpora en los cálculos correspondientes excede ampliamente la magnitud de gastos sociales que estima corrientemente la Cepal para dicho país.

Cuadro 2

**Relación entre la formalidad laboral y el efecto redistributivo
del gasto en seguridad social**

	Formalidad laboral ca. 2005 (en %)	Número de dependientes por trabajador formal	Efecto redistributivo del gasto en seguridad social (cuasi-Gini)	
			ca. 2000	ca.2002
Argentina	62,4	4,0	0,21	-0,176
Bolivia	34,8	9,6	0,28	0,276
Brasil	68,6	3,8	0,40	0,396
Colombia	55,2	4,8	0,68	0,680
Costa Rica	63,3	3,9	0,29	0,471
Ecuador	47,2	8,5	0,40	0,396
Guatemala	46,8	7,5	0,65	0,648
Honduras	45,5	9,4		0,710
México	62,2	4,9	0,38	0,377
Panamá	64,4	4,7		0,552
Perú	41,7	7,7		0,605
Uruguay	57,4	4,2	0,46	0,346

Fuente: v. gráficos 1 y 2 y Cepal (2007).

Una mirada a los datos específicos correspondientes a la seguridad social (pensiones) permite captar mayores complejidades. En este caso, la relación evidente es entre el impacto redistributivo, medido por el cuasi-Gini del gasto correspondiente, y el grado de formalidad laboral (cuadro 2). En general, los datos corroboran que el gasto es más redistributivo cuando el acceso es mayor, medido a través del grado de formalidad laboral. Sin embargo, existen excepciones notorias, tanto positivas como negativas. Entre las positivas sobresalen Bolivia y Brasil, que han desarrollado pensiones básicas universales de carácter no contributivo. Por el lado negativo, algunos sistemas han logrado una muy limitada cobertura del régimen de pensiones dado su grado de formalidad laboral. Honduras y Colombia son los casos más destacados (Guatemala también lo es, pero la razón de ello puede ser el bajo grado de formalidad laboral). El dato del impacto redistributivo correspondiente a Argentina en 2002 se refiere solo a las pensiones no contributivas y, por ende, no es estrictamente comparable con el resto.

Las conclusiones de este análisis, así como las de la sección anterior, coinciden con lo que Korpi y Palme (1998), al analizar los sistemas de protección social de los países industrializados, han denominado «la paradoja de la redistribución»: que el efecto redistributivo total del gasto público social es mayor en

países con sistemas universales que en aquellos que aplican criterios de focalización (particularmente los anglosajones). De acuerdo con estos autores, una de las razones fundamentales para ello es el fuerte apoyo político de las clases medias al gasto público social en los países con sistemas más universales, esencial para obtener el respaldo de dichos sectores a los elevados niveles de tributación necesarios para financiarlos.

Vale la pena señalar, por otra parte, que el efecto redistributivo estimado se refiere en su mayor parte a transferencias indirectas a los hogares equivalentes al costo de provisión de los servicios sociales que reciben del Estado. Solo en unos pocos casos se asocian a transferencias directas de ingreso (pensiones y algunos programas de asistencia social). Algunos estudios recientes han resaltado que el atraso de América Latina en el desarrollo de dichas transferencias directas es una de las explicaciones más importantes de los altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso en la región en comparación con la de los países de la OCDE (Banco Mundial, cap. 5; OCDE, cap. 1).

**Los países de Europa continental,
que cuentan con sistemas de
bienestar de corte más universal,
tienen una mejor distribución
del ingreso que los países donde
el principio de focalización
se utiliza en forma más activa ■**

Conviene anotar, por último, que los datos del gráfico 3 se refieren al impacto de la política social sobre la distribución *secundaria* del ingreso. Un argumento adicional que conviene destacar se refiere al efecto de la política social sobre la distribución *primaria* del ingreso. La mejor ilustración sobre este tema la proporcionan los análisis

correspondientes a los países industrializados. Dichos análisis corroboran claramente que los países de Europa continental, que cuentan con sistemas de bienestar de corte más universal, tienen una mejor distribución del ingreso que los países donde el principio de focalización se utiliza en forma más activa (Alesina/Glaeser). La causalidad es, sin duda, de doble vía: las sociedades más igualitarias reclaman sistemas universales de política social, y estos contribuyen, a su vez, a generar sociedades más igualitarias. Si la política social va a contribuir a reducir la excesiva desigualdad en la distribución del ingreso que caracteriza a América Latina, debe apostar, por lo tanto, a una política social de corte universal –incluyendo, tal como lo señalan los estudios del Banco Mundial y la OCDE, sistemas elaborados de transferencias de ingresos–.

Esta asociación entre el desarrollo de los sistemas de política social y la distribución primaria del ingreso no es extraña a América Latina, pero ha tendido a debilitarse con el deterioro distributivo que experimentaron en las últimas décadas casi todos los países de la región con un grado avanzado de desarrollo humano, como parte de la tendencia que la Cepal (2006b) definió como la «convergencia hacia una mayor inequidad». De los cuatro países con un mayor impacto distributivo de la política social, los casos de Costa Rica y Uruguay tienden a corroborar todavía la asociación entre política social y mejor distribución del ingreso (y, podría agregarse, apoyo a los sistemas democráticos), pese a que el primero ha experimentado un deterioro distributivo en las últimas décadas. Argentina, en cambio, experimentó la tendencia más profunda al deterioro distributivo entre los 70 y comienzos de la década actual y, pese a su mejoría reciente, sigue teniendo niveles de desigualdad no muy diferentes del promedio regional. Chile también experimentó un deterioro distributivo en los 70 y se encuentra desde entonces entre los países con mayores niveles de desigualdad.

Los requisitos fiscales. La restricción fundamental para una política social de corte universal es la demanda de recursos públicos. Una de las ventajas de la focalización –y quizás por ello uno de sus grandes atractivos políticos– es que requiere menos recursos. No en vano, su difusión estuvo asociada a los esfuerzos por racionalizar el gasto público. Este hecho obliga a prestarle atención a una de las debilidades fundamentales del desarrollo latinoamericano: la fragilidad de su estructura tributaria y el peso de los sistemas de carácter indirecto. El avance hacia una política social de corte universal no será posible, por lo tanto, sin un nuevo pacto fiscal, para utilizar el término acuñado por la Cepal (1998), que eleve significativamente el ingreso público y convierta la política tributaria en un instrumento progresivo.

Los trabajos de la Cepal (1998), el BM (2006, cap. 5) y la OCDE (2007, cap. 1) corroboran estas apreciaciones. El estudio de la OCDE muestra que la carga tributaria media en América Latina es apenas la mitad de la de la OCDE (17% contra 36% del PIB). Las grandes disparidades se dan en los impuestos directos (5% en América Latina contra 15% en la OCDE) y en las contribuciones a la seguridad social (3% en América Latina contra 9% en la OCDE). El BM estima a su vez que, dados los patrones internacionales de relación entre tributación y niveles de ingreso, América Latina debería recaudar cuatro puntos adicionales del PIB, sobre todo en concepto de impuesto a la renta, especialmente a las personas naturales. Como señalan estos estudios, la tributación indirecta no muestra, por el contrario, rezagos similares. Esto confirma que los países de

la región tienen estructuras más regresivas que los países de la OCDE y que avanzar en materia de tributación directa puede contribuir a reducir las excesivas disparidades distributivas que caracterizan a la región.

En este marco, un tema controvertido son las contribuciones a la seguridad social y los impuestos para financiar otro tipo de programas públicos (como los programas de capacitación laboral) que se cobran sobre la nómina salarial. La crítica fundamental a estas contribuciones es que constituyen un impuesto al empleo que reduce, por lo tanto, la generación de trabajo formal y profundiza la informalidad laboral. Esta apreciación es, sin duda, correcta, y ha llevado a propuestas para financiar parcialmente estos beneficios con impuestos de carácter general. Sin embargo, no parece posible ni conveniente que todo el sistema de política social descansa sobre los impuestos de carácter general. Una mirada somera a los datos de la OCDE muestra, en efecto, que los países industrializados no podrían financiar los altos beneficios de la seguridad social sin los nueve puntos del PIB que se recaudan por esta vía. Pero, además de no ser financieramente viable, un sistema sustentado solo en impuestos generales eliminaría un elemento de economía política esencial: los sistemas contributivos generan un sentido de pertenencia del trabajador al Estado de bienestar que es irremplazable y que implica no solo derechos (prestaciones) sino también deberes (contribuciones).

Por este motivo, la idea de desatar el financiamiento de la política social de las contribuciones a la nómina salarial cobra fuerza en aquellos casos en los que se generan bienes públicos o externalidades importantes (programas para prevenir enfermedades transmisibles o de capacitación laboral, por ejemplo) y no existe una relación directa entre quien contribuye (o contribuye la empresa en nombre del trabajador) y quien recibe los beneficios. Pero cuando se aplica el principio de beneficio, como acontece en la seguridad social en un sentido amplio, las contribuciones atadas a la nómina son irremplazables. La clave para el avance de la protección social en un contexto en el que el empleo formal sigue siendo limitado deberá contemplar, por lo tanto, una mezcla cuidadosa de los pilares contributivo y no contributivo del sistema (Cepal 2006a), pero no la eliminación del primero.

La importancia de la tributación se corrobora, finalmente, en las tendencias del gasto público social verificadas en América Latina. En efecto, una de las tendencias más positivas de los 90 fue el aumento significativo del gasto público social, que se elevó, en promedio, de 12,8% a 15,5% del PIB, gracias en parte a la sustitución de otros tipos de gasto. El aumento, aunque generalizado,

fue más notorio en los países que se encontraban más rezagados. Sin embargo, esta tendencia fue seguida, en los últimos años, por un avance mucho más pausado, ya que en 2004-2005 dicho gasto se ubicaba en 15,9% del PIB (Cepal, 2007, cuadro II.6).

En suma, los avances en materia de política fiscal en América Latina pasan irremediamente por un cambio en la tributación y, especialmente, en la tributación directa y las contribuciones a la seguridad social. Este es uno de los aspectos en los que

se podrá comprobar si el retorno de la equidad a la agenda de desarrollo de la región tiene raíces profundas o se sitúa solo en un terreno retórico.

Los avances en materia de política fiscal en América Latina pasan irremediamente por un cambio en la tributación y, especialmente, en la tributación directa y las contribuciones a la seguridad social ■

■ Conclusiones

Este ensayo argumenta que los enfoques de la política social que han prevalecido en las últimas décadas, con su énfasis en la focalización, deben dejar su lugar a esquemas basados en el concepto de ciudadanía social y, por ende, en los principios de universalidad y solidaridad. El resultado de ello será el desarrollo de servicios y prestaciones sociales que se puedan efectivamente universalizar, al tiempo que dicha universalización debe ser el principal instrumento para lograr una mayor focalización del gasto público hacia los sectores de menores ingresos.

En un esquema como el propuesto, la focalización (o, mejor, selectividad) debe ser vista como un instrumento de la universalización más que como un sustituto de ella. Puede cumplir tres funciones básicas: desarrollar programas de asistencia social con vocación universal dentro de ciertos grupos sociales, adaptar los programas a las características específicas de algunos sectores y servir como puente hacia los programas universales, como ocurre con los subsidios condicionados.

Un tema adicional es la importancia de combatir la segmentación en el acceso de distintos grupos sociales a diferentes servicios y prestaciones. Como ya he señalado, este problema tiende a ser agudo en las políticas focalizadas, pero también es el resultado de sistemas en los cuales hay múltiples proveedores de servicios, algunos de los cuales tienden a discriminar entre los distintos

demandantes. Una fuente especial de preocupación en tal sentido son los elevados niveles de segmentación que caracterizan los sistemas educativos, lo cual implica que los sistemas en los cuales participa una multiplicidad de actores requieren normas más estrictas orientadas a corregir estos problemas.

Por último, un requisito fundamental en el giro hacia una concepción universalista de la política social es fortalecer los sistemas tributarios y hacerlos más progresivos. Por lo tanto, el avance hacia una política social de corte universal no será posible sin un nuevo pacto fiscal que refuerce en particular la tributación directa. Más aún, dado el ritmo mucho más pausado de aumento del gasto público social durante la década actual, los esfuerzos por profundizar los avances de la política social serán mucho más exigentes en el futuro en términos fiscales de lo que fueron en el pasado. □

Bibliografía

- Alesina, Alberto y Edward L. Glaeser: *Fighting Poverty in the us and Europe: A World of Difference*, Oxford University Press, Nueva York, 2004.
- Banco Mundial: *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*, Banco Mundial / Mayol Ediciones, Washington, D.C.-Bogotá, 2006.
- Corporación Andina de Fomento (CAF): *Reporte de economía y desarrollo 2007/2008. Oportunidades en América Latina*, CAF, Caracas, 2007.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*, Libros de la Cepal N° 47, Santiago de Chile, 1998.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Cepal / Alfaomega, Bogotá, 2000a.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, Cepal, Santiago de Chile, 2000b.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*, Cepal, Santiago de Chile, 2006a.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Panorama social de América Latina 2004*, Cepal, Santiago de Chile, 2006b.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Panorama social de América Latina 2005*, Cepal, Santiago de Chile, 2006c.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Panorama social de América Latina 2007*, Cepal, Santiago de Chile: versión preliminar, noviembre de 2007.
- Cornia, Giovanni Andrea y Frances Stewart: «Two Errors of Targeting» en Dominique van de Walle y Kimberly Nead (eds.): *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Johns Hopkins University Press, Baltimore-Londres, 1995, pp. 350-386.
- Esping-Andersen, Gøsta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990. [Hay edición en español: *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Alfons el Magnànim, Valencia, 1993.]
- Filgueira, Fernando, Carlos Gerardo Molina, Jorge Papadópulos y Federico Tobar: «Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida» en Carlos G. Molina: *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta, Washington, D.C., 2006, pp. 19-55.
- Grynspan, Rebeca: «Universalismo básico y Estado: principios y desafíos» en Carlos G. Molina: *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta, Washington, D.C., 2006, pp. 75-81.

- Korpi, Walter y Joakim Palme: «The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries» en *American Sociological Review* vol. 63 Nº 5, 10/1998, pp. 661-687.
- Marshall, Thomas Humphrey: «Citizenship and Social Class» [1950] en T.H. Marshall y Tom Bottomore: *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, Londres, 1992.
- Mkandawire, Thandika: «Targeting and Universalism in Poverty Reduction» en José Antonio Ocampo, K.S. Jomo y Sarbuland Khan (eds.): *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*, Orient Longman, Himayatnagar; Zed Books, Londres y Third World Network, Penang, 2007, pp. 305-333.
- Molina, Carlos Gerardo (ed.): *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta, Washington, D.C., 2006.
- Ocampo, José Antonio: *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Grupo Editorial Norma / Cepal, Bogotá, 2004.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Centro de Desarrollo: *Perspectivas económicas de América Latina 2008*, OCDE, París, 2007.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar / Altea / Taurus / Alfaguara, Buenos Aires, 2004.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008*, PNUD / Grupo Mundi-Prensa, Nueva York-Madrid, 2007.
- Rodrik, Dani: *Has Globalization Gone Too Far?*, Institute of International Economics, Washington, D.C., 1997.
- Selowsky, Marcelo: *Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia*, Banco Mundial, Nueva York, 1979.
- Sen, Amartya: «The Political Economy of Targeting» en Dominique van de Walle y Kimberly Nead (eds.): *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Johns Hopkins University Press, Baltimore-Londres, 1995, pp. 11-24.
- Sen, Amartya: *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1999. [Hay edición en español: *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, 2000.]
- Thalen, Ingela: «Equidad y economía global: un comentario desde Suecia» en Heroldo Muñoz (ed.): *Globalización XXI. América Latina y los desafíos del nuevo milenio*, Aguilar Chilena de Ediciones, Santiago de Chile, 2000.
- Vélez, Carlos Eduardo: *Gasto social y desigualdad: logros y extravíos*, Departamento Nacional de Planeación, Misión Social, Bogotá, 1996.

REVISTA MEXICANA DE
**POLÍTICA
EXTERIOR**

Febrero de 2008

México, D.F.

Nº 82

MEDIO ORIENTE: **Ana Luisa Fajer Flores**, Medio Oriente. Una ventana de oportunidad para México. **María de Lourdes Sierra Kobeh**, Líbano en la encrucijada: las repercusiones de la guerra Israel-Hezbollah. **Luis Mesa Delmonte**, La capacidad disuasiva israelí y la guerra del Líbano de 2006. **Luis Ortiz Monasterio C.**, Descifrar a Persia. Algunas reflexiones sobre el Irán de hoy. **Rodrigo Azaola**, Afganistán: a siete años del inicio de la reconstrucción. **Juan Manuel Portilla Gómez**, Islam, terrorismo y derechos humanos. **Federico Perazza**, Uruguay y el conflicto en Medio Oriente.

Revista Mexicana de Política Exterior es una publicación cuatrimestral del Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, Ricardo Flores Magón 2, 1º piso, ala "A", Col. Guerrero, Delegación Cuauhtémoc. México D.F., CP 06300. Tel.: 3686.5047 y 3686.5100 extensiones 2785 y 4720. Fax: 36 86 50 41 extensión 4467.

Pobreza, desigualdad y trabajo en el capitalismo global

El análisis de la pobreza y la desigualdad debe ser puesto en el contexto más amplio de las nuevas condiciones globales. El capitalismo actual ha cambiado radicalmente categorías económicas clásicas como el trabajo, hoy considerado un costo variable susceptible de ser ajustado, y el conocimiento, que adquirió más importancia al tiempo que se masificaba. Si el modelo empresarial de posguerra era Ford y el de los 90, Microsoft, el de hoy es Wal-Mart, con sus productos baratos procedentes de China y sus empleos basura. Este nuevo contexto de empresas globales y trabajo flexible es particularmente relevante para América Latina, que si bien goza de una prosperidad inédita debido al auge de los *commodities*, sigue siendo la región más desigual del planeta.

GILBERTO DUPAS

■ Introducción

La desigualdad y la pobreza deben ser analizadas en el marco del orden mundial que las produce. La globalización neoliberal, consolidada desde la posguerra y transformada en una ola avasalladora a partir del colapso del bloque soviético y la expansión de las tecnologías de la información, se ha

Gilberto Dupas: presidente del Instituto de Estudios Económicos e Internacionales (IEEI) y coordinador del Grupo de Coyuntura Internacional de la Universidad de San Pablo. Es coeditor de la revista *Política Externa* y autor, entre otros libros, de *Tensões Contemporâneas entre o Público e o Privado* (Paz e Terra, San Pablo, 2003).

Palabras claves: globalización, trabajo, capital, pobreza, desigualdad, América Latina.

Nota: traducción de Mario Cámara. La versión original de este artículo en portugués puede consultarse en <www.nuso.org>.

transformado en el régimen económico hegemónico. Sus consecuencias sociales merecen un examen profundo que abarque la propia lógica capitalista. Ese es el objetivo de este artículo.

La diáspora calvinista hacia el continente americano, a mediados del siglo XVII, hizo florecer el espíritu capitalista hasta transformarlo en un victorioso fenómeno de masas que dio origen a un sistema económico. Ese sistema encontró siempre una de sus condiciones básicas para la supervivencia: un excedente poblacional susceptible de ser contratado a bajo costo. En el siglo XX, especialmente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, se inició un ciclo virtuoso de crecimiento económico, basado en el fordismo-taylorismo e impulsado por la inversión y la intervención selectiva del Estado, que incluyó la creación de una amplia red de beneficios sociales. Estas ideas, junto a la noción de que el Estado debía funcionar de un modo contracíclico, estimulando la demanda en momentos de crisis, estaban en la base del pensamiento económico de John Maynard Keynes. La socialdemocracia y el Estado de bienestar eran vistos como las manifestaciones de racionalidad capitalista que conducirían al progreso. Paralelamente, Joseph Schumpeter (1982) añadió la idea de que la evolución tecnológica funciona como el motor de un permanente impulso hacia adelante: según esta teoría, las tecnologías generan un efecto de «destrucción creativa» en la economía capitalista. Cada nueva tecnología adiciona valor y destruye el valor de las anteriores. La acumulación sería la consecuencia de ese proceso destructor-creativo que garantiza el crecimiento constante. En esta dinámica capitalista, la ciencia se encarga de promover un permanente estado de innovación, inutilizando y sustituyendo productos y creando nuevos hábitos de consumo.

Pero ya en la década de 1960 el exitoso desempeño de la posguerra comenzaba a mostrar sus límites. La sobrecapacidad industrial, junto con la creciente competencia de los productos alemanes y japoneses, contribuyó a la crisis de la economía mundial que estalló en los 70. André Gorz (2005) afirmó que esta crisis estructural se explica por diferentes motivos, pero sobre todo por el hecho de que las inversiones en tecnología generaron pérdidas de ganancia al producir un aumento de la capacidad productiva sin contrapartida en la demanda. En otras palabras, la ciencia había cumplido su papel, pero su eficacia había conducido a un callejón sin salida. En este marco, el sector empresarial comenzó a buscar opciones alternativas para sus inversiones, que se orientaron cada vez más al sector financiero, a la expansión del mercado de eurodólares y a satisfacer la demanda de crédito de los países en desarrollo. El resultado fue una disminución de la inversión en producción y la

transferencia de recursos al sector financiero, lo cual derivó en tasas de crecimiento reales mediocres y un aumento del desempleo, que a su vez presionó sobre el Estado de bienestar y generó un incremento del gasto público y un desequilibrio en la balanza de pagos, que intentaron subsanarse mediante la emisión de moneda, lo que a su vez produjo brotes inflacionarios y un aumento de la deuda pública. El consenso keynesiano-fordista llegaba a su fin.

Este escenario de crisis dio paso a una nueva estrategia cuyo fundamento ideológico fue el ideario neoliberal. Según esta visión, la raíz de todos los males estaría en el intervencionismo estatal de posguerra y en los excesos del Estado de bienestar. La solución se encontraría en la sustitución del Estado por el mercado como agente organizador. Facilitado por el providencial derrumbe del imperio soviético, el nuevo consenso neoliberal se combinó con el flujo de capitales, cada vez más libres y abundantes, y la reestructuración productiva sobre la base de las nuevas tecnologías. Así se dio forma a la actual etapa de la globalización.

La incorporación de las tecnologías de la información al sistema productivo global generó una economía del conocimiento que redefinió las categorías de trabajo, valor y capital. El trabajo comenzó a incluir un componente de saber cada vez más importante. Pero, al mismo tiempo, la nueva economía comenzó a atribuirle al factor trabajo una importancia directamente relacionada con su costo: a mayor costo, menor importancia. Esto se sumó al incremento de los empleos precarios, pésimamente remunerados, flexibilizados e informales. Los costos de mano de obra comenzaron a ser vistos como variables, lo que implica que el capital solo está dispuesto a pagar estrictamente la cantidad de trabajo que

Al multiplicarse casi sin costos en forma de *software* utilizado de manera ilimitada por máquinas que aplican un patrón universal, el conocimiento, crecientemente masificado, se convirtió en un bien accesible a todos ■

utiliza. En este nuevo contexto, le corresponde al «micro-miniempresario» proveerse de su propio transporte, comida, perfeccionamiento, plan de salud, etc. En suma, una suerte de autoexplotación vía tercerizaciones y cuarterizaciones.

El segundo factor, junto con el trabajo, que sufrió una profunda transformación fue el conocimiento.

Paradójicamente, en pleno auge de la economía del conocimiento, este ha ido perdiendo valor. Al multiplicarse casi sin costos en forma de *software* utilizado de manera ilimitada por máquinas que aplican un patrón universal, el

conocimiento, crecientemente masificado, se convirtió en un bien accesible a todos. Para conservar su valor, el conocimiento debería tornarse escaso. Sin embargo, estandarizado y socializado por la tecnología de la información, transformado en mera técnica, se fue depreciando. Un ejemplo es la caída en la remuneración real de varias categorías profesionales, como los operadores de computadoras y los *telemarketers*.

El conocimiento adquirió otra importancia. La investigación tecnológica de las empresas privadas apunta a que estas consigan un monopolio, aunque sea transitorio, del nuevo conocimiento, de modo tal que les proporcione un rendimiento exclusivo. El marketing y la publicidad crean objetos y servicios del deseo mediante la manipulación de valores simbólicos, estéticos y sociales, dentro del modelo schumpeteriano de «destrucción creativa», que torna obsoletos los productos existentes lo más rápidamente posible. Es el caso de las computadoras, las pantallas de plasma y los celulares, que evolucionan tecnológicamente de manera muy veloz y que al poco tiempo de salir al mercado ya parecen anticuados. Para que el engranaje de la acumulación funcione, en lugar de mayor prosperidad general se genera un proceso de inutilización de productos a escala global, que implica un inmenso desperdicio de materias primas y recursos naturales, al enorme costo de una degradación continua del ambiente y de una creciente escasez de energía. Pero es la opción inexorable por la acumulación de capital, aun en detrimento del bienestar social en sentido amplio.

El problema es que luchar contra ese sistema, que bien o mal mantiene la máquina económica en movimiento, significa atacar los mismos principios del capitalismo en un momento en que ningún otro modelo –ni siquiera bajo la forma de utopía– aparece en el horizonte. Por eso, las disidencias surgen como operaciones de ataque del sistema desde su interior, como los movimientos por el *software* libre y hasta los *hackers*, especie de disidentes del capitalismo digital. Pero se trata apenas de ruidos imperceptibles que no interfieren en la melodía global.

■ La nueva lógica global, la renta y su distribución

Las ideas neoliberales comenzaron a germinar a partir del *New Deal* de la década de 1930 y alcanzaron su apogeo en los 70. Para Jan Nederveen Pieterse, el neoliberalismo surgió como resultado de la confluencia entre las ideas de la Escuela de Chicago y las políticas de Ronald Reagan y Margaret Thatcher. En una etapa siguiente, el neoliberalismo evolucionó, especialmente en América

Latina, hacia el Consenso de Washington. Milton Friedman se convirtió en una de las voces más influyentes con su teoría de que el Estado debe ser fuerte pero limitado: para Friedman (2005), el Estado debe ocuparse de la defensa nacional y la justicia, de mediar en las disputas entre las personas y de garantizar la propiedad privada; para todo lo demás está el mercado.

Pero, más allá de las teorías, fue a partir de la década de 1980 cuando se sistematizó en Estados Unidos el modelo de bajos salarios y bajos impuestos a partir de las condiciones vigentes en el sur del país. Las grandes corporaciones lograron mantener su eficacia transfiriendo actividades industriales hacia las áreas de salario reducido del sur estadounidense, deprimidas por el «efecto México», es decir, por la presión de los inmigrantes, en general clandestinos. Los salarios bajos –en el sur estadounidense, en México o en China– definieron mecanismos de acumulación muy diferentes de aquellos que habían producido el éxito capitalista de EEUU en la posguerra. Era un nuevo modelo, el «modelo del sur», que fue la salida a la crisis de los años 70 y el fundamento de

En cada época de la historia del capitalismo, algunas grandes corporaciones se consolidan como prototipos. A mediados del siglo xx fueron Ford y General Motors; hacia finales de siglo fue el turno de Microsoft. Hoy el paradigma es Wal-Mart ■

la revolución reaganiana, sobre la base de una serie de reformas que atacaron la protección del trabajo, los derechos civiles, el ambiente y los servicios públicos.

En cada época de la historia del capitalismo, algunas grandes corporaciones se consolidan como prototipos. A mediados del siglo xx fueron Ford y General Motors; hacia finales de siglo fue el turno de Microsoft.

Hoy el paradigma es Wal-Mart, ejemplo arquetípico de la nueva condición del trabajo en la lógica global y símbolo de la cultura capitalista del siglo XXI. A diferencia de lo que ocurrió con Ford y General Motors, que ayudaron a construir la clase media norteamericana pagando salarios por encima del promedio y ofreciendo generosos planes de salud y jubilación, un empleado de Wal-Mart en EEUU gana, en promedio, 19.000 dólares anuales, suma próxima a la línea de pobreza. La empresa fue acusada en varias oportunidades de utilizar trabajadores clandestinos para abaratar el costo de sus sucursales. Su importancia es enorme. Con una facturación de casi 300.000 millones de dólares anuales, Wal-Mart atiende a más de 100 millones de clientes por semana. El poder de compra de este inmenso grupo minorista es tan grande que la compañía ya logró reemplazar al fabricante a la hora de definir lo que el

consumidor quiere comprar y hasta es capaz de imponer a sus proveedores condiciones muy duras, que en muchos casos solo China puede atender.

Durante el gobierno de Bill Clinton, la Organización Mundial de Comercio (OMC) se había transformado en el esquema fundamental de la lógica neoliberal. La idea central era, y todavía es, que la apertura comercial representa una especie de redención para los países pobres. Es cierto, por supuesto, que una u otra eliminación de barreras agrícolas puede ser importante para varios países de la periferia. Sin embargo, en términos generales es obvio que la apertura beneficia sobre todo a los países más competitivos, aquellos que adicionan más valor a sus exportaciones, es decir a los más ricos. En los años siguientes, George W. Bush le dio un nuevo contenido al capitalismo. Se trata de la combinación, un tanto exótica, de un protestantismo fundamentalista y un militarismo al estilo «sureño», con un abordaje económico que favorece a los *commodities* básicos, como el algodón y el petróleo, junto a manufacturas *high-tech*. Uno de los resultados de esas medidas y de los procesos de reducción y optimización del personal (*downsizing*) desarrollados en los últimos años es la baja moral de los empleados y la creciente desigualdad en la distribución de la renta.

Pero este cambio en la cara del capitalismo no ocurrió solo en el Primer Mundo. En los países en desarrollo, el vacío teórico y la incapacidad de gestión de los Estados nacionales, fenómenos que comenzaron luego de la crisis poskeynesiana, dejaron el terreno libre para los fervorosos defensores del Estado mínimo. La reducción de las dimensiones del aparato estatal fue presentada como fundamental para resolver los problemas de un sector público asfixiado por sus deudas, al tiempo que se promovía la flexibilización del mercado de trabajo como fórmula para reducir el desempleo. Durante las dos últimas décadas del siglo pasado, la retórica neoliberal definió las normas de acción de las economías de gran parte de los países en desarrollo sobre la base de las promesas de avances económicos y sociales. Como regla general, la consecuencia de ese proceso fue, además de controlar la inflación, una sucesión de crisis que, durante los 80 y 90, provocaron un aumento significativo de la exclusión social. Hubo excepciones, como China, la India, Corea del Sur y Chile, pero en términos generales ese fue el resultado.

El efecto social del neoliberalismo fue negativo. Los organismos internacionales de crédito, para justificar los fracasos resultantes de la aplicación de sus políticas, intentan probar que la indigencia (o pobreza extrema) disminuyó como consecuencia de los procesos de liberalización y privatización. Para

superar el caos metodológico y estandarizar criterios de medición se creó un nuevo modelo: las personas que viven con menos de un dólar por día son definidas como indigentes y las que lo hacen con menos de dos dólares por día son clasificadas como pobres. Sobre la base de estos nuevos criterios, el Banco Mundial (BM) llegó a conclusiones taxativas: la pobreza en el mundo se habría reducido significativamente entre 1987 y 2001, es decir durante el periodo en que la apertura global se convirtió en regla (2004). El porcentaje de pobres habría caído de 60% a 53%, en tanto que el de los indigentes habría pasado de 28% a 21%. En primer lugar, hay que señalar que los porcentajes, aun si han disminuido, son absolutamente incompatibles con los estándares de civilización y los avances tecnológicos disponibles, especialmente si tenemos en cuenta que hay regiones inmensas, como el sur de Asia y el África subsahariana, con más de 76% de pobres (esta última tiene un 47% de indigentes). Pero además la idea de que se ha registrado una mejora general puede ser engañosa. Esta afirmación, en efecto, solo es válida si se consideran China y la India, dos países que desde hace diez años pasan por una fase notable de

China se ha integrado a la lógica global y ha logrado atraer una enorme cantidad de inversiones extranjeras pese al predominio de lo que los organismos internacionales consideran «malas políticas», como una alta protección comercial y el recurso a la piratería, además de instituciones consideradas «precarias» ■

crecimiento económico. Sin embargo, es obvio, especialmente en el caso de China, que esta expansión tiene poco que ver con el modelo sugerido por el FMI y el BM. Por el contrario, se trata de una estrategia exitosa a contramano del discurso dominante: China se ha integrado a la lógica global y ha logrado atraer una enorme cantidad de inversiones extranjeras pese al predominio de lo que los organismos internacionales consideran «malas políticas», como una alta protección comercial

y el recurso a la piratería, además de instituciones consideradas «precarias» debido a la falta de democracia, la debilidad del Estado de derecho, etc. Pues bien, si se retira a China de la estadística, en el periodo 1981-2004 el porcentaje de indigentes se ha mantenido estable y el de pobres se ha incrementado 33%.

En cuanto a la distribución de la renta, no hay dudas de que ha empeorado. Actualmente, el 1% más rico del mundo obtiene un volumen de renta equivalente al 57% más pobre. La distancia entre el 20% del mundo que vive en

países ricos y el 20% que vive en los países más pobres, según estimaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha aumentado. Es interesante comprobar que se investiga más la pobreza que la desigualdad. ¿Por qué? Básicamente, porque desde el punto de vista liberal clásico la desigualdad de la renta puede ser aceptable si hay igualdad de oportunidades. Es curioso también que se investigue la renta y no la riqueza. Recordemos que la renta es flujo y la riqueza, *stock*, que la riqueza se acumula, mientras que la renta solo se puede acumular cuando se ahorra. Dado que los más pobres ahorran menos y que además no suelen beneficiarse de la acumulación de renta obtenida por las operaciones financieras sofisticadas a disposición de los que tienen más dinero, es de suponer que la concentración de la riqueza sea todavía mayor que la concentración de la renta. En ese punto, sin embargo, la oscuridad estadística es total.

Otro aspecto interesante es la evolución de la desigualdad en la distribución de la renta dentro de los países. Tomemos el caso de EEUU. Allí, la renta per cápita del 20% más pobre es menos de un cuarto de la renta media per cápita del país. En Japón, en cambio, es casi la mitad. Entre 1977 y 1990, el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad en la distribución del ingreso, empeoró considerablemente, al tiempo que avanzaba el libre comercio. En el periodo dorado del capitalismo de posguerra, entre 1950 y 1973, un crecimiento medio de 5% garantizaba la disminución de la desigualdad, entre países y dentro de cada uno de ellos. Ese patrón parece haber terminado. De hecho, incluso entre los exponentes del denominado «milagro asiático», como Hong Kong, Malasia y China, la desigualdad se ha incrementado, especialmente en los últimos 15 años.

En América Latina, las políticas neoliberales produjeron un fuerte deterioro de las condiciones sociales, lo que a su vez repercutió en otras variables. Los homicidios, por ejemplo, se incrementaron 40% durante la década de 1990, hasta alcanzar un índice seis veces mayor que el observado en Europa occidental (BM, 2004). Esto convirtió a la región en la segunda con mayor criminalidad del mundo después del África subsahariana. De los cuatro países más violentos del planeta, tres son latinoamericanos: Colombia (líder mundial con 68 homicidios por cada 100.000 habitantes), El Salvador (30 por cada 100.000) y Brasil (27 por cada 100.000, muy cerca de Rusia, con 28). Esto se enmarca en la profundización de la brecha social. La desigualdad en la distribución de la renta en América Latina, la región más inequitativa del mundo, ha avanzado. Las altas tasas de desigualdad no afectan solo a los más pobres sino a toda la sociedad, ya que reducen la posibilidad de ahorro nacional,

debilitan el mercado interno y generan efectos perversos sobre la gobernabilidad democrática, el clima de confianza interpersonal y el capital social. En América Latina, la población bajo la línea de pobreza creció de 41% en 1980 (136 millones de personas) a 44% en 2003 (237 millones), lo que implica, en términos absolutos, 100 millones de pobres más.

En este marco general, los Estados nacionales, con presupuestos cada vez más limitados, obligados a garantizar equilibrios fiscales rígidos y con poca capacidad de manejar sus principales instrumentos de política pública, no lograron enfrentar los efectos perversos de la globalización, especialmente el aumento de la exclusión social. Y esto sucedió al mismo tiempo que la revolución en las tecnologías de la información y de la comunicación elevaba incesantemente las aspiraciones de consumo de gran parte de la población, lo cual contribuyó a aumentar las tensiones sociales. En general, América Latina no logró obtener ventajas de la inevitable inserción en la globalización que le permitieran morigerar sus efectos más perversos. En la lógica de la economía global y de la fragmentación de las cadenas productivas, la adición de valor local es la única manera de mantener la renta y el empleo de calidad dentro de las fronteras nacionales. Pero esto, a su vez, depende fuertemente de políticas públicas capaces de inyectar competitividad y desarrollo tecnológico local.

En ausencia de esas condiciones, se incrementó el escepticismo en la posibilidad de ascenso social y mejora de la situación personal y familiar por medio del trabajo, sensación potenciada por la reducción progresiva de la clase media. Dado que la economía no consiguió incluir a amplios sectores en el mercado de consumo, fueron los procesos políticos de final de siglo los que se ocuparon de cobijar a etnias y grupos sociales excluidos por medio de liderazgos carismáticos que renovaron la esperanza de amplios sectores de la sociedad. Las promesas que posibilitaron los triunfos electorales de estas elites políticas emergentes se dirigieron a aquellos sectores históricamente excluidos de los derechos sociales y económicos básicos y alejados de las estructuras del aparato del Estado. Se trata, en otras palabras, de los perdedores de la transformación neoliberal, que ahora aceptan el nuevo estilo anti-*establishment* y abrazan una ideología ecléctica, que incluye nuevos métodos de redistribución de la renta, aunque en general prevalecen las políticas de corte asistencialista. Evidentemente, este proceso redistributivo verificado en los últimos años en América Latina fue facilitado por el enorme crecimiento del mercado global de *commodities* que propició, en varios países de la región, una transformación del perfil de la deuda externa, la formación de reservas

internacionales y una dinámica de expansión económica. Los principales *commodities* metálicos (níquel, cobre, aluminio, hierro y zinc) registraron, entre 2001 y 2007, un aumento de su precio de cerca de 200%; los energéticos (gas, petróleo y carbón), de 100%; y los agrícolas (maíz, soja, azúcar y café), de 50%. Con ello, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela consiguieron un crecimiento superior a 100% en sus exportaciones entre 2001 y 2005, las reservas internacionales de Argentina, Brasil y Venezuela crecieron cerca de 150%, y en México y Perú se incrementaron 60%. Pero esta nueva realidad, además de provocar un proceso de apreciación de las monedas locales que impacta en la competitividad externa de esos países, no durará para siempre.

■ La última frontera de la acumulación: el mercado de la pobreza

Según una reciente investigación realizada en 19 países por la consultora americana Right Saad Fellipelli, las profundas alteraciones producidas en las últimas décadas en el mercado de trabajo mundial tienden a reducir el nivel medio de los salarios reales. Esto es así incluso en cargos de dirección intermedios, gerencias superiores y personal especializado de las empresas privadas. Las excepciones son los super-salarios de los CEO y los miembros de la alta administración, que perciben salarios millonarios que incluyen participación en las ganancias y valorizaciones accionarias. En este contexto de caída de la renta media, mantener el nivel de la demanda global depende cada vez más de la enorme masa de renta de los más pobres, que precisan ser convencidos de consumir más y más. El mercado de la pobreza es el nuevo objetivo que el capitalismo global debe perseguir si quiere sostener su tasa de acumulación.

El mercado de la pobreza es el nuevo objetivo que el capitalismo global debe perseguir si quiere sostener su tasa de acumulación ■

Esto ya se hace sentir claramente en las grandes redes de comercio minorista que buscan atraer a las amplias y crecientes bases de la pirámide social. Los supermercados de descuento están transformando el comercio minorista en todo el mundo. Save-A-Lot, por ejemplo, se convirtió en una de las redes de supermercados más exitosas de EEUU gracias a su capacidad para atraer a los pobres, un mercado que muchos ignoraban. Su objetivo son las familias con una renta media inferior a los 35.000 dólares por año. Así, mientras las cadenas de supermercados tradicionales ofrecen 60 variedades de mostaza, Save-A-Lot vende

solo dos, la amarilla y la oscura, de marca propia y un solo tamaño. Con este tipo de estrategias logra mantener los precios bajos y aumentar sus ganancias a razón de 15% al año. La red ya posee 1.300 locales en 39 países. En Alemania, Aldi Group desarrolla la misma estrategia y se ha expandido mucho, a punto tal que ya posee centenas de locales en EEUU. En América Latina ocurre lo mismo: el comercio exitoso es el que llega a los pobres.

En estas circunstancias, el futuro del consumo está en los jóvenes de las clases C, D y E. Un buen ejemplo del consumo de los pobres es Brasil. Con una estructura que combina la mayor concentración de la renta y una de las mayores poblaciones de jóvenes pobres del planeta, Brasil tiene uno de los mayores coeficientes de penetración mundial de teléfonos celulares. El 70% de los 80 millones de jóvenes posee celular. El joven pobre sin celular (aunque sea prepagado) se siente todavía más paria, más infeliz, más *out-group*. Para comprender esto, basta observar la inmensa campaña publicitaria de teléfonos celulares, una de las que más espacio ocupa en los medios globales. Pero no se trata solo de telefonía celular. La percepción de la importancia del mercado de la pobreza se ha extendido en las grandes corporaciones que ofrecen todo tipo de productos. Nestlé, por ejemplo, anunció su intención de reestructurarse para mejorar su llegada a las categorías D y E. «El cliente de renta baja raramente sale a hacer sus compras fuera de la comunidad puesto que no puede gastar en transporte. Por ello necesitamos encontrar la manera de atenderlo en donde vive», señaló el presidente de la empresa en Brasil¹. Algo similar ocurre con Dupont: «Queremos a los 4.000 millones que están en la base de la pirámide», dijo el presidente de Dupont-América Latina². El famoso consultor empresario Stuart Hart, autor de *Capitalism at the Crossroads*, afirma que, sin incluir a los miles de millones de pobres que viven con hasta 1.500 dólares por año, no habrá futuro ni para el capitalismo ni para las empresas globales.

Retomando el tema de los celulares, un buen ejemplo de la extensión del capitalismo a los sectores excluidos es la incorporación a las redes de telefonía de los habitantes más indigentes de las regiones africanas. En la árida cima de una montaña africana, conseguir agua en el río puede llevar hasta cuatro horas. La iluminación es con velas y a menudo se cocina con fogatas. Pero Bekowe Skhakhane, de 36 años, fue convencida por la publicidad de que

1. «No Reino do Crédito Popular» en *Isto É* N° 1.742, 19/2/2003, San Pablo.

2. «DuPont Cria Produtos para Consumidor de Baixa Renda» en *Valor Econômico*, 20/9/2005, San Pablo.



En la árida cima de una montaña africana, conseguir agua en el río puede llevar hasta cuatro horas. La iluminación es con velas y a menudo se cocina con fogatas. Pero Bekowe Skhakhane fue convencida de que precisa hablar con su marido, que trabaja en Johannesburgo, mediante un celular ■

precisa hablar con su marido, que trabaja en una empresa siderúrgica de Johannesburgo, mediante un teléfono celular³. Muy pobre, ella gasta 1,9 dólares por mes para comprar cinco minutos de crédito. Al igual que la gran mayoría de los africanos, vive con menos de dos dólares por día. Pero ¿cómo cargar las baterías si no hay electricidad? Existen cargadores que funcionan a pedal de bicicleta, pero ello supone tener una bicicleta, rara propiedad en el África rural. La solución es utilizar las

baterías de automóvil que ofrecen individuos que se mueven en ómnibus, a un costo de 80 centavos de dólar por carga de celular. Con estos y otros ejemplos, el capitalismo muestra, una vez más, su inmensa capacidad de adaptación. Y consigue explotar la que tal vez sea su última frontera de acumulación: los más pobres, que comerán cada día peor, pero estarán conectados al mundo en tiempo real.

■ El trabajo en crisis estructural

El pujante y vencedor capitalismo global tiene su talón de Aquiles en la mala calidad y en la poca cantidad de empleos que genera. El trabajo remunerado fijo, esencial para el involucramiento económico y social del ser humano en la sociedad, está en crisis. Hoy, prácticamente ninguna persona tiene empleo de largo plazo garantizado y el trabajo, cada vez más, se orienta a tareas o proyectos de duración limitada.

Esta nueva situación implica un cambio en relación con la etapa previa, durante la cual los individuos estaban sólidamente enraizados en corporaciones que, a su vez, navegaban en mercados relativamente firmes. En la época dorada del capitalismo de posguerra, cuando las materias primas entraban por una puerta y los automóviles salían por la otra, reinaba una cierta ética social que –sobre todo en Europa, pero también en EEUU– tendía a morigerar la lucha de clases a través de amplios beneficios en educación, salud y jubilación, considerados entonces derechos universales. Desde la década de 1980, sin embargo,

3. «A Preço Acessível, Celular Invade a África» en *Folha de São Paulo*, 27/8/2005, San Pablo.

las corporaciones y sus inversores, en el contexto de la nueva economía globalizada, comenzaron a mostrarse más preocupados por las ganancias a corto plazo. Esto, junto con los avances en las tecnologías de la información, que abarataron los costos de invertir en máquinas en relación con la mano de obra, redefinió el trabajo. Richard Sennett (2000) entrevistó a trabajadores de clase media de los sectores más dinámicos del capitalismo: las industrias de alta tecnología, los servicios financieros y los medios de comunicación. Muchos de ellos consideraban que sus vidas laborales se encontraban en riesgo permanente. El nuevo capital es impaciente. Los inversores buscan la flexibilidad de las empresas en su secuencia de producción para poder alterar los esquemas a voluntad y tercerizar todo lo que sea posible. En este contexto, los empleos se limitan cada vez más a contratos de hasta seis meses, frecuentemente renovados.

Las consecuencias de estas nuevas modalidades del trabajo ya se hacen sentir. El trabajo temporario es el sector de más rápido crecimiento en Gran Bretaña y EEUU, donde ya representa 25% de la mano de obra empleada. La desigualdad dentro de las empresas aumenta. La jornada laboral se prolonga y la presión se torna más depresiva que estimulante. En sus investigaciones de campo, Sennett constató que, bajo este nuevo tipo de modalidades laborales, se agudiza la propensión al alcoholismo, el divorcio y los problemas de salud. Se trata del nivel más bajo de los empleos flexibilizados, donde imperan los llamados «Mc-empleos», como cocinar hamburguesas, atender *call centers* y repartir productos en moto. Esas ocupaciones pueden parecer un medio positivo que facilita el acceso al mercado laboral de los jóvenes sin capacitación, pero rápidamente se transforman en un callejón sin salida. En verdad, muchos de estos empleos del área de servicios dejaron de ser atractivos para los jóvenes y son aceptados solo por la falta absoluta de alternativas. En los países desarrollados, esos trabajos suelen quedar a cargo de inmigrantes.

Los tiempos de trabajo y la remuneración han cambiado. La postergación de la gratificación inmediata para priorizar objetivos personales de largo plazo formaba parte de la ética protestante del capitalismo de Max Weber. Pero el nuevo paradigma se burla de la gratificación postergada. La erosión de la ética protestante no es resultado, contra lo que piensa Samuel Huntington (2004), de la contaminación por parte de las razas latinoamericanas «inferiores». Es consecuencia de la propia lógica de un sistema que destruye lealtades: al flexibilizarse el empleo y acortarse los tiempos de permanencia en el trabajo, difícilmente se mantendrá la lealtad del trabajador hacia la empresa.

En el periodo anterior era posible pensar en términos de ganancias estratégicas de largo plazo limitando los objetivos inmediatos a pequeñas realizaciones. Hoy, las personas de clase media y alta se pueden dar el lujo de correr esos riesgos y vivir esas tensiones a la espera de una buena oportunidad. Pero los jóvenes de clase baja no. Y son ellos justamente quienes más dependen de las relaciones estables, ya que en general se encuentran inmersos en redes de protección frágil, con pocos contactos y conexiones importantes. Ellos, junto con los «viejos» que luchan por permanecer en el mercado, son quienes más sufren la nueva situación del trabajo.

Una de las paradojas actuales es que muchos de los que hoy sufren el desempleo o el subempleo recibieron una sólida educación. Sin embargo, en gran cantidad de casos las oportunidades de trabajo migraron a otros lugares, frecuentemente ubicados en el mundo en desarrollo, donde se aceptan empleos a precios viles. En el área de servicios, la automatización transformó en realidad la mejor ficción científica. En Brasil, por ejemplo, el modernísimo y altamente rentable sector bancario se expandió considerablemente en los últimos 20 años y, pese a ello, redujo a la mitad sus puestos de trabajo. En la industria pesada de EEUU, entre 1982 y 2002, la producción de acero aumentó de 75 a 102 millones de toneladas, pero el número de obreros metalúrgicos cayó, en el mismo periodo, de 290.000 a 74.000. Aunque algunos de estos empleos migraron hacia otros países, la mayoría fue sustituida por máquinas sofisticadas. Incluso la muy reciente frontera de empleos, aunque de mala calidad, de los servicios de *telemarketing* se encuentra amenazada por los dispositivos inteligentes de activación de voz, mientras que los lectores de códigos de barra acaban con muchas funciones en comercios y supermercados. Y en general las nuevas oportunidades que se abren no alcanzan a cubrir las crecientes pérdidas. Sennett entrevistó en los 90 a jóvenes y talentosos profesionales de la publicidad en Europa. Ellos tenían la sensación de que se estaban haciendo viejos profesionalmente a los 30 años de edad y de que quedarían fuera de juego a los 40. En el actual modelo tecnológico, los especialistas en computación y los médicos precisan reaprender sus técnicas al menos tres veces durante su vida profesional. La extinción de capacidades es una característica permanente del avance tecnológico, pues la automatización no valora la experiencia y las fuerzas del mercado hacen que sea más barato comprar nuevas capacidades que pagar por un reentrenamiento. Esta es, en definitiva, una de las contradicciones más evidentes del «progreso» en el mundo globalizado: los avances en medicina nos permiten vivir más y trabajar más tiempo, pero la extinción de las capacidades se acelera y nadie quiere saber más nada con los «viejos».

El Estado, en este nuevo contexto, apenas consigue influir en la generación de empleos formales: aunque aprendió a atender razonablemente los desempleos absolutos, no sabe cómo lidiar con el subempleo.

Como consecuencia de todo esto, el resentimiento de los trabajadores se ha agudizado: se sienten desprotegidos frente a Estados frágiles e ineptos, mientras que las empresas, cada vez más pragmáticas, minimizan de todas las formas posibles la importancia del trabajo y los sindicatos se transforman en burocracias inútiles frente a la dura realidad del empleo informal y flexible. Para algunos científicos sociales, ese resentimiento explica el hecho de que tantos trabajadores que en el pasado se inclinaban hacia la centroizquierda hoy se acerquen a la extrema derecha. Frente a ese panorama perverso, el lúcido Sennett observaba, en los primeros años de este siglo, apenas tres débiles iniciativas innovadoras. La primera consiste en que los sindicatos funcionen como una suerte de agencia de empleos capaces de «comprar» cuotas de planes de jubilación complementarias y asistencia para repartir entre sus miembros, lo cual generaría un mínimo sentido de la solidaridad. La segunda es que las personas tuviesen siempre, en la medida de lo posible, más de un trabajo parcial, de modo de estar mejor preparadas frente a la inevitable pérdida de alguno de ellos. Finalmente, Sennett preveía un Estado que implementara programas de renta mínima, como Bolsa Familia, para aminorar el sufrimiento más agudo.

América Latina es un buen ejemplo de la lucidez de esas visiones. De hecho, varias de esas iniciativas ya se están concretando. En los últimos años, los programas asistenciales se extendieron gracias al aumento de la recaudación a causa del *boom* exportador de los productos primarios. Ello abrió una tregua social transitoria que fue aprovechada por las nuevas elites dirigentes de origen popular de la región. Pero si las ilusiones de profundas modificaciones estructurales en las economías de esos países se extinguiesen, ¿qué podría ocurrir, especialmente si una eventual recesión, aun moderada, apareciese en el escenario internacional? □

Bibliografía

- Banco Mundial: *World Development Report 2004: Making Services Work For Poor People*, <<http://econ.worldbank.org/wdr/wdr2004/text-18786/>>, fecha de consulta: 17/5/2004.
- Dupas, Gilberto: *Atores e Poderes na Nova Ordem Global*, Unesp, San Pablo, 2005.
- Dupas, Gilberto: *O Mito do Progresso*, Unesp, San Pablo, 2006.
- Friedman, Milton: «A Moeda, a Economia e as Idéias de Friedman», entrevista en *Valor Econômico*, 22/7/2005, San Pablo.

- Gorz, André: *O Imaterial: Conhecimento, Valor e Capital*, Annablume, San Pablo, 2005.
- Huntington, Samuel: *Who are We? Cultural Core of American National Identity*, Simon & Schuster, Nueva York, 2004. [Hay edición en español: *Quiénes somos. Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, Paidós, Buenos Aires, 2004.]
- Pieterse, Jan Nederveen: *Globalization or Empire?*, Routledge, Nueva York, 2004.
- Schumpeter, Joseph: *Teoria do Desenvolvimento Econômico*, Abril Cultural, San Pablo, 1982. [Hay edición en español: *Teoría del desenvolvimiento económico. Una investigación sobre las ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1997.]
- Sennett, Richard: *A Corrosão do Caráter: Consequências Pessoais do Trabalho no Novo Capitalismo*, Record, Río de Janeiro, 2000. [Hay edición en español: *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Anagrama, Barcelona, 2000.]



REVISTA LATINOAMERICANA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Marzo de 2008

Quito

Nº 3

JUSTICIA

INVESTIGACIONES: **Ricardo J. Mendaña y Alicia Arias Salgado**, El Ministerio Público y la «atención primaria» de la conflictividad penal. **Juan Enrique Vargas Viancos**, La nueva generación de reformas procesales penales en Latinoamérica. **Alberto M. Binder**, La política judicial de la democracia argentina -Vaivenes de la reforma judicial. **Mauricio Duce J.**, La reforma procesal penal en Chile. Logros y desafíos período 2000-2007. ARTÍCULOS: **Ramiro Viteri Guerrero**, Enfoques sobre formas alternativas de administración de derechos y personas. **Zarela Zavala Respaldiza**, Justicia de paz letrada en comisarías. Las sumas y restas del sistema. **Javier La Rosa Calle**, La jurisdicción alternativa como mecanismo de acceso a la Justicia. **Ramiro Viteri Guerrero**, Enfoques sobre formas alternativas de administración de derechos y personas. ENTREVISTA: Perspectivas y dilemas de la reforma judicial en América Latina. Diálogo con **Linn Hammergren**. RESEÑAS.

Urvio es una publicación cuatrimestral del Programa de Estudios de la Ciudad, Flacso-Ecuador, La Pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito, Ecuador. Tel.: (593 2) 3238888. Pedidos y suscripciones: <lalibreria@flacso.org.ec>.

Desigualdad y democracia

La teoría de la transición sostenía que la democratización de los regímenes políticos conduciría a la prosperidad económica, lo cual a su vez contribuiría a consolidar las instituciones democráticas. Pero este círculo virtuoso, elaborado sobre la base de la experiencia de los países desarrollados, no se concretó en la práctica. América Latina es una región plenamente democratizada que, sin embargo, mantiene niveles críticos de pobreza y desigualdad. Es necesario, por lo tanto, repensar la teoría de la democracia –y su elaboración más reciente a través de la idea de ciudadanía– para incorporar las dimensiones sociales y económicas. Esto implica reformular la relación entre democracia e igualdad, entendida no en el sentido de creación de oportunidades para los individuos, sino como operaciones activas de inclusión de los grupos sociales subalternos.

HANS-JÜRGEN BURCHARDT

Desde el inicio del nuevo siglo, las democracias latinoamericanas se encuentran en un proceso de profundos cambios. Uno de los motivos fundamentales es la creciente importancia política de la cuestión social, a la que no se le han encontrado, hasta el momento, respuestas satisfactorias. A pesar

Hans-Jürgen Burchardt: doctor en Ciencias Sociales; profesor titular de la cátedra de Relaciones Internacionales e Intersociales de la Universidad de Kassel, Alemania. Trabaja principalmente sobre las relaciones Norte-Sur, democracia y desigualdad social, economía política, teoría del desarrollo y globalización. Su trabajo más reciente es *Tiempos de cambio. Repensar América Latina* (Ediciones Böll, San Salvador, 2006). Contacto: <www.international.uni-kassel.de>.

Palabras claves: democracia, transición, teoría de la democracia, desigualdad, pobreza, América Latina.

Nota: traducción de Katrin Zinsmeister. La versión original de este artículo en alemán puede consultarse en <www.nuso.org>.

de que la mayoría de los análisis evalúa como exitoso el proceso de recuperación democrática en América Latina, considerada por algunos como «la región más democrática del Tercer Mundo» (Linz/Stepan), lo cierto es que la deuda social sigue siendo considerable. A casi tres décadas de la recuperación de la democracia, la mayor participación política no se ha traducido en participación social. Esto plantea nuevos interrogantes a la teoría de la democracia.

Desde los 90, los estudios politológicos sobre las democracias latinoamericanas se basan en el análisis del régimen (*regime analysis approach*) bajo el paradigma de la «teoría de la transición». Este enfoque se centra principalmente en los factores institucionales y considera las democracias occidentales del mundo desarrollado como su orientación normativa (Ackerman; Lynn Karl). A partir de una perspectiva liberal-democrática basada en la primacía de la libertad individual y la igualdad político-jurídica, este enfoque otorga validez universal a una concepción simplificada de la democracia y el espacio público, basada en el concepto unidimensional y elitista de la democracia de Joseph Schumpeter (1942) y en la idea de poliarquía de Robert Dahl (1971 y 1989). Esta perspectiva otorga especial importancia a la celebración de elecciones e identifica a las elites, los gobiernos y los partidos como los actores políticos relevantes (Munck). La popularidad de este enfoque se debe sobre todo a su simplicidad.

Las evidencias empíricas obtenidas por la teoría de la transición demostraron que las democracias latinoamericanas presentan déficits visibles en comparación con las de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Burchardt). Entre otros problemas, se destacaba la debilidad de la justicia, la falta de división de poderes, el precario (auto)control estatal, la falta de responsabilidad de gestión (Schedler 1999), la existencia de enclaves autoritarios (Garretón; O'Donnell 1999a), la debilidad de las administraciones (Glade), así como de los partidos y las corporaciones (Alcántara Saez/Freidenberg).

Los primeros intentos de explicar estos déficits llevaron a un esfuerzo entusiasta para describir las democracias asignándoles distintos atributos. Así, se llegaron a constatar no menos de 550 subtipos de democracias (Collier/Levitsky 1995; Carreras) para los apenas 120 regímenes formalmente democráticos existentes en el mundo a fines del siglo xx. Pero más allá de las definiciones, la conclusión general fue que el gobierno y el Parlamento siguen siendo elegidos en gran medida a través de elecciones democráticas, pero luego

tienden a vulnerar el marco constitucional, conformando «democracias iliberales» (Plattner) o «democracias electorales» (Schedler 1998), que implican la continuidad de formas autoritarias de gobierno legitimadas por elecciones, una situación que O'Donnell (1994) definió como «democracia delegativa».

Se trata de regímenes híbridos que incluyen una amplia franja gris entre la democracia y el autoritarismo (Carothers 2002a), caracterizada por la capacidad de las elites de apropiarse paulatinamente de importantes recursos estatales, aun cuando existan una oposición e instituciones democráticas desarrolladas, en un contexto de pluralismo débil, donde la participación se ejerce principalmente mediante el voto. Aunque se produzca con cierta regularidad la alternancia entre las elites políticas, la participación es baja y, por lo tanto, no alcanza para controlarlas. Las elites con frecuencia se aíslan de la sociedad y se enquistan en el poder.

Esto significa que, contra lo que sostenía la teoría de la transición, la celebración de elecciones libres y la existencia de una estructura institucional adecuada no conducen en forma lineal a la democratización política. Los fenómenos detallados anteriormente no serían «dolores de parto» para avanzar en la construcción de la democracia liberal, sino que deben ser entendidos como características de un desarrollo propio. Tratar de mantener en pie el paradigma de la transición resulta por lo tanto poco provechoso como base para la acción política; seguir transitando este sendero implica «insistir en la peligrosa costumbre de tratar de imponer un concepto simple y a menudo equivocado a una realidad mucho más compleja» (Carothers 2002a, p. 15).

■ La persistencia de un paradigma

Hasta ahora, las mencionadas críticas no conmovieron a los defensores de la teoría de la transición. Incluso la primera proclama del fin del paradigma en el renombrado *Journal of Democracy* en 2002 generó más bien una serie de intentos de recuperarlo en lugar de un debate sobre posibles opciones (Carothers 2002a y 2002b; Hyman; Nodia; O'Donnell 2002; Wollack).

**Contra lo que sostenía
la teoría de la transición, la
celebración de elecciones libres
y la existencia de una estructura
institucional adecuada
no conducen en forma lineal
a la democratización política ■**

Pero las críticas generaron reacciones. En respuesta a los cuestionamientos, se construyeron instrumentos metodológicos más sofisticados para mejorar la observación de la calidad democrática de los regímenes, como los intentos realizados en Estados Unidos (O'Donnell et al.) y la elaboración en Alemania del *Bertelsmann Transformation Index* (BTI 2005 y 2007) para medir el «nivel de democracia» en diferentes países. En este contexto, al estudiar los regímenes de la región, se elaboró un análisis que busca identificar los aspectos en los que estos difieren del tipo ideal de democracia de los países de la OCDE. Con este método, los «defectólogos» elaboraron cuatro subtipos: democracia exclusiva, democracia iliberal, democracia delegativa y democracia de enclave (Merkel et al. 2003 y 2006). En todos los casos, sin embargo, se parte del presupuesto de la democracia ideal como una democracia nacional, de mercado y de corte occidental y liberal. Así, la metodología de la «defectología» también se define claramente dentro de los parámetros de la teoría de la transición. A pesar de una estructura analítica más sofisticada, la tipología de democracias defectuosas generó poco impacto en el debate.

Otro intento de ampliar la teoría de la transición para acercarla a la realidad de las democracias latinoamericanas es la apertura hacia la teoría de la acción. Siguiendo a Max Weber, se propuso considerar las variables comportamentales como elementos constitutivos del sistema institucional. Esto implica tomar en cuenta las conductas de los actores, pues la aceptación e internalización de las normas definidas por la política es condición *sine qua non* para que estas se vuelvan efectivas. La teoría de la transición propuso, en esta nueva versión, analizar la (no) aceptación estratégica de las normas fijadas por el sistema político por parte de los actores políticos más relevantes (Munck). Sin embargo, al concentrarse solo en los actores centrales, su capacidad de explicación de los esquemas de acción que subyacen a los procesos de interacción resulta sumamente limitada.

Debido a estas limitaciones, se sugirió enriquecer la teoría de la transición con elementos de los estudios culturales (Krischke). Al incluir en el análisis también las esferas no institucionalizadas del espacio público, las expresiones alternativas y los sectores subalternos, los estudios culturales logran definir con mayor precisión las culturas políticas específicas y los espacios de acción de los actores (Álvarez et al. 1998). Sin embargo, los problemas metodológicos que complican la operacionalización y cuantificación de sus análisis y dificultan la investigación comparada los hacen poco atractivos para la teoría de la transición. Por estos problemas metodológicos, la propuesta de un enfoque integrado no ha encontrado demasiado eco.

Otro intento de explicar los déficits de la democracia en América Latina desde la teoría de la transición consistió en ampliar el concepto de poliarquía a través de la dimensión del Estado de derecho como elemento constitutivo de la democracia (O'Donnell 1999b). Desde esta perspectiva, el sistema jurídico no se concibe únicamente como garante de determinados derechos políticos, sino también como expresión de la igualdad entre los individuos, no solo en su carácter de tales sino también como personas jurídicas y, por lo tanto, como ciudadanos. Los ciudadanos son portadores de derechos y obligaciones, derivados de un sistema político que les garantiza un cierto grado de autonomía pero también los hace responsables de sus actos (O'Donnell 1998a y 1999a). Según esta concepción, el hecho de que los derechos ciudadanos se encuentren seriamente limitados dificulta la consolidación más o menos eficiente de la poliarquía en América Latina. Esta «ciudadanía de baja intensidad» se corresponde con una pobreza extendida, disparidades extremas en los ingresos y otras formas de discriminación, ya que desde este punto de vista desigualdad y pobreza propician relaciones sociales autoritarias. Al mismo tiempo, la restricción de los derechos les permite a las elites ejercer una dominación que excluye a algunos sectores de la población de la participación política, lo que explica la existencia de «democracias de baja calidad» (O'Donnell 1998a y 1998b).

El desarrollo completo de la democracia requiere, por lo tanto, la concreción universal de los derechos ciudadanos formales, articulada en forma de un Estado de derecho democrático y caracterizada por la fiabilidad y la responsabilidad de gestión (*accountability*) (O'Donnell 1999b; Peruzzotti/Smulovitz; Przeworski et al.), además de por la cuarta dimensión de un Estado de derecho, la (auto)limitación del Estado (según la fórmula de Habermas). A partir de esta definición más amplia, y en base al concepto de «ciudadanía de baja intensidad», resulta posible enriquecer la concepción poco compleja de democracia que subyace a la idea de poliarquía y añadirle una dimensión social, sin por ello abandonar necesariamente el marco metodológico de la teoría de la transición. Pero todavía habrá que discutir si este intento se debe al deseo de una mayor claridad metodológica, si busca salvar el honor de la teoría de la transición y si agrega o no valor explicativo.

El desarrollo completo de la democracia requiere la concreción universal de los derechos ciudadanos formales, articulada en forma de un Estado de derecho democrático y caracterizada por la fiabilidad y la responsabilidad de gestión ■

■ ¿Del fin de la historia al fin del paradigma?

En los últimos años, se ha admitido que la promesa esencial de la teoría de la transición—cuanto más democrático es un país, más justo será, y cuanto más justo, más democrático—no se ha concretado. Efectivamente, tres décadas de democracia no lograron reducir las desigualdades sociales extremas. Es más: al contrario de lo que prometía la teoría de la transición, en muchos países latinoamericanos la desigualdad social aumentó en simultáneo con la democratización. Hoy América Latina es el continente más desigual del mundo, por las disparidades dramáticas no solo en los ingresos, sino también en el acceso a bienes elementales como educación, salud, energía y telecomunicaciones (Cepal 2007).

La desigualdad social en América Latina se caracteriza por una concentración desproporcionada de los ingresos en el decil superior (De Ferranti et al.). Se ha visto agudizada, además, por el aumento de la pobreza, que en varios países ha impactado en los sectores medios. En 2005, más de 40% de la población latinoamericana vivía por debajo del umbral de pobreza (Cepal 2006; Banco Mundial). A pesar de que en los últimos años se constató un leve retroceso en los índices de pobreza y desigualdad, este ha sido más fuerte en aquellos países que se desvían del modelo ideal de democracia liberal (Cepal 2007).

Esto ha reintroducido la cuestión social en el centro de la agenda política de una región democratizada, que se ubica en posiciones ejemplares en los índices que miden el nivel de democracia (Wehr 2006). Así, el análisis de las democracias latinoamericanas realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a comienzos del siglo XXI llegó a la conclusión de que la falta de atención a la dimensión social de la democracia erosiona su legitimación.

Pero lo que sorprende no es tanto esta constatación como las conclusiones encomendadas por el PNUD a un conjunto de renombrados teóricos de la democracia (PNUD 2004b). Ellos, en efecto, no investigan los motivos de estas evidentes inconsistencias de la teoría de la transición, a pesar de identificar las desigualdades sociales como el problema central. En este sentido, tanto en el relevamiento empírico como en sus explicaciones teóricas, el estudio del PNUD sigue dominado por los enfoques institucionalistas. Las únicas reflexiones que van más allá se limitan a alertar sobre el «OCDEcentrismo» y, en algunos casos, a subrayar la necesidad de ampliar el concepto de ciudadanía mediante la inclusión de los aspectos sociales (PNUD 2004b). Esto demuestra que el problema de la persistencia de la desigualdad social no ha llevado aún a innovaciones superadoras, tampoco en el debate latinoamericano.

Pero a veces lo que resulta difícil de reflejar en la teoría se impone rápidamente en la práctica. La cuestión social se impuso en la agenda política latinoamericana en los últimos años y contribuyó de manera considerable a la crisis profunda de la democracia representativa, que encontró su primera expresión política en la victoria de Hugo Chávez en Venezuela en 1998. Esta crisis de representación continuó luego con cambios de gobierno en diferentes países y con el ascenso de aquellos partidos que demostraron una mayor sensibilidad hacia la cuestión social, sobre todo en la zona andina (Mainwaring). Lo llamativo de este cambio, que suele definirse como «giro a la izquierda», no es el éxito electoral de los gobiernos que prometen una mayor dedicación a los asuntos sociales, sino que el cimbronazo político incluyó, en la mayoría de los casos, una fuerte crítica a la concepción liberal de democracia tal como la conocemos. Un ejemplo claro de esto son los movimientos indígenas que en la última década se expandieron hasta convertirse en una fuerza influyente y que hoy constituyen un factor político clave en muchos países de América Latina. Más que ampliar la democracia representativa, estos movimientos buscan establecer nuevas prácticas y nuevos modelos políticos basados en las experiencias autóctonas y en la diversidad cultural como modelos superadores de la democracia precedente (Madrid; Van Cott; Yashar).

Algunos miran estos cambios con preocupación, tal como revela el debate acerca de cuáles de los nuevos gobiernos latinoamericanos demuestran un potencial para la profundización democrática y cuáles generan retrocesos autoritarios (Vilas). Como es esperable, cuando los criterios de evaluación se inspiran en la teoría de la transición, los gobiernos que no se han alejado del esquema liberal-democrático, como los de Brasil y Chile, son considerados positivos, mientras que los de Venezuela y Bolivia son cuestionados (BTI 2007). De esta manera, la teoría de la transición evidencia una clara ceguera. A pesar de que es capaz de constatar las divergencias entre los regímenes surgidos en los últimos años y las democracias representativas precedentes, ignora que estas diferencias surgieron como respuesta al fracaso de los procesos de representación democrática tradicional. Al confundir causa y efecto, la

A veces lo que resulta difícil de reflejar en la teoría se impone rápidamente en la práctica. La cuestión social se impuso en la agenda política en los últimos años y contribuyó a la crisis profunda de la democracia representativa, que encontró su primera expresión política en la victoria de Chávez en Venezuela en 1998 ■

teoría de la transición no solo pierde la oportunidad de analizar las ineficacias –e incluso el fracaso– de la representación liberal democrática. También ofrece como única respuesta el retorno al anterior esquema representativo y el restablecimiento de aquellas formas de régimen político que fueron justamente las que provocaron las desviaciones que tanto se critican.

Pero además la teoría de la transición impide ver los cambios políticos que se están registrando bajo estos nuevos gobiernos, tal como se evidencia al analizar la categoría de (neo)populismo, a la que se apela, una vez más, para describir la pérdida de calidad democrática. El populismo, en tanto expresión

El populismo también es una forma política que a veces ayuda a superar crisis sociales y contribuye a establecer un nuevo equilibrio social y político mediante el anticonformismo, la evocación de un colectivo imaginario y la fundación de un nuevo proyecto político ■

de antiinstitucionalismo, personalismo y paternalismo, suele considerar como estorbos los procedimientos regulados, las instituciones políticas y las organizaciones intermedias (Boeckh), lo que lo convierte en sospechoso y hasta amenazante según la perspectiva de la teoría de la transición. Sin duda, el debilitamiento de las instituciones democráticas, así como la concentración del poder de decisión en un liderazgo carismático, tienden al autoritarismo. No hay

que subestimar este peligro. Sin embargo, el populismo también es una forma política que a veces ayuda a superar crisis sociales y contribuye a establecer un nuevo equilibrio social y político mediante el anticonformismo, la evocación de un colectivo imaginario y la fundación de un nuevo proyecto político (Aibar Gaeite; Ardití). En algunos países de América Latina, el populismo ha logrado restablecer la comunicación entre gobernantes y gobernados que la democracia representativa ya no garantizaba, convirtiéndose así en vehículo de una movilización política amplia que, teóricamente, podría desembocar en una ampliación de los derechos democráticos.

La oposición tajante entre democracia liberal y neopopulismo, como propone la teoría de la transición, constituye un error, porque confunde forma con contenido: el populismo no tiene ni pensamiento originario ni teoría universal ni, mucho menos, una visión definida del ser humano o de la sociedad; simplemente expresa la voluntad de redefinir el bien común sin optar por ningún régimen político en particular. En sus inicios, el populismo se desarrolló en sistemas autoritarios, pero en la década de 1980 legitimó, por ejemplo, los

ajustes estructurales neoliberales en América Latina en el marco de regímenes democráticos (Weyland). Lo central es que la movilización política que promueve el populismo no debe confundirse con participación política, que no solo supone una cierta movilización y participación en las decisiones, sino también procedimientos formalizados y normativas institucionales para garantizar su universalidad. El desafío a la democracia en aquellos países con regímenes neopopulistas no se plantea, por lo tanto, en la existencia o no del populismo, sino en la convergencia (o no) entre movilización y participación. La mezcla presente en muchos países aún no permite llegar a conclusiones claras.

Al mismo tiempo, las concepciones acerca de la democracia y las prácticas de participación autóctonas desarrolladas por los movimientos indígenas plantean otros interrogantes a la teoría de la democracia. En simultáneo con la creciente importancia de las diferencias culturales y de las condiciones históricas específicas de cada contexto, que influyen tanto en la cultura política como en la construcción institucional de la democracia, se han acentuado los cuestionamientos a la concepción universalista de la democracia que subyace a la teoría de la transición (Carothers 2002a; Ruiz Murrieta). Esta teoría, en efecto, no ha logrado elaborar una propuesta para superar el fracaso de la representación política de los indígenas y otros grupos sociales tradicionalmente discriminados e incluir las prácticas autóctonas de participación en su concepción de democracia.

■ Repensar la democracia

En resumen, la concepción poco compleja de democracia propuesta por la teoría de la transición facilita el análisis empírico de los regímenes liberal-democráticos, pero no logra explicar satisfactoriamente importantes aspectos de las democracias relativamente desarrolladas de América Latina. Además, la realidad de la región se opone a algunos de sus supuestos centrales, basados en una visión universalista y occidental de la democracia. Sus supuestos metodológicos básicos, como la concepción lineal de los procesos de democratización hasta llegar a un modelo final estático, se encuentran en cuestión. En este contexto, es necesario replantear los enfoques metodológicos y teóricos de la democracia asumiendo el desafío de redefinir las interdependencias entre la política y las variables socioeconómicas.

Como ya se señaló, la teoría de la transición presupone implícitamente que la libertad de mercado promoverá regímenes políticos democráticos y que estos, a su vez, contribuirán al bienestar económico. Pero la evidencia empírica

demuestra que, durante el periodo de recuperación democrática en América Latina, la relación entre liberalización económica y liberalización política no es tan clara (Evans). Al contrario, la profundización de la economía de mercado parecería haber tenido, hasta el momento, efectos más bien contraproducentes para la consolidación democrática: las políticas neoliberales generaron un incremento drástico del desempleo y la pobreza y contribuyeron a la precarización de las relaciones de trabajo (Harvey), lo cual acentuó la fragmentación social (Portes/Hoffmann). Esto, a su vez, implicó una reducción de las oportunidades de importantes sectores de la población para hacer valer sus derechos políticos y civiles (PNUD 2004a). Además, los ajustes estructurales fueron acompañados, en muchos casos, por el debilitamiento de los Estados nacionales que, junto con su autoridad, perdieron también parte de la soberanía sobre su propio territorio; de este modo se erosionó uno de los aspectos centrales de la democracia (Burchardt). Al mismo tiempo, la influencia creciente de actores e instituciones internacionales poderosos, como las agencias de cooperación para el desarrollo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) o los mercados financieros globales, debilitó el peso de los derechos locales de participación política (Petras/Veltmeyer; PNUD 2004a). Todos estos cambios van en la línea de un debilitamiento de la democracia, más que de su fortalecimiento. En suma, democracia y mercado no necesariamente tienen efectos sinérgicos: pueden, de hecho, volverse contradictorios.

**Es necesario repensar
 la relación entre democracia
 e igualdad social ■**

Es necesario, por lo tanto, repensar la relación entre democracia e igualdad social. Ya existen enfoques que enfrentan este desafío, tanto en sus aspectos meto-

dológicos como teóricos. Los intentos posiblemente más relevantes para enriquecer la teoría liberal-democrática con una dimensión socioeconómica se remontan a Amartya Sen y John Rawls. En sus consideraciones económicas sobre el desarrollo, Sen (2003) atribuye la función de garantizar la concreción efectiva del principio de libertad individual a la capacidad de acceder a los recursos económicos (*entitlements*), las oportunidades (*opportunities*) y las competencias sociales (*capabilities*). Según Sen, un sistema político y una cultura democráticos constituyen el marco más propicio para garantizar la distribución de estos derechos de acceso y de oportunidades, que dependen principalmente de los recursos económicos, de las condiciones del intercambio y de los derechos jurídicos formales. Esto implica que la existencia de derechos formales de acceso no alcanza para garantizar que estos se hagan efectivos, lo cual implica reconsiderar la relación entre desigualdad social, participación política y recursos económicos básicos. Al definir en términos de libertades la capacidad de decisión económica, las oportunidades y las competencias, la limitación o ausencia

de estas pueden declararse como una falta de libertad. En suma, las dimensiones socioeconómicas se incluyen entre las variables de análisis de la teoría liberal.

En su filosofía política liberal, Rawls (2002) agrega la dimensión de la «justa igualdad de oportunidades» a los principios de libertad individual e igualdad político-jurídica. Este esfuerzo se basa, al igual que en Sen, en el reconocimiento de que los factores sociales influyen sobre la percepción individual de las oportunidades, pudiendo perpetuar o incluso aumentar la desigualdad social. Por este motivo, es necesario crear instancias de regulación social y democrática que garanticen procedimientos equitativos y justicia en términos de equidad.

Esta ampliación del concepto liberal de democracia mediante la inclusión de factores socioeconómicos inspiró también el debate latinoamericano acerca de la relación entre democracia y desigualdad. El eje de este debate gira alrededor del concepto de ciudadanía, cuyo núcleo liberal de igualdad política se propone enriquecer con otras dimensiones, como la ciudadanía social y cultural. El objetivo de este debate es convertir los derechos políticos formales en oportunidades reales de inclusión social a través de la reapropiación del concepto de ciudadanía, alrededor de cuya definición se desarrolla un conflicto permanente (Cheresky; Dagnino et al.; PNUD 2004b; Sandoval).

Sin embargo, los enfoques de la teoría liberal que intentan incluir factores socioeconómicos en la teoría de la democracia se enfrentan con un problema: parten del concepto de un individuo que busca, en primer lugar, ampliar su libertad. En la teoría liberal, la producción originaria del talento o las competencias individuales se realiza, por lo tanto, fuera de la acción social misma. En consecuencia, la acción social se centra únicamente en las formas de promover estas competencias, no en su génesis. Con eso el incremento de la igualdad de oportunidades (*enabling*) garantiza una mayor justicia social, sin entrar en conflicto con el principio liberal de libertad.

Así, la teoría liberal carece de una concepción acerca del poder del colectivo y las estructuras sociales para definir los hábitos, competencias, acciones y preferencias de los actores. Ignora totalmente un hallazgo sociológico básico: las acciones individuales, al igual que el desarrollo de los talentos, las competencias y hasta los estilos de vida, aunque no son definidos exclusivamente por el contexto social, sí se encuentran fuertemente condicionados por él. Por lo tanto, la reducción efectiva de la desigualdad debería producirse no a través de posibilidades individuales o de la democratización en el acceso, sino mediante la promoción económica y el empoderamiento de las comunidades más pobres y los sectores subalternos.

La concentración de la teoría liberal en la idea de individuo revela también la debilidad del debate sobre la ciudadanía. En realidad, reclamar los derechos ciudadanos y luchar por una mayor participación requiere contar con ciertos recursos. Pero los individuos menos favorecidos cuentan con menos recursos. En ese sentido, se les plantea una exigencia desmesurada. Por este motivo, la ciudadanía participativa solo está al alcance de aquellos ciudadanos que están en condiciones de reclamar sus derechos legalmente si fuera necesario. Por lo tanto, el debate sobre la ciudadanía carece de una concepción de la desigualdad social, a pesar de hacer de su disminución su principal bandera.

La integración de los aspectos socioeconómicos a la teoría de la democracia no se logrará ampliando los enfoques existentes, sino repensando la democracia ■

En síntesis, la integración de los aspectos socioeconómicos a la teoría de la democracia no se logrará ampliando los enfoques existentes, sino repensando la democracia. En última instancia, se debería tratar de avanzar en una convergencia entre la tradición liberal y otras teorías de la democracia. Esto no implica desconocer los aportes de la tradición liberal. A partir de una mirada a las experiencias autoritarias del nazismo y el socialismo soviético, pero también de las dictaduras militares latinoamericanas, se deben celebrar y defender los límites que la teoría liberal traza entre lo público y lo privado. Lo que habría que revisar y redefinir constantemente son las líneas de demarcación definidas por el liberalismo.

Para garantizar un proceso democrático y estimular el diálogo, es necesario no solo que todos los sectores interesados en participar estén en igualdad de condiciones político-jurídicas, sino también que dispongan de los mismos recursos. Para eso resulta indispensable la promoción material e intelectual de las comunidades y los sectores subalternos, los grupos sociales más desfavorecidos, con menor capacidad para defender sus intereses. Solo así se podrá ayudar a neutralizar los efectos de las asimetrías de poder existentes (Cohen). De esa manera, la participación democrática se vincula a la redistribución de recursos como forma de garantizar la participación equitativa de todos; según la definición de Nancy Fraser y Axel Honneth (2006), la paridad participativa en el proceso de decisión.

En esta concepción, la democracia se define como un sistema político que garantiza no solamente la igualdad político-jurídica, sino también la inclusión social de los ciudadanos. Esto garantiza, además de la validez formal de los derechos básicos de libertad, el derecho a su concreción efectiva. Esto implica no

asumir la igualdad entre los hombres como un hecho, sino como un objetivo y un mandato del Estado democráticamente legitimado. Supone también el reconocimiento de que el orden social que fundamenta esta democracia no es capaz de lograr por sí solo los niveles de justicia necesarios y que debe, por lo tanto, ser modificado. Se trata, en suma, de una «democracia social», que no tiene un carácter puramente correctivo sobre el sistema existente, sino que dispone de un importante potencial para realizar reformas destinadas a modificar los fundamentos básicos del orden social.

Probablemente los actores políticos y económicos más poderosos sean conscientes de esta conclusión. Por lo tanto, la persistencia de la desigualdad social, en el marco de regímenes liberal-democráticos, podría explicarse como parte de una estrategia para conservar el poder e impedir el paso de la democracia liberal a la democracia social. Es posible encontrar indicios en este sentido en múltiples estudios que demuestran cómo las elites latinoamericanas consiguen defender sus privilegios; por ejemplo, mediante las limitaciones en el acceso al derecho de elección, a la tierra o a la educación (Huber et al.; Acemoglu/Robinson). El objetivo de estos procesos de exclusión, como plantea Weber, sería mantener limitada la cantidad de competidores por oportunidades específicas, bienes y recursos, para garantizar así el sometimiento de determinados sectores sociales. Estas restricciones parciales se dan en ámbitos situados antes de las instituciones democráticas, como la educación y la economía, y generan «disparidades participativas» que, a su vez, consolidan y amplían las estructuras de desigualdad existentes (Wehr 2007).

De esta conclusión se derivan dos interrogantes. En primer lugar, ¿cómo se construyen políticamente estos procesos de exclusión en los ámbitos determinantes para mantener la desigualdad, por ejemplo en el sistema impositivo, la educación, los sistemas de seguridad social y las relaciones de trabajo? Esto implica preguntarse cómo logran evadir el control de los mecanismos democráticos existentes. Para responder a este interrogante, deberán observarse con mayor atención las instituciones no democráticas dentro del mismo Estado democrático (Hagopian/Mainwaring). Se trata de instituciones que no resultan visibles para la teoría de la transición, pero que penetran los regímenes políticos democráticos mediante sistemas informales de poder y normas, contrariando e impidiendo la participación política, definiendo modelos no transparentes y con frecuencia socialmente excluyentes, sustentados en la corrupción, el clientelismo y el nepotismo, que suelen tornarse endémicos en regímenes políticos con una importante desigualdad social.

De ahí se desprende el segundo interrogante: ¿cuáles son los actores y sectores sociales que promueven estas políticas de exclusión para preservar sus intereses particulares? En la teoría de la democracia, el análisis se centra principalmente en dos grupos de actores: las elites intelectuales y políticas identificadas como corporaciones, partidos, etc., y las elites funcionales, consideradas representantes racionales de determinados subsistemas sociales (Birle et al.). A veces se suelen incluir en los análisis a los grupos sociales subalternos, como movimientos sociales u organizaciones de la sociedad civil. Pero hasta ahora no existen estudios sistemáticos sobre las principales elites de poder y su capacidad de veto. Y también resulta llamativa la escasez de investigaciones sobre el sector social que se podría definir como «elite patrimonial», a pesar de que su peso social es evidente, ya que en las últimas décadas logró evitar todas las políticas de redistribución, independientemente de los regímenes políticos y económicos imperantes (Acemoglu/Robinson; De Ferranti et al.).

Saber quiénes impiden, y a través de cuáles mecanismos de exclusión, la ampliación de la democracia social y, con ella, la reducción de la desigualdad, aportaría conclusiones importantes para la teoría de la democracia y probablemente para la práctica política. Y no solamente en América Latina. ☒

Bibliografía

- Acemoglu, Daron y James Robinson: *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge University Press, Nueva York, 2005.
- Ackerman, John M.: «Democratización. Pasado, presente y futuro» en *Perfiles Latinoamericanos* vol. 14 Nº 28, 2006, pp. 117-157.
- Aibar Gaete, Julio (ed.): *Vox populi. Populismo y democracia en Latinoamérica*, Flacso, México, D.F., 2007.
- Alcántara Saez, Manuel y Flavia Freidenberg (eds.): *Partidos políticos de América Latina. Países andinos*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2001.
- Álvarez, Sonia E. et al. (eds.): *Cultures of Politics/Politics of Culture: Re-Visioning Latin-American Social Movements*, Westview Press, Boulder, 1998.
- Arditi, Benjamin: «Populism as an Internal Periphery of Democratic Politics» en Francisco Panizza (ed.): *Populism and The Mirror of Democracy*, Verso, Londres, 2005.
- Banco Mundial: *Poverty Reduction and Growth. From Vicious to Virtuous Circles*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2006.
- Birle, Peter, Wilhelm Hofmeister, Günther Maihold y Barbara Potthast (eds.): *Elites en América Latina*, Iberoamericana / Vervuert, Fráncfort-Madrid, 2007.
- Boeckh, Andreas: «The Painful Transition of a Rentier State. Globalization and Neopopulist Regression in Venezuela» en Harald Barrios, Martin Beck, Andreas Boeckh y Klaus Segbers (eds.): *Resistance to Globalization. Political Struggle and Cultural Resilience in the Middle East, Russia, and Latin America*, Lit Verlag, Münster, 2003.
- BTI: *Bertelsmann Transformation Index 2006. Political Management in International Comparison*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2005.
- BTI: *Bertelsmann Transformation Index 2008. Political Management in International Comparison*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2007.
- Burchardt, Hans-Jürgen: *Tiempos de cambio. Repensar América Latina*, Fundación Heinrich Böll, San Salvador, 2006.
- Carothers, Thomas: «The End of the Transition Paradigm» en *Journal of Democracy* vol. 13 Nº 1, 2002a, pp. 5-21.

- Carothers, Thomas: «Debating the Transition Paradigm. A Reply to my Critics» en *Journal of Democracy* vol. 13 N° 3, 2002b, pp. 33-38.
- Carreras, Sandra: «Quince años en el laberinto democrático» en *Nueva Sociedad* N° 160, 1999, pp. 29-46, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/2751_1.pdf>.
- Comisión Económica para América Latina (Cepal): *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Cepal, Santiago de Chile, 2006.
- Comisión Económica para América Latina (Cepal): *Panorama Social de América Latina 2007*, Cepal, Santiago de Chile, 2007.
- Cheresky, Isidoro: *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Miño y Dávila, Buenos Aires, 2006.
- Cohen, Rogers: *Associations and Democracy*, The Real Utopias Project vol. 1, Verso, Londres, 1995.
- Collier, David y Steven Levitsky: «Democracy with Adjectives. Finding Conceptual Order in Recent Comparative Research», Universidad de California, Berkeley, 1995, mimeo.
- Collier, David y Steven Levitsky: «Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research» en *World Politics* vol. 49 N° 3, 1997, pp. 430-451.
- Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (eds.): *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 2006.
- Dahl, Robert A.: *Polyarchy. Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven-Londres, 1971.
- Dahl, Robert A.: *Democracy and its Crisis*, Yale University Press, New Haven-Londres, 1989.
- De Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Francisco H.G. Ferreira y Michael Walton: *Inequality in Latin America: Breaking with History?*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2004.
- Evans, Peter B.: *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformations*, Princeton University Press, Princeton, 1995.
- Fraser, Nancy y Axel Honneth: *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*, Morata, Madrid, 2006.
- Garretón, Manuel A.: *La faz sumergida del iceberg. Estudios sobre la transformación cultural*, Cesoc / LOM, Santiago de Chile, 1994.
- Glade, William: «The Complementarity of Economic Restructuring and Rebuilding the State in Latin America» en Luiz Carlos Bresser-Pereira y Peter Spink: *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, Lynne Rienner, Boulder, 1999.
- Hagopian, Frances y Scott Mainwaring (eds.): *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Harvey, David: *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- Hyman, Gerald: «Debating the Transition Paradigm: Tilting at Straw Man» en *Journal of Democracy* vol. 13 N° 3, 2002, pp. 26-32.
- Huber, Evelyn, François Nielsen, Jenny Pribble y John D. Stephens: «Politics and Inequality in Latin America and the Caribbean» en *American Sociological Review* vol. 71 N° 6, 12/2006, pp. 943-963.
- Krischke, Paolo J.: «Problems in the Study of Democratization in Latin America: Regime Analysis vs. Cultural Studies» en *International Sociology* vol. 15 N° 1, 2000, pp. 107-125.
- Linz, Juan y Alfred C. Stepan: *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996.
- Lynn Karl, Terry: «Dilemmas of Democratization in Latin America» en Roderic A. Camp: *Democracy in Latin America: Patterns and Cycles*, Jaguar, Wilmington, 1996.
- Madrid, Raúl L.: «Indigenous Parties and Democracy in Latin America» en *Latin American Politics & Society* vol. 47 N° 4, 2005, pp. 161-179.
- Mainwaring, Scott: «The Crisis of Representation in the Andes» en *Journal of Democracy* vol. 17 N° 3, 2006, pp. 13-27.
- Merkel, Wolfgang, Hans-Jürgen Puhle, Aurel Croissant, Claudia Eicher y Peter Thiery (eds.): *Defekte Demokratien 1. Theorien und Probleme*, Taschenbuch, Opladen, 2003.
- Merkel, Wolfgang, Hans-Jürgen Puhle, Aurel Croissant y Peter Thiery (eds.): *Defekte Demokratien 2. Defekte Demokratien in Osteuropa, Ostasien und Lateinamerika*, Taschenbuch, Opladen, 2006.
- Munck, Geraldo: *Disaggregating Political Regime: Conceptual Issues in the Study of Democratization*, Working Paper N° 228, Kellogg Institute, 1996.
- Nodia, Ghia: «Debating the Transition Paradigm: The Democratic Path» en *Journal of Democracy* vol. 13 N° 3, 2002, pp. 13-19.
- O'Donnell, Guillermo: «Delegative Democracy» en *Journal of Democracy* N° 5, 1994, pp. 55-70.
- O'Donnell, Guillermo: *Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America*, trabajo presentado en el Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), Chicago, septiembre de 1998a, disponible en <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lasa98/O'Donnell.pdf>>.

- O'Donnell, Guillermo: «Poverty and Inequality in Latin America: Some Political Reflections» en Victor E. Tokman, y G. O'Donnell (eds.): *Poverty and Inequality in Latin America. Issues and New Challenges*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1998b.
- O'Donnell, Guillermo: *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1999a.
- O'Donnell, Guillermo: «Horizontal Accountability and New Polyarchies» en Andreas Schedler, Larry Diamond y Mark Plattner (eds.): *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Boulder-Londres, 1999b.
- O'Donnell, Guillermo: «Debating the Transition Paradigm: In Partial Defense of an Evanescent 'Paradigm'» en *Journal of Democracy* vol. 13 Nº 3, 2002, pp. 6-12.
- O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullell y Osvaldo M. Iazzetta (eds.): *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 2004.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz: *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*, Temas, Buenos Aires, 2002.
- Petras, James y Henry Veltmeyer: *The Dynamics of Social Change in Latin America*, MacMillan, Londres, 2000.
- Plattner, Marc F.: «Liberalism and Democracy: Can't have One Without the Other» en *Foreign Affairs* vol. 77 Nº 2, 1997, pp. 171-180.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar / Altea / Alfaguara / Taurus, Buenos Aires, 2004a.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, Aguilar / Altea / Alfaguara / Taurus, Buenos Aires, 2004b.
- Portes, Alejandro y Kelly Hoffmann: *Las estructuras de clase en América Latina. Composición y cambios durante la época neoliberal*, documento de trabajo, Cepal, Santiago de Chile, 2003.
- Przeworski, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin: *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- Rawls, John: *La justicia como equidad. Una reformulación*, Paidós Ibérica, Barcelona, 2002.
- Ruiz Murrieta, Julio: «Democracia y participación política de los pueblos indígenas en América Latina», *Documentos de debate* Nº 67, Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST), París, 2003, disponible en <unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129780s.pdf>.
- Sandoval, Luis Ortiz: «Democracia sin ciudadanos: crítica de la teoría de la transición» en *Perfiles Latinoamericanos* vol. 14 Nº 28, 2006, pp. 263-277.
- Schedler, Andreas: «What is Democratic Consolidation?» en *Journal of Democracy* vol. 9 Nº 2, 1998, pp. 91-107.
- Schedler, Andreas: «Conceptualizing Accountability» en Andreas Schedler, Larry Diamond y Mark Plattner (eds.): *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Boulder-Londres, 1999.
- Schumpeter, Joseph: *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Harper, Nueva York, 1942.
- Sen, Amartya Kumar: *Sobre ética y economía*, Alianza, Madrid, 2003.
- Van Cott, Donna Lee: «Building Inclusive Democracies: Indigenous Peoples and Ethnic Minorities in Latin America» en *Democratization* vol. 12 Nº 5, 2005, pp. 820-837.
- Vilas, Carlos M.: «La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares» en *Nueva Sociedad* Nº 197, 4-5/2005, pp. 84-99, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3261_1.pdf>.
- Wehr, Ingrid: «Die theoretische Aufarbeitung des Third Waves Blues in Lateinamerika: Bringing the Citizen Back In» en Hubertus Buchstein et al. (eds.): *Postdemokratie. Ein neuer Diskurs?, Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* Nº 4, 4/2006, pp. 58-71.
- Wehr, Ingrid: «Decentering Citizenship: A Genealogical Attempt to Construct a Sociology of Citizenship through Latin American Lenses», trabajo presentado en el XXVII Congreso de la Latin American Studies Association (LASA) 2007: «After the Washington Consensus: Collaborative Scholarship for a New America», 5 al 8 de septiembre de 2007, Montreal.
- Weyland, Kurt: «Populism in the Age of Neo-Liberalism» en Michael L. Conniff (ed.): *Populism in Latin America*, University of Alabama Press, Tuscaloosa-Londres, 1999.
- Wollack, Kenneth: «Debating the Transition Paradigm: Retaining the Human Dimension» en *Journal of Democracy* vol. 13 Nº 3, 2002, pp. 20-25.
- Yashar, Deborah J.: «Democracy, Indigenous Movements, and the Postliberal Challenge in Latin America» en *World Politics* vol. 52 Nº 1, 1999, pp. 76-104.

Más allá de la focalización

Política social y desarrollo en México

Las políticas sociales focalizadas reemplazaron el viejo esquema desarrollista de incorporación y ascenso social mediante la creación de trabajo y la construcción de servicios universales. A 20 años del comienzo de su implementación, una generación de mexicanos ha nacido y crecido bajo este nuevo modelo, que hoy exige una revisión urgente. El artículo sostiene que las políticas focalizadas, aunque útiles para atacar los aspectos más básicos de la pobreza, no han logrado una incorporación social masiva, debido al mediocre crecimiento económico y las nuevas condiciones del mercado de trabajo. Es necesario, por lo tanto, inscribir el debate sobre los programas sociales en el marco más amplio de una reflexión que resitúe la cuestión del desarrollo en el centro de la agenda política.

ROLANDO CORDERA

■ Desarrollismo y justicia social

En las décadas posteriores a la Revolución Mexicana, los gobiernos exploraron rutas de reivindicación social basadas en diferentes estrategias de redistribución de la riqueza y el poder, en particular mediante la reforma agraria y el apoyo a la organización de los trabajadores asalariados, cuyos derechos laborales fueron puestos bajo la tutela más o menos directa del Estado. Como

Rolando Cordera: profesor emérito de la Facultad de Economía y coordinador del Seminario Universitario de la Cuestión Social en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Palabras claves: desarrollo, pobreza, desigualdad, políticas sociales focalizadas, México.

Nota: este artículo contó con la colaboración de Camilo Flores y Alberto Castro.

se sabe, esta vía de reforma estructural redistributiva hacia abajo llegó a su clímax durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, cuando el reparto de tierras alcanzó su punto máximo y la organización sindical garantizó el incremento de los salarios y el derecho de huelga. De esa manera, se delineó una alianza política con los grupos dirigentes que funcionó como base de la coalición política que articularía el desarrollo económico y social posterior.

Durante la Segunda Guerra, y desde luego una vez iniciada la posguerra, se buscó acompasar el ritmo de crecimiento económico mediante intervenciones de compensación y promoción social que fueran compatibles con la prioridad otorgada a la industrialización y la acumulación capitalista. Aquellos derechos que más tarde se conocerían como «derechos sociales del pueblo mexicano» podrían ir concretándose solo con el paso del tiempo y siempre sustentados en –a la vez que dependientes de– el crecimiento de la economía.

Pero no se trataba de un economicismo lineal. Con la creación en 1943 del Instituto Mexicano del Seguro Social, hoy el principal sistema de seguridad social del país, y décadas después con la inauguración del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, junto con otros organismos públicos orientados a apoyar a los grupos sociales más débiles, se pretendía construir interfaces que comunicaran productivamente –virtuosamente, dirían los discursos oficiales– la etapa de desarrollo económico basada en la industrialización con los compromisos históricos del Estado surgido de la Revolución Mexicana.

Por lustros, el crecimiento alto y sostenido de la economía, sumado a la prolongación de las políticas de cambio estructural inauguradas por Cárdenas, logró darle visos de realidad en el horizonte a esta fórmula, cuyo objetivo consistía en ampliar y fortalecer el desarrollismo industrializador mediante la ampliación de la base social del régimen, gracias a la elevación sostenida de los niveles generales de vida. Con el empleo urbano industrial en alza, las instituciones de seguridad social tendrían garantizada su reproducción ampliada. La justicia social, entendida como un proceso de redistribución de ingresos, riqueza y capacidades, podía ser exhibida como un desafío realizable.

Aunque el crecimiento demográfico trajo consigo nuevas y adicionales presiones sobre los fondos públicos, al menos hasta el final de los 60 la combinación de alto crecimiento con creación de empleo y extensión de la seguridad social, junto con la sólida infraestructura desarrollada en el campo, lograron sostener la política social iniciada en los 40. A fines de los 60 comenzaron a detectarse grietas en la capacidad de la economía urbana e industrial para



generar los empleos requeridos, al tiempo que los nuevos puestos de trabajo empezaron a manifestar crecientes desigualdades. En el marco de un nuevo ciclo económico internacional, reapareció la inflación, los equilibrios del desarrollo estabilizador empezaron a peligrar y la desigualdad, hasta entonces oculta tras la expansión económica y del empleo, dio lugar a los primeros reclamos distributivos importantes, que anunciarían la necesidad de revisiones más o menos profundas en la arquitectura institucional de la política social y, más ampliamente, en el desarrollo político.

La economía, que hasta entonces había alimentado certezas y expectativas, ya no parecía capaz de insertarse sin dolor en los nuevos mundos que surgían de las crisis financieras, petroleras y de estanflación que asolaron los 70. La estrategia de mantener el ritmo de crecimiento gracias a un endeudamiento externo cada vez mayor se hacía insostenible. La utopía salarial perdía su lugar frente a los primeros brotes de una nueva marginalidad urbana, mientras que en el campo se vivían tiempos de estancamiento productivo, agravado por la imposibilidad de seguir desarrollando la infraestructura rural y las crecientes dificultades para insertarse en la sociedad urbana industrial, lo que luego se volvería un lugar común de la vida mexicana: la dureza e inclemencia para concretar el «derecho a la ciudad» que prometía la modernización.

Con las crisis de los 80, la exitosa fórmula se vuelve leyenda negra. Las tremendas caídas en el crecimiento y el nivel de actividad propiciaron una explosión de la informalidad laboral como mecanismo de compensación de la adversidad ocupacional y las reducciones del salario real. El panorama social, sobre todo en las ciudades, muta velozmente: la pobreza se masifica y se urbaniza. Desde entonces, sin dejar atrás el desequilibrio clásico entre campo y ciudad, la cuestión social mexicana cambia de piel, tendencia que se refuerza con las transformaciones demográficas que hacen que México deje de ser un país de niños para convertirse en una nación de jóvenes adultos. Este cambio, que genera una tasa de dependencia¹ de 0,56, implica que el mercado laboral debe absorber un millón de jóvenes al año, con todo lo que ello implica en términos de necesidad de empleo, capacitación, acceso a la educación superior, seguridad en la salud y las pensiones.

En este contexto de crisis del desarrollo, la búsqueda de una nueva pauta para crecer y distribuir asume el código neoliberal y el Consenso de Washington.

1. Población menor de 15 años y mayor de 64 en relación con el resto de la población que se asume está en edad de ser productiva.

La política social se desprende de su discurso de justicia y garantías universales y, sometida por la emergencia fiscal, se ve avasallada por los nuevos criterios de asignación de recursos públicos. Secularmente subordinada a la política económica, la política social queda relegada a los márgenes de la acción pública.

■ La focalización

En las últimas dos décadas, la agenda social se ha replanteado como parte de una concepción más general sobre el papel del Estado en la economía y la sociedad. En un primer momento, marcado por las grandes crisis de los 80 y 90, el combate a la pobreza se impuso como la gran prioridad de la política social, desvinculándose del tema de la distribución del ingreso y el crecimiento económico. Puede decirse que este tiempo aún no ha terminado, a pesar de la evidencia y la urgencia por un cambio de rumbo.

En este periodo, la crítica se centró en los enfoques anteriores de superación de la pobreza, basados en la incorporación al mercado laboral y la búsqueda de una mejora en la distribución del ingreso, e incluso la movilización controlada de los grupos sociales pobres, como fue el caso del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) lanzado en 1988. El énfasis se trasladó a los programas de transferencias directas a los pobres, con el argumento de que se ganaría eficiencia en el gasto y transparencia en la política. Estos programas fueron evolucionando con el tiempo y lograron incluir componentes de educación y salud que, supuestamente, deberían contribuir a generar capacidades que faciliten y potencien la inserción productiva de las personas.

Entre un programa social y otro (Pronasol en 1988, Progresá en 1996, Oportunidades en 2000), una generación de mexicanos ha nacido y crecido. Pero las esta-

dísticas demuestran que la transmisión intergeneracional de la pobreza, el objetivo principal por vencer, sigue marcando la pauta de las relaciones sociales, reproduciendo los patrones de exclusión y limitando las expectativas de prosperidad de un amplio sector de la población, con el agravante de que el fenómeno se ha vuelto cada vez más urbano.

Entre un programa social y otro, una generación de mexicanos ha nacido y crecido. Pero las estadísticas demuestran que la transmisión intergeneracional de la pobreza sigue marcando la pauta de las relaciones sociales ■

El círculo de los programas sociales, a 20 años del comienzo de su implementación, se ha cerrado, por lo que se debe emprender una revisión profunda de la relación entre pobreza, distribución y crecimiento. El contexto es muy distinto al de la crisis de la deuda de los 80. Pero la pobreza persiste. Como recuerda el escritor Tito Monterroso, «lo único verdaderamente súper real en México es la desigualdad social, la miseria en que vive la inmensa mayoría de los mexicanos»².

■ Más allá de la focalización

Es preciso, antes que nada, asumir la complejidad que implican tanto las políticas sociales como su objetivo, la pobreza de masas. La simplicidad buscada mediante la focalización generó resultados no deseados ni lineales, como lo muestran las diferentes evaluaciones realizadas, las voces y los reclamos de los pobres y las lecciones que pueden extraerse al ubicar al tema en marcos más amplios de reflexión. Uno de ellos, difícil pero inevitable pues tiene que ver con las vinculaciones y contradicciones entre desigualdad, pobreza y democracia, es el del capital social.

Las limitaciones de las políticas focalizadas de combate a la pobreza, desvinculadas de estrategias de fomento económico y desarrollo regional, están a la vista. La mejora alcanzada en los niveles de salud y educación se traduce, en ausencia de oportunidades de empleo bien remunerado, en frustración social y crecientes presiones migratorias, con las consiguientes tensiones que esto genera. Más aún: no parece precipitado afirmar que, en condiciones de crecimiento bajo o mediocre como las que han prevalecido en el último cuarto de siglo, el capital humano forjado mediante las políticas focalizadas encara una suerte de deterioro precoz, que repercute sobre el conjunto de comunidades y familias originalmente beneficiadas. La pérdida de expectativas contamina regiones y grupos sociales enteros.

La evidencia acerca de la reproducción de la pobreza y la ausencia de oportunidades constituye un argumento *prima facie* a favor de inscribir, una vez más, la discusión sobre el tema en el contexto de una reflexión sobre el desarrollo en su sentido más amplio, que combine las dimensiones económica, social y cultural y que se haga cargo de que la globalización, pese a las tensiones y restricciones que genera, ofrece también una oportunidad única para

2. Augusto Monterroso: *Monterroso por sí mismo*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes / Alfaguara, México, D.F., 2003, p. 60.

acortar las distancias que nos separan en todos los sentidos. Como sabemos, estas oportunidades no podrán aprovecharse sin una estrategia nacional que promueva el crecimiento y, a la vez, tienda a reforzar la cohesión social, o a recuperarla. Sin esta pareja de promoción económica y construcción social, resulta difícil, si no imposible, acceder al banquete de la globalización. Solo una visión de largo plazo para el crecimiento, junto con compromisos políticos de amplio espectro para superar la pobreza y disminuir la desigualdad, puede crear un clima de entendimientos sociales y reformas institucionales y de estructura que «produzcan» tiempo y le den al conflicto social y político, que es inherente a los procesos de cambio profundo, una perspectiva de concertación de mediano y largo plazo.

En este sentido, la Comisión Económica para América Latina (Cepal) propone blindar

el gasto social para mantenerlo a salvo de las oscilaciones del ciclo económico, de modo que los avances generados durante periodos de crecimiento no se disuelvan en los momentos de *shock* externo o desequilibrio inminente. Se requiere, por lo tanto, desvincular la política social de las fases descendentes del ciclo económico y afirmar una relación cada vez más estrecha con el crecimiento económico general. Hoy sabemos que la pobreza no se elimina con el simple crecimiento económico. Pero también sabemos que, en sociedades más o menos abiertas al mundo y con mercados consolidados o en expansión, sin un crecimiento alto y sostenido es muy difícil construir la ecuación básica entre distribución y acumulación que demanda un desarrollo sostenido y modernizador. Y en medio de estas exigencias se ubican las políticas para el desarrollo social, donde se resuelven día a día el conflicto distributivo y la asignación de los recursos públicos. En otras palabras: para tener éxito en la superación de la pobreza, las políticas focalizadas requieren un crecimiento económico favorable que permita integrar a los sectores más pobres a los modernos circuitos de producción y de consumo, ya sea mediante empleos bien remunerados o a través de un acceso real al crédito y la generación de un patrimonio reproducible.

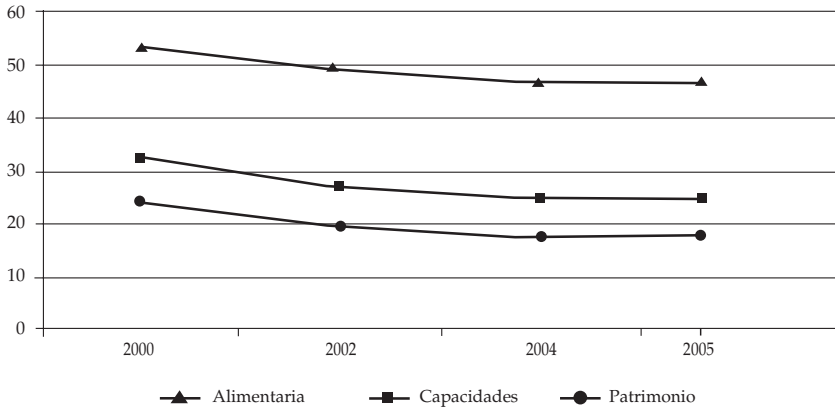
La Cepal propone blindar el gasto social para mantenerlo a salvo de las oscilaciones del ciclo económico, de modo que los avances generados durante periodos de crecimiento no se disuelvan en los momentos de *shock* externo ■

En el caso de México, el éxito relativo alcanzado por los programas focalizados no alcanzó por sí solo para superar la pobreza, al menos por tres razones.

La primera es que, si se mantiene estable la tendencia de los últimos años³, llevará 22 años superar la pobreza extrema (alimentaria) y 78 erradicar cualquier tipo de pobreza, como ilustra el gráfico. Y esto, suponiendo que no haya crisis económicas u otras contingencias que nos alejen de la meta.

Gráfico

México: porcentaje de personas pobres sobre el total de población nacional, 2000-2005



Fuente: elaboración propia sobre la base de cifras del Comité Técnico de Medición de la Pobreza.

El segundo motivo por el cual los programas focalizados no alcanzarán para resolver el problema de la pobreza es la existencia, reconocida por todos los especialistas, de un núcleo de pobreza extrema irreductible que requiere medidas adicionales. Finalmente, el éxito relativo de los programas focalizados, sin una estrategia de desarrollo que genere oportunidades productivas para una población más saludable y mejor calificada como resultado de esos mismos programas, provoca presiones sobre el mercado laboral que se resuelven por vía de la migración interna y externa, fundamentalmente hacia Estados Unidos. Esto genera efectos ambiguos

3. Una reducción de 154.000 pobres alimentarios y de 128.000 pobres patrimoniales por año (promedio durante el sexenio de Vicente Fox).

sobre la cohesión social y la reproducción de la pobreza en las zonas más marginadas y menos dotadas de infraestructura.

■ El capital social y sus problemas

El carácter problemático de las políticas focalizadas también puede apreciarse al analizar sus efectos sobre la cohesión social. En sus reflexiones sobre el capital social y sus usos, Kenneth Arrow se pregunta si el mercado y la institucionalización de las relaciones sociales no destruyen la potencial contribución a la eficiencia que las asociaciones representan⁴. Arrow aborda el problema partiendo de la idea de que estas redes sociales se forman sin un propósito de beneficio económico, pero proveen (aunque no garantizan) una compensación a las fallas del mercado, mientras estas relaciones se basen en la confianza y en la participación genuina.

En otras palabras, esto significa incorporar a la política de desarrollo conceptos de cooperación que tienden a reducir las tensiones y la incertidumbre, como parte del tejido social. El capital social refuerza la sinergia y la capacidad cooperativa, estimula la estabilidad social y fomenta el aprovechamiento comunitario de los recursos. Las normas de reciprocidad que propicia la participación trascienden los conflictos. Los arreglos institucionales horizontales consolidan esta capacidad cooperativa de generación de redes de confianza y equidad social. Y lo mismo ocurre en sentido inverso: la pobreza y la concentración del ingreso y las oportunidades propician la desconfianza y generan inestabilidad.

El capital social, además, puede producir un efecto disuasivo del comportamiento depredador por parte de las empresas, de los individuos y del propio Estado. Sin embargo, no siempre genera resultados positivos. Puede contravenir propósitos ecológicos, puede también frenar proyectos que, aunque implican altos costos sociales en el corto plazo, se compensan con beneficios sociales en el mediano o en el largo plazo; y puede utilizarse para obtener beneficios privados y políticos abusando de las fallas de acceso a la información por parte de la comunidad. Todo esto tiende a destruir el mismo capital social y debilitar la confianza mutua. También puede ocurrir que el poder se distribuya desigualmente dentro de las organizaciones, lo cual genera relaciones paternalistas y prácticas clientelares. Sin embargo, estas desviaciones pueden corregirse mediante la instrumentación de programas sociales que contemplen

4. Kenneth Arrow: «Observations on Social Capital» en Partha Dasgupta e Ismail Serageldin (eds.): *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999.

mecanismos de participación social que garanticen información adecuada y resulten transparentes para sus beneficiarios.

La idea del capital social ha sido ampliamente aceptada porque, entre otras cosas, no entra en contradicción con el concepto hoy dominante de Estado instrumental, a la vez que parece impulsar una progresiva democratización de la toma de decisiones. Al incorporarla a la discusión operativa, esta noción refuerza la idea de que la focalización de las políticas sociales, por sí sola, no genera integración social. Pero aquí empieza apenas el difícil camino de su uso.

Cuando las organizaciones sociales son absorbidas por programas y políticas en los cuales la estructura de poder es vertical, la relación de confianza se desvanece, diluida por una dinámica más cercana al mercado, motivada por factores económicos. Por lo tanto, la eficiencia económica de estas redes sociales aumenta si se basan en motivaciones no económicas, como la solidaridad y la identidad comunitaria. Pero esto no puede establecerse por decreto. Por eso es necesario garantizar una participación equitativa, para no mermar la confianza que genera este sentido de pertenencia, sin el cual se destruye el eje de las relaciones sociales preexistentes. El principio de interdependencia adquiere, en esta perspectiva, un valor estratégico para la conservación y reproducción de los programas sociales.

Como se ha señalado, existe el riesgo de que el capital social sea manipulado con fines políticos o en beneficio de intereses particulares, por lo que la transparencia y los mecanismos de acceso a la información tienen un papel impor-

La focalización de ciertos programas, en particular aquellos orientados a la superación de la pobreza, está ampliamente justificada, pero no puede trasladarse al conjunto de bienes y servicios cuya provisión forma parte de los derechos sociales fundamentales ■

tante en los programas sociales. Los canales de información pueden dotar de eficiencia a estos programas, difundiendo su existencia a los posibles beneficiarios que carecen de otros medios para conocer sus características, requisitos y beneficios. De esta forma se compensan las deficiencias de la focalización.

La focalización de ciertos programas, en particular aquellos orientados a la superación de la pobreza, está ampliamente justificada, pero no puede trasladarse al conjunto de bienes y servicios cuya provisión forma parte de los derechos sociales fundamentales.

Dicho de otra forma, la necesidad de focalizar ciertas políticas sociales no solo no supele al Estado de bienestar, sino que no tiene por qué entrar en contradicción con la necesidad de garantizar a todos los ciudadanos un conjunto de beneficios sociales. Las transformaciones que han tenido lugar en los mercados laborales obligan a revisar muchos de los derechos sociales tradicionalmente asociados al empleo formal y garantizar su vinculación a la categoría de ciudadano, lo que implica una mayor responsabilidad del Estado y una mayor capacidad de recaudación.

Las normas comunes y la reciprocidad inherentes a la idea de capital social implican algún nivel de simetría entre aquellos que se comprometen en una relación compartida de largo plazo. No obstante, hay que admitir que los individuos no siempre son conscientes del capital social que construyen. De la misma manera, la confianza y las redes sociales se fortalecen muchas veces de manera inconsciente. Y lo mismo sucede a la inversa: el proceso de destrucción de capital social suele ser inconsciente.

Ordenando los planteos anteriores, Elinor Ostrom⁵ sugiere que existen dos vías por las cuales puede concretarse la construcción de capital social en las políticas sociales. Una es la institucional, donde las reglas de comportamiento, participación y retribución se establecen conscientemente. La desventaja de este modo de reglamentación es que necesariamente requiere de una figura de autoridad que le dé cuerpo a la organización y coordine su actividad, o simplemente que asegure el cumplimiento de las reglas. Esto debilita la simetría en la participación y las decisiones.

La segunda vía, de largo plazo, es resultado de la interacción natural de una colectividad que enfrenta problemas comunes. Con el paso del tiempo y la paulatina acumulación de experiencias, la organización y las normas se generan implícitamente, no necesariamente a través de figuras de autoridad. Esto es lo que Ostrom define como «sistemas de gobierno autoorganizados». La debilidad de esta alternativa es que la tentación y la posibilidad de engaño o abuso por parte de alguno de los participantes es mayor.

Ambas vías pueden combinarse, o influirse mutuamente, siempre y cuando se garanticen los aspectos básicos de equidad y confianza y el acceso a la información. Para ello, debe considerarse la creación de programas de evaluación y

5. Elinor Ostrom: «Social Capital: A Fad or a Fundamental Concept?» en Partha Dasgupta e Ismail Serageldin (eds.): *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999.

La asistencia social impuesta desde afuera, que ignora o soslaya las exigencias y restricciones del capital social, encuentra serias dificultades para mejorar la eficiencia de las políticas sociales ■

impuesta desde afuera, que ignora o soslaya las exigencias y restricciones del capital social, encuentra serias dificultades para mejorar la eficiencia de las políticas sociales. Inversiones en capital humano e infraestructura realizadas de esta forma, basadas en un análisis unidimensional de los costos y beneficios, pueden hacer que los beneficiarios, pertenecientes a una misma comunidad, pierdan de vista el reconocimiento de su mutua dependencia, lo cual solo contribuirá a debilitar las pautas de reciprocidad que se mantenían mientras el problema era visto como un tema conjunto que debía ser enfrentado por todos.

■ Estado y mercado

Las políticas de superación de la pobreza y la desigualdad deberán contemplar un papel renovado del Estado. Esto supone replantear los mecanismos de participación social y explorar formas más eficientes de regulación de los mercados. En ese sentido, es necesario insistir en que los beneficios sobre la eficiencia que supuestamente se obtienen por el libre funcionamiento de los mercados se apoyan en una idea –la competencia perfecta– que, más que una especie en peligro de extinción, es una estructura imaginaria. Desconocer que en la mayoría de los casos prevalecen estructuras de mercado caracterizadas por la competencia imperfecta, que requieren de diversos tipos de regulación estatal, sería negar uno de los factores que explican la insuficiencia de las reformas estructurales para garantizar por sí solas un mayor crecimiento económico.

Lo que debería quedar claro es que los cuellos de botella originados por las estructuras de mercado dominantes reducen la efectividad de los programas sociales y colocan a los pobres, a quienes no deja de pedírseles que se comporten como si fueran actores estelares en la comedia de la competencia perfecta, en una situación de indefensión frente a las estructuras oligopólicas y,

monitoreo, que a la vez sean sensibles o flexibles al cambio drástico de las necesidades y preferencias de los participantes.

Volviendo al tema central de este artículo, hay que insistir en la necesidad de replantear los programas sociales. Se ha comprobado, en muchos casos, que la asistencia social

en términos más cotidianos, frente a usureros, comerciantes voraces y una discriminación tan profunda como frecuente.

Otro factor que ha minado los esfuerzos de los programas sociales es la suposición de que los grandes cambios estructurales y de política económica, como la apertura comercial, se producen en el contexto de una economía homogénea. La consecuencia de esto fue un impacto muy negativo sobre el sector rural. Paradójicamente, al buscar la competencia perfecta en el campo se cayó en una «incompetencia perfecta» que impidió generar las condiciones estructurales mínimas indispensables para generar riqueza por parte de agentes económicos pulverizados en unidades económicas de pequeña escala, casi o totalmente marginados del sistema mercantil, con capacidades y dotaciones mínimas. Esta situación viene de lejos, como fruto amargo de un olvido histórico, lo cual no impidió que muchos de estos productores marginales fuesen, en otros momentos, pilares del desarrollo industrial gracias a la extracción de recursos del campo. En la actualidad, estos actores del campo mexicano no encuentran un lugar en la nueva plataforma productiva y distributiva producida por las reformas estructurales.

Los problemas cotidianos que enfrentan los pobres encuentran su raíz en la concentración de los mercados casi monopsónicos que distorsionan la cadena productiva de lo que estos pequeños agentes económicos producen. Pero lo que parece una losa inmovible es una falla que se ha instalado en el Estado pero que va más allá, a punto tal de contaminar a buena parte de las elites: la exacerbada ideologización y el dogmatismo de los hacedores de políticas y sus exégetas quienes, bajo la bandera de la lucha contra el populismo, han desmantelado la capacidad del Estado para intervenir en mercados concentrados, donde se considera iguales a aquellos que no tienen la capacidad de negociar al tú por tú con el intermediario o el empleador.

Esta curiosa reedición del pensamiento neoclásico es incapaz de resolver los problemas. Es más, dada su posición de poder, contribuye a reproducirlos. Estamos ante un craso error de diagnóstico: la idea de un sistema que funciona bajo los dos grandes teoremas de la economía del bienestar –competencia perfecta y dotaciones iniciales adecuadas– es equivocada. La miopía histórica y la negación de la realidad pueden ser vectores activos y corrosivos que determinan la estructura económica que afecta a los pobres.

En este contexto, el Estado tiene urgentes tareas por emprender: la primera es reconstruir una visión clara sobre el desarrollo económico de México y dejar

atrás la leyenda negra del desarrollo anterior. Insistamos: el país nunca ha crecido ni se ha desarrollado tanto como en las épocas en que el objetivo y los esfuerzos de la política pública se encaminaron al establecimiento de una estrategia centrada en la expansión de la infraestructura física y humana y en el impulso a diversos circuitos de innovación y aprovechamiento de las oportunidades que en ese momento ofrecía la economía internacional. Hubo, por supuesto, excesos y errores. Pero con la perspectiva de 20 años de transitar por el desierto de una globalización sin equidad ni desarrollo, parece necesario recuperar algunas de sus lecciones. México no se inventó en julio de 2000, con la alternancia política, ni se debate entre el pasado y el futuro, sino frente a los fundamentalismos que abruma a los dueños del poder.

■ **Pobreza y desarrollo: la ecuación de la desigualdad**

La superación de la pobreza tiene que inscribirse con claridad en una estrategia de desarrollo. Pero esta, a su vez, debe ser objeto de cuidadosas revisiones que la alejen de la «reformitis» de los últimos tiempos. Salir de la trampa del reformismo ingenuo que alimenta su fe

La superación de la pobreza tiene que inscribirse con claridad en una estrategia de desarrollo.

Pero esta, a su vez, debe ser objeto de cuidadosas revisiones

que la alejen de la «reformitis» de los últimos tiempos ■

en sucesivas generaciones de reformas implica detectar otras fuerzas y relaciones que probablemente expliquen mejor nuestro mediocre desempeño que la ausencia o insuficiencia de mercado.

En especial, por su relación con el tema que nos ocupa, es preciso reconocer la importancia de los procesos

que condicionan o determinan una eficiencia dinámica de nuestros sistemas político-económicos. Junto con la innovación entendida en un sentido amplio, parece indispensable incorporar a la reflexión los temas relativos a la capacidad de crear tejidos productivos efectivamente integrados, como condición no solo de mayor fortaleza ante los vuelcos de la globalización, sino de reducción del dualismo o la heterogeneidad estructural que está en el subsuelo de la desigualdad y la pobreza. De lo que se trata es no solo de superar endógenamente mediante políticas sociales las trampas de la pobreza, sino de inscribir estas en una estrategia destinada a dejar atrás las trampas del bajo crecimiento.

Lo que está en juego, tras casi dos décadas de intervenciones estatales en el mundo de la pobreza, es la capacidad del Estado y la sociedad para procesar

una integración efectiva, sin duda siempre imperfecta, entre la política social y la política económica. Esto implica entender que la lucha contra la pobreza es un componente fundamental de la estrategia de desarrollo. Es en esta perspectiva que las nociones de capital social y cooperación entre actores que mencionamos arriba adquieren un sentido más claro vinculado con la política democrática y el Estado.

Frente a esta exigencia de renovación, es necesario admitir que, en el mundo en general y en México en particular, se vive una nueva subjetividad que obliga a repensar los quehaceres y cometidos de la política. A partir de estas mutaciones del entorno y del individuo, la política debe hacerse cargo de los matices y de los reflejos singulares y colectivos en formación, con el fin de abordar la difícil tarea de crear mecanismos de adopción y adaptación al proceso global, pero manteniendo el arraigo y la identidad propia. La mundialización de la política y la economía y el choque cultural que generan los avances tecnológicos se combinan con un proceso desarticulador, de individualización y despolitización social, que no solo hace peligrar la estabilidad y la legitimidad de las instituciones, polarizando visiones e intereses, sino que desgasta los mecanismos creativos para pensar la política con visión de largo plazo.

De aquí la relevancia de devolverle a la idea de desarrollo económico y social –y también al planeamiento– su dignidad clásica. Al sustituir la noción de objetivos, propia del planeamiento, por la de oportunidades, que refiere más bien al mercado y su inmediatez, la función de la política, y en especial la de la política social, deja de ser entendida como creación de orientaciones de largo plazo, lo que progresivamente va generando deslegitimación y agotamiento. Este debilitamiento de la conducción política equivale a perder la perspectiva que es inherente a todo ejercicio de proyección. Y se impone así un presente continuo que pone en cuestión la idea misma de proporciones y prioridades. Pero aquí y así estamos: perdidos en una transición sin fecha de término y en una globalización inevitable pero carente de rumbo⁶.

Los retos que se plantean son enormes. Superar el malestar *en* la democracia y evitar que se convierta en un malestar *con* la democracia, como advierte el PNUD, no es el menor de ellos⁷. Recuperar la política, porque sin ella no hay

6. Norbert Lechner: *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, LOM, Santiago de Chile, 2002.

7. PNUD: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Aguilar / Altea / Taurus / Alfaguara, Buenos Aires, 2004, disponible en <www.undp.org/spanish/proddal/informeProddal.html>.

proyecto colectivo ni comunidad realmente nacional, es otro desafío fundamental. Devolverle a la justicia social su dignidad clásica de empresa común latinoamericana es obligatorio. Pero podemos unificar todos estos retos en el desafío mayor, histórico, de reasumir la aventura del desarrollo. Como se hizo ayer, cuando se pensaba que apropiarse del futuro para reinventarlo a través del desarrollo y el planeamiento era no solo una «fantasía organizada», en palabras de Celso Furtado, sino una utopía realista que nos convertía a los habitantes del Extremo Occidente en contemporáneos de todos los hombres, como quiso el poeta Octavio Paz.

Esta conclusión no implica un desprecio a los esfuerzos de compensación y asistencia desplegados en estos años, en los cuales se ha redescubierto que nuestra sociedad se encuentra plagada de pobreza, sino advertir, por un lado, sobre la cuestión del tiempo, que transcurre como variable implacable: 20 años solo son nada en el tango. Y, por otro lado, supone contribuir a la elaboración de una convocatoria para dotar de racionalidad política y sentido histórico a la propuesta de que el bien de todos depende de que se pongan por delante la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

En México, pese a los cambios políticos de los últimos años, la cuestión social sigue sin ponerse en el centro de la agenda pública. Renunciar a conocer es el primer paso en una senda que solo puede desembocar en mayores extravíos políticos y sociales. La agenda económica y social está, como siempre, sobrecargada. La necesidad de someterla a una tensión intelectual y política para llegar a un sistema de prioridades ordenadas por la inseguridad social y el desencanto político no solo es clara; debería ser entendida como una condición urgente para la estabilidad política, el entendimiento social y comunitario y la consolidación democrática con la que los mexicanos insisten en estar comprometidos. ☒

Políticas sociales y productivas en un Estado patrimonialista petrolero: Venezuela 1999-2007

En sus primeros años de gobierno, Hugo Chávez desplegó una política social basada en programas focalizados, de corte asistencialista, y en un marco signado por fuertes tensiones políticas e importantes restricciones económicas. Desde 2003, sin embargo, el aumento acelerado de la renta de origen petrolero permitió desarrollar nuevos programas de mayor amplitud –las misiones– e implementados mediante mecanismos extrainstitucionales. Uno de los objetivos del gobierno es articular esta nueva política social con los esfuerzos por consolidar una «economía social» basada en nuevas formas de organización empresarial, como las cooperativas y las empresas de producción social. Este sería el esqueleto de un nuevo modelo de desarrollo. El artículo argumenta que, más allá de su legítimo propósito de dar respuestas al problema de la exclusión, el modelo luce vulnerable, atado cada vez más al Estado patrimonialista petrolero y sin que se perciba ningún cambio significativo en la esencia rentística que caracteriza la economía venezolana.

LEONARDO V. VERA

■ Introducción

La economía venezolana es conocida por su alta dependencia de un recurso exportable cuya estructura de propiedad genera una presencia dominante del Estado. Una creciente evidencia empírica, iniciada por los trabajos de Jeffrey

Leonardo V. Vera: profesor agregado de la Escuela de Economía de la Universidad Central de Venezuela; autor de *Stabilization and Growth in Latin America* (Palgrave, Nueva York, 2000).

Palabras claves: economía, política social, modelo de desarrollo, rentismo, Venezuela.

**Desde mediados de la década
de 1970 hasta principios
del nuevo siglo, el país registró
el mayor retroceso socioeconómico
del subcontinente ■**

Sachs y Andrew Warner (1995 y 2001), ha demostrado que, desde los 70, los modelos de este tipo suelen presentar un desempeño deficiente en materia de crecimiento, pobreza y desigualdad. El caso venezolano coincide con es-

tos hallazgos empíricos. Desde mediados de la década de 1970 hasta principios del nuevo siglo, el país registró el mayor retroceso socioeconómico del subcontinente. En ese periodo, el ingreso per cápita disminuyó 22,5% y la pobreza aumentó 24%. Más aún, Venezuela, que en los 70 estaba lejos del grupo de sociedades más desiguales del subcontinente, registraba a finales de los 90 niveles de desigualdad similares a los del resto de los países latinoamericanos.

Estas circunstancias explican en buena medida el giro político ocurrido en 1998, cuando, avalado por un enorme impulso mayoritario, Hugo Chávez llegó a la Presidencia. En esta perspectiva, Chávez fue elegido con la expectativa de dejar atrás la condición de Venezuela de país petrolero fracasado. Frente a ese desafío, el discurso, así como la gestión pública, especialmente de la política económica y social, evidencian un sesgo marcadamente progresista. Desde sus inicios en el gobierno, Chávez ha intentado marcar distancia con el neoliberalismo imperante en Venezuela desde fines de los 80 y ha levantado casi permanentemente las banderas de un proyecto alternativo que se hace llamar de raíces «bolivarianas».

El aspecto más visible de este proyecto no es la política macroeconómica, sino la política social y de desarrollo hacia los sectores productivos. Es ahí donde el proyecto bolivariano ha llamado más la atención de los analistas, sin que ello signifique que efectivamente existe una comprensión cabal o un entendimiento claro acerca de las restricciones, los giros y las motivaciones que se encuentran detrás de estas políticas, así como tampoco un escrutinio definitivo, o al menos más o menos objetivo, sobre sus resultados¹.

El presente texto intenta una contribución en este sentido. Para ello será necesario distinguir dos periodos durante la presencia de Chávez: uno marcado por los problemas económicos y las dificultades para extender las políticas sociales, y otro en el cual el contexto internacional, la bonanza de recursos y algunos cambios

1. Una interesante polémica, con posiciones muy disímiles sobre el impacto social de las políticas públicas durante la gestión de Chávez, puede verse en Weisbrot (2008) y Rodríguez (2008b).

significativos de la agenda social se entrelazan con la imperiosa necesidad de legitimar políticamente al gobierno. En la primera parte del texto, entonces, analizamos las razones que explican el bajo rendimiento de las políticas sociales y el deterioro progresivo de la gestión de Chávez durante sus primeros años en el poder. En la segunda se identifican los factores claves que explican el giro en la popularidad de Chávez: la creciente renta petrolera y el despliegue de programas sociales amplios. Finalmente, en la última sección se explica la articulación de la agenda de políticas hacia los sectores productivos con los programas sociales y su sumisión al modelo de desarrollo dirigido por el Estado patrimonialista.

■ **Política económica y social 1999-2003: un inicio poco fértil**

Las políticas públicas destinadas a atender las demandas sociales y promover el desarrollo productivo están presentes en el gobierno de Chávez desde 1999. Pero conviene señalar que, en esta primera etapa, quedaron a merced de un clima de confrontación y polarización política cuyos momentos más álgidos fueron la promulgación de la Ley Habilitante en noviembre de 2001, el intento de golpe de Estado en abril de 2002, el paro petrolero de diciembre de 2002 y el referendo revocatorio de agosto de 2004. Esto no debería pasar inadvertido en el análisis: el caso de Venezuela parece demostrar que un proyecto de cambio político, económico e institucional que, como el bolivariano, escoge la vía confrontacional como eje de su gestión, requiere dosis constantes de legitimación si quiere continuar transitando por la ruta democrática.

Esta estrategia de consulta popular y constante legitimación electoral puede lograrse, en los Estados patrimonialistas petroleros, mediante la subordinación del control y el uso de la renta a los objetivos políticos. En un trabajo previo (Vera 2005) hemos señalado que, en un contexto democrático pero de intensa polarización como el de Venezuela, el recurso petrolero adquiere un sentido estratégico para el gobierno, pues su utilización permite mantener su legitimidad de desempeño aun en condiciones de enfrentamiento con otros grupos de interés. Por supuesto, esto genera incentivos que tienden a prolongar la dinámica clientelar y los males ya conocidos del Estado rentístico.

Conviene no obstante precisar que el gobierno de Chávez no se inició en un marco de bonanza petrolera ni, mucho menos, de holgura fiscal. Chávez recibió una situación económica compleja con serias restricciones externas y fiscales. Las reservas internacionales habían caído en cerca de 3.000 millones de dólares en el último año y el déficit fiscal alcanzaba casi 4% del PIB. Parte del problema es atribuible a la caída estrepitosa de los precios del petróleo ocurrida en

1998, que llevó a que el crudo venezolano se cotizara entre 9 y 10 dólares, por debajo del promedio histórico de las últimas tres décadas. Pero aun bajo estas importantes restricciones iniciales, el esfuerzo por reorientar los recursos hacia el área social es evidente. Como se observa en el cuadro 1, tras varios años de estancamiento el gasto social del gobierno central como porcentaje del PIB comenzó a subir, desde el mismo año 1999, a razón de un punto por año, para ubicarse desde 2001 en alrededor de 12%. Este gasto se cubrió mediante endeudamiento interno, a través de la creación de impuestos distorsionantes, como el impuesto al débito bancario, y de otros mecanismos poco ortodoxos, como la extracción de las utilidades cambiarias del Banco Central de Venezuela. El marco político en el que se adoptaron estas medidas estuvo marcado por plebiscitos y elecciones que concluyeron con la aprobación de una nueva Constitución y la relegitimación electoral del gobierno.

Cuadro 1

Venezuela: indicadores económicos fundamentales, 1998-2007

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PIB per cápita (US\$)	3.901,25	4.105,09	4.818,94	4.962,93	3.683,17	3.250,10	4.316,30	5.418,30	6.816,40	8.534,20
Crecimiento del PIB real (%)	0,29	-5,97	3,69	3,39	-8,86	-7,76	18,29	10,32	10,35	8,40
Precio del petróleo (cesta venezolana) US\$/bl	10,57	16,04	25,91	20,21	21,95	25,76	32,88	46,03	56,45	65,18
Ingresos externos petroleros (var. anual)	-33,6%	37,4%	64,4%	-21,0%	-1,0%	2,3%	49,2%	46,5%	21,4%	7,0%
Ingresos externos no petroleros (var. anual)	-0,2%	-23,5%	28,1%	-9,2%	6,6%	-0,9%	30,7%	11,4%	-10,6%	-2,4%
Gasto primario / PIB (%)	18,05	16,45	19,30	22,24	21,52	23,09	22,26	22,97	27,54	nd
Gasto social / PIB (%)	8,22	9,45	11,03	12,12	11,23	12,09	11,79	11,57	13,63	nd
Tasa de inflación (%)	29,91	20,03	13,43	12,28	31,22	27,08	19,18	14,36	16,97	22,46
Índice de salario real	787,57	799,90	831,89	889,54	791,62	652,59	653,30	671,21	705,43	715,15
Tasa de desempleo (%)	11,01	14,51	13,23	12,78	16,17	16,78	13,94	11,35	9,33	7,50
Índice de pobreza	48,98	42,80	41,59	39,10	41,46	54,00	53,07	42,44	33,12	27,46

Fuente: Banco Central de Venezuela, Ministerio de Energía y Petróleo, Ministerio de Finanzas, Instituto Nacional de Estadísticas y cálculos propios.

Los primeros pasos de la política social pusieron en evidencia el fuerte contraste entre los principios incluidos en el Plan de Desarrollo Económico y Social presentado en la campaña y la necesidad de atender demandas sociales urgentes y concretas. Aunque la universalidad debía constituir en teoría uno de los grandes principios orientadores, la urgencia por desplegar las políticas sociales derivó en prácticas de populismo asistencial². Los programas sociales de tipo compensatorio ya existentes desde el gobierno de Rafael Caldera quedaron en la órbita de un Fondo Único Social, que además concentró la captación y administración de los recursos³. A estos programas ya en marcha se añadieron otros, como el Proyecto Bolívar 2000 y los programas de la Fundación Pueblo Soberano, en los que la Fuerza Armada Nacional jugó un rol central. En general, consistieron en actividades de atención a la salud y el empleo temporal, así como asistencia pública en el mejoramiento, la recuperación y la construcción de viviendas e infraestructura social. También contemplaron acciones de beneficencia en los sectores de pobreza crítica y extrema mediante el suministro gratuito de alimentos y otros productos básicos. En todos los casos, se trató de programas de carácter provisional.

En general, la evaluación de esta primera etapa de la gestión de Chávez nunca ha sido muy precisa. Un problema ha sido el rechazo del gobierno a la supervisión o rendición de cuentas, lo que expone estas iniciativas a graves pérdidas de eficiencia. En una evaluación de la política social durante este periodo, Thais Maingon (2004) reconoce la revalorización de la participación de la sociedad como un logro importante, pero identifica fallas en la capacidad institucional y una concepción de las políticas sociales excesivamente asistencial.

En esta etapa también se implementaron otras iniciativas de carácter más estructural, orientadas a crear mecanismos de financiamiento para la economía popular y las microempresas, fórmulas de organización empresarial tradicionalmente excluidas de los mercados financieros formales, que fueron impulsadas

2. José L. Machinea (2004) indica que la focalización no debería ser el objetivo de la política social, sino una condición que, bien aplicada, hace más eficaz la universalización de los programas sociales.
3. Durante la gestión de Caldera, con la llamada «Agenda Venezuela» se crearon o se consolidaron 14 programas: el Programa de Alimentos Estratégicos, el Programa Alimentario Escolar, el Programa de Multihogares, el Programa Alimentario Materno Infantil, el Programa de Meriendas y Comedores, el Programa de Dotación de Uniformes Escolares, el Programa de Capacitación y Empleo Joven, el Programa de Subsidio al Pasaje Estudiantil, el Programa de Subsidio Familiar, el Programa de Suministro de Medicamentos, el Programa de Dotación de Ambulatorios, el Programa de Protección al Anciano, el Programa de Atención a los Pensionados por Vejez y el Programa de Fortalecimiento Social. Aunque algunos de estos programas aún existen, otros fueron reetiquetados y presentados como innovaciones durante el gobierno de Chávez.

por el gobierno, como desarrollaremos más adelante. Así, en noviembre de 1999 se creó el Banco del Pueblo y meses más tarde se inauguraron el Fondo de Desarrollo Microfinanciero y el Banco de la Mujer. Aunque la necesidad de promover un sistema de microfinanciamiento en Venezuela era evidente, el sistema que se puso en marcha es buen ejemplo de cómo un diseño institucionalmente poco apropiado y excesivamente asistencialista termina anulando

El sistema microfinanciero se diseñó sobre la base de una concepción tutelar del Estado, que ignoró la participación de fondos sociales de base o cooperativas de ahorro y crédito ■

objetivos conceptualmente bien fundados. En efecto, el sistema microfinanciero se diseñó sobre la base de una concepción tutelar del Estado, que ignoró la participación de fondos sociales de base o cooperativas de ahorro y crédito. Además, se basó sobre todo en la provisión de créditos baratos e ig-

noró la viabilidad económica y la sostenibilidad de las nuevas instituciones. Un ejemplo es el Banco del Pueblo: en diciembre de 2007, a nueve años de su creación, solo colocaba 34% de sus activos en créditos al sector productivo y presentaba una cartera en mora de 24%, 16 veces mayor que la de las instituciones financieras tradicionales.

Sin embargo, el mayor problema de la política social durante este periodo no estuvo en las fallas de diseño sino en el escaso acompañamiento del desempeño macroeconómico. Aunque en ciertos aspectos la política social se orientó sensiblemente a la supresión de ciertas limitaciones de acceso a los servicios y a la promoción de la participación ciudadana, los obstáculos de naturaleza económica impidieron avanzar más claramente en estos objetivos. La tasa de desempleo no dejó de ser un problema entre 1999 y 2003, periodo durante el cual se mantuvo siempre por encima de 12%. La inflación no bajó de los dos dígitos y comenzó a acelerarse en 2002, en gran medida como resultado del colapso del régimen cambiario. En otras palabras, aquella máxima que dice que la mejor política social comienza por una macroeconomía socialmente responsable (Lustig) no pudo darse en Venezuela sino a partir de la bonanza que comenzó a finales de 2003.

A los problemas macroeconómicos derivados de la combinación de una política fiscal expansiva con un tipo de cambio fijo y libre convertibilidad, en un clima de elevada incertidumbre, hay que añadir el ambiente político de conflicto interno permanente. En noviembre de 2000, la Asamblea Nacional sancionó una Ley Habilitante mediante la cual se cedieron poderes especiales al

gobierno para legislar en materia institucional, económica y financiera. Pero fue solo en el límite del vencimiento de la habilitación, en noviembre de 2001, cuando Chávez anunció un paquete de 49 leyes. A juzgar por el alcance y la forma misteriosa con que se diseñaron, la idea era imponer una agenda global de reformas. El gobierno consideraba estas leyes como una muestra de su carácter progresista, solidario y modernizador. Sin embargo, para un frente amplio de organizaciones y grupos sociales y para buena parte de la opinión pública constituían un ejercicio arbitrario del poder que violentaba derechos consagrados, e iban en detrimento de las fuentes fundamentales de creación de riqueza. Como suele suceder en estos casos, la verdad suele estar entremezclada.

En cualquier caso, lo central es que 2002 y 2003 fueron años consumidos por una aguda confrontación política que degeneró en un paro petrolero y un intento de golpe de Estado. La caída del PIB real fue de 8,9% en 2002 y 7,9% en 2003. Pero a pesar del terrible desplome en la actividad económica, la trayectoria del gasto público primario y del gasto social no se vio afectada, como puede observarse en el cuadro 1. Yolanda D'Elía y Thais Maingon (2006) señalan, muy agudamente, que «lo que caracteriza estos años es la clara expansión de expectativas generadas en los sectores populares en torno al liderazgo del Presidente Hugo Chávez Frías y el uso intensivo de los recursos fiscales que provienen de los excedentes de la renta petrolera».

■ Etapa 2003-2007: las misiones y la palanca petrolera

El quiebre en el desarrollo de la política social ocurrió a mediados de 2003, con el surgimiento de las misiones. Una vez más, el contexto político y económico es útil para entender el cambio. Como ya señalamos, en 2003 el PIB estaba cayendo (el crecimiento al final del año resultó ser -7,8%), la tasa de desempleo había alcanzado su pico máximo en los últimos 20 años (16,7%), el producto por habitante se redujo y lo mismo pasó con el salario real. En este clima, las encuestas revelaban un descenso del apoyo a la gestión de Chávez. El 19 de agosto de 2003 se cumplía la mitad del mandato y con ello se abría, según la nueva Constitución, el periodo para iniciar un proceso revocatorio⁴. Los mecanismos se activaron y, pese a los contratiempos, un año después, el 15 de agosto de 2004, se realizó el referendo, en el que Chávez obtuvo una victoria aplastante.

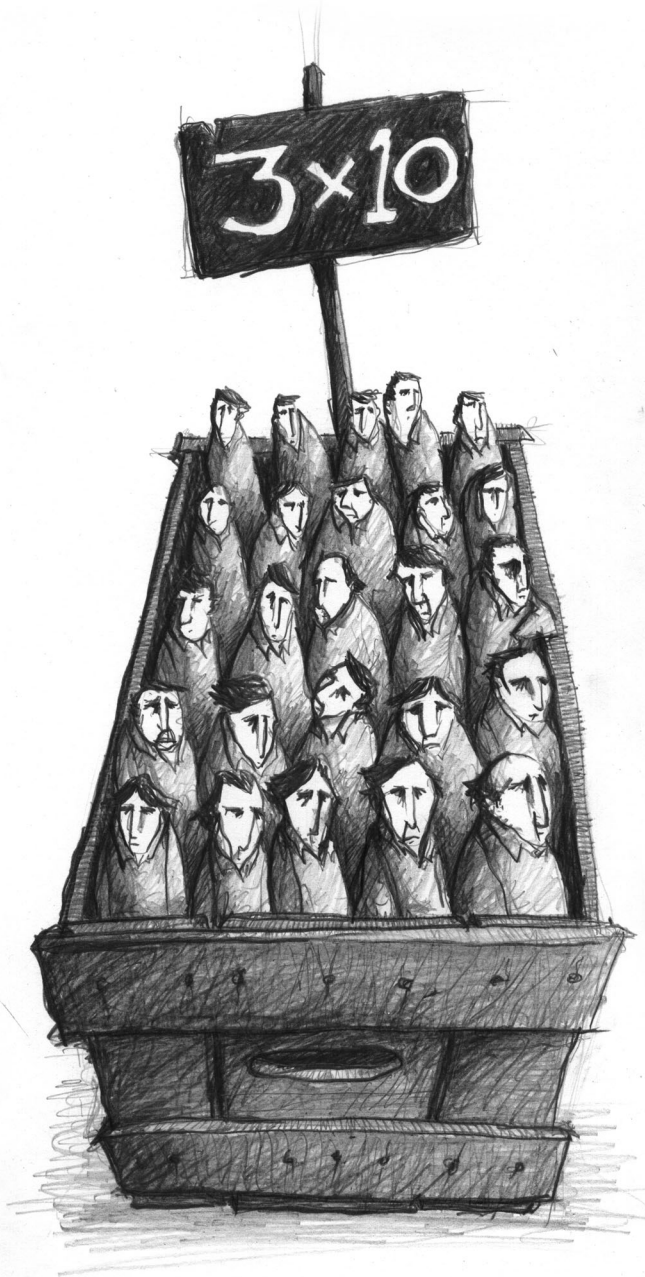
4. Seth Antiles (2003) señala que en ese momento todas las encuestas sugerían que entre 60% y 65% de los electores votarían por la revocatoria del mandato, mientras que solo 32% aprobaría la continuidad de Chávez.

En otras palabras, en el escaso tiempo de un año, se produjo un giro espectacular, de un gobierno que no lograba resolver la crisis económica a un triunfo electoral rotundo. Esto se explica por dos factores: por un lado, una inflexión importante en la evolución de los precios del petróleo, que generó un rápido incremento de los recursos fiscales a disposición del gobierno; y, por otro, la rápida implementación de las misiones, una serie de programas sociales de amplia cobertura apalancados en la bonanza petrolera.

El aumento acelerado de los precios del petróleo produjo un incremento de los ingresos fiscales del gobierno central de casi 50% en 2004. Pero además Chávez se encontraba con una situación cualitativamente distinta en lo que respecta al control de los recursos. Después del fallido paro petrolero ocurrido entre fines de 2002 y comienzos de 2003, Petróleos de Venezuela SA (PDVSA) había quedado bajo su control, lo que le permitió desviar recursos hacia los nuevos programas sociales. Este aporte directo a las misiones es distinto del aporte fiscal petrolero tradicional en concepto de dividendos, impuesto sobre la renta y regalías y se produce fuera del presupuesto nacional. Llegó a 2,2 billones de bolívares (1.400 millones de US\$) en 2004, es decir, algo más de un punto del PIB, a lo que hay que agregar 3,8 billones de bolívares adicionales (1.900 millones de US\$) provenientes de un fondo de fidecomiso, Fondespa, para la ejecución de programas y proyectos de obras, bienes y servicios destinados al desarrollo de infraestructura, vialidad, actividad agrícola, pero también servicios de salud y educación.

Desde un principio, las misiones se orientaron a la atención de los problemas sociales prioritarios en las áreas de educación, salud, alimentación, trabajo y vivienda. Pero a diferencia de los programas asistenciales más o menos focalizados y dispersos de la etapa anterior, conformaron un paraguas bajo el cual los esfuerzos de la política social se agruparon en una única agenda de acción, con una cobertura muy amplia. Además, las misiones se ejecutaron por medios extrainstitucionales y expeditos, se articularon con otras políticas dirigidas a transformar el modelo de desarrollo productivo y, en términos políticos, se convirtieron en una herramienta decisiva para incidir sobre la dirección del país.

La razón política, sobre todo la necesidad de desplegar amplias políticas sociales de cara al referendo revocatorio, reclamaba resultados rápidos y visibles que muchas veces solo pueden alcanzarse al costo de una frágil



calidad institucional. El carácter extrainstitucional de las misiones permitió su rápido desarrollo, pero al costo de generar desperfectos y, muchas veces, una fragmentación no deseada de los programas existentes. En cualquier caso, la velocidad con que se concretaron fue impresionante. Solo en 2003 se pusieron en práctica la Misión Barrio Adentro, Robinson I, Robinson II, Ribas, Sucre y Miranda. Luego, en 2004, se crearon las misiones Mercal, Vuelvan Caras, Hábitat, Identidad y Guaicaipuro. El cuadro 2 brinda una síntesis de los programas y sus ámbitos de acción. Como resultado, hoy existen unos 30 programas bajo el paraguas de las misiones que reciben asignaciones regulares por vía del presupuesto o recursos directos de PDVSA.

Por su cobertura y su impacto, las misiones Barrio Adentro y Mercal son las más relevantes. Barrio Adentro nació en 2003 como una experiencia piloto en el municipio Libertador de Caracas, pero en pocos meses se convirtió en un programa social permanente distribuido por todo el país. El objetivo es llevar directamente a los sectores más pobres atención primaria a la salud con la ayuda de médicos cubanos especialistas en medicina integral y con la participación activa de las comunidades. La Misión Mercal, por su parte, es una red de distribución y comercialización de alimentos de primera necesidad al por mayor y al detal. Su crecimiento entre 2003 y 2005, según datos de D'Elía y Maingon (2006), fue vertiginoso, con unas 13.806 bocas de comercialización, distribuidas en las zonas de mayor densidad poblacional y riesgo de inseguridad alimentaria.

El papel político jugado por las misiones ha sido fundamental. Javier Corrales (2006) ha captado bien su importancia al afirmar que, con ellas, «Chávez ha traído programas sociales innovadores a vecindades que el sector privado y el Estado venezolano habían prácticamente abandonado en manos de bandas criminales, aunque muchas de esas iniciativas se dieron solo cuando se vio forzado a competir en el referéndum revocatorio».

Al ser programas sociales de gran amplitud, las misiones parecen menos vulnerables políticamente –es decir, menos expuestas a recortes en tiempos difíciles– y más populares que los programas focalizados. De acuerdo con Joan Nelson (2004), los programas sociales amplios son populares porque son más eficaces que los programas focalizados para enfrentar los riesgos de la movilidad descendente. Las investigaciones recientes sobre la pobreza y la distribución del ingreso subrayan además su calidad dinámica: como consecuencia

Cuadro 2

Misiones, 2003-2007

Programa	Fecha de creación	Organismo de adscripción	Objetivo general
Robinson I	2/7/2003	Ministerio de Educación	Eliminación del analfabetismo en jóvenes y adultos
Robinson II	28/10/2003	Ministerio de Educación	Educación primaria para jóvenes y adultos
Ribas	17/11/2003	Ministerio de Energía y Petróleo. PDVSA y Minci	Incorporación al sistema educativo formal y diversificado
Sucre	10/11/2003	Ministerio de Educación Superior	Acceso a la educación universitaria para bachilleres sin cupo
Alma Mater	18/9/2007	Ministerio de Educación Superior	Creación y ampliación de nuevas universidades
Barrio Adentro I	16/4/2007	Ministerio de Salud	Asistencia médica gratuita para los sectores de menores recursos
Barrio Adentro II	12/6/2005	Ministerio de Salud	Centros de diagnóstico integral y salas de rehabilitación integral
Barrio Adentro III	28/8/2005	Ministerio de Salud	Modernización tecnológica de la red hospitalaria
Barrio Adentro IV	6/3/2007	Ministerio de Salud	Construcción y equipamiento de red de hospitales especializados
Milagro	8/7/2004	Ministerio de Salud / MRE	Atención gratuita a personas con trastornos visuales
Sonrisa	23/7/2006	Ministerio de Salud	Atención odontológica gratuita, rehabilitación protésica dental
Barrio Adentro Deportivo	31/7/2004	Ministerio de Deportes	Masificación de la práctica deportiva y recreativa
Alimentación (Mercal)	1/12/2003	Ministerio de Alimentación	Comercialización y mercadeo de productos de primera necesidad al mayor o al detal
Alimentación (Fundaproal)	22/3/2005	Ministerio de Alimentación	Casas de Alimentación para la preparación de menús gratuitos
Che Guevara (previamente Misión Vuelta Caras)	13/9/2007	Ministerio de la Economía Comunal	Formación de capacidades para un modelo económico socialista-comunal
Zamora	10/1/2005	Ministerio de Agricultura y Tierras	Reorganización de la tenencia y uso de las tierras ociosas
Identidad	26/9/2003	Ministerio de Relaciones Interiores y Justicia, Onidex	Garantizar el acceso masivo a los documentos de identidad
Villanueva (antes Misión Hábitat)	18/9/2007	Ministerio de Vivienda y Hábitat	Transformación de las ciudades y barrios y del hábitat
Revolución Energética	17/11/2006	Ministerio de Energía y Petróleo	Promoción de la eficiencia energética
Negra Hipólita	13/1/2006	Ministerio de Participación y Protección Social	Rescate de personas en situación de calle y pobreza extrema
Madres del Barrio	24/3/2006	Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social	Apoyo a amas de casa en pobreza (asignación mensual equivalente a 80% del salario mínimo)
Cultura	14/7/2005	Ministerio de Cultura	Programas para potenciar la identidad nacional
Guaicaipuro	1/12/2003	Ministerio de los Pueblos Indígenas Ministerio de Participación y Desarrollo Social	Restitución de los derechos de los pueblos indígenas
Piar	4/7/2004	Ministerio de Industrias Básicas y Minería	Planes de atención integral para las comunidades mineras
Miranda	18/12/2003	Ministerio de la Defensa y Comando General de la Reserva	Organización de la Reserva Nacional
Árbol	28/5/2006	Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables	Recuperación y mantenimiento de bosques
Ciencia	20/2/2006	Ministerio de Ciencia y Tecnología Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología	Rescate y promoción del desarrollo científico y tecnológico
Justicia	25/2/2005	Ministerio de Relaciones Interiores y Justicia	Asistencia judicial para los condenados en delitos menores

de los programas de este tipo, el porcentaje de personas que logra salir de la pobreza en comparación con los que caen en ella es mayor.

Pero no se trata solo de un cambio en la política social. Así como la primera etapa de gobierno de Chávez estuvo marcada por la crisis macroeconómica, en este segundo periodo la macroeconomía acompañó las mejoras en materia de política social. En contraste con el periodo 1999-2003, las restricciones externas y fiscales desaparecieron y la implementación de un régimen de control de cambios en un contexto de bonanza petrolera puso a los mercados a nadar en recursos líquidos. La inflación no ha dejado de ser un problema y, aunque en los últimos tiempos manifiesta una aceleración, entre 2004 y 2007 promedió 18%, por debajo del promedio de la etapa 1999-2003. La tasa de desempleo disminuyó progresivamente hasta ubicarse en 7,4% a fines de 2007 y el salario se ha ido recuperando gradualmente.

Cabe entonces preguntarse sobre el impacto de la combinación entre un mejor desempeño macroeconómico y un mayor esfuerzo financiero destinado a programas sociales más amplios. Una forma de aproximarse al tema es observar la evolución del Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El cuadro 3 muestra la evolución del índice y de sus componentes desde 1997 hasta 2005. Varias observaciones parecen pertinentes. En primer lugar, en ocho años no parece haber ningún avance en el nivel de desarrollo humano, pues el índice se encuentra estancado. Por otro lado, la posición relativa de Venezuela se ha deteriorado, al pasar del puesto 48 al 74 del *ranking* mundial. En tercer lugar, durante la etapa que se inicia con la puesta en marcha de las misiones, el único componente que muestra una mejora es el PIB. Los rubros de salud y educación, en cambio, permanecen iguales.

Las estadísticas gubernamentales ofrecen otra visión. Ciertamente, la pobreza, medida como el número de hogares por debajo de una línea de ingreso, ha ido disminuyendo sistemáticamente desde 2004, tal como muestra el cuadro 1. Desde luego, vale preguntarse si esto es producto de un esfuerzo deliberado de política pública o si es el resultado automático de un cambio abrupto en el ciclo petrolero y de una economía en crecimiento. Después de todo, no es la primera vez que se observa una reducción aguda de la pobreza en Venezuela como consecuencia de un contexto externo positivo. Rodríguez (2008a) ha elaborado un diagnóstico sobre la base del concepto de elasticidad de la pobreza a los cambios en el ingreso per cápita. Su conclusión es que los resultados han sido magros. Durante la segunda etapa de Chávez, en el periodo

Cuadro 3

Evolución del Índice de Desarrollo Humano, 1997-2005

	Esperanza de vida al nacer (años)	Tasa de alfabetización (% de 15 años de edad y mayores)	Tasa de matrícula educativa	PIB per cápita (PPP y PPA en US\$)	Índice de esperanza de vida	Índice de educación	Índice del PIB	Valor del IDH	Posición en el ranking
1997	72,4	92,0	67,0	8.869	0,79	0,84	0,75	0,792	48 de 174
1999	72,7	92,3	65,0	5.495	0,79	0,83	0,67	0,765	61 de 162
2001	73,5	92,8	68,0	5.670	0,81	0,84	0,67	0,775	69 de 175
2003	72,9	93,0	75,0	4.919	0,80	0,87	0,65	0,772	75 de 177
2005	73,2	93,0	75,5	6.632	0,80	0,87	0,70	0,79	74 de 177

Fuente: PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1998 a 2007.

2003-2007, la elasticidad es igual a -1,67, un indicador decepcionante si se lo compara con estudios de sección transversal para otros países, que estiman elasticidades entre -2 y -3,12.

■ **El nuevo modelo de desarrollo productivo**

Además de los cambios en las políticas sociales y económicas, es necesario analizar una transformación muy visible, de carácter productivo, que se viene realizando en Venezuela desde 1999. Curiosamente, estos cambios no son producto de la profundización del modelo neoliberal, pero tampoco responden al desarrollo consciente de una política industrial de apoyo al capital nacional instalado. A decir verdad, el proyecto revolucionario bolivariano nunca ha mostrado simpatía por las políticas de estímulo al sector empresarial no petrolero. De hecho, en el programa de gobierno presentado en la campaña presidencial de 1998, titulado «La Propuesta de Hugo Chávez para Transformar a Venezuela», se denunciaba el «modelo económico vigente», orientado por «un privilegio al lucro y al enriquecimiento», que era necesario cambiar por un «sistema económico humanista». En sintonía con este programa, los esfuerzos apuntaron a promover formas alternativas de organización empresarial, fundamentalmente cooperativas. Aunque no existe un registro confiable, todos los analistas coinciden en que el crecimiento de las cooperativas en los últimos años ha sido exponencial.

Otro elemento que forma parte de esta transformación, de implementación más reciente pero que también apunta a generar un cambio en el sector

productivo, es la creciente participación del Estado en la producción de bienes y servicios, realizada a través de la asunción del control directo de ciertas industrias consideradas claves para el desarrollo de la economía⁵.

Estos dos esfuerzos –la promoción de una «economía social» y la creciente presencia del Estado en los espacios productivos– se encuentran distanciados en el tiempo. El primero data de los comienzos de la gestión de Chávez; el segundo es más reciente. Sin embargo, hoy lucen sorprendentemente articulados.

Esto permitiría hablar, en principio, de un nuevo modelo de desarrollo productivo. Son tres las piezas que, a nuestro juicio, se ensamblan en el nuevo modelo. La primera está constituida por los denominados «núcleos endógenos micros», las nuevas fórmulas de propiedad empresarial promovidas por el Estado, como cooperativas, empresas de producción social y empresas cogestionadas. Todas ellas operan en alianza con las empresas básicas del Estado, a las que sirven como una suerte de concesionarias. Chávez lo ha explicado de esta forma: «Superada la etapa fundacional (...) todas esas empresas que van a ir naciendo en núcleos endógenos micros, pequeños, medianos o grandes núcleos o polos de desarrollo, deben estar interrelacionadas estrechamente con las empresas básicas, con las grandes plantas industriales»⁶.

La segunda pieza de este modelo consiste en lo que Chávez ha llamado el «núcleo endógeno básico». El Estado, potenciado financieramente por la renta petrolera, se relanza sobre la actividad productiva y, luego de asumir el control de las principales empresas de ciertas áreas estratégicas, se dedica de manera directa a la producción industrial primaria y la prestación de algunos servicios básicos. Chávez lo ha definido así:

Se comienza por establecer las industrias consideradas pilares fundamentales para crear lo que hoy llamaríamos un núcleo endógeno básico. (...) En este impulso creador inicial de la industria del hierro y del acero surgen la electro- y la metalmecánica, estamos hablando de otras áreas: la química básica, la infraestructura de energía,

5. Solo en 2007 el Estado asumió el control del sector eléctrico nacional, de varias cadenas e instalaciones hoteleras, de empresas lácteas y de la mayor compañía de telecomunicaciones, CANTV. En lo que va de 2008 ha decidido retomar el control de la mayor empresa siderúrgica, Sidor, y de las tres mayores compañías cementeras.

6. Hugo Chávez Frías en *Aló Presidente*, Miraflores, marzo de 2005.

transporte y comunicaciones a partir de la utilización de recursos naturales hasta entonces desaprovechados.⁷

La tercera pieza son las misiones educativas y, sobre todo, los programas de capacitación laboral, como la Misión Vuelvan Caras, que, como explica Michael Lebowitz (2006), es un programa «orientado a construir nuevas capacidades humanas promoviendo la adquisición de nuevas habilidades para el trabajo y preparando a la gente para su entrada a nuevas relaciones productivas a través de cursos de cooperación y autogestión» (p. 4). En otras palabras, un programa de capacitación que se enlaza con las cooperativas⁸.

La característica esencial de este nuevo modelo productivo es que se organiza bajo el poder financiero del petroestado. Los crecientes recursos provenientes de la bonanza petrolera han eliminado las restricciones presupuestarias del pasado. Esto ha hecho que, a esta altura, ya nadie se pregunte si este diseño es sustentable. Pero es un interrogante que conviene formularse. En un modelo claramente dirigido por el Estado (*state-driven*), todos los segmentos o piezas cuelgan de unas delicadas pinzas. Así, decenas de miles de cooperativas se vacían en una sola vertiente y sobreviven gracias a los contratos con las empresas públicas y otros entes de la administración.

La característica esencial de este nuevo modelo productivo es que se organiza bajo el poder financiero del petroestado ■

El resultado es un sistema en el que el individuo y las empresas están subordinados a vicisitudes que no controlan. La vulnerabilidad de un diseño de este tipo es conspicua. Por otro lado, el alcance real de las nuevas formas de organización empresarial, que se han multiplicado en los últimos años y hoy constituyen el corazón del nuevo modelo de desarrollo productivo, podría estar sobreestimándose. Las cooperativas pueden ser una muy buena opción para resolver problemas locales cuando existen mercados incompletos o fallas del Estado o cuando los mercados funcionan estacionalmente. Constituyen un tipo de organización económica que puede proveer bienes y servicios que no ofrece el sector privado o el Estado. Sin embargo, son organizaciones

7. Hugo Chávez Frías: *Aló Presidente* N° 205, Maracaibo, septiembre de 2004.

8. Como ya señalamos, desde mediados de 2003 comenzaron a implementarse las misiones educativas (Robinson 1 y 2, Ribas y Sucre). Con la creación de la Misión Vuelvan Caras, estas misiones educativas comenzaron a vaciar una parte de sus egresados a estos programas de adquisición de habilidades y capacitación para el trabajo en cooperativas.

de baja densidad tecnológica, con poca capacidad para crear eslabonamientos verticales, sin economías de escala y con escasas ganancias de productividad. De hecho, no hay ninguna experiencia de desarrollo económico en el Tercer Mundo apoyada básicamente en un modelo de cooperativas.

Pero además las cooperativas constituyen un modelo organizacionalmente muy exigente. Si sus principios fundamentales son ignorados, normalmente terminan fracasando⁹. Como las cooperativas no pagan impuestos y reciben financiamiento del Estado en condiciones blandas, la experiencia demuestra que muchas veces aparece el oportunismo. En efecto, en Venezuela se ha conformado de manera irregular un gran número de empresas disfrazadas de cooperativas. Legalmente, las nuevas cooperativas pueden constituirse a partir de un mínimo de cinco personas en un proceso que solo toma unos días. Pero muchas de ellas, desde su misma constitución, son simples empresas. Lejos de respetar los principios organizacionales básicos de las cooperativas, utilizan trabajo asalariado, apelan a la subcontratación y admiten una conexión mercantil entre la distribución de beneficios y la propiedad.

El nuevo modelo de desarrollo productivo ha corrido en paralelo con un sector informal hipertrofiado y con un sector industrial no petrolero en decadencia, que ha venido escapando sigilosamente hacia la vida más tranquila del negocio de las importaciones ■

Más allá de las nuevas formas de organización, es importante subrayar que el nuevo modelo de desarrollo productivo ha corrido en paralelo con un sector informal hipertrofiado y con un sector industrial no petrolero en decadencia, que ha venido escapando sigilosamente hacia la vida más tranquila del negocio de las importaciones. Eso

explica que las importaciones en relación con el PIB hayan pasado de 12,7% en 2003 a cerca de 19% a fines de 2007. En ese sentido, si en algo se parece el proyecto bolivariano al esquema neoliberal de los 90 es en sus secuelas sobre el sector industrial: el proceso de desindustrialización no se ha detenido sino

9. Estos principios son: un sistema de beneficios compartidos donde los miembros son iguales frente a la organización y gozan de la misma participación; una fusión de la propiedad y el control; y la ausencia de trabajo asalariado, sindicatos y beneficios atados a una proporción de la propiedad accionaria. Adicionalmente, las cooperativas requieren un plan estratégico democrático de planificación financiera para el proceso de producción, previsión de flujo de caja como parte de un presupuesto para hacer el *follow-up* del proceso, cálculos de rentabilidad, análisis de costos y precios de todos los componentes, análisis de la oferta de insumos, mercadeo, etc.

que, por el contrario, hay indicios de que se ha profundizado. Entre 1999 y 2006 desaparecieron 3.900 empresas en el sector manufacturero. De hecho, la ocupación en el sector manufacturero, según cifras del Instituto Nacional de Estadísticas, que representaba 14,3% de la ocupación global de la economía en 1997, pasó a solo 11% en 2006.

El nuevo modelo de desarrollo productivo permite incluir a actores económicos que requieren poco capital y escasas calificaciones. Puede, por lo tanto, constituir una respuesta atractiva al grave problema de la exclusión, pero su mayor riesgo es convertirse en un tejido de empresas movidas mucho más por un afán clientelar que por un espíritu de innovación e incremento de la competitividad. Un paliativo no debe confundirse con una alternativa. De otro modo, se desconocerían las imperiosas necesidades de las naciones latinoamericanas, y en particular de Venezuela, que precisan hacerse un lugar en un mundo donde el crecimiento depende cada vez más del comercio y de las ventajas competitivas basadas en el conocimiento como fuente indispensable de creación de valor.

■ Conclusiones

El caso de Venezuela parece demostrar que un proyecto de cambio político, económico e institucional que escoge la vía confrontacional como eje de su gestión, en una economía altamente dependiente de un recurso natural exportable, corre el riesgo de terminar descansando básicamente en la renta petrolera para su supervivencia. Esto es lo que se observa a partir de 2003, cuando el incremento del precio del petróleo alivió sensiblemente las restricciones económicas: el control de los crecientes ingresos, junto con una renovada plataforma de programas distribucionistas de amplia cobertura, explican el repunte político de Chávez.

Las misiones generaron una participación más activa de un sector que hasta el momento contaba con escasa voz y pocos derechos. Sin embargo, es difícil estimar si la agenda social es responsable de la reducción de la pobreza o si esto es más bien el resultado del cambio de ciclo económico. Es difícil, en todo caso, evaluar la calidad de los programas, pues no existen normas que regulen el comportamiento de los actores y de las organizaciones en un marco institucional muy débil.

La renta petrolera, además de apalancar las innovaciones y el alcance de los programas sociales, ha resultado esencial para articular las misiones con las

nuevas formas de organización de la producción. Se habla, en ese sentido, de un nuevo modelo de desarrollo productivo. Pero este modelo, más allá de su legítimo propósito de dar respuestas al severo problema de la exclusión, luce vulnerable, atado cada vez más al Estado patrimonialista petrolero. ☒

Bibliografía

- Antiles, Seth: «Venezuela: la política del referéndum revocatorio» en *Venezuela Analítica*, 27/8/2003, <www.analitica.com/va/politica/opinion/1345036.asp>.
- Corrales, Javier: «Hugo Boss» en *Foreign Policy*, 1-2/2006.
- D'Elia, Yolanda y Thais Maingon: «El Fonvis: su trayectoria institucional en el contexto sociopolítico venezolano de 1980 a 2004», *Working Papers* 1/2006, Universität Kassel, <www.international.uni-kassel.de/de/pdf/OWP_Working_Paper_1.pdf>.
- Díaz, Benito: «Políticas públicas para la promoción de cooperativas en Venezuela» en *Revista de Economía Social* año 6 N° 11, 2006.
- Lebowitz, Michael: «Venezuela: Going Beyond Survival, Making the Social Economy a Real Alternative», trabajo presentado en el IV Encuentro Internacional de Economía Solidaria en la Universidad de San Pablo, Brasil, 21 a 23 de julio de 2006.
- Lustig, Nora: «Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics», *Sustainable Development Department Technical Papers Series*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2000.
- Machinea, José Luis: «Institucionalización de la política social para la reducción de la pobreza», Conferencia del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), México, D.F., septiembre de 2004.
- Maingon, Thais: «Política social en Venezuela: 1999-2003» en *Cuadernos del Cendes* año 21 N° 55, 2004.
- Nelson, Joan M.: «Políticas de las reformas del sector social» en Carlos E. Vélez y Paz Castillo-Ruiz (eds.): *Reformas y equidad social en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2004.
- Rodríguez, Francisco: «An Empty Revolution: The Unfulfilled Promises of Hugo Chávez» en *Foreign Affairs*, 3-4/2008a.
- Rodríguez, Francisco: «How not to Defend the Revolution: Mark Weisbrot and the Misinterpretation of Venezuelan Evidence», *Wesleyan Economic Working Papers* N° 2008-001, Wesleyan University, 2008b.
- Sachs, Jeffrey y Andrew Warner: «Natural Resource Abundance and Economic Growth», *NBER Working Paper* N° W5398, 1995.
- Sachs, Jeffrey y Andrew Warner: «The Curse of Natural Resources» en *European Economic Review* vol. 45 N° 4-6, 2001, pp. 827-838.
- Shifter, Michael: «En busca de Hugo Chávez» en *Foreign Affairs en español* vol. 6 N° 3, 7-9/2006, disponible en <www.foreignaffairs-esp.org/20060701faenrespessay060302/michael-shifter/en-busca-de-hugo-chavez.html>.
- Vera, Leonardo: «Gobernabilidad y Estado rentístico: el valor estratégico interno del recurso petrolero» en María Ramírez (ed.): *Gobernanza: laberinto de la democracia*, Capítulo Venezolano del Club de Roma, Caracas, 2005, pp. 255-269.
- Weisbrot, Mark: «An Empty Research Agenda: The Creation of Myths about Contemporary Venezuela», Center for Economic Policy Research, Washington, D.C., marzo de 2008.

Equidad social en la Europa globalizada

La experiencia de la Unión Europea, la región del mundo que más ha avanzado en la integración de los mercados nacionales y la construcción de instancias supranacionales, arroja importantes enseñanzas acerca de la relación entre equidad e integración. En la UE, la desigualdad se ha incrementado como consecuencia del ingreso de nuevos miembros, en general más pobres, pero también como resultado del impacto de la globalización y las decisiones económicas adoptadas en el ámbito nacional. La historia de la UE demuestra que, para lograr más equidad social, es necesario tanto revertir la tendencia a la creciente desigualdad intraestatal como acelerar la convergencia interestatal. Para ello es necesario fortalecer la coordinación macroeconómica y pensar en nuevos instrumentos, como un impuesto o un seguro de desempleo europeos.

MICHAEL DAUDERSTÄDT

Las interacciones entre globalización y equidad social no generan consenso ni entre académicos ni entre políticos. Mientras algunos creen que la apertura de los mercados generará más bienestar y contribuirá a reducir la pobreza, y suelen destacan los progresos de China, otros temen un aumento de la desigualdad y que el Estado tenga pocas posibilidades de corregirla.

Michael Dauderstädt: economista, matemático y politólogo alemán, trabajó en la oficina de la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Lisboa, fue director del Departamento de Análisis de Política Internacional y actualmente es jefe de la División Política, Economía y Sociedad de la FES.

Palabras claves: integración, equidad, economía, Unión Europea.

Nota: este artículo es una versión revisada y actualizada del publicado en *Wirtschaftsdienst* N°4/2008. Traducción de Orestes Sandoval López. La versión original de este artículo en alemán puede consultarse en <www.nuso.org>.

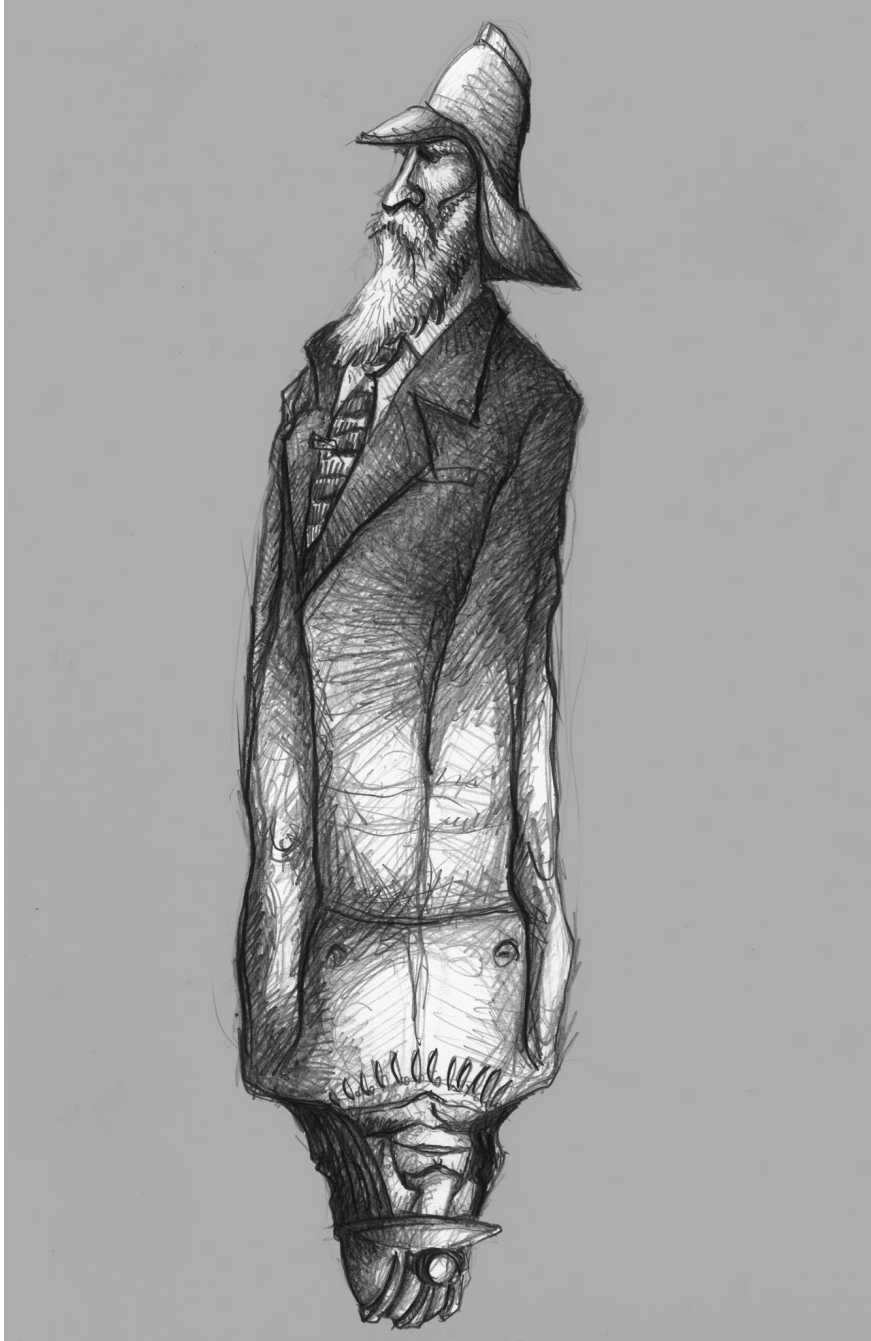
En este artículo se examinarán estas cuestiones a partir de la experiencia de la Unión Europea, por tratarse de la región del mundo en la que la integración transnacional de los mercados nacionales y su regulación se encuentran más avanzadas.

■ Globalización y desigualdad: el ejemplo de Europa

La globalización es resultado de dos procesos: por un lado, los avances técnicos y el abaratamiento del transporte y las comunicaciones; por el otro, la liberalización política de las relaciones económicas transfronterizas. Ambos procesos se verificaron con especial intensidad en Europa, hasta 1989 sobre todo en Europa occidental y desde 1989 también en Europa oriental, en el marco de los procesos de transición de los países comunistas. Dentro de la UE, las barreras al comercio internacional, la circulación de capital y la migración han sido prácticamente desmanteladas. La UE no solo ha eliminado aranceles y cuotas para el comercio sino también otro tipo de barreras comerciales de carácter no tarifario, al tiempo que los Estados miembros renunciaban incluso a subvencionar a sus empresas si no obtenían antes la aprobación de las instancias comunitarias. Pero el mayor impulso integracionista, que diferencia a la UE de otros bloques regionales, fue sin dudas la introducción de una moneda común en 1999, que comenzó a circular como dinero en efectivo a partir de 2002.

Como resultado de ello, el comercio, los flujos de capital y, en menor medida, la migración entre los países que integran la UE se han incrementado. En muchos casos, los puestos de trabajo y los ingresos de un país dependen de decisiones de consumo e inversión que se toman en otros Estados. Esto es especialmente válido para los países miembros más pequeños, en los cuales la participación del comercio exterior en el PIB suele ser alta. En general, como resultado de las sucesivas ampliaciones, el comercio exterior de la mayoría de los integrantes de la UE se dirige principalmente a otros Estados miembros.

Pero este proceso avanzado de integración no significa que los países que componen la UE no se diferencien considerablemente en su estadio de desarrollo económico y social. La desigualdad tiene varias dimensiones. Incluso si nos limitamos al análisis de la desigualdad de ingreso, dejando fuera las otras desigualdades, pueden establecerse diferencias claras entre la distribución personal, funcional y regional del ingreso, dentro de cada uno y entre los Estados miembros. La distribución personal del ingreso en la UE es extremadamente desigual. Si se la mide según la relación entre el quintil más pobre y



el quintil más rico de la población, entonces es claramente más alta que la del espacio económico de Estados Unidos, comparativamente igual de extenso, y se encuentra casi al nivel de la de China (v. cuadro 1). En cuanto a la distribución funcional del ingreso, se observó en las últimas décadas una disminución de la cuota salarial. Y respecto de la distribución entre las regiones, esta no ha mejorado en mucho tiempo o incluso ha empeorado; recién en los últimos diez años se ha observado una ligera convergencia. Esto implica un aumento de las diferencias regionales en los ingresos dentro de los Estados miembros, en simultáneo con una convergencia del promedio nacional de cada país.

Cuadro 1

Distribución del ingreso en la UE-27 en la comparación internacional

Países	Q5/Q1	Países	Q5/Q1
Alemania	3,5	Lituania	6,4
Austria	3,4	Luxemburgo	3,6
Bélgica	4,2	Países Bajos	4,0
Bulgaria	4,4	Polonia	5,6
Dinamarca	4,3	Portugal	6,3
Eslovaquia	4,0	República Checa	3,5
Eslovenia	3,9	Rumania	4,8
España	5,7	Reino Unido	4,9
Estonia	6,4	Suecia	4,0
Finlandia	3,4	UE-27	9,8
Francia	4,0		
Grecia	5,7	China	12,1
Hungría	3,8	EEUU	8,5
Irlanda	4,6	India	5,6
Italia	4,6	Japón	3,4
Letonia	6,8	Rusia	7,6

Fuente: Banco Mundial: *World Development Indicators 2007*; cálculos propios.

Si los ingresos se comparan en poder adquisitivo, como muestra el cuadro 2, el panorama resulta menos desigual. Esto coincide con los resultados del Índice Big Mac de la revista *The Economist*: el precio promedio de un Big Mac en el euroespacio es de 4,17 dólares, mientras que el precio en los países de Europa oriental oscila entre 2,49 en Eslovaquia y 2,72 en Letonia (excepto Hungría: 3,33). Al diferenciar el análisis según poder adquisitivo y tipo de cambio, no solo se nota que a la población de los países más pobres de la UE

le va mejor de lo que supone la simple comparación de los ingresos per cápita según tipo de cambio vigente. Ello tiene también efectos sobre el desarrollo económico de la UE en su conjunto, incluida la distribución del ingreso, de la cual nos ocupamos más adelante.

Cuadro 2

Comparación del ingreso per cápita de los Estados miembros (UE-27=100)

Estado miembro	PIB per cápita en US\$	Índice PIB per cápita	Índice PIB per cápita (poder adquisitivo)	Índice de desviación del tipo de cambio
Alemania	35.232,50	119,57	114,20	0,96
Austria	40.762,09	138,34	129,60	0,94
Bélgica	37.333,43	126,70	123,70	0,98
Bulgaria	4.088,70	13,88	38,80	2,80
Chipre	16.285,71	55,27	93,20	1,69
Dinamarca	50.969,81	172,98	126,00	0,73
Eslovaquia	10.194,26	34,60	66,60	1,93
Eslovenia	18.651,50	63,30	91,70	1,45
España	28.202,49	95,71	102,60	1,07
Estonia	12.623,08	42,84	71,80	1,68
Finlandia	40.277,88	136,69	118,40	0,87
Francia	36.629,24	124,31	111,80	0,90
Grecia	22.147,47	75,16	98,40	1,31
Hungría	11.178,12	37,94	65,40	1,72
Irlanda	53.011,90	179,91	143,90	0,80
Italia	31.480,36	106,84	103,00	0,96
Letonia	8.746,09	29,68	60,60	2,04
Lituania	8.762,06	29,74	61,60	2,07
Luxemburgo	91.960,00	312,09	284,20	0,91
Malta	13.925,00	47,26	75,50	1,60
Países Bajos	40.342,94	136,92	132,70	0,97
Polonia	8.867,36	30,09	55,20	1,83
Portugal	18.340,19	62,24	73,90	1,19
Reino Unido	38.953,74	132,20	119,60	0,90
República Checa	13.902,06	47,18	82,00	1,74
Rumania	5.630,05	19,11	39,10	2,05
Suecia	42.769,67	145,15	120,80	0,83

Fuente: Banco Mundial: *World Development Indicators 2007* (columnas 2 y 3); Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=de&product=STRIND_ECOBAC&root=STRIND_ECOBAC/ecobac/eb011> (datos poder adquisitivo en la columna 4); cálculos propios.

**La desigualdad del ingreso
en la UE en comparación
con años anteriores
ha aumentado debido
a las ampliaciones ■**

En general, la desigualdad del ingreso en la UE en comparación con años anteriores ha aumentado debido a las ampliaciones de 2004 (ingresaron Eslovenia, Estonia, Lituania, Letonia, Eslovaquia, Polonia, República Checa, Hungría, Chipre y Malta) y 2007 (se sumaron Bulgaria y Rumania),

pues estos países eran generalmente más pobres que el promedio. En casi todos los casos, su *stock* de capital es bajo y obsoleto y, por lo tanto, su productividad también es baja. Se trata de países poscomunistas que pasaron por profundas crisis que hicieron que el empleo y la producción se hundieran en términos reales. Al mismo tiempo, devaluaron fuertemente sus monedas, por lo que su ingreso nominal se derrumbó.

Pero el incremento de la desigualdad en la UE no es solo resultado de las ampliaciones, pues la distribución del ingreso dentro de muchos países miembros también ha empeorado significativamente. La creciente desigualdad interna tiene distintas causas, entre ellas algunas de origen externo, de las que se hablará más adelante. Pero tanto en los Estados miembros más ricos como en los más pobres del espacio poscomunista, la política económica y social nacional contribuyó a empeorar la distribución del ingreso. En la mayoría de los antiguos y más ricos países europeos los sistemas de seguridad social fueron debilitados y el mercado laboral fue parcialmente liberado de regulaciones. Supuestamente, esta liberalización generaría más crecimiento y contribuiría a controlar el gasto público en tiempos de deudas crecientes y mayores cargas derivadas del desarrollo demográfico (envejecimiento de la población) y el desempleo. En los países poscomunistas, la transformación de los sistemas de seguridad social siguió la misma línea liberalizadora. Y en estos casos, considerando la importancia que habían adquirido el empleo estatal y la distribución equitativa del ingreso antes de 1989, el aumento posterior de la pobreza y la desocupación resultó especialmente doloroso.

■ Interacciones entre la desigualdad intraestatal e interestatal

Las dos desigualdades, entre los Estados y dentro de cada uno de ellos, no son independientes. La integración negativa de los mercados de países con diferentes niveles de ingreso influye mediante los flujos de bienes, servicios, capital y trabajo sobre los ingresos de todos los países que integran la UE.

Entre los procesos que influyen en la distribución del ingreso podemos destacar, en primer lugar, el *proceso productivo Ricardo*: la integración económica –en el sentido de la liberalización del comercio– promete a todos los participantes ganancias de bienestar, las cuales provienen de la especialización en las actividades más productivas en cada país (aprovechamiento de las ventajas comparativas). Esta promesa siempre fue exagerada, pues el cambio estructural necesario no es fácil de realizar e implica costos. Además, la mayor productividad resulta en menores niveles de empleo si la demanda no crece en correspondencia.

Otro proceso que influye en la distribución del ingreso en un marco de integración económica es el *proceso distributivo Ricardo*: las ganancias de bienestar y de empleo se distribuyen inversamente, tanto entre los países involucrados como dentro de cada uno de ellos, de acuerdo con las nuevas relaciones de intercambio que surgen tras la especialización. Esto implica que el país o el sector que acepta la relación de intercambio menos favorable (o que la impone, por ejemplo al devaluar) tiene que invertir más trabajo para poder comprar la cantidad deseada de importaciones. Tiende, por lo tanto, a un mayor índice de empleo. El otro país o sector, en cambio, obtiene una mayor ganancia de bienestar, pero al costo eventual de más desempleados¹.

De acuerdo con el *proceso Heckscher-Ohlin*, de las diferencias en el equipamiento de factores resultan efectos redistributivos adicionales de la integración económica. Debido a la especialización derivada de la integración, cada país tiende a concentrarse en la producción de aquellos bienes capaces de aprovechar al máximo el factor productivo que existe en mayor abundancia en su territorio. Los países ricos disponen de más capital y de una fuerza de trabajo más calificada, mientras que los más pobres cuentan con mucho menos trabajo calificado. Por lo tanto, los primeros se especializan en la producción basada en la explotación intensiva de capital y habilidades (*high-tech*), mientras que los segundos se orientan hacia actividades intensivas en trabajo de bajos salarios (*low-tech*). Esta tendencia hace que, en los países ricos, los menos calificados pierdan oportunidades en el mercado, posibilidades de trabajo e ingresos, mientras que en los países más pobres son los más

1. Pero incluso las ganancias de bienestar que se producen gracias a relaciones favorables de intercambio y se compran al precio de una mayor desocupación pueden perderse más tarde, cuando por progresos en la productividad en el otro país las relaciones de intercambio vuelven a empeorar. Entre socios comerciales más ricos y más pobres este proceso es probable incluso como consecuencia del desarrollo económico, como lo mostró Paul Samuelson. Ver P. Samuelson: «Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization» en *The Journal of Economic Perspectives* vol. 18 N^o 3, verano de 2004, pp. 135-146.

calificados quienes salen perjudicados. En los países ricos crecería, por tanto, la brecha de salario, y en los pobres disminuiría.

El *proceso Milberg* también influye en la distribución del ingreso. Debido a la globalización, y sobre todo a la consolidación de un mercado común europeo, lo que cuenta es cada vez menos el comercio entre países con un equipamiento dado de factores y cada vez más la distribución transnacional de producción con factores de producción móviles. Esto debería beneficiar, en teoría, a aquellos países capaces de ofrecer mejores condiciones para la producción, como salarios o impuestos bajos. Sin embargo, debido a la enorme competencia por atraer inversiones y la posibilidad de las actividades *low-tech* de trasladarse de un lugar a otro, solo una pequeña parte del valor creado en cadenas productivas globales o europeas queda en los países pobres que integran la UE. Por ello, y por el alto desempleo, en los países pobres de la UE también se profundiza la brecha salarial. Además, a diferencia del proceso productivo Ricardo, la simple sustitución de trabajo caro por trabajo barato no implica de ningún modo elevar la productividad real del trabajo, sino solo bajar los costos, mientras que el *output* por hora puede incluso disminuir.

¿Hasta qué punto la creciente desigualdad registrada entre los países de la UE y dentro de cada uno está determinada sobre todo –o incluso solo– por el contexto económico externo? La respuesta es polémica ■

¿Hasta qué punto la creciente desigualdad registrada entre los países de la UE y dentro de cada uno está determinada sobre todo –o incluso solo– por el contexto económico externo? La respuesta es polémica. Evidentemente, la integración genera efectos que fortalecen la desigualdad. Pero también otros factores más generales, como la tecnología o las

estructuras del mercado laboral, podrían constituir una causa y una explicación del incremento de la desigualdad. Pero estos no son independientes de las influencias económicas exteriores. Estadísticamente, las relaciones tampoco se pueden demostrar con claridad y la mayor parte del comercio y de las inversiones se realiza entre países ricos, lo que a su vez relativiza la importancia de la competencia por parte de los países pobres.

En el caso ideal de mercados y competencia perfectos, la integración reduciría las diferencias de ingreso entre los países, elevaría la renta de los trabajadores menos calificados de los países más pobres y la disminuiría en los más ricos (compensación de precio de factores / Heckscher-Ohlin). De hecho, los

efectos de aglomeración fortalecen las diferencias regionales, y la distribución funcional del ingreso entre capital y trabajo empeora en casi todas partes debido a que la especialización internacional ahorra trabajo. El poder de mercado del capital móvil asciende cuando por ejemplo los países o las regiones quieren atraer inversionistas o temen el desplazamiento de la producción. A causa de esta presión, se desacoplan los salarios y la productividad en la UE. En tanto los bajos costos por unidad de trabajo se traspasan a los consumidores, los ingresos reales de todos aumentan un poco. Pero muchas cosas indican que la parte del león va a parar a las ganancias.

Son los países pequeños los que mejor pueden atraer a las empresas por medio de impuestos y salarios bajos. En estos casos, las ganancias en empleo e ingresos generadas a través de la producción adicional compensan las pérdidas. En los países más grandes, en cambio, la disminución general de los salarios y de los impuestos implican pérdidas, tanto en los niveles de ocupación como en los ingresos tributarios, que superan las ganancias derivadas de la atracción de inversiones extranjeras. Por eso, la competencia por ofrecer impuestos más bajos dentro de la UE parte sobre todo de países pequeños, como Irlanda, Eslovaquia, Hungría y los países bálticos. La armonización del sistema tributario empresarial podría frenar esta carrera competitiva entre los países.

■ **La economía dual como fundamento de la carrera hacia costos y salarios más bajos**

La divergencia entre los tipos de cambio y el poder adquisitivo aumenta la presión sobre los salarios, pues permite que los países más pobres de la UE ofrezcan servicios más o menos iguales a precios más bajos que los países más ricos. Esto es así sobre todo con la fuerza de trabajo, cuyos costos de reproducción dependen del poder adquisitivo. La fuerza de trabajo es más barata, en casos de productividad análoga, en los países con tipo de cambio devaluado, pues detrás de los salarios nominales más bajos se esconden salarios reales mayores. Ello refleja el nivel de precios más bajo en los países miembros más pobres. Los principales beneficiarios son, sobre todo, las empresas que quieren desplazar el lugar en el cual producen y comparan los costos según el tipo de cambio vigente.

Es cierto que los precios de los bienes comercializables en los países más pobres se van adaptando poco a poco al nivel promedio de la UE. Sin embargo, los precios de los servicios y de los alquileres en los nuevos Estados miembros

son todavía claramente más bajos. Además, en el caso de los alquileres, en los países del Este europeo las viviendas pertenecen a quienes viven en ellas en una proporción mayor que en Occidente, incluso entre los grupos de bajos ingresos. De esta manera, los salarios pueden en realidad ser más altos de lo que aparentan.

En los países poscomunistas más pobres existe una economía dual similar a la de los países en desarrollo. Sin embargo, esta dualidad no resulta tanto de la existencia paralela de, por un lado, una economía de subsistencia preindustrial, principalmente agraria, y por otro, una economía de exportación moderna. Aunque es cierto que la agricultura desempeña en algunos casos, como en Polonia y Rumania, un papel importante, la dualidad es resultado de los procesos de privatización e internacionalización de sectores económicos antes estatales, por un lado, así como de la continuación de actividades privadas clandestinas provenientes de la época de la economía planificada comunista, por el otro.

En los nuevos Estados miembros, los ingresos en los sectores modernos e internacionalizados son más altos que en los sectores tradicionales ■

En los nuevos Estados miembros, los ingresos en los sectores modernos e internacionalizados son más altos que en los sectores tradicionales. En este punto queda pendiente la cuestión de cómo están distribuidos los ingresos dentro de estos dos sectores. Hay muchos indicios de que los salarios, si bien en promedio son más altos, constituyen una parte relativamente

pequeña del valor total creado en el sector moderno y más productivo. En los sectores tradicionales puede que la distribución entre capital y trabajo sea menos desigual, pero el valor creado y la productividad son mucho más bajos. Una equiparación de los precios y los ingresos requiere también de una recuperación de esas ramas, que a menudo producen bienes y servicios no comercializables y, de esta manera, también una tasa de inflación más alta que en los Estados miembros más ricos (efecto Balassa-Samuelson).

Desde un punto de vista más general, esta estructura de ingresos genera una subvención al sector internacionalizado, en la medida en que recibe *inputs* del sector tradicional. En todo caso, los salarios están subvencionados de hecho, pues la propiedad de la vivienda, así como el hecho de que existan bienes y servicios locales baratos, permite pagar salarios nominales más bajos. Los bajos ingresos que van acompañados de ello, especialmente según el tipo de

cambio, limitan la capacidad de demanda, sobre todo para importaciones desde los países europeos más ricos. Los principales beneficiarios son los inversionistas internacionales y los consumidores de los bienes producidos por ellos. En el caso de Irlanda, este efecto de redistribución fue especialmente claro: a pesar de la alta productividad y el alto valor creado, los salarios en el sector moderno crecieron tan lentamente como los salarios del sector tradicional. La cuota salarial disminuyó en casi veinte puntos porcentuales y el ingreso nacional de los irlandeses quedó en igual medida detrás del PIB.

A ello contribuyeron también los bajos gravámenes a las ganancias de las empresas, que aumentaron la aparente creación de valor y la productividad (también a través de los precios de transferencia) y fortalecieron este efecto de subvención real a los sectores productivos internacionales. Esta política tributaria, que observamos también en muchos países de Europa del Este, es en buena medida responsable de la crítica situación fiscal en los nuevos países miembros. Esta situación impide, a su vez, una mejor remuneración de los trabajadores en el sector público, que constituyen una parte importante de los sectores tradicionales. No es casual que la cuota estatal sea en general más baja en los países pobres que en los ricos, pues el gasto público en gran medida consiste en salarios o, en el caso de la protección social, en prestaciones salariales compensatorias vinculadas a esta. Y lo mismo sucede a la inversa: la competencia tributaria sirve también para justificar desgravaciones fiscales a las empresas y la reducción del gasto público en los Estados miembros más ricos.

La creciente competencia internacional sirvió, también en los países más ricos, como justificativo para exigir un alivio para los sectores sometidos a esa competencia. Supuestamente, los altos impuestos y gastos sociales ponían en peligro la competitividad de los países más ricos. Esto hizo que, junto con la ya mencionada competencia tributaria, que se expresó en una reducción del gravamen empresarial, muchos países intentaran también disminuir los costos no salariales o crear un sector de bajos salarios por medio de la desregulación del mercado laboral. Alemania trató exitosamente de sustituir los costos no salariales a través del financiamiento fiscal y disminuir por esta vía los costos por unidad de trabajo. Así, la disminución de las contribuciones a la seguridad social, financiada a través de un incremento al impuesto al valor agregado (IVA), implica de hecho una subvención a las actividades de exportación.

Más probablemente, este desigual desarrollo de los ingresos constituye una de las principales causas del escepticismo que prevalece en la UE. En los países

más ricos, la gente se siente amenazada por la competencia proveniente de los nuevos miembros más pobres, cada vez más numerosos. Temen una desenfrenada carrera por ofrecer tarifas más bajas. Paralelamente, en los Estados más pobres la población espera que, luego de ingresar a la UE, la situación mejore rápidamente para todos.

■ Equidad social intraestatal en tiempos de globalización

Los temores a que la creciente integración aumente la desigualdad y dificulte su disminución por medio de políticas estatales de bienestar coinciden con miedos semejantes, ampliamente difundidos, respecto de la profundización de la globalización. Pero ¿están justificados estos temores? Es cierto que en muchos países, también dentro de la UE, se registra una creciente desigualdad. Pero, como ya se señaló, sus causas son muy controvertidas. ¿Cuáles son entonces las posibilidades de corrección a través de políticas sociales?

Para disminuir las diferencias intraestatales se utilizan, en primer lugar, políticas nacionales redistributivas: la política laboral (a través del salario mínimo, los suplementos salariales y las reglamentaciones de acceso al mercado), la política tributaria progresiva, el sistema de seguridad social y el acceso libre o subsidiado a los bienes y servicios públicos, como educación y salud. El hecho de que el gasto social en general no ha disminuido, sino que se ha incrementado, indicaría en principio que la alarma es exagerada. Sin embargo, dentro del gasto social a menudo se incluyen las necesidades derivadas del aumento del desempleo y la transformación de la estructura etaria de la población. Considerar simplemente el total del gasto social podría esconder, entonces, un recorte de los servicios que recibe cada hogar, lo cual sería percibido como un deterioro social.

En general, se suele argumentar que los altos gastos sociales son dañinos para la competitividad internacional de un país pues elevan los costos salariales. Sin embargo, un nivel salarial demasiado alto tendría que conducir a un ajuste del tipo de cambio por medio del déficit en la balanza de pagos generado justamente por ese alto nivel salarial. Queda por tanto la cuestión de si los costos no salariales condicionados por la seguridad social son más problemáticos que otros costos que influyen en la magnitud de los salarios, como por ejemplo los alquileres. Como ya se explicó al observar la economía dual, los salarios en dinero pueden resultar más bajos si determinados costos de reproducción, debido a estructuras económicas específicas, son más bajos y, por consiguiente, los salarios reales son lo suficientemente altos.

Pero los gastos en la seguridad social solo se pueden disminuir bajando el nivel de prestación por beneficiario (algo que la mayoría rechaza) o reduciendo la cantidad de beneficiarios (por ejemplo, mediante normas de acceso más estrictas tales como elevar la edad de jubilación).

Si los trabajadores asegurados optan por un alto nivel de protección social, eso tiene el mismo efecto que preferir una mayor cantidad y calidad de espacio habitacional. Los gastos que hay que dedicar a esto constituirán una parte correspondientemente alta en los gastos generales de los trabajadores. Como los ingresos salariales tienen que cubrir esos gastos, tendrán que tener un valor correspondientemente alto. Si esto no se ajusta a la productividad, los precios aumentan y surgen problemas económicos externos que se resuelven con una devaluación. Luego, los salarios reales se nivelan de nuevo de acuerdo con su productividad.

Lo mismo vale para los impuestos y para los bienes públicos financiados a través de ellos. Estos no perjudican la competitividad. Sin embargo, en el mundo globalizado las fuentes móviles de impuestos, como las empresas y los hogares ricos, pueden escapar del fisco abandonando su lugar de residencia y eligiendo como sede empresarial o domicilio particular un sitio con menor presión tributaria.

De hecho, muchos países de la UE han decidido bajar la carga impositiva a las empresas a raíz de la competencia de otros Estados miembros que ofrecen menos impuestos, como Irlanda y algunos países del Este europeo. Pero esta disminución de los impuestos no es gratuita: ha generado una reestructuración impositiva sobre la base del incremento de otros gravámenes, sobre todo de los impuestos al consumo. En muy pocos casos han disminuido los ingresos tributarios totales.

Muchos países de la UE han decidido bajar la carga impositiva a las empresas a raíz de la competencia de otros Estados miembros que ofrecen menos impuestos, como Irlanda y algunos países del Este europeo ■

Un sistema tributario progresivo y el acceso igualitario a bienes públicos como seguridad, educación y salud, así como ayuda social en caso de pobreza, constituyen la principal forma de redistribución (es decir, de corrección de la desigualdad en la distribución primaria). En principio, esta está en peligro a causa de la globalización, sobre todo en la forma que adquiere en la UE. Por una parte, la competencia por ofrecer impuestos más bajos a las empresas

amenaza el carácter progresivo del sistema impositivo. Por otra, la UE tiende a someter muchos sistemas de servicios públicos a un régimen mercantil, en el que los usuarios ya no tienen acceso libre sino que tienen que pagar tarifas u otro tipo de aranceles.

Esta tendencia a la competencia mercantil debería, en teoría, mejorar la oferta pública y lograr una mejor asignación de los recursos. Sin embargo, al producirse simultáneamente una gran desigualdad de ingresos, los hogares más pobres pueden consumir cada vez menos de estos bienes y servicios originalmente de libre acceso. Tendrían que ser compensados mediante otras formas de redistribución.

Pero estas necesidades de redistribución vuelven a aumentar cuando los salarios, sobre todo los de los trabajadores menos calificados, disminuyen o se estancan en un contexto de desempleo alto. La solución preferida en el marco de la economía de mercado es mantener los salarios bajos para elevar el índice de ocupación, y luego completarlos con pagos suplementarios. Muchos países de la UE ya han adoptado medidas al respecto y las complementan con salarios mínimos legales o por convenio colectivo, para evitar que los empresarios sustituyan a los trabajadores mejor pagados por otros con sueldos más bajos, argumentando que estos últimos pueden solicitar pagos suplementarios.

En la UE, el aumento de la competencia generada por los inmigrantes provenientes de los países miembros más pobres y dispuestos a aceptar bajos salarios hace que los salarios mínimos sean un medio adecuado para frenar esta

Se podría pensar en una política europea de salario mínimo que se ocupara de evitar que las empresas no se lancen a una carrera con efectos sociales negativos ■

carrera por lograr tarifas más bajas. En este contexto, se podría pensar en una política europea de salario mínimo que se ocupara de evitar que las empresas no se lancen a una carrera con efectos sociales negativos. Los salarios mínimos disminuyen también la necesidad de subvenciones salariales que, como toda subvención, desfiguran la

competencia. Aunque es cierto que las subvenciones se aplican mediante pagos o desgravaciones fiscales a los trabajadores y no directamente a las empresas, el efecto distorsionador de la competencia es en última instancia el mismo. En la mayoría de los Estados miembros existen salarios mínimos, aunque en niveles muy diferentes. Su magnitud podría ser objeto de una coordinación por parte de la UE.

En suma, no es tanto la globalización o la integración de los mercados la que dificulta la equidad social, sino el ordenamiento específico de los mercados. En ese ordenamiento influyen los distintos grupos sociales y sus respectivos intereses. Al respecto, en los últimos años los intereses de las empresas y los de los ciudadanos más acomodados han logrado imponerse utilizando hábilmente la globalización como instrumento para defender sus posiciones. Los mismos intereses casi no encuentran resistencia incluso en el orden supranacional europeo. Y, como se sabe, es cada vez más la UE, y cada vez menos el Estado nacional, la que se encarga de regular los mercados y garantizar la equidad distributiva.

■ La difícil gestión de la convergencia nominal y real

Dentro de la UE, cada país puede decidir en forma relativamente libre la distribución de bienes públicos y las políticas de protección social, de acuerdo con el nivel de productividad de su economía. El intento de consumir –incluyendo el consumo colectivo– más de lo que ese nivel de productividad permite genera inflación y excedentes de importación. Para restablecer el equilibrio económico exterior, suele recurrirse a una devaluación. Y lo mismo a la inversa: un crecimiento de la productividad económica por encima del promedio exige que también los precios y los ingresos en los sectores menos productivos suban (efecto Balassa-Samuelson). Tales procesos tienen que ir acompañados, por tanto, de una revalorización real, en forma de mayor inflación o de un ajuste en el tipo de cambio.

Tradicionalmente, como señalaba el artículo 2 del antiguo Tratado de Niza de la UE, uno de los objetivos del proceso de integración era lograr un equilibrio del ingreso regional en un sentido de cohesión social. A la luz de todo lo señalado, esto implica un componente real, es decir, elevar la productividad económica de los Estados más pobres, y un componente nominal, es decir, manejar los tipos de cambio reales entre los Estados miembros.

El primer objetivo se intentaba alcanzar, en primer lugar, con la política regional y estructural de la UE. Ambas políticas implican la transferencia de recursos desde los países más ricos a los más pobres, por una suma que equivale a aproximadamente 0,3% del PIB de la UE, y que constituye alrededor de 3% del PIB de los países receptores. De esa forma, los países receptores logran elevar sus ingresos en el corto plazo. Sin embargo, los efectos a largo plazo del incremento de la productividad son menos claros. Mientras algunos países y regiones, como por ejemplo Irlanda, emplearon exitosamente los recursos comunitarios, otros,

a pesar de las gigantescas ayudas, permanecieron relativamente pobres: es el caso de Grecia, el Mezzogiorno en Italia y Alemania Oriental. La política de equiparación de ingresos más exitosa desde 1995 fue la unión monetaria, que a través de reducciones del interés real desencadenó fuertes procesos de crecimiento en los países más pobres de la eurozona. En la medida en que ese crecimiento estuvo dirigido hacia las inversiones, elevó también la productividad. Sin embargo, a menudo se produjo también una expansión del consumo, acompañada por una suba de la inflación y un incremento del déficit de la balanza de pagos, que luego requirieron dolorosos ajustes, como sucedió en Portugal.

El segundo objetivo de la UE debería ser el ajuste del ingreso nominal a la productividad promedio. Pero la UE no persigue este objetivo sino que se esfuerza, en primer lugar, por alcanzar la estabilidad de precios y del tipo de cambio. De todas maneras, dentro de la eurozona el tipo de cambio nominal está establecido. El tipo de cambio real depende del desarrollo de la inflación y de los salarios en cada país. En los últimos años, Alemania ha devaluado en términos relativos y ha elevado así, a costa de los demás Estados miembros, su competitividad de precios. Una política económica coordinada tendría que impedir tales políticas de *beggar-my-neighbour*, urgiendo a elevar los salarios de manera apropiada –es decir, según la productividad– e igualmente impedir excesos en los aumentos salariales. Para ello, el Banco Central Europeo (BCE) podría elevar las tasas de interés. Pero como una política monetaria restrictiva de este tipo afecta a todos los países, independientemente de su situación económica coyuntural, resulta poco apropiada como instrumento redistributivo. Por tanto, la UE tendría que practicar un intenso diálogo macroeconómico que ponga sobre el tapete la política salarial y fiscal de sus Estados miembros. Más eficiente aún sería un seguro europeo de desempleo, similar al de EEUU, que apoyara el efecto de los estabilizadores automáticos mediante asignaciones a la seguridad en caso de desempleo coyuntural.

Con respecto a los Estados miembros más pobres, la convergencia apunta sobre todo a preparar apropiadamente la introducción del euro. La UE espera de los nuevos miembros tasas de inflación igual de altas que las de la vieja UE y tipos de cambio estables con respecto al euro. De esta forma quedarían excluidas las revalorizaciones reales, que han constituido hasta ahora una parte importante de los procesos de convergencia. En correspondencia con ello, la brecha entre tipo de cambio y poder adquisitivo se va cerrando lentamente. Sin embargo, la mayoría de los nuevos miembros apenas son capaces de cumplir

con estas exigencias políticas de la UE, por lo que hay escepticismo en cuanto a un pronto ingreso a la eurozona, como se vio claramente en el caso de Lituania en 2006.

Es que, a diferencia de lo que ocurrió en su momento con Irlanda, casi todos los nuevos miembros de Europa central y oriental registran un alto déficit fiscal y de balanza de pagos. Incrementar la demanda interna mediante salarios más altos parece por lo tanto aconsejable solo de manera muy limitada, si bien la productividad en el sector moderno de la economía debería permitirlo. Pero incluso si el déficit no existiera, la UE frenaría una equiparación más rápida de los ingresos mediante la política de preparación de los nuevos miembros para la entrada al euro.

Es que a diferencia de lo que ocurrió en su momento con Irlanda, casi todos los nuevos miembros de Europa central y oriental registran un alto déficit fiscal y de balanza de pagos ■

De todas maneras, habría que asegurar que también los empleados en sectores con escaso progreso de productividad física (como por ejemplo, peluqueros y maestros) participen del incremento de bienestar general de la sociedad (efecto Balassa-Samuelson). Junto con los salarios, aumenta en esos sectores también la productividad medida en términos monetarios. Un posible punto de partida sería una coordinación de la política salarial en el sector público. También aquí debería tratar de lograrse, en el largo plazo, una remuneración igual, medida en poder adquisitivo, para toda la UE. Al mismo tiempo, una política salarial coordinada apuntaría a prevenir sobrevaloraciones reales en el euroespacio, junto con sus dolorosas consecuencias de ajuste. Para avanzar en una política de ingresos común, que procure un desarrollo salarial orientado hacia la productividad, y en vista de las débiles competencias de la UE en ese sector (con excepción del sector agrario), puede pensarse en el método abierto de coordinación.

■ Perspectivas: enseñanzas para y de Europa

Para lograr más equidad social en Europa hay que revertir la tendencia a la creciente desigualdad intraestatal, así como acelerar la convergencia interestatal. Una Europa social necesitaría una política macroeconómica coordinada para fortalecer la demanda y el empleo. Para ello, habría que equiparar el desarrollo de los salarios y el de la productividad. Las prioridades nacionales de

la organización de la oferta de bienes y servicios públicos deberían conservar suficiente margen de acción. La revaloración real (mediante inflación más alta o revaloración nominal de la moneda nacional), imprescindible para lograr que los países más pobres ganen terreno, no debería seguir siendo sacrificada a los criterios de Maastricht, que establecen una convergencia nominal. Estas macropolíticas deberían complementarse mediante una extendida política de competencia que frene la carrera de las subvenciones a las empresas a través de salarios e impuestos bajos. Un impuesto empresarial europeo unificado, que podría servir también para financiar el presupuesto de la UE, sería a largo plazo la mejor solución.

¿Qué puede aprenderse de Europa para mejorar la equidad social en el mundo? También aquí valen en principio los mismos objetivos: disminución de la desigualdad intra- e interestatal. Intraestatalmente se trata, en primer lugar, de lograr la modernización y el desarrollo de la productividad. Los mercados abiertos de bienes y capitales podrían contribuir a ello. Pero se requiere de intervenciones políticas para que los progresos de productividad que produce la competencia global se conviertan en crecimiento sostenible para todos:

a) Una política monetaria internacional que asegure que se corrijan tanto las sobrevaloraciones como las subvaloraciones, de modo de minimizar los grandes desequilibrios en la balanza de pagos y las caídas de la demanda.

b) La equidad social dentro de los países tiene que garantizar una adecuada participación del sector tradicional (sobre todo, servicios estatales y privados no comercializables, así como el sector agrario) en el crecimiento de la productividad y de los ingresos. Esto es esencial para frenar la carrera por lograr las tarifas más bajas en la subvención a los sectores internacionalizados. Si se deja esto en manos del proceso de ajuste de precios, se perpetuarán las deformaciones. Una política de competencia con carácter internacional tendría que examinar estos procesos y advertir sobre ellos. ☒

¿Cómo conciliar desarrollo económico con bienestar social?

Algunas reflexiones sobre los nuevos desafíos latinoamericanos

**CARLOS MUSSI /
JOSÉ ROBERTO R. AFONSO**

En los últimos años, América Latina demostró que es posible compatibilizar un alto crecimiento económico con avances sociales significativos. Sin embargo, el cambio de algunas condiciones externas, consecuencia de la crisis de Estados Unidos y la inflación mundial, obliga a reflexionar sobre la posibilidad de realizar algunas modificaciones. Es necesario, en primer lugar, revisar los sistemas tributarios, que en América Latina descansan básicamente en los impuestos sobre el consumo, y elevar la recaudación de los impuestos sobre la renta, de modo de lograr efectos más progresivos. Al mismo tiempo, es importante garantizar el incremento del gasto social registrado en los últimos años, pero también procurar una mayor eficiencia en la asignación de esos recursos. Solo así será posible compatibilizar el desarrollo económico con el bienestar social.

Desigualdad es sinónimo de América Latina. Cuando se compara la región con otras zonas del mundo, la desigualdad aparece como el rasgo más característico. Las diferencias entre ricos y pobres, entre empleo formal e informal, entre privilegiados y excluidos, concentran la atención tanto de los

Carlos Mussi: economista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Correo electrónico: <chfmussi@gmail.com>.

José Roberto R. Afonso: economista del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) al servicio del Senado Federal. Investigador de la Universidad de Campinas (Unicamp). Correo electrónico: <zeroberto.afonso@gmail.com>.

Palabras claves: economía, crecimiento, desigualdad, impuestos, gasto social, América Latina.

Nota: como es costumbre, las opiniones corresponden a los autores y no a las instituciones a las cuales pertenecen. Este texto fue elaborado sobre la base de informaciones disponibles hasta el 25 de mayo de 2008. Traducción de Mario Cámara. La versión original de este artículo en portugués puede consultarse en <www.nuso.org>.

análisis académicos como de los gobiernos. Varios motivos explican esta persistente desigualdad: desde razones históricas hasta la falta de voluntad política para resolverla. Sin embargo, la forma, la expansión y la gestión de nuestras economías son factores determinantes para entender el cuadro de desigualdad actual y las posibles formas de disminuirla.

El combate contra la desigualdad –y la lucha contra la pobreza– ha comenzado a ganar espacio en las políticas públicas, y así lo evidencian la creación y la expansión de diferentes programas sociales, como los de transferencia de renta. Es posible incluso que estos programas de transferencia de renta hayan contribuido

Frente al desafío de conciliar el financiamiento responsable con un gasto social creciente, la cuestión fiscal se convierte en el principal punto de interconexión entre las políticas económicas y sociales ■

a desplazar la atención de las necesarias políticas públicas de carácter universal, como las de educación y salud. Lo que es innegable, en todo caso, es que la creciente conciencia acerca de la necesidad de combatir la desigualdad ha cambiado la agenda del debate acerca de la política fiscal en América Latina. Frente al desafío de conciliar el financiamiento respon-

sable con un gasto social creciente, la cuestión fiscal se convierte en el principal punto de interconexión entre las políticas económicas y sociales.

Conciliar políticas sociales más activas con políticas económicas que promuevan el crecimiento sin comprometer la estabilidad constituye el objeto de reflexión del presente trabajo. Se anticipa que no se pretende resolver en tan pocas líneas un problema tan vasto, sino ofrecer algunos elementos para contribuir al debate.

Si el desafío ya es complicado, se torna todavía más difícil al tener en cuenta los condicionamientos históricos. Basta recordar que, además de la desigualdad, otra característica típica de América Latina es que ha constituido un campo de pruebas para una amplia variedad de «modelos» no convencionales de políticas económicas. Desde inicios del siglo xx, la región alternó periodos de mayor o menor intervención estatal, apertura al comercio exterior, ingresos y fugas de capitales, expansión acelerada y fuerte retracción de la inversión pública, junto con la emergencia tardía de nuevas formas de protesta social. Esas políticas, calificadas como diferentes estilos de desarrollo, fueron clasificadas como «neoliberales», «reformistas» o «desarrollistas», entre otras definiciones (Bielschowsky/Mussi).

Hasta fines del siglo pasado, se registraron sucesivas y graves crisis externas, que incluso golpearon a los países más importantes, como Brasil, Argentina y México, convirtiendo a la región en el epicentro de turbulencias que tuvieron efectos en la economía internacional. El nuevo siglo trajo un ciclo de rápida e intensa expansión económica, al menos desde 2002, empujada inicialmente por las exportaciones favorecidas por la aceleración del crecimiento mundial (aún mayor entre las economías emergentes, especialmente en China) y el consecuente incremento de los precios de los *commodities*. En un primer momento, el incremento de los ingresos públicos mejoró los resultados fiscales –el superávit se elevó y la deuda se redujo–, lo que luego permitió una expansión del gasto, desde los programas sociales hasta las inversiones en infraestructura. La bonanza externa se transformó en una bonanza económica, fiscal y social.

Pero la perspectiva de la región debería despertar al menos cierta preocupación. El origen de la bonanza (el sector externo) puede ser también el que provoque la tempestad: la desaceleración de la economía estadounidense y las fuertes turbulencias financieras internacionales que se viven hoy constituyen un peligro, aunque sea diferido, de una moderación e incluso de una inversión del ciclo de crecimiento. Ello sin contar el regreso de la inflación a escala internacional por la subida de los precios de los *commodities*, que ya no solo afecta al petróleo sino también a los alimentos, sin que sea posible todavía estimar si se trata de un fenómeno estructural o de un efecto de la especulación.

La tristemente histórica volatilidad económica y política de América Latina obliga a formularnos la siguiente pregunta: ¿se justifica el optimismo? (Machinea/Kacef). Algunos académicos –y la gran mayoría de los políticos– mantienen una visión optimista. Desde este punto de vista, el incremento de los precios de los *commodities*, aunque impacta en la inflación, puede transformarse también en un remedio para las economías latinoamericanas, teniendo en cuenta que la región es un importante productor agrícola y de minerales, para no hablar de los nuevos descubrimientos de petróleo. La crisis de las economías desarrolladas puede ser corta y no tan profunda. Además, la expansión de China y del resto de las potencias emergentes podría compensar la desaceleración de los países ricos. Irónicamente, la única certeza para América Latina es la fuerte incertidumbre¹.

1. En un reciente seminario de la Cepal sobre política macroeconómica y fluctuaciones cíclicas, los trabajos presentados señalaron los desafíos de marcar y proyectar los ciclos y la necesidad de entender sus impactos sobre las economías de la región. V. <www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/de/noticias/noticias/3/32673/P32673.xml&xsl=/de/tpl/p1f.xsl&base=/de/tpl/top-bottom.xsl>.

En este contexto, es difícil pedir moderación macroeconómica y prudencia fiscal a gobiernos que, después de años, por primera vez pudieron comenzar a enfrentar las demandas económicas y sociales reprimidas, especialmente con un gasto público que supera los estándares más altos de las últimas décadas. En ese sentido, este artículo defiende la idea de que existe una mayor madurez en la gestión de la política económica en la región y que las políticas sociales se han consolidado a punto tal que han reducido el supuesto conflicto entre lo social y lo económico. Sin embargo, es preciso reflexionar más y cuestionarse mejor el papel reservado al Estado en esa nueva trayectoria de desarrollo.

En efecto, hoy es necesario avanzar en nuevas reformas (por ejemplo, en el campo tributario y de la seguridad social). Y al mismo tiempo, para consolidar los avances sociales, será necesario mejorar la calidad del gasto.

Desde ya, es necesario anticipar y refutar la idea de que esto supone un regreso al neoliberalismo. En realidad, más allá de cualquier ideología, no prestar atención a los temas propuestos implica despreocuparse del crecimiento y, por lo tanto, debilitar cualquier posibilidad de avanzar hacia políticas sociales universales. Si esto ocurre, crece la importancia de los programas focalizados en los más pobres, que disminuyen la pobreza pero no transforman la sociedad. Además, creer que la globalización fusionó la economía mundial con la nacional implica suponer que no existe ningún interés nacional que deba ser defendido y trabajado (Serra). Nada más liberal que, frente a una posible reversión de la tendencia positiva, limitarse a rogar que la crisis de los países más ricos no llegue a los más pobres, o sentarse a esperar que lleguen los beneficios derivados del auge de China, en lugar de repensar, desde cada país, los problemas y las prioridades, y diseñar una estrategia de largo plazo para buscar y conciliar el crecimiento económico con el bienestar social.

Impulsar una nueva agenda de reformas, incluida una nueva política fiscal, constituye una actitud progresista. Es justamente lo opuesto al neoliberalismo, que apuesta a que el desarrollo se produzca como resultado de los vientos que soplan desde el exterior. En una estrategia progresista (Serra), la producción y el empleo son incentivados mediante acciones públicas deliberadas, se busca la excelencia en la regulación estatal –lo que implica sustituir al antiguo Estado que interviene directamente en la economía– y en las políticas sociales que privilegian la universalidad –lo que supone atreverse a ofrecer a los sectores más pobres un tratamiento más integral que una mera asistencia social–. En esta agenda transformadora, repensar los modelos de financiamiento y de gasto público resulta crucial.



© Nueva Sociedad / Sebastián Santana Camargo 2008

Sebastián Santana Camargo (La Plata, Argentina, 1977) es ilustrador profesional, fotógrafo ocasional, diseñador gráfico por autoimposición y artista plástico por contingencia. Ha realizado trabajos para obras de teatro, festivales de cine, editoriales y grupos de música, entre otros. Expuso sus creaciones plásticas en Montevideo, Uruguay, donde actualmente reside. Página web: <www.sebastiansantana.com>

En resumen, la tesis central de este artículo es que América Latina demostró, en los últimos años, que es capaz de compatibilizar la búsqueda de mayor desarrollo económico con un mayor bienestar social, pero que hoy existen nuevos e importantes desafíos para continuar ese camino. Para desarrollar esta argumentación, el artículo está estructurado en dos partes. La primera analiza la compatibilidad entre crecimiento económico y políticas sociales. La segunda procura identificar los desafíos que deben enfrentarse para profundizar esta convergencia.

■ La reciente (y excelente) evolución económica y social

América Latina creció 26,5% entre 2002 y 2007, la mayor expansión continua desde la década del 70 (Machinea/Kacef). Esta evolución no fue igual en todos los países. Los dos más grandes, Brasil y México, mostraron un crecimiento menor, mientras que otros, como Argentina y Venezuela, registraron una tasa mayor tras haberse recuperado de crisis profundas. En general, la renta per cápita se elevó 18,4% entre 2002 y 2007. La renta anual promedio de un latinoamericano es hoy de 8.700 dólares, medida según poder de compra. En términos comparativos, nuestra región equivaldría a una clase media mundial (PNUD).

Al mismo tiempo, la región ha registrado una evolución favorable de los indicadores sociales, aunque por supuesto continúa lejos de los niveles de los países más ricos. Uno de los avances más importantes fue la reducción de la pobreza, de 48,3% en 1990 a 35,1% en 2006. La pobreza extrema, en tanto, también disminuyó, de 22,5% a 12,5%. En términos absolutos, los datos de 2006 confirmaron una caída del número de pobres: 71 millones, frente a 93 millones en 1990 (Cepal 2007b).

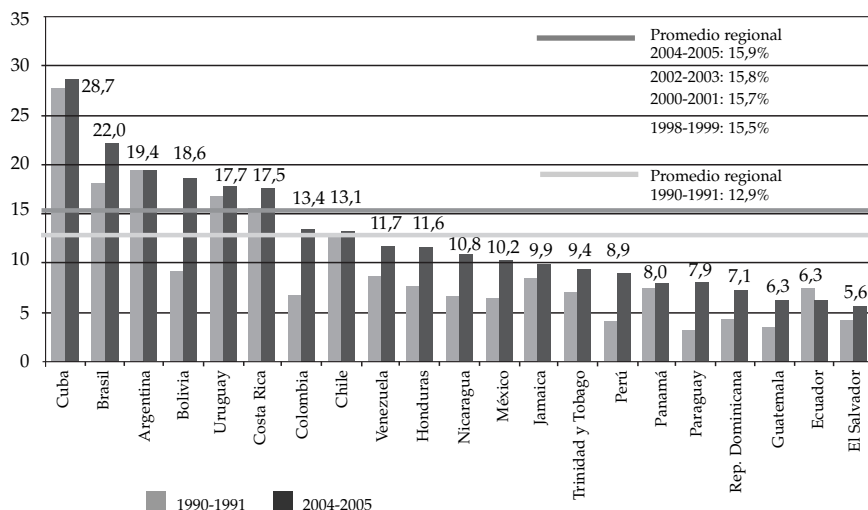
El Índice de Desarrollo Humano (IDH) de América Latina alcanzó 0,803 en 2005, muy superior a otras regiones menos desarrolladas, próximo al de los países del Este europeo (0,808) y no muy distante del de los integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (0,916). La cobertura en los tres niveles educativos alcanzó 81,2%, frente a 88,6% de la OCDE y 64,1% del promedio de los países menos desarrollados. En la enseñanza primaria, la cobertura alcanzó 94% en 2005. En el plano de la salud, la mortalidad infantil se redujo, de 86 por cada 100.000 nacimientos en 1970 a 26 por cada 100.000 en 2005, aunque todavía lejos de los países ricos (nueve por cada 100.000) (PNUD).

Más recientemente, los indicadores de desigualdad presentaron también una evolución favorable. El coeficiente de Gini de los principales países, como Argentina, Brasil, Chile y México, mejoró en los últimos años (Cepal 2007b). Incluso en países con una alta concentración de la renta, como algunos de los de América Central, se registraron también pequeñas mejoras. No obstante, la desigualdad en América Latina continúa siendo muy elevada: el Gini supera en dos tercios al de la OCDE. El decil más rico recibe, en promedio, 36% de la renta de los hogares; la diferencia de renta entre el quintil más rico y el más pobre es de aproximadamente 20 veces.

La mejora en las condiciones de vida de los latinoamericanos estuvo asociada a un aumento continuo del gasto social. Medido per cápita, el promedio de América Latina pasó de 440 dólares en 1990 a 624 a fines de 2000 y 658 en 2005. En porcentaje, durante los 90 el gasto se elevó en 41,8% y en lo que va del siglo se incrementó 5,5%. En otras palabras, desde 1990 el gasto social se elevó prácticamente 50%. En términos de porcentaje del PIB de la región, el incremento, como muestra el gráfico 1, fue de cerca de tres puntos, ya que pasó de 12,9% a 15,9% (Cepal 2007b).

Gráfico 1

América Latina (21 países): gasto público social como porcentaje del PIB, 1990-1991 a 2004-2005 (en porcentaje)

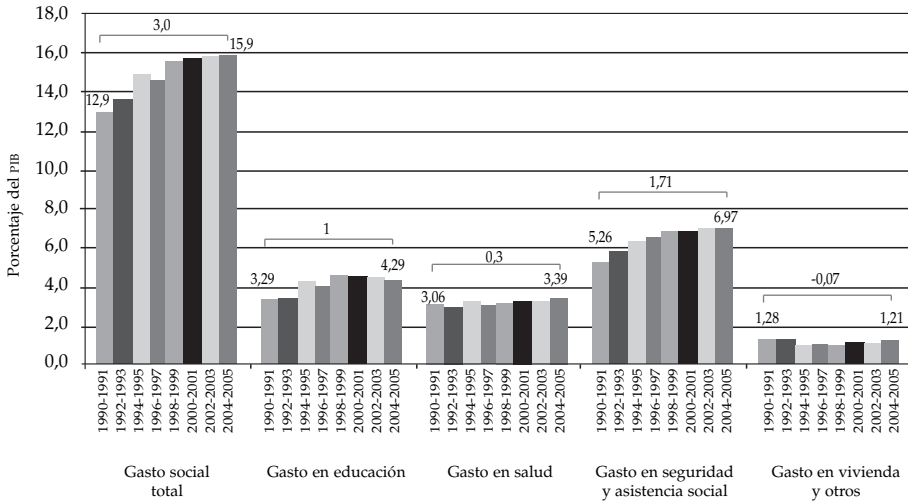


Fuente: Cepal (2007b), gráfico II.2.

El análisis del gasto social requiere importantes aclaraciones. En primer lugar, las diferencias entre los países son significativas. En el país con mayor gasto per cápita, este es 17 veces mayor que en el de menor gasto. En segundo lugar, hay que apuntar que no fue en la educación ni en la salud donde ocurrieron los mayores incrementos del gasto social: como muestra el gráfico 2, más de la mitad del gasto social adicional fue absorbido por aumentos destinados a la previsión social y la asistencia social.

Gráfico 2

América Latina (21 países): cambio del gasto público social como porcentaje del PIB según sectores, 1990-1991 a 2004-2005 (en porcentaje)



Fuente: Cepal (2007b), gráfico II.4.

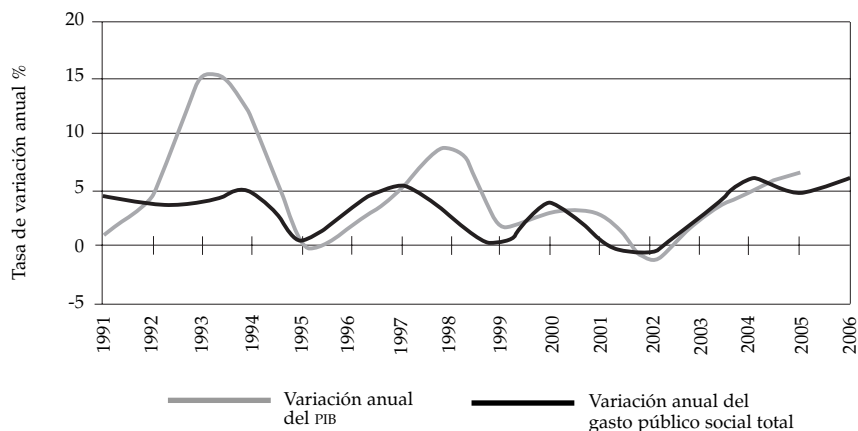
Más allá del aumento del gasto y de las áreas a las que se destinó, es importante analizar su financiamiento. El incremento del gasto social se explica por aumentos en la carga tributaria más que por una mayor participación en el presupuesto, es decir, por registrar un crecimiento mayor que otros gastos. En términos generales, en 2005 el gasto social representó cerca de 80% del gasto público total, un porcentaje no muy diferente del de 1990. Por otro lado, estimaciones de la Cepal indican que, en los últimos años, la presión tributaria media de la región se incrementó cuatro puntos, de 16% a inicios de los 90 a

cerca de 20% en 2005. Por lo tanto, el aumento en el gasto social estuvo asociado a un incremento de los ingresos².

En ese sentido, es necesario subrayar una importante conclusión del estudio *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* de la Cepal (2007c), en el sentido de que la evolución del gasto social acompañó el crecimiento económico regional sin perder prioridad en momentos de crisis. Es decir, existió un comportamiento procíclico entre el gasto público social y el crecimiento económico (ver gráfico 3), pero al mismo tiempo este exhibió resistencia en tiempos de menor crecimiento o crisis. Por ejemplo, a comienzos de los 90, el incremento del gasto social fue casi el triple que el crecimiento económico. En los momentos de crisis, como en 1995 en México y en 2002 en Argentina, el gasto social tuvo mayor resistencia. La experiencia brasileña confirma la creciente rigidez del gasto social independientemente de la evolución de la economía (Araújo).

Gráfico 3

**América Latina (21 países): variación anual del gasto social total
y el PIB, 1991-2006 (en porcentaje)**



Fuente: Cepal (2007b), gráfico II.5.

2. El caso de Brasil es emblemático. Entre 2000 y 2006, considerando solo el gobierno central, la presión tributaria nacional creció 3,5% del producto (de 20,8% a 24,3% del PIB) y permitió aumentar en 2,3 puntos del producto los gastos sociales (de 6,2% a 8,8% del PIB, incluyendo jubilaciones, seguro de desempleo y Bolsa Familia, entre otros). Sin embargo, el incremento de los recursos vinculados a la salud y la educación fue de solo 0,4% (de 2,2% a 2,5% del PIB).

El gasto social muestra también cierta resistencia a disminuir en periodos de crisis ■

El carácter procíclico del gasto social responde, en gran parte, a la capacidad de financiamiento del Estado. La expansión reciente del gasto fue resultado, principalmente, del aumento de la presión tributaria³. Pero como ya se señaló, el gasto social muestra también cierta resistencia a disminuir en periodos de crisis. En ese sentido, un determinante del gasto social que no tiene carácter cíclico es el político. La evidente preocupación por la cuestión social es una respuesta de los gobiernos a sus electores. La sucesión de elecciones en todos los países de la región contribuyó a darle visibilidad y a instalar en el centro del debate público las acciones sociales. Hasta 2002, a falta de un mayor dinamismo económico, se exigió una focalización de las políticas sociales. Ese diagnóstico fue reconocido por los sectores más comprometidos con las reformas liberales, que incluyeron en su agenda la utilización de programas focalizados. Los resultados iniciales de esos programas generaron una razonable cobertura y progresividad en los gastos⁴.

Además de mejorar la situación social, el gasto público social ha contribuido al crecimiento económico a través de un incremento del consumo masivo. Los programas de combate al trabajo infantil y esclavo y los subsidios para mejorar y extender el acceso a la educación y la previsión social reducen la presión sobre el mercado de trabajo. Ello, junto con políticas de mejoramiento de las condiciones salariales por una mayor capacidad de negociación de los sindicatos, además de los programas de transferencia de renta, produce una expansión del ingreso nacional. A esto hay que sumar el estímulo derivado de una mayor oferta de crédito, ya sea vinculado al consumo (como por ejemplo, de automóviles) o inversiones (en viviendas). En el caso de Brasil, esta expansión del crédito se vio facilitada por iniciativas gubernamentales para ampliar el acceso y reducir los costos de los préstamos bancarios.

La expansión del consumo estimula el mercado interno. La ocupación de la actual capacidad productiva alienta decisiones de inversión y la búsqueda de

3. Cabe señalar, sin embargo, que la ayuda externa fue muy importante en los países de menor desarrollo, como los de Centroamérica y Bolivia. En particular, algunos programas de transferencia de renta, cuyos gastos tienden a ser inferiores a 1% del PIB, fueron financiados en buena medida por fuentes externas, especialmente vía organismos multilaterales: la Cepal relevó tales programas en 16 países y observó que nueve de ellos contaban con recursos externos. Ver Cepal (2007b), cuadro II.2, p. 26.

4. V. Cepal (2007b), gráfico II.9, p. 19.

una mayor productividad, especialmente frente a la competencia de productos importados facilitada, en casi todos los países, por la depreciación del dólar. Este ciclo genera un aumento de la demanda de energía y logística, que exige una infraestructura capaz de garantizar el aumento de la producción. En ese punto, la inversión estatal resulta fundamental (Afonso/Biasoto/Araújo).

En este ciclo virtuoso, la vulnerabilidad externa debe ser reducida o controlada. Los recientes resultados de la balanza de pagos de América Latina facilitaron la expansión del consumo: la mejora de los términos de intercambio (20% entre 2002 y 2007), el fuerte incremento de las exportaciones (en 2007 fueron el doble que en 2000), el balance positivo en cuenta corriente y la consecuente acumulación de reservas internacionales definen un escenario inédito. Varios países lograron reducir sensiblemente su deuda externa neta: a fines de 2007, la deuda bruta de la región se estimaba en 677.000 millones de dólares, con reservas de 440.000 millones (en 2002, la deuda era 746.000 millones y las reservas, 165.000 millones) (Cepal 2007a).

Con una menor vulnerabilidad externa, América Latina exhibe un equilibrio macroeconómico. En los últimos años, la región consiguió controlar el proceso inflacionario. En 2002, el promedio de inflación había alcanzado 12,2%, el doble que el año anterior, debido a la crisis de Argentina y las presiones especulativas en Brasil. En 2006, la inflación ya había retrocedido a 5% y en 2007 fue de solo 6,1%. Esto fue resultado, entre otros factores, del comportamiento de la tasa de cambio. Tomando como base el año 2000, la tasa de cambio efectiva real de la región en 2007 estaba solo 11% desvalorizada, tras haber llegado a desvalorizarse casi 25% en 2004, lo que implica una apreciación de 12%. Ese proceso reciente de valorización o estabilidad real de la tasa de cambio se observa en casi todos los países (Cepal 2007a).

Los resultados fiscales, especialmente en aquellos países con ingresos vinculados a la exportación de recursos naturales, posibilitaron significativos superávits primarios. En el promedio regional, el déficit primario de 0,3% del PIB en 2003 se convirtió en un superávit de 2,2% del PIB en 2007.

En suma, se ha registrado un importante avance del gasto social en simultáneo con una bonanza económica y un equilibrio macroeconómico. Hasta el momento, el incremento del gasto social no generó dificultades para su financiamiento. Por el contrario, demostró haber contribuido al mantenimiento del nivel de actividad interna, además de procurar mantener las condiciones

básicas de educación y salud. Sin embargo, el gasto social de varios países de la región sigue siendo insuficiente para atender las demandas y los derechos de la población.

■ Los nuevos desafíos para el desarrollo

Aunque la experiencia reciente de América Latina permitió compatibilizar el aumento de gasto social con el crecimiento económico, la percepción general es que el nivel de bienestar alcanzado no es suficiente. De hecho, existe una creciente demanda por más derechos, ya sean económicos, sociales o culturales. Por un lado, la función del Estado consiste en proveer de la forma más eficiente posible los servicios necesarios para que todos puedan usufructuar esos derechos⁵. Por otro lado, la capacidad efectiva del Estado de realizar esa tarea se encuentra limitada por la falta de recursos, por la regresividad de sus políticas o por la incapacidad para ofrecer esos servicios⁶.

En 2002, la Cepal ya alertaba sobre la dificultad de compatibilizar ambas cosas. «La vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales tiene que ser compatible con el nivel de desarrollo alcanzado y con el ‘pacto fiscal’ que prevalece en cada sociedad, evitando que se traduzcan en expectativas insatisfechas o en desequilibrios macroeconómicos que afecten, por otras vías, a los sectores que se busca proteger» (Cepal 2002).

En este contexto, la ya mencionada madurez de la gestión económica y la eficiencia de las políticas sociales constituyen factores claves para enfrentar los nuevos desafíos. Esto implica buscar más recursos mediante la expansión de la producción y de la productividad y gestionar mejor los servicios sociales. Pero, como sostiene Lerda (2008), esto será posible teniendo en cuenta que «cada país solo puede aspirar a la equidad que su Tesoro Nacional puede financiar»⁷. En este contexto, los desafíos que se imponen son al menos dos: una nueva agenda tributaria y una mayor eficiencia en el uso del gasto social.

Hacia una nueva agenda tributaria. La búsqueda de equidad puede convertirse en central para una reforma tributaria en América Latina (Centrángolo/Sabaini). En las décadas del 80 y 90, el IVA fue el instrumento que más atención

5. V. Cepal (2000).

6. La provisión de servicios no necesariamente tiene que ser realizada por el Estado. El sector privado puede realizarlo por contratación o asociación o por la venta de sus servicios a la población.

7. Ver Lerda (2008) para un excelente análisis sobre la búsqueda de la equidad en las políticas públicas.

mereció⁸. Pero este proceso de reforma tributaria fue incompleto: la recaudación todavía es baja, atender las obligaciones tributarias genera altos costos y resulta muy complejo (*compliance*), el sistema continúa siendo ineficiente para las empresas (no competitivo) e inequitativo para las familias (regresivo).

Una nueva ola de reformas debería desplazar el IVA como pilar central de la recaudación y reemplazarlo por los impuestos a la renta y el patrimonio. Si se tienen en cuenta estas cuestiones, la distancia entre las economías latinoamericanas y los países más ricos es amplia. Una comparación reciente (Barreix/Roca) muestra que la presión tributaria promedio de los países de la OCDE es de 35,9%, contra 20,5% en América Latina. Esto implica que aquellos países recaudan 78% más. Pero la distancia total oculta las diferencias entre impuestos. En el IVA, los países de la OCDE recaudan solo 16% más que los latinoamericanos, mientras que en el caso del impuesto a la renta la diferencia es 229% y en el caso de la renta personal, 658%.

Cuadro

Carga tributaria comparada: OCDE y América Latina, 2004

Ingresos	Porcentaje del PIB			Porcentaje relativo
	OCDE	América Latina	Diferencia	
Ingreso tributario	35,9	20,2	15,7	78
IVA	6,7	5,8	0,9	16
Impuesto a la renta	12,5	3,8	8,7	229
- empresarial	3,4	2,6	0,8	31
- personal	9,1	1,2	7,9	658
Seguridad social	9,3	2,8	6,5	232
Otros	7,4	7,8	-0,4	-5

Fuente: elaborado a partir de Barreix y Roca (2007), p. 137.

Esta comparación estadística permite presentar algunas reflexiones sobre los rasgos más característicos de la estructura tributaria latinoamericana. El IVA latinoamericano está muy próximo al europeo, con una semejante –y adecuada– organización institucional, aunque aquí las alícuotas tienden a ser superiores, la base más reducida y el cobro se realiza de manera poco simplificada.

8. Brasil quizás sea el único país latinoamericano que aún no modificó adecuadamente su tributación indirecta, por lo que el debate sobre la reforma continúa girando en torno de un idealizado IVA.

**Contra lo que recomienda
la teoría y el sentido
común, el sistema
impositivo latinoamericano
tiende a concentrarse
en impuestos indirectos
que generan
un efecto regresivo ■**

El IVA es un buen instrumento de recaudación, pero tiene un efecto redistributivo moderado (Barreix/Roca). En ese sentido, una región como América Latina, caracterizada por una profunda desigualdad, exige una buena selectividad en la aplicación del impuesto. Esto supone más franjas con diferentes alícuotas cada una, una amplia extensión en los bienes de consumo de lujo o superfluo y una reducción en los de la canasta básica. Esto, sin embargo, se ve obstaculizado por la simplicidad del impuesto y la concentración del cobro en las importaciones y los regímenes de presunción (incluso en la sustitución tributaria e incidencia de las microempresas solo sobre la facturación). El resultado es que, contra lo que recomiendan la teoría y el sentido común, el sistema impositivo latinoamericano tiende a concentrarse en impuestos indirectos que generan un efecto regresivo, como lo demuestra el caso brasileño⁹.

La gran apuesta de una nueva reforma debería concentrarse, entonces, en el impuesto a la renta personal (las ganancias de los individuos). En América Latina, las alícuotas fueron reducidas a porcentajes un poco más bajos que los aplicados en los países ricos, pero la base tiende a ser muy limitada debido a las exenciones. La comparación con la OCDE indica que puede haber un potencial de recaudación por explotar, pues nada justifica que la diferencia entre el impuesto a la renta personal y los demás tributos, especialmente el IVA, sea tan grande. Además de incrementar la recaudación, una reforma en este sentido genera un efecto redistributivo.

La gran apuesta de una nueva reforma debería concentrarse, entonces, en el impuesto a la renta personal (las ganancias de los individuos). En América Latina, las alícuotas fueron reducidas a porcentajes un poco más bajos que los aplicados en los países ricos, pero la base tiende a ser muy limitada debido a las exenciones. La comparación con la OCDE indica que puede haber un potencial de recaudación por explotar, pues nada justifica que la diferencia entre el impuesto a la renta personal y los demás tributos, especialmente el IVA, sea tan grande. Además de incrementar la recaudación, una reforma en este sentido genera un efecto redistributivo.

Mientras casi todos los países latinoamericanos se inclinan por la creación y el cobro de impuestos considerados dudosos y polémicos –como el impuesto a las transacciones financieras y a las exportaciones y la generalización de los regímenes simplificados–, al mismo tiempo recaudan muy poco a través de gravámenes a la propiedad, pese a que algunos países innovaron de un modo tal que gravaron hasta los activos empresariales.

En el caso de las contribuciones sobre los salarios, los países latinoamericanos recaudan mucho menos que los de la OCDE pese a tener alícuotas muy elevadas.

9. Zockun (2007) estima que en Brasil la presión tributaria media de una familia del primer decil (con ingresos medios inferiores a dos salarios mínimos, proyectada en 48,8% del ingreso familiar), representa el triple de la presión sobre aquellas familias de ingresos superiores a 30 salarios, en el último decil (26,3% del ingreso familiar).

Esta diferencia se explica por una serie de factores, como el menor tamaño relativo del mercado formal de trabajo, las altas y estructurales tasas de desempleo y el hecho de que los ciudadanos ricos actúan muchas veces como empresas individuales.

El desafío es mayor de lo que parece. Si en cualquier región del mundo el cobro de impuestos se dificulta por los problemas a la hora de identificar y gravar adecuadamente actividades en expansión, como el comercio electrónico, los servicios profesionales, la agricultura, las microempresas y el trabajo informal, qué decir de una región en la que esto se agrava por la desigualdad de la renta, del consumo y de la riqueza. Ello, desde luego, complica el diseño de un sistema tributario más justo. Por ejemplo, es difícil elevar el impuesto a la renta sobre una población con una clase media limitada y un pequeño porcentaje de ricos con altas ganancias en el exterior o vía empresas. Es todavía más difícil, por ejemplo, cobrar un impuesto patrimonial cuando gran parte de la población reside en habitaciones miserables en las ciudades, mientras que en el campo proliferan latifundios rurales cuyos propietarios dominan las políticas locales.

Otra cuestión que debe ser enfrentada es la necesidad de una formalización de los negocios y del propio mercado de trabajo. Las contribuciones sociales y las demás formas de tributación de los salarios también deben constituir un tema central en esa nueva agenda de equidad tributaria. En este punto, el problema no se limita a la tendencia a que los trabajadores con baja calificación y bajos salarios no tengan una relación formal y estén, por lo tanto, fuera del mundo del trabajo formal, conformando un sector informal relevante o hasta dominante en la economía. Es importante señalar además que, en la cima de la pirámide, cada vez más trabajadores de alta calificación tienden a salir del mercado formal y organizarse como personas jurídicas, muchas veces por falta de opciones, dado que el empleador impone una determinada forma de contratación con el objetivo de reducir sus costos (tributarios) y sus riesgos (de empleo). Este fenómeno, característico de Chile desde hace un tiempo, se repite en economías grandes, como la brasileña, y ya aparece en las menores, como en la de Ecuador. Muchas veces a los empresarios les resulta más fácil contratar trabajadores como prestadores de servicios que como empleados. Ello deprime no solo la base de las contribuciones sociales, sino también el rendimiento del trabajo sometido a impuesto a las ganancias.

Frente a tales desafíos, una nueva agenda de reforma tributaria que gire en torno de la equidad requiere un apoyo popular más fuerte y decisivo que

las reformas de fines del siglo pasado. Algunas condiciones permiten cierto optimismo. Son innegables los avances institucionales hacia una mayor transparencia de las cuentas públicas, con un incremento de la participación popular directa en el proceso presupuestario y una mejor preparación y responsabilidad de los legisladores. Además, la modernización de la cobranza de impuestos y de la gestión fiscal ha avanzado: se realizaron inversiones importantes en la informatización, muchas veces con decisivo apoyo externo proveniente de las agencias multilaterales. Finalmente, será necesario conciliar la dependencia del «pragmatismo recaudador» que prevalece en muchos países de la región (métodos de presunción de base, sustitución de contribuyentes, regímenes simplificados e impuestos temporarios a las transacciones financieras) con la modernización del diseño y de la gestión impositiva.

Hacia una mayor eficiencia del gasto social. Como ya señalamos, el gasto social en América Latina registró un aumento significativo, aunque persisten

El gasto social en América Latina registró un aumento significativo, aunque persisten importantes diferencias entre países, con niveles insuficientes en ciertas áreas ■

importantes diferencias entre países, con niveles insuficientes en ciertas áreas, mientras que el gasto en previsión social representa una parte significativa de ese incremento. En este contexto, se imponen dos desafíos: distinguir dónde se necesitan más recursos y buscar una mayor eficiencia del gasto.

En muchos países, la solución propuesta es aumentar la presión tributaria para financiar ese incremento del gasto social. Esto genera fuertes resistencias que muchas veces terminan frustrando estas propuestas. Países con una presión tributaria menor, como México o los de Centroamérica, buscan atender la necesidad de un mayor gasto social con recursos no tributarios, provenientes de las empresas estatales, la explotación de recursos naturales o la ayuda externa. Los países con una presión tributaria mayor, que consiguieron ampliar la base de cobro y modernizar la maquinaria recaudatoria, logran recursos adicionales por esta vía. La reforma chilena de los 90, que permitió incrementar la recaudación para financiar el gasto social, es un ejemplo. En Brasil, el incremento en las alícuotas de las contribuciones sociales posibilitó la cobertura de esos gastos.

En los últimos años, la presión popular para elevar el gasto social se incrementó con el ejercicio democrático de reivindicación de los derechos ciudadanos. El mayor peso de la seguridad social en el gasto social es un reflejo de

los cambios demográficos, pero también de la recuperación de los valores reales de los beneficios –que a menudo incluyó un aumento en las pensiones mínimas– luego de la corrosión producida por las diferentes crisis. En varios países, el debate sobre el futuro de la previsión social frente a la capacidad de financiamiento de sus prestaciones permanece vigente¹⁰. En las otras áreas que forman parte del gasto social, como salud y educación, se intentó consolidar los presupuestos o buscar mecanismos de protección del gasto. En Brasil, por ejemplo, se vincula el gasto en salud a la evolución del PIB¹¹.

En la confluencia de esos dos movimientos (aumento de la presión tributaria y, simultáneamente, del gasto social), el contribuyente latinoamericano –personas físicas y jurídicas– todavía discute cuál debe ser el límite de los nuevos impuestos y contribuciones y cuál es su verdadero impacto sobre la pobreza y la desigualdad. Aunque este tema alude sobre todo al sector formal de la economía, que es el que paga impuestos directos, también involucra a la totalidad de la población, debido a la característica regresiva e indirecta de la estructura tributaria y la utilización generalizada del IVA. Pero además el acceso al gasto social está diferenciado. El sector formal tiene la posibilidad de reclamar por sus derechos previsionales, mientras que los sectores más pobres, generalmente informales, concentran sus reclamos en los servicios públicos básicos de salud y educación.

Las críticas acerca de la ineficiencia del gasto social surgen a partir de este debate. Diferentes pruebas de evaluación en la educación o en los índices de atención de la salud demuestran el mal desempeño de la región. En ese sentido, algunos ejercicios de evaluación del gasto público indican que no necesariamente un mayor gasto social está ligado a mejores resultados. Ribeiro (2008) identificó una mayor eficiencia de los gastos públicos en países con un menor gasto total. Por su parte, Mesa-Lago (2007) alerta sobre el desafío de utilizar el gasto de salud en Brasil en el combate contra la pobreza y la desigualdad.

¿Qué estrategias han adoptado los países de la región en relación con su gasto social? Una primera estrategia es la de la «inclusión social»: buscar identificar a los grupos excluidos y compensarlos de tal forma que su vulnerabilidad sea mitigada o atenuada en la emergencia. Los programas de transferencia de renta, como el Bolsa Familia en Brasil, el Oportunidades en México o el

10. V. Cepal (2006).


11. Actualmente, el Congreso brasileño analiza nuevas alteraciones en esa regla, con fuertes presiones para la garantía de mayores recursos para la salud.

Chile Solidario, son ejemplos de esa opción. Otra estrategia es la del incremento del capital humano y social, para mejorar la formación de las personas y las instituciones, por medio del acceso universal a una educación de calidad, a la salud y a la seguridad social. La Constitución brasileña de 1988 es un ejemplo del intento de construir esa estrategia ciudadana y solidaria. Una tercera estrategia es la de la libertad de iniciativa, que en teoría apunta a generar oportunidades para todos, con menor intervención del Estado, de modo que la economía recompense los esfuerzos individuales y promueva una mejor asignación de los recursos. Esa última estrategia está en la base de las reformas neoliberales de los 90.

La realidad latinoamericana actual es resultado de una combinación de esas estrategias. Se ha logrado estabilizar la economía, reducir la pobreza y la miseria y recuperar el crecimiento. Pero ¿estamos efectivamente creando estructuras sociales más justas? La desigualdad puede haberse reducido, pero la violencia alcanza niveles casi insostenibles. El crecimiento económico puede haberse retomado, pero la perspectiva de ascenso social a través del trabajo asalariado parece cada vez más difícil. Mientras festejamos los pocos billetes adicionales destinados a los sectores más pobres, observamos una clase media asfixiada por la presión tributaria. Mientras los empresarios celebran una mayor capacidad de manejar sus empresas en una economía de baja inflación, la competencia fomentada por la apertura y la globalización eleva sus riesgos. Por último, se observa un Estado que continúa creciendo pero que muchas veces no ofrece los servicios prometidos y a menudo está controlado por dirigentes que desafían la ética mediante la corrupción y la injusticia.

■ Conclusiones

Las reflexiones acerca de la necesidad de construir una nueva agenda tributaria y mejorar la eficiencia del gasto social tienen como fundamento una idea simple y esencial: las políticas sociales no deben ser tratadas de modo aislado de la política económica. No basta con crear y expandir programas de transferencia de renta; es preciso también universalizar la educación y la salud y generar nuevos empleos para fortalecer la cohesión social. Ese ideal, tan caro a los países europeos, hoy comienza a ser tenido en cuenta en América Latina. Pero es necesario recordar que el Estado de bienestar europeo es financiado por una estructura tributaria muy diferente de la latinoamericana: no solo recauda más, sino que lo hace de forma más progresiva, con más impuestos sobre las ganancias, contribuciones y patrimonios, y menos impuestos sobre las ventas: exactamente lo opuesto a lo que sucede en América Latina.

En América Latina hay una demanda creciente de consolidación de la democracia y, al mismo tiempo, de reducción de la pobreza y la desigualdad, cuestiones que ya no pueden ser enfrentadas solo mediante el gasto público. No alcanza apenas con expandir el gasto social. La magnitud del problema y la urgencia de la sociedad por encontrar soluciones han comenzado a cambiar el foco de atención: adoptar una estrategia social que comprenda también el sistema tributario y lograr una mayor productividad del gasto social mediante la modernización de la gestión son los dos grandes desafíos. Es necesario ocuparse de cómo los impuestos se distribuyen entre las clases sociales y, al mismo tiempo, de la forma en que los recursos públicos se destinan a las diferentes áreas sociales. En el mediano y largo plazos, el éxito en esta tarea –recaudar mejor y gastar mejor– será decisivo para avanzar y conciliar el bienestar económico y social de América Latina. 

Bibliografía

- Afonso, José Roberto R., Geraldo Biasoto y Érika Araújo: «Fiscal Space and Public Sector Investments in Infrastructure: a Brazilian Case-Study», *Texto para Discussão* N° 1.141, IPEA, Brasilia, 12/2005.
- Araújo, Érika: «Análise das Contribuições Sociais no Brasil», LC/BRS/R.158, Cepal Brasil, Brasilia, 2005.
- Barreix, Alberto y Jerónimo Roca: «Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta» en *Revista de la Cepal* N° 92, 8/2007.
- Bielschowsky, Ricardo y Carlos Mussi: *Políticas para a Retomada do Crescimento: Reflexões de Economistas Brasileiros*, IPEA / Cepal, Río de Janeiro, 2002.
- Centrángolo, Oscar y Juan Carlos Sabaini: *Tributación en América Latina: en busca de una nueva agenda de reformas*, Cepal, Santiago de Chile, 2006.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Cepal, Santiago de Chile, abril de 2000.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Globalização e Desenvolvimento*, Cepal, Brasilia, mayo de 2002.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2005.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2006.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Cepal, Santiago de Chile, diciembre de 2007a.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Panorama social de América Latina*, Cepal, Santiago de Chile, noviembre de 2007b.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Cepal, Santiago de Chile, enero de 2007c.
- Lerda, Juan Carlos: «El Pacto Fiscal visto a sus 10 años», texto presentado en el XX Seminario Regional de Política Fiscal, Cepal, Santiago de Chile, enero de 2008 (mimeo).
- Machinea, José Luis y Osvaldo Kacef: «La conyuntura económica de América Latina: ¿se justifica el optimismo?» en *Hacia un nuevo pacto social. Políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina*, Cepal / Cidob, Santiago de Chile-Barcelona, 2008.
- Mesa-Lago, Carmelo: «O Sistema de Saúde Brasileiro: Seu Impacto na Pobreza e Desigualdade» en *Nueva Sociedad Especial em português*, 8/2007, disponible en <www.nuso.org/esp_portugues/Mesa%20Lago.pdf>.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Human Development Report 2007/2008*, PNUD, Nueva York, noviembre de 2007.
- Ribeiro, Bruno Duarte: «Eficiência do Gasto Público na América Latina: uma Análise Comparativa a partir do Modelo Semiparamétrico», texto presentado en el xx Seminario Regional de Política Fiscal, Cepal, enero de 2008 (mimeo).
- Serra, José: *O Pensamento Progressista: Dos Anos 60 aos Anos 90*, capítulo 7, Campus, San Pablo, 2002.
- Serra, José y José Roberto R. Afonso: «Tributación, seguridad y cohesión social en Brasil», Serie Cepal Políticas Sociales N° 133, Cepal, Santiago de Chile, septiembre de 2007.
- Zockun, Maria (ed.): «Simplificando o Brasil», *Texto para Discussão* N° 3, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIEPE), San Pablo, marzo de 2007.

El Cotidiano

REVISTA DE LA REALIDAD MEXICANA

Enero-Febrero de 2008

México

N° 147

TLC Y CRISIS EN EL CAMPO MEXICANO

TENENCIA DE LA TIERRA Y LEGISLACIÓN: La oposición al Procede en Chiapas: un análisis regional, **María Eugenia Reyes Ramos**. Una Ley Agraria para el futuro, **Martha Cecilia Díaz Gordillo**. ACTORES SOCIALES Y DESARROLLO: ¿Es posible hablar de un trabajo decente en la agricultura moderno-empresarial en México?, **Sara María Lara Flores**. Apuntes para una ruralidad reflexiva, **Incola María Keilbach**. Fortalezas y debilidades de la organización campesina en el contexto de la transición política, **Hubert Carton de Grammont**. AGRICULTURA Y NUEVAS TECNOLOGÍAS: Biocombustibles y cultivos biofarmacéuticos: ¿oportunidades o amenazas?, **Michelle Chauvet y Rosa Luz González**. Tecnología agroindustrial: el negocio de los OGM y los agrocombustibles, **Gian Carlo Delgado Ramos**. Biotecnología y genómica: ¿revolución científica, ética o tecnología?, **Hilda Cota, Lilian Martínez y Yolanda Massieu**. AGRICULTURA Y MERCADO: La competitividad del frijol en México, **Alma Velia Ayala Garay, Rita E. Schwentesius R. y Gustavo Almaguer V.** Globalización y competitividad en el sector hortofrutícola: México, el gran perdedor, **Belem Dolores Avendaño Ruiz**. La producción de papaya en Tabasco y los retos del desarrollo sustentable, **Elena Guzmán R., Regino Gómez A., Herman A.J. Pohlan, Julio C. Álvarez-R., Juan M. Pat F. y Violeta Geissen**. PANORAMA INTERNACIONAL: Explorando los procesos electorales en América Latina durante 2006, **Juan Mora Heredia y Raúl Rodríguez Guillén**.

El Cotidiano es una publicación de la Universidad Autónoma Metropolitana. Av. San Pablo 180, Edif. K-011, Col. Reynosa Tamaulipas, C.P. 02200, México, D.F. Tel. 53 18 93 36. Apartado postal 32-031, México, 06031, D.F. Correo electrónico: <cotid@correo.azc.uam.mx>.