

REFORMAS ESTRUCTURALES Y EQUIDAD EN AMÉRICA LATINA

Guillermo Ejea Mendoza
Marzo de 2007

PRESENTACIÓN

Estos apuntes desarrollan una aproximación crítica al balance sobre el impacto de las reformas estructurales implementadas en los países de América Latina a partir de los años ochenta.

El trabajo se inscribe en las dimensiones I y III del proyecto *Un enfoque institucionalista de la educación superior en México*, a saber:

Revisión crítica de la teoría y política económicas actuales para dilucidar el estatuto teórico de la educación superior desde el enfoque institucionalista contemporáneo. Esta dimensión de análisis se compone a su vez de dos líneas de trabajo: el análisis de la teoría neoclásica en sus aspectos fundamentales en cuanto a su aplicación a los países pobres y emergentes, y el estudio del enfoque institucionalista contemporáneo.

Revisión crítica de las políticas de educación superior en México para comprender sus alcances económicos y sociales y, al mismo tiempo, engarzar las dimensiones anteriores. En esta dimensión de análisis se ubica el papel de las políticas públicas en tanto que formas de construcción del nuevo modelo de economía y la nueva socialidad a partir de las concepciones y acciones del Estado frente a los procesos de globalización y ante los desafíos de la desigualdad social y el crecimiento económico.

Introducción.

Estos apuntes desarrollan una aproximación crítica al balance sobre el impacto de las reformas estructurales implementadas en los países de América Latina a partir de los años ochenta. En la primera parte se discute su sustrato teórico. En la segunda se hace un breve recuento de sus resultados. En la tercera se aborda la necesidad de volver a otorgarle un papel relevante al Estado. En la última se analiza el problema de situar la cuestión de la equidad en el centro del debate sobre la ruta a seguir por estos países.

1. Sustancia y contingencia de las reformas estructurales.

Una opinión cada vez más generalizada es que las reformas estructurales implementadas en América Latina en los años ochenta y noventa no han dado una respuesta adecuada a la crisis del modelo sustitutivo de importaciones, ni han consolidado un sistema económico eficiente, productivo y competitivo. Estos fracasos cuestionan las teorías que han subestimado el rol del Estado como motor del desarrollo y que han sobreestimado las virtudes del sector privado y del “libre mercado” como el mecanismo más eficiente para la asignación de los recursos productivos. En consecuencia, algunos autores hablan del ‘retorno’ del Estado como un actor importante en la corrección del modelo.

Aunque comparto esas ideas en lo general, considero conveniente hacer algunas precisiones para situar en su justa dimensión los propósitos y alcances de dichas reformas. En particular, me parece que es pertinente hacer un deslinde teórico antes de proceder al balance de sus consecuencias.

En primer lugar, no confundir *desarrollo* con *eficiencia en la asignación de los recursos productivos*. La identificación entre ambos conceptos es propia de los economistas neoclásicos y neoliberales que han confiado (de fe) en que las fuerzas del mercado dejadas en *plena* libertad producirán *naturalmente* el bienestar de *todos* y *cada uno* de los miembros de la sociedad. Esta hipótesis fue desmentida teóricamente desde siglo XIX, y desde los años treinta en el XX, por Keynes, Kalecki, Sraffa y Robinson, así como por los autores dependentistas y cepalinos en los años sesenta y setenta. Desde entonces se sabe que *desarrollo* y *eficiencia en la asignación de los recursos*

productivos son cuestiones relacionadas pero diferentes. “La lucha contra el poder es la lucha contra el olvido”, dijo más o menos Kundera en la época en que saltó a la fama. Precisamente, tal distinción justificó la *intervención* del Estado, es decir, la necesidad de corregir la supuesta ‘eficiencia económica’ *desde fuera del sistema* para satisfacer ‘las necesidades sociales’. Por eso, esa tesis también fue desacreditada, en el plano histórico, por el Estado de Bienestar en Estados Unidos, los países europeos y América Latina. ¿Qué ocurrió, entonces? Que el encumbramiento del pensamiento neoliberal en el mundo a partir de los años ochenta arrojó de la bañera, junto con el agua sucia, el niño ahogado.

Cabe puntualizar que en el modelo teórico ortodoxo ‘las necesidades sociales’ están *fuera del sistema económico* porque son un dato, esto es, una variable exógena. A esta teoría económica no le interesa cómo se configuran los deseos de los agentes económicos, ya que estas cuestiones competen a otras ciencias (sociología, psicología, antropología o filosofía), sino sólo su manifestación positiva, que se infiere de las preferencias reveladas: la intersección de las funciones de oferta y demanda en el precio de mercado. Si los agentes son racionales impulsarán individualmente al sistema en su conjunto hacia el famoso óptimo de Pareto, la situación de bienestar social absoluta (que es, además, un equilibrio estable). En consecuencia, la intervención económica del Estado (que por definición se supone no racional) distorsiona el funcionamiento adecuado de los mercados¹.

Aunque esta idea tiene antecedentes decimonónicos, la nueva economía, por ejemplo, le debe al monetarismo la autonomía de las bancas centrales, al suponer que el manejo de la moneda puede asilarse de los intereses políticos y apoyarse exclusivamente en razones técnicas. En la misma línea, desde finales de los años setenta y a lo largo de los ochenta, entre los factores causantes del subdesarrollo se incluyó el gasto discrecional, nepotista, superfluo e improductivo de los gobernantes tercermundistas, crítica que el superasesor Dornbusch y otros teorizaron –etiquetaron– como la “macroeconomía del populismo”. Aun recientemente, aunque las turbulencias financieras de los últimos años han desmentido el carácter irresponsable de nuestros gobiernos (Sandoval, 2007: 10), hay diagnósticos sobre la crisis del modelo sustitutivo de importaciones que se fincan en

¹ Hay que recordar que este modelo teórico *puro* nunca ha operado en la realidad. De hecho, el desarrollo de los mercados *desarrollados* recibió el apoyo y protección del Estado.

que la glotonería del sector público inhibió el desempeño eficiente del sector privado (Clavijo y Valdivieso, 2000).

Los críticos de las reformas estructurales² señalaron desde el principio que el nuevo modelo neoliberal no tendería a resolver los problemas sociales y estructurales sino a hacerlos más amplios y profundos ya que, como en el caso del alacrán, ‘está en su naturaleza’. Así que, en efecto, la realidad se ha encargado de dar la razón a los críticos y comprobar que se “subestimó” el papel del Estado y se “sobrestimó” el papel de la libre empresa en la solución de tales problemas.

Por otra parte, no puede obviarse que la percepción sobre la mayor o menor ‘eficiencia, productividad y competitividad’ del sistema económico depende de la *situación social* de los agentes (para emplear el término de Gourevitch, citado por Sandoval, 2004). Los grandes capitalistas del mundo y de América Latina son felices con el modelo, aunque algunos de sus miembros (Gates, Soros, Slim) o representantes institucionales (organismos multinacionales, algunos gobernantes de los países desarrollados) alcancen a pre-visualizar que el estado actual de las cosas puede volverse insostenible. Pero, en general, no hay reparo acerca de la ‘naturaleza eficiente de los mercados’ sino que la preocupación concierne a las *fallas*³ que obstruyen su florecimiento. En esto consiste el disenso que Sandoval (2007: 15-20) observa en el Consenso de Washington. Ilustrativamente, el énfasis de las políticas gubernamentales de enfocarse a ‘la pobreza’ y no ‘al desarrollo’ (Sojo, 2004: 149) es una forma de remendar el traje, no de poner en duda su conveniencia. La misma hipótesis del ‘desarrollo con base en las capacidades’ apunta a *integrar a los excluidos* en el tejido de la *sociedad moderna*⁴.

Las reformas estructurales de los años ochenta –apertura comercial, reducción del Estado y desregulación de precios (incluyendo en éstos el tipo de cambio y las tasas de interés, pero no el salario)- fueron necesarias para permitir la *circulación global* del capital, tanto en su forma productiva como comercial y financiera, que era impedida por

² Prebisch, Furtado, Villarreal, Lichtensztejn, entre los más destacados no marxistas.

³ De hecho, la idea de falla es contingente pues supone implícitamente (contrafácticamente) un estado esencial de perfección.

⁴ Esta es la filosofía del Programa Oportunidades, por ejemplo.

el modelo proteccionista asociado a la sustitución de importaciones⁵. En este sentido, el nuevo modelo resultó más eficiente ya que favoreció el incremento de la competitividad y, con ella, el de la productividad, aunque no haya sido de forma agregada y pareja sino diferenciada. Basta con ver que en el plano internacional algunos países han tenido resultados exitosos mientras que otros se han quedado a la saga. Lo mismo ocurre internamente. Por eso, no es casual, como lo muestra Dussel (2003) para el caso de México, que el aumento relativo del producto y la productividad se concentre en ciertas ramas industriales y ciertas entidades industrializadas. Es probable que los dueños y cuadros gerenciales de las 300 empresas que, según dicho autor, controlan el 60% de las exportaciones, no tengan objeciones sustanciales al modelo. Igualmente, hay evidencia en América Latina de la evolución diferenciada entre las empresas de distinto tamaño (Stalling y Peres, 2000). La cuestión es que los capitales más fuertes o más adaptables le han ganado la competencia a los más débiles o más inflexibles. Así es de salvaje el capitalismo libre.

Respecto de lo anterior, es importante advertir que el proceso de reformas de liberalización, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados, es un proceso de incorporación de todos ellos a una economía-mundo desde puntos de partida desiguales. Es decir, no todos tenían las mismas condiciones –ni pudieron, por tanto, desplegar las estrategias adecuadas- para enfrentar la competencia global. Por lo demás, la asimetría no sólo ocurre entre los desarrollados y subdesarrollados, sino también entre estos últimos. Algo similar puede decirse de los sectores (económicos y sociales) y las regiones dentro de cada país. En consecuencia, la capacidad de respuesta sectorial y regional ha sido variable y ha dependido, en ciertos aspectos, del papel que ha jugado el Estado y el entorno geopolítico de cada país⁶. Por lo mismo, no es sorprendente que las reformas hayan acentuado la heterogeneidad de las economías, como lo *revela* Dussel (2003), lo mencionan Moreno-Brid y otros (2004) y lo analizaron con todo detalle Stalling y Peres (2000).

Por último, no está demás mencionar que la reciente preocupación de los analistas y líderes de los países centrales por los nuevos ‘límites al crecimiento’ se debe también a

⁵ Del mismo modo que las tierras eclesiales e indígenas obstruían el desarrollo del capitalismo en México durante el siglo XIX.

⁶ Es el caso de Corea y España, según sus propios ministros (De la Madrid y otros, 1987: 73-84 y 137-144). Para España, también (Ejea, 1991).

que los problemas brincaron el patio trasero y se les metieron en casa. La pobreza y la desigualdad social han estado presentes siempre en casi todos nuestros países, constituyendo parte de su caracterización histórica y estructural, y fundamentando teorías *propias* como la dependientista y la cepalina, pero a aquéllos no les inquietaban demasiado porque eran asuntos de la periferia. En cambio, la aparición del desempleo, la pobreza y los conflictos sociales asociados a estos indicadores en sus propios ámbitos internos, ha provocado que deban tomarlos en cuenta. De aquí que los modelos teóricos, diseñados con base en la experiencia de las economías desarrolladas, ahora tengan que *completarse* con estos temas⁷. Se está descubriendo el hilo negro.

2. Los resultados de las reformas.

La literatura que evalúa las medidas derivadas del Consenso de Washington coincide en reconocer que se logró cierto éxito en algunas variables macroeconómicas: estabilizar la inflación, controlar el déficit público y aumentar las exportaciones, pero también en el fracaso o distorsión de otras: el crecimiento es frágil e insuficiente para generar el empleo requerido, las importaciones crecen demasiado y presionan la balanza comercial y el tipo de cambio, las exportaciones manufactureras se sustentan en la industria maquiladora y la inversión nacional y extranjera no se consolida⁸. De conjunto, la economía regional se estanca, pierde competitividad frente a los países de otras zonas del mundo y *sufre* por la inestabilidad en los circuitos financieros internacionales y la volatilidad de los capitales golondrinos⁹. El resultado social más perturbador es el incremento de la desigualdad social y de la pobreza. La tierra prometida sigue siendo inalcanzable.

Además, los impactos de las reformas estructurales contradicen lo que afirma la teoría ya que, por ejemplo, en México los sectores de mayor dinamismo corresponden a sectores intensivos en capital y no en mano de obra (Dussel, 2004: 51), y el crecimiento

⁷ Sobre el contenido social del Estado en los países desarrollados y en los latinoamericanos puede verse mi trabajo “Estados de Bienestar en los países desarrollados, Estados Sociales en América Latina y Análisis de Casos Comparados”.

⁸ Una visión sintética de los éxitos y rezagos puede encontrarse en Moreno-Brid y otros (2004).

⁹ En el caso de México, la relativa fortaleza cambiaria y el flujo de la inversión extranjera de cartera se deben al apuntalamiento artificial de los réditos financieros y al petróleo.

que han registrado algunos países latinoamericanos no parece estar ligado a tales reformas (Moreno-Brid y otros, 2004).

Otros efectos importantes de las reformas son la destrucción de productores locales, la retracción de la inversión pública y su incidencia en la anemia económica, la ausencia de políticas de promoción industrial, la rigidez del mercado laboral, la polarización entre trabajo calificado y no calificado, la escasez de financiamiento (Moreno-Brid y otros, 2004), la concentración de las estructuras de mercado (Dussel, 2003), y la “creciente insatisfacción” social por “la distribución extremadamente desigual del ingreso, del poder y de las oportunidades” (Ffrench-Davis, citado por Moreno-Brid y otros, 2004: 159).

Los análisis sobre las causas de tales resultados son disímboles. Por ejemplo, al hacer un balance sobre los resultados del Tratado de Libre Comercio de México con Estados Unidos y Canadá desde la óptica neoclásica, se concluye que en los temas analizados (sector agrícola, sector financiero, mercado laboral, transporte y estructuras de mercado) “el problema de que se trata está más vinculado a factores internos cuya existencia se puede detectar fácilmente antes de la firma del TLCAN”. Así, “es claro que hay efectos importantes... algunos de ellos favorables y otros no tanto... en todo caso, el TLCAN ha fungido como catalizador [de los escenarios previos] o bien los ha hecho más evidentes” (Casares y Sobrazo, 2004: 14 y 15). Aunque referida solamente a la cuestión de la apertura comercial, la conclusión anterior reitera que la liberalización del comercio exterior, contra lo que dice la teoría, no indujo procesos de equilibrio en las estructuras internas de la economía nacional.

Clavijo y Valdivieso (2000), también en el caso de México, miran más bien hacia fuera y no tienen empacho en reconocer que ignoran si la falta de éxito de las reformas tiene origen interno o externo¹⁰.

¹⁰ “No es claro en qué medida este resultado se debe a la confluencia de dos choques externos equivalentes al 8 y 6% del PIB en 1981 y 1986, respectivamente; ni en qué grado el contexto internacional de menor crecimiento económico y mayor volatilidad de tasas de interés e inflación, resultado de políticas restrictivas en la mayor parte de los países industrializados, contribuyó a dicho resultado” (Clavijo y Valdivieso, 2000: 5).

Según Moreno-Brid y otros (2004), Williamson considera que el problema se encuentra, por una parte, en la forma errónea en que se aplicaron algunas políticas y, por la otra, en la no aplicación de otras reformas, como la laboral, la fiscal, la educativa y la de desregulación. En el primer caso, por ejemplo, cuestiona la premura con que se abrieron los mercados de capital, provocando presiones cambiarias¹¹. Otros autores más agudos critican no sólo la secuencia e intensidad de las reformas sino parte de su diseño (Stiglitz, Rodrik). Más aún, Ffrench-Davis ironiza sobre la devoción de los líderes latinoamericanos (y de sus asesores e implementadores hay que añadir) a las recetas del Consenso, al asegurar que practicaron “un neoliberalismo demasiado ingenuo y un pragmatismo demasiado escaso” (citado en Moreno-Brid y otros, 2004: 159). Este dogmatismo explica, entre otros elementos, la paradoja de que los países latinoamericanos hayan sido los seguidores más fieles del modelo y, a la vez, los que menos provecho han podido extraerle. También hay que considerar, por supuesto, la forma de articulación de los países con la economía dominante en su área de influencia, el margen de acción para tomar decisiones discrepantes y las condiciones internas (Satlling y Peres, 2000).

La evaluación de los resultados de las reformas estructurales ha conducido a varias propuestas. Moreno y otros (2004) plantean, desde la dimensión económica, que se han formulado cuatro opciones: la profundización las reformas al modo de Williamson y el Banco Mundial; el enfoque neoclásico revisado, a la manera de Rodrik; la reforma de las reformas, según Ffrench-Davis; y la nueva agenda del desarrollo formulada por Ocampo. Todas ellas coinciden en la necesidad de emprender reformas institucionales en los ámbitos económico, político y social (las reformas de la segunda generación)¹² para propiciar un ambiente más favorable al desarrollo, pero los énfasis varían de acuerdo con la perspectiva teórica que se utiliza. En general, postulan grados distintos de intervención estatal en la economía, aunque esta diversidad apunta también a concepciones diferentes del papel de las instituciones y de la relación entre lo económico, lo político y lo social.

¹¹ Es la misma posición de Clavijo y Valdivieso (2000: 22), al señalar que la secuencia de la liberalización financiera en México no fue la óptima ya que la supervisión y regulación ‘prudencial’ del sector se ejerció después de liberar las tasas de interés y dismantelar el encaje legal.

¹² Para Satlling y Peres las reformas de tipo social pertenecen a la tercera generación.

Yo creo que pueden resumirse en tres posiciones: profundizar las reformas desde un ángulo ortodoxo, adaptar el mismo enfoque a la realidad latinoamericana y modificar el enfoque a partir de esta realidad. La primera concibe la reforma de las instituciones como un instrumento para atenuar los factores que dificultan el funcionamiento eficiente de los mercados (la racionalidad limitada). Desde este punto de vista, las políticas deben orientarse a crear o consolidar las reglas del juego que aumenten la confianza y mejoren las expectativas de los agentes económicos y los actores sociales, así como a reducir los obstáculos de todo tipo que complican los intercambios y las expresiones políticas de los individuos (por ejemplo, Burki y Perry, 1997). La segunda consiste en flexibilizar el modelo económico ortodoxo bajo un esquema más pragmático, conforme al contexto, para introducir regulaciones que garanticen un crecimiento de largo plazo más equilibrado y endogeneizado, incentivos a la inversión y acciones de intervención para la atención y solución de los problemas de heterogeneidad estructural, generación de empleos, distribución del ingreso y reducción de la pobreza (por ejemplo, French-Davis y Rodrik y quizá Stalling y Peres y Franco, 2002). El aspecto medular de la tercera posición es, a mi juicio, subordinar las metas económicas a los objetivos sociales y formular las políticas económicas conforme a ello. Esto implica modificar la postura respecto de la articulación de las economías nacionales con la economía global para volver a darle importancia a los mercados internos, y el diseño y alcance de las políticas internas para que asuman una orientación más anticíclica y distributiva (Ocampo; Moreno y otros, 2004). En esta perspectiva, la política y las políticas tienen un sentido que va más allá de la eficiencia económica. La reconstrucción de la institucionalidad se orienta fundamentalmente hacia la equidad y la solidaridad social (por ejemplo, Machinea y Hopenhayn 2005; Draibe y Riesgo, 2006; González Rosseti, 2005).

De cualquier modo, el debate sobre el carácter, alcance, ritmo y dirección de las reformas de segunda y tercera generación ha traído a colación de nuevo la discusión sobre el Estado. Obviamente, la controversia no sólo toca el papel que juega sino también su naturaleza.

3. El retorno del Estado.

Tanaka (2004) y Sojo (2004) coinciden en argumentar a favor de un Estado que se sustente en una participación social amplia y un sistema político realmente representativo y democrático, que vele por el cumplimiento de la legalidad y la seguridad, y que regule los procesos económicos hacia el bienestar social. El primer autor mencionado, desde una posición pragmática y ecléctica “para superar los límites sin perder los avances de los últimos años” (p.125) en materia de reformas económicas y democratización, apunta algunas condiciones de la gobernabilidad y del “mayor nivel de ciudadanía social”. El segundo toma una postura más crítica e incursiona en el tema de los fundamentos del Estado. Para él, las reformas han privilegiado lo privado y el individualismo en detrimento de lo público y la cohesión social y esto ha repercutido sobre el Estado y la naturaleza social de las políticas públicas, además de producir pobreza. Hay una confrontación entre la ética post-individualista y la ética de lo público-social. En consecuencia, hay que revalorar esta última (entendiendo que no sólo desde un punto de vista moral sino práctico) como punto de partida para rescatar la democracia, atender las demandas sociales (‘desarrollo más que reducción de la pobreza’), reinstaurar la identidad y solidaridad sociales y recuperar el espacio mismo de lo público. En esta línea pueden inscribirse autores que cuestionan el significado profundo de las reformas del Consenso de Washington, como los ya mencionados Franco, Machinea y Hopenhayn, Draibe y Riesgo y González Rosseti.

Sandoval (2004) también se dirige a discutir la naturaleza del Estado (desde un punto neomarxista-weberiano). Su punto de partida es que éste ha vuelto a ser objeto de estudio a causa de los *embates externos desde arriba* y las *erupciones internas desde abajo*. Sostiene que las dicotomías Estado/mercado y política/economía no permiten comprender las “condiciones históricas estructurales (*structure*) y los distintos aspectos de la transformación social (*agency*)” que estarían involucrados en una nueva teorización sobre el Estado, ya que tales ámbitos se presentan como si “fuesen opuestos y divergentes” (p. 218 y 231). Hace un recuento de las visiones instrumentalistas, funcionalistas, neoinstitucionalistas y neoweberianas para mostrar sus limitaciones al respecto. Afirma que Estado-economía-sociedad es una tricotomía única y se adhiere al enfoque estratégico relacional de Jessop según el cual hay un acoplamiento estructural y de relación estratégica entre las estructuras económicas y las políticas, por lo cual son interdependientes e interactivas. Jessop sostiene que hay una “dependencia constitutiva del Estado en el imperativo de la acumulación del capital”, para la que el poder estatal

siempre ha sido necesario. No obstante, éste se encuentra sujeto a diversas presiones que pueden ‘inhibir o potenciar’ sus proyectos políticos. Así, a pesar de estar sobredeterminada por los requerimientos de la acumulación capitalista, la institución estatal no es un instrumento mecánico de la burguesía, pero tampoco una entidad autónoma que se supedita al mejor postor o que responda nada más a los intereses propios de la clase política o burocrática; ‘no es una arena neutral’ –concluye Sandoval– sino un ‘ámbito de dinamismo social y negociación política’ (p.230 y 231).¹³

La perspectiva marxista perdió vigor y presencia en la teoría y la práctica en forma inversa al ascenso del liberalismo contemporáneo (en América Latina, junto con la aplicación de las políticas de ajuste y cambio estructural en el plano económico y los procesos de democratización en el político). La discusión sobre el Estado (su naturaleza, función y límites) era fértil y abundante, especialmente en lo que se refiere a su complejidad dentro de la unicidad contradictoria de lo económico, lo social y lo político. Pero esa riqueza se mandó al baúl de los cachivaches por el sesgo ideológico que envolvía. Por eso es llamativo que Sandoval desempolva a un autor marxista de los ochentas para refutar la concepción dicotómica de la sociedad¹⁴ (aunque ella apenas toque la punta de la madeja), especialmente si se trata de comprender dónde se encuentra el Estado latinoamericano y por dónde puede proseguir después de las reformas implementadas de los años ochenta para acá.

Si se sigue el razonamiento marxista, muy concisamente, se verá que la implantación del modelo neoliberal está asociada a cuatro procesos interrelacionados: la reformulación del dominio del capital sobre el trabajo¹⁵, la nueva hegemonía del capital financiero¹⁶, la reestructuración de los capitales productivos y todo ello en un sistema global (que ha “superado” los compartimientos nacionales). En este proceso mixto el Estado ha sido, como dice la autora, “resultante y a la vez que generador de procesos

¹³ Para la autora, esta perspectiva recupera el planteamiento “original de Weber, pues sintetiza los sistemas de poder y dominación y los articula con los sistemas de producción y explotación de una forma dinámica y novedosa” (p. 231).

¹⁴ Al menos en el pensamiento económico dominante es fabulosa la disyunción de los distintos aspectos de la realidad social.

¹⁵ En el viejo lenguaje esto equivaldría a la derrota político-ideológica de las fuerzas sociales pro-socialistas.

¹⁶ Un análisis modesto sobre el origen de este fenómeno en el caso de México puede encontrarse en Ejea, 1987; un estudio más profundo sobre su desarrollo está en Garrido, 2004. Sobre su gestación, evolución y límites a nivel internacional, véase Chesnais, 2001.

sociales y económicos” (hay que añadir políticos). Ha cumplido hasta ahora su papel estratégico en el reacoplamiento de las estructuras, pero no exento de problemas, pugnas y vacilaciones porque se trata de un Estado multisocial (configurado por diversas clases y grupos sociales no sólo de tipo capitalista sino también no capitalista). Precisamente, en esta raíz múltiple –conjeturo- es que puede encontrarse una de las razones de su crisis actual. La versión minimalista del Estado que se ha procurado en los últimos años está fundamentada en la *concurrentia* del individualismo posesivo (para retomar a Sojo), un *modo de ser* compatible únicamente, por lo menos hasta ahora, con ciertos sectores de las sociedades latinoamericanas (aunque sean los dominantes). El Estado *mínimo* no fue diseñado para hacerse cargo de tal complejidad. Las reformas, por tanto, estaban destinadas a descomponerse porque eran, desde su origen, excluyentes (o, visto de otra manera, porque trataron de forzar la homogeneidad –homonomía- de sociedades heterogéneas). Esto explicaría, en el plano político, la subsistencia de modos de proceder y decidir “no democráticos” o no “racionales” (la democracia en condominio y como coartada que anota Sojo). Más aún, no hubo el repliegue del Estado de derecho liberal que parece invocar Tanaka, porque dicho Estado, salvo algunas excepciones, nunca fue realmente vigente a todo lo largo, ancho y profundo de estas sociedades. Algo similar puede decirse respecto de los ‘mecanismos de mercado que funcionen de acuerdo con las instituciones’ (Linz y Stepan, citados por Tanaka). Sandoval, por ejemplo, cuestiona la idea de Schneider de que el Estado ‘organice y desorganice a los empresarios’, pero ¿no acaso una buena parte de la clase empresarial latinoamericana es producto de la *acción creativa* del Estado?, y ¿acaso una porción de ella no sigue siendo protegida?

De lo dicho hasta aquí pueden desprenderse al menos tres temas de sumo interés. En primer lugar, es necesario realizar un análisis desagregado más profundo, comparando países (un poco al modo de Stalling y Peres y de Torre, 1998) para clarificar los tejidos estructurales de las configuraciones latinoamericanas y las opciones de transformación. En segundo lugar, la noción de autonomía relativa del Estado que está detrás del enfoque de Jessop apunta a elucidar los espacios a través de los cuales podrían desarrollarse los proyectos alternativos al Consenso de Washington, la caracterización de las reformas y el diseño y aplicación de las políticas públicas correspondientes (ya mencioné en dos ocasiones a los autores que me parece que se orientan en esta dirección). En tercer lugar, este es el marco que debería orientar las llamadas reformas

pendientes, como son, en lo económico, la fiscal y la financiera (en México, también la energética); en lo político, las reformas que amplíen y aseguren una democracia más plural; y en lo social, las que tiendan a resolver efectivamente la desigualdad y la pobreza.

4. La cuestión de la equidad.

El tema de la equidad ha cobrado relevancia en América Latina durante los últimos años debido a la constatación del fracaso de las reformas modernizadoras en el objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad¹⁷. Uno de sus promotores más activos ha sido la Comisión Económica para América Latina de la Organización de las Naciones Unidas (CEPAL). Sin embargo, el tema no adquiere todavía ‘carta de naturalización’ en las políticas debido quizá a que no ha emergido un agente social, o un grupo de ellos, con la fuerza suficiente para lograrlo.

Según Moro y Besse, siguiendo el trabajo de Machinea y Hopenhayn (2005), la contribución de la CEPAL a la relevancia del tema consiste en problematizar la visión de la inequidad, admitiendo, en primer lugar, que este problema es una verdad empírica; en segundo lugar, que es un problema histórico y ‘constituyente’ que toca ‘el corazón de las relaciones Estado-sociedad’, y en tercer lugar, que se ha profundizado con la ‘oleada modernizadora’ de los años noventa. Con base en estos elementos se infiere que la inequidad es resultado de una reproducción intergeneracional y causa y efecto de otras desigualdades. En consecuencia, su solución atraviesa por una estrategia intergeneracional de producción y reproducción de una institucionalidad equitativa (que también permitiría la reducción de las otras desigualdades), con base en la educación y el empleo, “las llaves maestras” de la CEPAL (Moro y Besse, 2006, 2aP: 18 y 19).

Cabe mencionar que Machinea y Hopenhayn (2005) también aluden a la volatilidad macroeconómica y las características sociodemográficas (como lugar de residencia, etnia y género) como factores o eslabones de la reproducción secular de la desigualdad, y que, así mismo, subrayan el papel que juegan en ellas las estructuras heterogéneas de

¹⁷ Hay consenso sobre este fracaso: Machinea y Hopenhayn (2005), Machinea (2006), Hopenhayn (2006), Franco (2002), Draibe y Riesco (2006), González-Rossetti (2005).

los países de la región -aunque sólo mencionan el caso de la estructura industrial (como se verá dos párrafos más adelante, estos dos últimos tópicos enlazan el nuevo pensamiento cepalino con el antiguo).

Por lo anterior, puede decirse que las ‘novedades cepalinas’ están asociadas a un cambio de contexto y de enmarque (Rein y Schon, 1991). La realidad de la región ha obligado a un cambio en el pensamiento de los analistas. La CEPAL tuvo una enorme influencia en la definición de las políticas de los años sesenta y setenta, que fue eclipsada por la primacía de las corrientes ortodoxas de los ochenta y los noventa, a tal grado “que algunos de sus conceptos no lograron diferenciarse con claridad de las retóricas neoliberales sin ser sospechados de un populismo demagógico y proestatista” (Moro y Besse, 2006, 2aP: 11 y 12). Pero la incapacidad de dichas corrientes para hacer frente a los problemas sociales, como se ha dicho arriba, ha permitido el resurgimiento – reformulado- del discurso cepalino.

Este resurgimiento tiene dos características relacionadas entre sí que conviene destacar. En primer lugar, la reformulación del contenido. La importancia otorgada por el discurso cepalino a la heterogeneidad estructural no ha cambiado, pero si en su época de esplendor tuvo en el desarrollo industrial el eje articulador del modelo que promovía, ahora enfatiza la cuestión de la equidad, de tal manera que la inequidad está ‘anudada’ a otros problemas –y su solución a otras soluciones-, y por lo mismo, “no es entendida como una palabra entre palabras sino como una palabra que permite y promueve la producción de otros discursos” (Moro y Besse, 2006, 2aP: 12). En segundo lugar, se trata de un tema que ya es compartido: “el discurso de la CEPAL –en cierta medida- ya no es sólo de la CEPAL [pues] ha permeado distintos ámbitos que han incorporado visiones y tópicos de su propuesta, o bien se ha articulado de manera sinérgica con discursos de distintos movimientos sociales” (íb.)

No obstante, el ingreso del tema de la inequidad –como lo plantea la CEPAL- en la agenda pública/gubernamental es precisamente complejo y ‘dilemático’. Varias dudas de distinto orden pueden aventurarse al respecto. En primer lugar, desde el punto de vista de la definición de problema público: ¿la inequidad es una situación problemática o un problema?, o bien, ¿ya llegó a ser un problema estructurado, con soluciones viables? (Aguilar, 1992). A mi modo de ver, según la reciente literatura cepalina que

revisé y la experiencia del caso mexicano¹⁸, se trata de un problema ‘vital’ que todavía no tiene definiciones aceptables y operativas (Aguilar,1992: 54 y 55); que, en términos de públicos estratégicos, conflictividad y urgencia se encuentra aún en la fase de atención amplia (según el esquema de Cobb y Edler que cita el mismo Aguilar,1992: 35); que carece todavía de la suficiente visibilidad (Knoepfel, 2003) y que, en los ciclos de atención de la Formación de Agenda, se encuentra en la etapa latente (Moro y Besse, 2006, 1ª. Parte).

En segundo lugar, me parece que hay todavía una distancia entre la necesidad y la demanda, es decir, entre lo que ven los expertos y lo que reclama la movilización social (Moro y Besse, 2006, 1ª. Parte), pese al esfuerzo de estos autores por ligar ambos mundos (Moro y Besse, 2006, 2ª. Parte). Ellos señalan con claridad que la CEPAL es una entidad situada en una zona gris –ni gobierno, ni organización social, ni grupo de interés- y que aún falta saber la respuesta de los gobiernos y los grupos sociales a su planteamiento. Tengo la impresión –que puede ser producto de mi ignorancia, por supuesto- de que a pesar de su matriz común –las condiciones de desigualdad y exclusión- los diferentes movimientos sociales de la región (feministas, étnicos, campesinos, ambientalistas, desposeídos) sostienen reivindicaciones particulares. En este sentido, creo que el ‘problema’ de la inequidad tiene un largo camino por transitar para que pueda ser reconocido, más allá de los intelectuales (Rein y Schon, 1991) que lo analizan, como un asunto de consenso (Nelson 1993), es decir, como un problema público. Si esto es así, tendría que apelarse a la construcción de un discurso y una estrategia de carácter político que aglutine y respalde la entrada del tema en el espacio de lo público (análisis de este tipo hay en Fraser, 1991; Garnier, 2004; Torre, 1998 y González-Rossetti, 2005).

Pero también se requiere un desarrollo teórico. Una debilidad del planteamiento neocepalino consiste en que la novedad no es tal. Desde hace mucho tiempo se sabe que la inequidad genera inequidad. La noción de igualdad social es producto del socialismo del siglo XIX y nació precisamente de la constatación de que el capitalismo produce desigualdades. Desde entonces el Estado liberal se ha enfrentado a esa encrucijada. En

¹⁸ Por ejemplo, Cordera (2005). Pero ni el gobierno, ni los partidos políticos, ni las organizaciones sociales más influyentes, ni la cúpula empresarial lo han situado programáticamente en sus prioridades. Aunque siempre lo mencionan, para estos actores políticos sigue siendo un recurso retórico.

la época moderna y en el espectro liberal esa certeza inspiró las ideas keynesianas, socialdemócratas y cepalinas (lo recuerdan Draibe y Riesco, 2006), todas ellas implementadas en torno al Estado. Si el problema de la inequidad se ha vuelto relevante otra vez, es porque se ha verificado lo que ya se sabía desde el inicio de los años ochenta: que el neoliberalismo contemporáneo –liberado de la intervención del Estado– no iba a resolverlo sino a agravarlo.

Moro y Besse (2ª. Parte) y Machinea y Hopenhayn (2005) tocan de refilón dos cuestiones que son fundamentales. Una, que la inequidad es un “modo de estructuración societaria”; la otra, que las políticas sociales no pueden contrarrestar los efectos de la política económica. Respecto del primer punto, hay un gran esfuerzo por analizar la dinámica de las interrelaciones de la desigualdad –educación, empleo, ingreso, condiciones sociodemográficas y territoriales– que es muy prometedor, pero que debe ser completado con el análisis de las causas que determinan la producción y reproducción de las heterogeneidades en la intersección de la economía y la política. En cuanto al segundo aspecto, los textos citados plantean una pregunta fundamental: porqué el aumento del gasto social en los años noventa no se tradujo en una reducción de la desigualdad, y exponen dos respuestas que a mi juicio son insuficientes: porque los efectos del gasto social sólo pueden verse en el largo plazo y porque la política económica ha producido desempleo e informalidad. Hay que recordar que ya Rawls había sostenido al inicio de los años setenta que la política económica debe subordinarse a la social. Franco (2002: 88 y 100) es más franco y perspicaz al señalar que hace falta una política económica distinta. Creo que el problema puede ser que el pensamiento neocepalino no acaba de ‘desenmarcarse’ del pensamiento dominante sino que se confiesa polizón: “En términos de construcción de agenda es posible afirmar que su eficacia [del discurso cepalino] es mayor cuando menos “significa”, esto es, cuanto más anclado está en la realidad misma, cuanto más pragmático se presenta” (Moro y Besse, 2006, 2aP: 12).

Es posible que ese pragmatismo apunte a convertir el concepto en la *etiqueta* (Aguilar, 1992; Nelson, 1993) que facilitaría su entrada en la agenda de las prioridades de política pero, desde mi punto de vista, en este caso (por el estado de la cuestión) no basta con que una palabra ‘permita y promueva –casi clandestinamente– la producción de otros discursos’, sino que es necesario ser más incisivos en la develación del relato de los

patrocinadores (Rein y Schon, 1991), esto es, en la crítica de los supuestos que enmarcan las políticas actuales. Es cierto que la inequidad es un modo atávico de estructuración social de las sociedades latinoamericanas –y no sólo de ellas-, pero también lo es que el tipo de políticas económicas aplicadas en la región durante las últimas décadas no puede sino generar desigualdad de manera inherente. Y, de acuerdo con la experiencia histórica, la única forma de acotar y corregir los efectos disruptores de la dinámica de los mercados libres es mediante la acción del Estado. Este es el motivo de su regreso (reconfigurado) en los países que lo minimizaron. Y esta es la circunstancia en que se discuten actualmente las relaciones entre Estado, mercado, democracia, libertad, justicia y eficiencia.

El tema de la equidad, en efecto, está presente –subyace- en la mayor parte de las demandas y movilizaciones que ocurren en la región (sea como estallidos sociales, cambios legales, disputas electorales o simple malestar), pero si el cuestionamiento de la raíz de las políticas no se pone en primera plana, su entrada en la agenda latinoamericana corre el riesgo de convertirse en una necesidad recontextualizada a través de la vigencia de los derechos alcanzados, como sucedió con las tesis feministas (Fraser, 1991), o desvirtuada, como ocurre en Venezuela.

El problema de la inequidad es tan extenso (demográfica, territorial y sectorialmente) y tan complejo (por sus causas, interrelaciones, facetas y aristas), que me cuesta trabajo identificar a los públicos estratégicos (según el esquema de Cobb y Edler citado por Aguilar, 1992: 35) y las voces que participarían (o están excluidas) en el debate. Posiblemente, el deslizamiento hacia la izquierda de algunos gobiernos latinoamericanos exprese –anuncie- políticamente esa “voz” multitudinaria, heterogénea y dispersa que podría apuntalar lo que algunos autores reclaman como un nuevo pacto social. Ignoro cuál ha sido el papel de los expertos, como la CEPAL, en ese corrimiento y en las políticas que aquéllos desarrollan, pero es claro que, por su carácter ‘intergeneracional’, la solución del problema implica –además de la movilización social y la elaboración del modelo a perseguir-, la construcción (o reconstrucción) de instituciones (de una institucionalidad promotora de la equidad). En este sentido, Machinea y Hopenhayn (2005: 47) señalan entre los atributos de las nuevas instituciones, el de la ‘participación y reclamo’ (empoderamiento o voz) de la sociedad civil en la definición y defensa de los objetivos de largo plazo. Pero esto nos lleva al

amplio tema de la confección de las políticas públicas, especialmente al aspecto también vasto y complicado de la factibilidad política.

REFERENCIAS

- AGUILAR V., Luis F. (1992) “Estudio Introductorio”, en *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Antologías de Política Pública Vol. 3; Luis F. AGUILAR VILLANUEVA (Ed.); México: Miguel Angel Porrúa. pp. 15-72
- BURKI, S. y PERRY, G. (1997) *Más allá del Consenso de Washington*, Estudios Latinoamericanos y del Caribe del Banco Mundial, Banco Mundial, Washington D.C.
- CASARES, Enrique y SOBARZO, Horacio (comps.) (2004) *Diez años de TLCAN en México*, FCE, Lecturas de El Trimestre Económico No. 95, México.
- CHESNAIS, Francois (coord.) (2001) *La mundialización financiera. Génesis, costo y desafíos*, Editorial Losada, Buenos Aires.
- CLAVIJO, Fernando y VALDIVIESO, Susana (2000) *Reformas estructurales y política macroeconómica: el caso de México 1982-1999*. Cuadernos de la CEPAL LC/L.1374-P/E Serie Reformas Económicas No. 67. Capítulo II. “Reformas de Primera Generación.” pp. 15-40.
- CORDERA, Rolando y Leonardo LOMELÍ (2005) *La política social moderna: evolución y perspectivas: resumen ejecutivo y consideraciones finales*, Cuadernos de desarrollo humano # 26, SEDESOL, México.
- DE LA MADRID H., Miguel y otros (1987) *Cambio estructural en México y el mundo*, FCE/SPP, México.
- DRAIBE, Sonia y Manuel RIESCO (2006) *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura comparada*, CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas #55, México. [www.eclac.cl/noticias/paginas/8/13958/ILPES/13novFINAL.pdf-2006-11-15]
- DUSSEL PETERS, Enrique (2003) “La polarización de la economía mexicana: aspectos económicos y regionales” en John BAILEY, *Impactos del TLC en México y Estados Unidos: efectos subregionales del comercio y la integración económica*. FLACSO-Georgetown University-Miguel Angel Porrúa Editores, México, pp. 41-68.
- EJEA M., Guillermo (1987) “Crisis y centralización financiera. Una lectura del caso mexicano”, en *Análisis Económico*, No. 10, enero-junio, UAM Azcapotzalco, pp. 217-237.
- EJEA M., Guillermo (1991) “Los programas de estabilización y crecimiento en España de 1977 a 1987”, en *Análisis Económico*, Nos. 18/19, septiembre-diciembre, UAM Azcapotzalco, pp. 199-220.
- FRANCO, Rolando (2002) “Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe”, en Sojo, Carlos (ed.) *Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*, FLACSO/Banco Mundial, San José de Costa Rica.
- FRASER, Nancy (1991) “La lucha por las necesidades”, en *Debate feminista*, Año 2, Vol. 3, marzo, México.
- GARNIER, Leonardo (2004), “El espacio de la política en la gestión pública”, en *Política y Gestión Pública*, Buenos Aires: FCE, pp. 91-138
- GARRIDO, Celso (2004) *Desarrollo económico y proceso de financiamiento en México*. Siglo XXI Editores, México.
- GONZÁLEZ-ROSSETTI, Alejandra (2005) *La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina*, CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas # 39, México. [www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/27087/lcg2328e_cap1.pdf]
- KNOEPFEL, Peter y otros (2003), “Capítulo 2. Las Políticas Públicas”, en *Análisis de Políticas Públicas*, p. 25-37

MACHINEA, José Luis (2006) “América Latina y el Caribe: ideas para una agenda del desarrollo”, II Curso internacional *Políticas macroeconómicas y finanzas públicas*, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre.

MACHINEA, José Luis y Martín HOPENHAYN (2005) *La esquivada equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética*, Serie informes y estudios especiales, N° 14, CEPAL, Santiago de Chile.

MORENO-BRID, Juan Carlos, PÉREZ, Esteban y RUIZ, Pablo (2004) “El Consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones” *Perfiles Latinoamericanos* 25. Diciembre, 2004. FLACSO-México. pp. 149-163

MORO, Javier y Juan BESSE (2006) *Guía de Curso Nueva Agenda en Política Pública*, Maestría en Políticas Públicas Comparadas, FLACSO-México, 1ª y 2ª. Partes.

NELSON, Bárbara (1993) "La formación de una agenda. El caso del maltrato de niños", en AGUILAR VILLANUEVA, Luis (comp.) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Vol. 3, Miguel Angel Porrúa, México.

REIN, Martin y Donald SCHON (1991) “Un discurso de políticas que refleja su marco”, en WAGNER, P., WEISS, C., WITTRUCK, B. y WOLLMAN, H. *Ciencias sociales y estado moderno. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira (2004) “Hacia un enfoque <<estratégico-relacional>> del Estado: Más allá del nuevo institucionalismo”, *Perfiles Latinoamericanos* 25. Diciembre, 2004. FLACSO-México. pp. 217-235

SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira (2007) *Guía de Asignatura: Políticas Públicas y Contexto Internacional*, FLACSO-México.

SOJO Carlos (2004) “La modernización sin Estado: el destino privado de las políticas públicas” *Revista Mexicana de Sociología*, Número especial, octubre 2004. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México. pp. 137-155.

STALLINGS, B. y PERES, W. (2000) *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, FCE-CEPAL.

TANAKA Martín (2004) “El Estado está de vuelta, esta vez en serio” *Revista Mexicana de Sociología*, Número especial, octubre 2004. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México. pp. 119-135.

TORRE, J.C. (1998): *El proceso político de las reformas estructurales en América Latina*, Buenos Aires, Paidós. Introducción, Capítulos 1 y 2.