

El desarrollo maniatado en América Latina

Estados superficiales y
desigualdades profundas

Fernando Filgueira



COLECCIÓN CLACSO-CROP



CLACSO
LIBROS

Fernando Filgueira

Doctor en sociología por la Northwestern University. Investigador *senior* del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay. Coordinador *on leave* del Programa de Estudios sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social de la Universidad Católica del Uruguay, y del área de gestión y reforma del Estado de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República del Uruguay.

Ha sido consultor para el BID, la CEPAL, el Banco Mundial, la OEA, la OIT, UNICEF, el PNUD y otros organismos multilaterales.

Autor de más de cincuenta artículos en revistas especializadas y varios libros publicados y compilados en Europa, Estados Unidos y diversos países de América Latina. Sus áreas de producción se han centrado en los modelos de desarrollo socioeconómico, evolución de los sistemas de bienestar y políticas sociales, pobreza, familia y estructura social, y en la evaluación de las políticas sociales.

Colección CLACSO-CROP

EL DESARROLLO MANIATADO EN AMÉRICA LATINA

**Estados superficiales y
desigualdades profundas**

Fernando Filgueira



CLACSO

ÍNDICE

Agradecimientos	13
Introducción	15
Capítulo I	
Las miradas al desarrollo: ilusiones, falacias y crisis paradigmáticas	21
Introducción	
Las metas del milenio en América Latina	
Teorías, ideas y realidad del desarrollo en América Latina	
El debate desarrollista actual: ¿tropezando dos veces con la misma piedra?	
Capítulo II	
América Latina y las marcas distintivas de su desarrollo social: una comparación global	49
Marcas regionales en perspectiva comparada, tipos de Estado Social y desajuste entre riesgo y protección en el pasado	
Los países de alto desarrollo humano	
Los países de desarrollo humano medio	
Los países de desarrollo humano medio-bajo	

Capítulo III

América Latina y sus marcas distintivas en el desarrollo estatal

| 67

La debilidad de los Estados nacionales

El Estado capturado y el Estado desmantelado

Las transformaciones fundamentales y

la persistencia de la debilidad estatal

El Estado Fiscal superficial

Capítulo IV

La desigualdad como clave económica del desarrollo reticente

| 91

Inestabilidad macroeconómica y desigualdad:

un camino de dos vías

Crecimiento, desigualdad y evolución de la pobreza:

una ruta obstaculizada

El nuevo mercado laboral: exclusión y desigualdad

Capítulo V

La desigualdad como clave social del desarrollo maniatado

| 107

La clave demográfica: su interacción perversa
con la desigualdad

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

Desbalance generacional y pobreza infantil

El problema urbano: presente y futuro de

la cohesión social latinoamericana

Capítulo VI

La desigualdad como clave política del desarrollo maniatado

| 131

Desarrollo económico y democracia en
la segunda mitad del siglo XX

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

El modelo económico y su impacto sobre la pobreza y

la equidad: globalización, estrés fiscal y

liberalización económica

Capital financiero y pérdida de soberanía: la trampa
del capital financiero y los límites a

la política democrática nacional

Capítulo VII

Estructura de riesgo y arquitectura de bienestar

| 153

Mercado laboral y arquitectura de derechos de los sistemas
de seguro de manutención de renta: desigualdad y exclusión

Los riesgos de salud: deshacer entuertos del pasado
y enfrentar desafíos futuros

Educación y sus nuevos desafíos

Conclusiones

| 175

Bibliografía

| 181

INTRODUCCIÓN

AMÉRICA LATINA DEJÓ ATRÁS, en las últimas dos décadas, los modelos Estado-céntricos de desarrollo. La versión continental de estos modelos (los modelos sustitutivos de importaciones, MSI) generó Estados sobredimensionados, corporaciones rentistas que se apropiaron de las modalidades de protección estatal existentes e ineficiencia económica. La crisis de este modelo presionó al tránsito hacia reformas estructurales de mercado luego de la crisis de la deuda y de la bien llamada "década perdida" que en términos de crecimiento se evidenció en los años ochenta. América Latina es hoy una de las regiones del mundo que produce un alto nivel de superávit fiscal primario, recibe inversión extranjera, abre sus mercados al mundo y acepta los preceptos de una mirada económica que reconoce las grandes verdades de la eficiencia microeconómica y los consensos de la macroeconomía responsable.

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

Pero los datos sociales relatan una historia distinta. La extensión de la pobreza y la profundidad de la desigualdad, la violencia anómica cada vez más cerca, y sistemas políticos que muestran un déficit de legitimidad crónico sugieren un lado oscuro de los años noventa. Menos de la mitad de los encuestados en todos los países creen que hay interés de sus representantes en su suerte, dato que ilustra uno de los costados de la crisis de representación. En Brasil, Chile, México, Paraguay y Venezuela, el 40% no declara que la democracia sea preferible a otras formas de gobierno. La mitad de los respondientes de casi todos los países de la región no creen que la democracia solucione los problemas del país, y tan sólo en tres países los encuestados muestran una tendencia mayoritaria a creer que con su voto pueden hacer alguna diferencia. "La confianza en las instituciones es baja y la percepción de inseguridad creciente". ¿Qué ocurrió?

Deberíamos comenzar por considerar el simple hecho de que mucha gente no tiene los medios para operar la salida de una organización o proveedor deficiente y optar por otro mejor. Es posible salir si se puede pagar por un producto o servicio diferente, o bien conseguir otro trabajo. Un segundo elemento puede ser simplemente la calidad de la voz a ser producida, así como las respuestas de quienes dirigen los destinos de las organizaciones. Por lo tanto, ambas estrategias, salida y voz, pueden fracasar en su papel correctivo del Estado u otras organizaciones cuando los bienes o servicios ofrecidos pierden calidad y eficiencia o cuando los agentes carecen de los recursos para poder activar dichas opciones.

Estos problemas se tornan particularmente agudos cuando nos referimos a bienes públicos. La opción de salida pertenece cada vez más a los consumidores conscientes, persuasivos y potencialmente activos (en otras palabras, a los más privilegiados) y la voz es cada vez menos escuchada cuando los emisores carecen de la posibilidad de cambio, como ocurre con los sectores populares. Como resultado, ni el mecanismo de salida ni el de voz operan como correctivos para mejorar los *outputs* organizacionales, en este caso, los bienes públicos estatales.

Sería ingenuo pensar que estructuras sociales crecientemente desiguales pueden solucionar esta tendencia por la vía de proveer políticas públicas compensatorias a aquellos que no tienen la opción de salida. Igualmente ilusorio sería pretender solucionar estos problemas incrementando las opciones de salida de aquellos que ya disponen de los medios para hacerlo.

La inspiración teórica de estas reflexiones proviene de unos pocos aunque abigarrados párrafos del libro de Hirschman (1970). El autor realiza al menos tres advertencias sobre los riesgos de confiar desmedidamente en estrategias que privilegian la salida de los bienes y servicios

que presta una organización. Estas posturas descansan en la confianza en los mecanismos de la competencia y el mercado. El supuesto es que, ante la deserción de los clientes, la organización intentará mejorar a fin de retenerlos y no perder a dichos clientes ante la competencia. Sin embargo, en las economías capitalistas, los mercados son incompletos y los agentes económicos tienen acceso a formas diferenciales de información, y esto limita severamente los supuestos de la competencia perfecta en que descansa el funcionamiento de los mercados desde la perspectiva neoclásica.

A su vez, esto genera importantes comportamientos irracionales colectivos que pueden generar problemas de cobertura, equidad en el acceso y/o eficiencia en la prestación de los bienes. Esto es particularmente importante en la prestación de bienes públicos. En general, ante el deterioro de los bienes públicos, sucede lo siguiente: en caso de existir opciones privadas, estas serán elegidas por quienes tienen dinero para acceder; por ejemplo, educación privada, seguridad privada, salud privada. Estos "clientes" que abandonan el Estado son los más conscientes de los problemas de calidad y también los más poderosos. Por su parte, la organización Estado que presta el servicio mantiene muchas veces el "cobro" del servicio a quien desertó del mismo por la vía impositiva. Por ello no es esperable que el Estado responda en forma adecuada a la salida, procurando mejorar su servicio. Por el contrario, resulta mucho más probable que las posibles mejoras en la calidad de sus bienes y servicios provengan de la voz antes que de la salida. La lógica en este caso no es la del mercado y el consumidor, sino la del ciudadano y los derechos. El problema es que, cuando se produce esta deserción de los miembros más poderosos de la organización, resulta mucho más difícil la constitución de un actor con voz poderosa e influyente, capaz por tanto de afectar el rumbo de las políticas públicas. Así, crecientemente asistimos a un círculo vicioso en que los sectores menos pudientes quedan rehenes de bienes públicos de decreciente calidad, al tiempo que surge una multiplicidad de opciones estratificadas para un pequeño grupo de consumidores. Además, esto va profundizando las inequidades en la distribución del capital político, generando asimetrías en la representación en la arena política, lo que intensifica las características inequitativas de las políticas públicas.

Es por ello que Hirschman defiende la idea de que, bajo ciertas circunstancias, la imposibilidad de salida (monopolios estatales) o la salida limitada (se mantiene una parte del bien o servicio bajo régimen monopolístico y se abren otras alternativas para otras partes del servicio) será mejor que una alternativa de salida sin trabas o limitaciones.

Con respecto al tema de salida, voz y lealtad de los bienes públicos, Hirschman también advierte:

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

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

Muchos ricos optan por la salida: viviendo en guetos fortificados, enviando a sus hijos a escuelas protegidas en que sólo van a conocer niños como ellos, mudando sus oficinas fuera del centro u otras áreas peligrosas, desconfiando de la policía con frecuencia corrupta e ineficiente y contratando guardias privados, y construyendo en una sociedad transnacional más que en la sociedad nacional el marco de referencia por excelencia de sus actividades (O'Donnell, 1999).

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

Sin embargo, para algunos este camino ya se ha iniciado, y las perspectivas son buenas. Junto a la consolidación de una política económica responsable, se argumenta, nos acompaña en la actualidad, en la aventura desarrollista, una comunidad de actores internacionales comprometidos con las llamadas “metas del milenio”. Estamos, pues, a las puertas del gran salto cualitativo en materia de desarrollo humano en la región, que combine responsabilidad económica y sensibilidad social.

Parecería que izquierdas y derechas comparten hoy un “régimen normativo”, una forma común de plantear y posicionarse ante *issues* de políticas. Y este se plasma en las formas que asumen los nuevos go-

biernos latinoamericanos de la nueva era en las mal llamadas izquierdas responsables o izquierdas socialdemócratas. Modelos económicos neoliberales con cierta sensibilidad social parecen ser la marca de esta era. Algunas izquierdas se enfrentan más radicalmente al modelo económico imperante. Pero lo hacen apostando otra vez a algunas recetas de modelos desarrollistas del pasado que carecen de viabilidad en el nuevo escenario global.

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

Ello, creo, moderará nuestro optimismo y aportará una dosis de desencanto cuya función primordial será la de alimentar nuevas utopías, ancladas no en el optimismo facilista de quien olvida las lecciones del pasado sino en el rigor estoico de quien, sin olvidarlas, está dispuesto a creer en la fuerza creativa de lo social y en la capacidad transformadora del poder central del Estado que emana del derecho democrático.

Creo que una mirada histórica a los fracasos desarrollistas de la región constituye una buena advertencia para las miradas que desde la izquierda y desde la derecha observan con cierta complacencia el desarrollo reciente en América Latina, y un buen punto de partida para este ejercicio de desencantamiento militante que propongo.

Si bien América Latina comparte niveles de desarrollo con otras regiones del globo, se separa de estas ya que presenta un tipo particular de desarrollo, matriz que la diferencia de otros países y regiones. Esta macro constelación está constituida por tres grandes dimensiones socio-estructurales: los niveles de desigualdad, la coexistencia de transiciones demográficas en materia de dependencia infantil y de tercera edad, y la profundidad de la urbanización. Estas dimensiones representan variables clave para entender el espacio y los vectores esenciales del desarrollo humano desde una perspectiva sociológica, y para identificar más cabalmente las debilidades, posibilidades y tipos de transformación que serían necesarios en los Estados sociales para apoyar, promover y dar sustancia a las metas del milenio.

Hoy, América Latina carece de una estrategia para disminuir la desigualdad, flagelo central de las metas del milenio; de una política de población que contribuya a un mejor aprovechamiento de la ventana de oportunidades demográfica que está siendo dramáticamente desperdiciada; y de un modelo de políticas sociales e inversión social viable para tales desafíos.

Para avanzar hacia un nuevo modelo de protección social es indispensable ir más allá del seguimiento de las metas. Deben entenderse los vectores socio-estructurales que definen el espacio en el cual desarrollar los esfuerzos concretos de nuestras sociedades. Las políticas y acciones sociales no operan en el vacío, ellas se combinan con fuerzas estructurales de largo aliento y de difícil transformación, que potenciarán, moderarán o anularán nuestras buenas intenciones, recursos y voluntad política. Las metas del milenio pueden ser para América Latina un punto de inflexión en su camino de desarrollo. Pero sólo lo serán si se entiende que aquello que debe cambiarse son las dinámicas que producen los valores del indicador, y que no basta simplemente trabajar en forma ritualista para que el indicador se ajuste a la meta.

Patrocinado por



Norad

Norwegian Agency for Development Cooperation



Comparative Research Programme on Poverty



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

CLACSO

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

ISBN 978-987-1543-10-6



9 789871 543106