

# Globalidad sin equidad: notas sobre la experiencia latinoamericana

ROLANDO CORDERA CAMPOS\*

*Resumen: Tanto el ajuste como el cambio buscado en la estructura productiva latinoamericana han traído profundas mutaciones en las dinámicas económicas así como una serie de dislocaciones sectoriales y regionales que desembocan en panoramas sociales deficitarios, resumidos en empobrecimientos masivos y excesivas concentraciones del ingreso y la riqueza. No obstante, poner en perspectiva los intentos latinoamericanos por redefinir sus pautas de desarrollo en el contexto de la internacionalización abierto por la actual fase globalizadora, no impide plantearse la superación productiva y racional de las actuales restricciones. En tal sentido, “repensar” el papel del Estado nacional, moderno y democrático entraña revisar las pautas de gasto y financiamiento y los términos de referencia del desarrollo industrial, como tareas centrales y obligadas de cara a la superación de la pobreza y a la construcción de sociedades igualitarias.*

*Abstract: Both the adjustment and changes sought in the Latin American productive structure have led to profound changes in economic dynamics, as well as to a series of sectoral and regional dislocations that have produced a deficient social outlook, reflected in mass impoverishment and excessive concentrations of income and wealth. However, placing in perspective Latin American attempts to redefine its patterns of development in the context of internationalization opened up by the current phase of globalization does not prevent us from designing the productive and rational surmounting of current restrictions. In this respect, “rethinking” the role of the modern, democratic national State involves revising spending and financing patterns as well as the terms of reference of industrial development as central, obligatory tasks in overcoming poverty and creating societies in which equity prevails.*

*Palabras clave:* globalización, cambio estructural, inequidad, pobreza, empobrecimiento, concentración, Estado nacional.

*Key words:* globalization, structural change, inequity, poverty, impoverishment, concentration, national state.

## I . INTRODUCCIÓN

**E**L MUNDO VIVE BAJO EL SIGNO DE LA GLOBALIZACIÓN. Las tendencias a la conformación de un mercado unificado de alcance planetario, presentes siempre en el corazón del modo de producción capitalista, definen ahora con toda fuerza las modalidades de la economía política internacional. Más que tendencias hipotéticas, se trata de procesos avasalladores que imponen su impronta en las políticas nacionales hasta el grado de poner en cuestionamiento la capacidad de los Estados para ejercer la soberanía.

\* Dirigir correspondencia a: Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México y revista *Nexos*, Cuautla 10, Col. Condesa, C. P. 03100, Delegación Cuauhtémoc; tel.: 52-56-38-07; e-mail: nexostv@spim.com.mx.

En el caso de la política social, dicho proceso unificador del mundo se expresa hoy sobre todo como un conjunto de restricciones. En los países subdesarrollados, y en América Latina en particular, la irrupción de la globalización como proceso dominante se dio al calor de la crisis internacional de la deuda y de los subsecuentes programas de ajuste y cambio estructural con que se buscó hacer frente a la crisis sin recurrir a medidas que perjudicaran el sistema financiero internacional que ocasionaran que los países deudores salieran de él.

El ajuste y sobre todo el cambio buscado en la estructura productiva de América Latina trajeron consigo profundas mutaciones en las dinámicas económicas de esos países; pero no pudieron, o no han podido, sustituir productivamente con altas tasas de crecimiento económico las ecuaciones básicas que sostenían el desarrollo anterior. Así, el cambio estructural se presenta primordialmente como una serie de dislocaciones sectoriales y regionales que desembocan en dramáticos panoramas sociales, resumidos en un empobrecimiento masivo y una mayor concentración del ingreso y la riqueza.

Éste es, por lo pronto, el escenario de América Latina en dicha fase de la globalización que arranca con el desplome del orden bipolar, al desaparecer la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y deshacerse el bloque que articulaba. Los retos planteados a la cohesión social y nacional no han disminuido sino aumentado y las demandas sociales se amplían exponencialmente, a medida que el crecimiento languidece pero la urbanización avanza y la democratización política se implanta como la forma principal de gobierno en prácticamente toda la región.

La acumulación de reclamos sociales acosa y arrincona a la política social, que al mismo tiempo encara un horizonte angosto de penuria fiscal y escasos grados de libertad en materia de otro tipo de financiamiento, sea por la vía del déficit o mediante el endeudamiento externo e interno. Tendrán que encontrarse nuevas combinaciones y habrán de inventarse nuevas formas de concertación y cooperación política y social si se quiere arribar al nuevo mundo global en formación a partir de coordenadas efectivamente nacionales.

Para llevar a cabo dicha inserción, no sólo está por delante una agenda abrumada de reforma estatal sin incurrir en mayores segmentaciones del territorio y la cultura nacionales, sino también una urgente revisión de los acuerdos básicos que sostuvieron la evolución histórica latinoamericana. Tal evolución se encuentra hoy cruzada y en mucho bloqueada por una desigualdad muy aguda y una pobreza masiva y extrema, que no vive más en las periferias rurales sino en las grandes y medianas ciudades donde se concentra la mayoría de la población y se hace y deshace la política democrática.

Contra lo que se ha dicho insistentemente en estos años de revisión radical de la pauta anterior de desarrollo, América Latina nunca ha sido ajena ni renuente a formas más o menos intensas y extensas de inserción en la economía política internacional. En el pasado, esta relación con el resto del mundo se quiso sustentar en una transformación interna que hiciese surgir, mediante la política estatal y las movilizaciones sociales, nuevos núcleos económicos que diesen sustento y durabilidad a un desarrollo

del que se hacían depender tanto la afirmación nacional como el mejoramiento y la cohesión sociales. Ésta fue la fase estatal-nacional que encontró en la crisis internacional de la deuda su más poderoso enjuiciamiento.

De entonces para acá, todas o casi todas las iniciativas de reforma y revisión de las estructuras productivas y las políticas estatales se han hecho con el propósito expreso de abrir camino a un crecimiento mejor y más sólido, precisamente porque la manera de insertarse en la economía internacional permitiría una más dinámica adaptación a los desarrollos tecnológicos mundiales. Lo que no ha podido ofrecer la nueva estrategia son expectativas claras de que ese dinamismo se extenderá pronto al conjunto económico y territorial forjado por la estrategia endógena anterior, con el resultado de que las brechas en el progreso técnico que el crecimiento sustitutivo no había cerrado sino en muchos casos ampliado, ahora se expanden hasta hacer aparecer panoramas de un nuevo y más agresivo dualismo estructural. Como se dijo antes, dichas distancias se extreman en lo tocante a la existencia social y la vuelven un tema cada vez más decisivo para el orden democrático y la propia subsistencia de los Estados nacionales. En consonancia con lo dicho, la política social adquiere una centralidad que en el pasado no tenía, debido entre otras cosas a las esperanzas de progreso generalizado que se le atribuía al crecimiento económico y la expansión productiva basados en el desarrollo industrial.

Las reflexiones que siguen buscan poner en perspectiva los intentos de los países latinoamericanos por redefinir sus pautas de desarrollo en el contexto de internacionalización intensa, abierto por la fórmula globalizadora. Esa redefinición, además, tiene frente a sí una gran asignatura pendiente de corte histórico, pero que hoy se ha vuelto un reclamo fundamental: una cuestión social volcada en pobreza extrema y concentración aguda.

## II . LA GLOBALIZACIÓN: DESAFÍO Y OPORTUNIDAD

La globalización económica no es, en sentido estricto, un fenómeno reciente. Como tendencia ha estado presente en las relaciones económicas internacionales desde el comienzo de la edad moderna, y desde una perspectiva puramente económica puede incluso decirse que el fenómeno es inherente al capitalismo como forma de organización económica.

Sin embargo, parece evidente que en los últimos 25 años dicho proceso se ha acelerado, hasta el grado de introducir cambios de calidad en el sistema transnacional de Estados que constituyó el marco del desarrollo capitalista a todo lo largo de la segunda posguerra. Ciertamente, las expresiones de la globalización no son homogéneas ni unívocas, pero a la vez parece incontrovertible que el mundo vive en medio de grandes mutaciones que adquieren un sentido principal en el proceso que se resume en el vocablo "globalización".

Lo que está en puerta es un nuevo sistema de producción y distribución de bienes y servicios cuyos ejes principales de articulación y despliegue no admiten ni respetan fronteras. Se trata, así, de una mudanza más que de una extensión dentro del modo de producción, que ha puesto en jaque las formas conocidas de regulación económica y de ordenamiento de las relaciones políticas y económicas entre las naciones.

En lo inmediato, el proceso globalizador en su fase actual ha impuesto toda suerte de restricciones (muchas de ellas en apariencia insalvables) a las políticas económicas nacionales, así como a las políticas sociales que habían dado una nueva imagen al mundo avanzado después de la segunda Guerra Mundial. Igualmente, las pulsiones de la globalización, en particular las que se expresan en los sistemas de financiamiento internacional y desde ellos, así como en la competencia desenfrenada por los capitales transnacionales, han determinado graves dislocaciones en los países en desarrollo.

De esta manera, tales países se han visto forzados a buscar cambios drásticos en la configuración de sus estructuras productivas y formas de gestión estatal. A la vez, los movimientos abruptos que acompañan dichas tendencias unificadoras de los mercados, han puesto contra la pared al conjunto de las instituciones internacionales que daban cuerpo a un orden económico que, si bien lleva un cuarto de siglo en la obsolescencia, no ha sido remplazado por nuevos acuerdos para regular los flujos de capital y las relaciones económicas entre los Estados.

Así entendida, la globalización constituye un desafío y una oportunidad para las naciones. Reduce los márgenes de maniobra de los Estados, pero a la vez libera las fronteras para el intercambio comercial y favorece el acceso de muchos, si no es que de todos, al progreso técnico. Con la competencia ampliada que trae consigo, estimula el ingenio y las destrezas de personas y empresas, pero también pone en peligro las formas más profundas y sólidas de cohesión e integración de las sociedades. La revisión a la que obliga la globalización es, desde luego, económica y política, pero también cultural y ética.

### *La encrucijada latinoamericana*

En América Latina, los primeros grandes influjos de la globalización se combinaron con una de sus peores crisis económicas, probablemente la más larga y sobre todo la más compleja. En más de un sentido, si se atiende a lo ocurrido con las principales variables productivas y, sobre todo, con las vinculadas con el nivel y la calidad de vida de la población, podría incluso decirse que esta crisis no ha concluido.

Al tener lugar en un ambiente social marcado por una acelerada urbanización, así como en un contexto político dominado por un reclamo democrático y antiautoritario muy amplio y en expansión, la crisis obligó a revisar drásticamente las instituciones económicas y políticas, así como las estrategias sobre las que se había fincado la expansión económica que experimentó el subcontinente a partir de la segunda Guerra Mundial. Lo que no ha propiciado esta revisión dramática de la pauta de desarrollo latinoamericana es la consolidación de nuevas formas de crecer y distribuir que sean

compatibles con la nueva forma de convivencia política y social que es inherente a la democracia representativa.

Probablemente fue el estallido de la crisis internacional de la deuda, iniciada en México en 1982, el que determinó el momento de arranque de esta revisión formidable de la economía política de la región. El significado de esta coyuntura trascendió con mucho los problemas de liquidez internacional que aparecieron en la superficie, y pronto se puso sobre la mesa, en toda su complejidad política y social, el tema del financiamiento del desarrollo nacional en su conjunto. Es decir, la cuestión de las formas de articulación económica y social que dan cuerpo a la producción y la utilización productiva del excedente social.

Como se sabe, un componente decisivo de dicha cuestión era y es la manera como estas economías se relacionan con el resto del mundo, tanto en términos financieros como económica y comercialmente. Puede decirse que en este sentido mucho se ha avanzado: varios países latinoamericanos han redefinido a fondo la estructura de sus exportaciones, y la deuda externa parece haber dejado de tener el peso fatal y letal que tenía. La verdad, sin embargo, es que prácticamente en toda la región una y otra vez se asiste a la vulnerabilidad financiera externa, ahora acentuada por el gran peso que han adquirido los movimientos de capital internacional de corto plazo.

Por otro lado, la producción y el uso del excedente social, que tienen repercusiones en la distribución del ingreso y su destino, apenas han recibido atención por parte de los Estados y los partidos que protagonizan la vuelta o el estreno democráticos de América Latina. Peor aún, en la actualidad, buena parte del éxito exportador logrado depende de pautas salariales y de empleo que han redundado en una mayor concentración de los frutos del crecimiento económico alcanzado. Los avances en la productividad alcanzados en algunos núcleos exportadores son el fruto de acciones defensivas de las empresas, que derivan en desempleo directo y bajos salarios medios, a pesar del crecimiento rápido que se registra en sus niveles productivos.

Hasta el momento de la crisis de la deuda, con mayor o menor variación en el hincapié o la crítica, solía coincidirse en que tocaba al Estado desempeñar un papel central en la industrialización de la región, a la que se confió el papel de sector dinamizador e integrador de las economías y las sociedades latinoamericanas. La apuesta de largo plazo de este consenso era que el crecimiento industrial basado en la sustitución de importaciones permitiría mantener altas tasas de crecimiento, cerrar progresivamente la brecha externa y mejorar el nivel de vida de la población, sobre todo mediante la ampliación y el mejoramiento del empleo urbano.

Entonces, se prestaba poca atención a lo que Prebisch ya había advertido y resumía en la noción de “insuficiencia dinámica” del crecimiento latinoamericano. Tal insuficiencia, expuesta aquí de manera esquemática y laxa, se expresaba en un desempeño externo crónicamente deficitario, que vinculaba el crecimiento con déficit comerciales y en la cuenta corriente también crecientes, así como en una escasa articulación interna de la estructura productiva y lo que Aníbal Pinto llamó la “concentración tridimensional del progreso técnico y de sus frutos”.

Esta forma de crecimiento condenaba a las economías latinoamericanas a una fuerte dependencia de su capacidad para absorber capital externo, en especial mediante el endeudamiento. La fórmula que se consideraba como principal para elevar el bienestar general de la población puede verse hoy como una fórmula simple, literalmente aritmética: bastaba con que creciera la producción por encima de la población para garantizar un aumento en el ingreso per cápita, que tarde o temprano se reflejaría en el incremento de los ingresos y las oportunidades para los distintos sectores de la población.

En particular, la política social era vista como subalterna y compensatoria en los márgenes, en la medida en que se esperaba que fuesen el crecimiento, el empleo y el mercado los proveedores de los bienes necesarios para una vida buena. No en balde se hablaba desde muy diferentes perspectivas de un círculo virtuoso articulado por la modernización, que traería consigo la evolución de la industria.

Como sabemos, el modelo se agotó sin que se hubieran superado los rasgos más negativos de la desigualdad económica que siempre ha caracterizado a la región y que se agudiza en varios países. Tampoco se pudo superar, quizá con la excepción relativa y no consolidada de Brasil después de la “revolución capitalista” de los militares, la vulnerabilidad productiva externa, que resultaba de modo casi fatal en una aguda dependencia financiera respecto del ritmo de crecimiento global.

Como resultado de los traumas que trajeron consigo la crisis de la deuda y el ajuste externo a que fueron sometidas las economías de la región, se impuso la idea de ir “más allá del ajuste” y realizar un cambio estructural que permitiera superar la crónica debilidad externa del desarrollo y abriera paso a una fase distinta de la evolución económica. Ésta es, a la fecha, la franja de transición en la que se mueven la política y la democracia recientemente adquirida, pero también los resortes más profundos que organizan la subsistencia y la coexistencia de los latinoamericanos. Más que transición, para muchos se trata de una interminable tierra baldía.

Los ajustes que tuvieron lugar en los primeros años ochenta fueron sobre todo ajustes recesivos, que afectaron negativamente el ritmo de crecimiento de la economía y del empleo y desembocaron en un empeoramiento de la distribución del ingreso. En dicha década adquiere también carta de naturalización la pobreza extensa y extrema, como resultado del estancamiento productivo y la caída de la ocupación, así como de las devaluaciones y el agravamiento de la inflación que acompañaron al periodo de ajuste.

En países como México, la situación se agrava todavía más, porque es precisamente en tales años cuando los efectos de la “bomba demográfica” se despliegan en un crecimiento de la población en edad de trabajar sin precedente en su historia social. La consecuencia está hoy a la vista de todos: un vuelco mayúsculo en el mercado de trabajo en favor del empleo llamado “informal”, y un descenso masivo en los ingresos reales de la población, una precarización extendida del empleo y la ampliación de la marginalidad social.

La combinación de todos estos factores permite hablar de una fase de crisis profunda y más o menos general, dentro de la cual tiene lugar, sin embargo, una búsqueda afanosa y muy costosa del cambio hacia una nueva forma de crecimiento. La crisis, como se ha sugerido, amplió y volvió más agudas las desigualdades sociales, sectoriales y regionales; puso al descubierto las fallas fiscales y financieras, e hizo evidentes los grandes nudos que sofocaban y deterioraban la organización estatal.

Se trata de insuficiencias y adiposidades que se gestaron en la fase anterior de crecimiento y que al calor del ajuste salieron a la superficie de la trama política y económica de prácticamente todos los países de la zona, a pesar de las apariencias de equilibrio que produjo la propia recesión. Por su parte, el largo receso económico, junto con los cambios estructurales intentados, agravaron la situación social y precipitaron profundos desequilibrios y dislocaciones que el crecimiento anterior difería en alguna medida.

Así, a los rezagos históricos de tipo social y productivo que caracterizaron el desarrollo anterior, se añaden ahora los costos sociales del ajuste que vivió América Latina durante la década de los años ochenta. Dicha acumulación de faltantes debe inscribirse, además, en el marco de las limitaciones que la globalización impone a las decisiones y visiones estatales. Con esta combinatoria, se puede tener una idea inicial y aproximada de la magnitud de los retos que se plantean a la región en términos de crecimiento, estabilidad y equidad.

### III . DEL MANIFIESTO DE PREBISCH A LA CONVOCATORIA DE LOS NOVENTA.

#### DOS MANERAS DE HACER FRENTE A LA GLOBALIDAD Y AL DESARROLLO

Como parte de las profundas transformaciones que ha experimentado la economía mundial desde la ruptura del consenso de la posguerra, la región ha tenido que abandonar la idea que durante años orientó los esfuerzos de la industrialización: la posibilidad histórica del crecimiento “hacia dentro”, impulsado por la ampliación del mercado interno y basado en la sustitución de importaciones.

En 1945, Raúl Prebisch propuso una nueva interpretación del desarrollo económico latinoamericano que fue adoptada por la Comisión Económica para América Latina de la ONU, creada en esos años. El diagnóstico sobre el atraso latinoamericano era contundente: América Latina ocupaba un lugar dentro de la periferia del sistema económico internacional, lejos del centro ocupado por los grandes países industrializados pero dependiente de él, en la medida en la que desempeñaba, junto con otras regiones periféricas, el papel de abastecedora de materias primas para soportar el crecimiento industrial.

El camino propuesto, entonces, consistía en impulsar, desde la razón y la voluntad políticas que habían surgido de las crisis de los años treinta y de la segunda Guerra, una industrialización que arrancara de la sustitución de importaciones, ayudara a superar la asimetría de las relaciones económicas de la región con las economías más

avanzadas y redujera su dependencia del exterior, al lograr estructuras productivas más integradas y diversificadas. No se trataba de evadir la inserción en el nuevo orden internacional que se construía en esos años, sino de explorar una senda de internacionalización de América Latina a partir de la creación de nuevos términos de relación con el resto del mundo, que se sustentaran en la transformación productiva interna.

Aunque con matices muy importantes, podemos caracterizar las tres décadas siguientes a la segunda Guerra Mundial como una etapa de crecimiento sostenido (a una tasa promedio de 6.2% anual para la región entre 1950 y 1982, según estimaciones de la CEPAL), basada en una industrialización que, siguiendo las pautas anteriores, fue fomentada y protegida por el Estado en la mayor parte de los países latinoamericanos. A lo largo de estas décadas fue creándose una industria que, si bien protegida en exceso, logró cambiar la fisonomía de la región.

A su vez, los servicios sociales se extendieron al mismo tiempo que el empleo crecía en los sectores formales. Además, en pocos años se consolidó un cambio definitivo en la distribución espacial de la población, que dejó de ser predominantemente rural y se concentró en algunas ciudades que crecieron fuera de toda planeación, lo cual generó nuevos desequilibrios y demandas sociales.

A pesar de su dinamismo y de las mutaciones sectoriales y espaciales a que dio lugar, la pauta de desarrollo adoptada no logró eliminar la dependencia del exterior, sino sustituirla por otra que requería de insumos y bienes de capital foráneos para asegurar la reproducción ampliada de la industria. La falta de competencia que resultó del patrón industrial implantado hizo que la ineficiencia de la industria creciera, por lo general con cargo al fisco y a los consumidores.

El proceso se volvió autolimitante; el crecimiento se fue agotando y cada etapa de la sustitución de importaciones se hizo más difícil y costosa, tanto fiscal como socialmente y en términos de las divisas necesarias para su continuidad. Así, nunca pudo llegarse a la conformación de una fuerte industria productora de bienes de capital en la región, en la que pudiera sustentarse una capacidad sistémica de producción y adopción creativa de progreso técnico.

La cuenta corriente de la balanza de pagos hizo frente a un sucesivo deterioro, y el déficit público comenzó a crecer como resultado de un desesperado esfuerzo de los gobiernos por prolongar artificialmente el crecimiento. La inflación se aceleró; además, en una década (los años setenta) en la que había un exceso de liquidez en el mercado internacional, el financiamiento del déficit se logró al recurrir en exceso a la contratación de préstamos. Fue así como América Latina buscó capear los primeros temporales de la globalización e insertarse sin demasiados tropiezos en la nueva realidad internacional que surgía.

Quizás el caso paradigmático de este intento haya sido México, que con cargo a la riqueza petrolera y una base de exportación de crudo creada a marchas forzadas, quiso evadir los requisitos del cambio estructural mediante una deuda externa astronómica. Al cambiar las expectativas internacionales sobre los precios petroleros, México apare-

ció de la noche a la mañana como una economía insolvente a la que no quedaba otro recurso que un ajuste draconiano para pagar y con ello volver a los mercados financieros globales.

Los cambios en la política monetaria de los Estados Unidos al principio de los años ochenta y la crisis de los precios del petróleo que afectó la capacidad de pago de México y Venezuela, marcan el inicio de la crisis de la deuda y el comienzo de la década perdida para América Latina. Para entrar y vivir en la globalización no parecía haber rodeos, mucho menos los que ofrecía la sobreexplotación directa e indirecta (mediante la deuda) de una materia prima como el petróleo, enormemente valiosa pero a la vez sujeta de modo cada vez más estricto y expreso a las reglas de un mercado global dominado por los poderes establecidos y en expansión del binomio multinacionales Estados metropolitanos.

A partir de las elaboraciones del Banco Mundial, Alejandro Foxley usa un esquema de tres etapas para entender la transición de las economías latinoamericanas hacia un nuevo proceso de desarrollo.<sup>1</sup> Resulta útil seguir la reflexión de Foxley para ilustrar el sentido de la nueva convocatoria a “vivir” la globalización.

La primera etapa estaría caracterizada por un ajuste aplicado conforme a la ortodoxia recomendada por los principales organismos financieros multilaterales (el Fondo Monetario Internacional a la cabeza). Las políticas fiscal y monetaria restrictivas permitirían eliminar el déficit público y el de la cuenta corriente por la vía de la contracción de la demanda agregada, con un alto costo en términos de crecimiento del producto y disminución del empleo. La inflación sería atacada por la política monetaria restrictiva y la reducción del déficit fiscal.

La magnitud del ajuste realizado en América Latina no tiene precedentes en la historia de la región. En términos de la desaceleración económica, supuso pasar de una tasa promedio de crecimiento del PIB en el periodo 1976-1981 de 4.6% a tan sólo 1.6% entre 1983 y 1990. El coeficiente de inversión de la región también se redujo drásticamente, al pasar de 24.2% del PIB entre 1976 y 1981 a 16.9% entre 1983 y 1989. El ahorro externo, entendido como las entradas netas de capital menos las variaciones en las reservas, se redujo del 3.9% al 0.9% del PIB latinoamericano,<sup>2</sup> y fue negativo en los casos de los principales países deudores (Argentina, Brasil y México).

En referencia a México después de los primeros años del ajuste, el Banco Mundial consignaba que su esfuerzo había sido superior al realizado por Alemania al hacer frente a las reparaciones después de la primera Guerra. No sobra recordar que los resultados nefastos de aquel momento fueron advertidos por Keynes en *Las consecuencias económicas de la paz* y encarnaron unos pocos años después en Hitler y la siguiente guerra.

<sup>1</sup> Alejandro Foxley, “Prólogo”, en Víctor Bulmer-Thomas (comp.), *El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 9-10.

<sup>2</sup> Stephany Griffit-Jones, “Afluencias de capital internacional en la América Latina”, en Víctor Bulmer-Thomas, *op. cit.*, pp. 163.

A medida que avanzaba el ajuste, se hizo cada vez más claro que dichos desequilibrios eran de carácter estructural y que, por tanto, era inviable proponer que una vez culminado dicho ajuste el crecimiento se reanudara sobre las bases anteriores. Dejar atrás la pauta de una industrialización fincada en la protección comercial y el intervencionismo directo del Estado pasó a ser la fórmula estratégica para ir más allá del ajuste. En la actualidad hay menos certezas al respecto.

Puede admitirse, por ejemplo, que nunca se probó de manera satisfactoria que el camino de la integración industrial interna estuviese del todo cancelado. Como tampoco se asumió en sus repercusiones más directas el efecto político-social de las dislocaciones sectoriales y regionales, desde luego sociales, que indefectiblemente traían consigo el ajuste y el cambio estructural propuesto. De hecho, el no haber reflexionado cuidadosamente sobre ello está en la base de las dificultades subsecuentes a las que México ha hecho frente para entrar de lleno en una fase de crecimiento sostenido.

En una segunda etapa se pretende un cambio estructural muy rápido, que en los hechos se ha empalmado con el ajuste macroeconómico. Dicho cambio estructural ha consistido principalmente en una revisión del papel del Estado en la economía y de las relaciones económicas con el exterior. Las principales medidas que lo han caracterizado son la apertura comercial, un importante proceso de privatización y desregulación, así como una liberalización financiera extensa y, en el caso de algunos países, acelerada.

Sin embargo, superado el ajuste, las economías que se encuentran en la etapa de cambio estructural no han logrado retomar un curso de crecimiento elevado y sostenido, por varias razones. La primera, porque la caída en los coeficientes de inversión que se señalaba líneas arriba fue muy drástica, en tanto que la inversión productiva sólo puede reponerse lentamente, sobre todo con políticas monetarias que mantienen elevadas las tasas de interés.

A su vez, las políticas de control de la inflación que impone el marco de la globalización introducen un componente recesivo, o de contención, de mucho peso en las políticas latinoamericanas. Influyen también las restricciones fiscales del sector público, que le impiden desempeñar el papel de “locomotora” de la economía de las décadas anteriores. Incluso en el caso de que dicho papel haya sido realmente superado por una nueva dinámica de la inversión privada, parece claro que esta última no puede desplegar todas sus posibilidades sin una infraestructura adecuada, tanto física como humana.

Inhibidos los Estados, sólo puede esperarse que sea el sector empresarial el que se haga cargo de tales menesteres, lo que podría entrañar a la vez que se distrajeran recursos que podrían destinarse a actividades más inmediatamente productivas y lucrativas. Por ello, es de nuevo en la infraestructura —como ocurrió en los albores del desarrollo moderno de América Latina— donde podemos detectar uno de los círculos viciosos más complejos, determinantes férreos de la (precaria y escasa) materialización de las promesas del cambio estructural.

Por último, pero no al último, el financiamiento externo del desarrollo ha seguido representando el principal obstáculo para una recuperación que desemboque en crecimiento alto y sostenido: si bien es cierto que el potencial exportador de la región se ha incrementado, la entrada de un flujo aún mayor de importaciones debe encontrar fuentes de financiamiento externas que no están a la mano o, como es el caso de las inversiones financieras de portafolio, son portadoras a su vez de nuevas fuerzas de inestabilidad interna y externa.

En esta etapa parecen encontrarse la mayor parte de las economías latinoamericanas a todo lo largo de la década de los años noventa. Los principales indicadores macroeconómicos han sido sensiblemente mejores que en la década anterior, pero distan mucho de alcanzar los porcentajes de antes de la crisis.

La tasa de crecimiento promedio anual del PIB entre 1991 y 1996 fue de 3.0%, frente a 0.9% entre 1981 y 1990. Así, el producto por habitante pudo crecer 1.1% frente al crecimiento negativo registrado en la década anterior. El coeficiente de inversión se recuperó levemente, al pasar de 16.9% entre 1983 y 1990 a 17.5% en promedio durante los tres primeros años de la década. El regreso de los países latinoamericanos a los mercados financieros internacionales y el crecimiento de la inversión extranjera (en buena parte especulativa) se reflejan en el hecho de que las transferencias del exterior a la región se incrementaron de 0.9% durante la década perdida a 3.9% del PIB en el primer trienio de los noventa.

Sin embargo, por la magnitud del ajuste anterior dicho crecimiento moderado no pudo traducirse en un incremento significativo de los niveles de bienestar de la población más afectada durante la crisis. Según la CEPAL, las remuneraciones salariales medias en 1995 apenas eran iguales a las de 1990 en Brasil y Argentina, y superiores en México aunque inferiores a los índices registrados en 1992, 1993 y 1994. Sólo en Chile parecía darse una tendencia al alza sostenida de los salarios medios. En conjunto, a pesar de la relativa mejora observada en varios países, los niveles de ingreso en la actualidad se mantienen por debajo de los observados en 1980.

Salvo en el caso uruguayo, no parece haber tenido lugar un cambio de significación en la distribución del ingreso, y en algunos países ésta parece haberse agravado, como ocurrió en México incluso antes de la crisis financiera y la recesión de 1995. Si bien parece haber tenido lugar una reducción en los porcentajes de la población pobre e indigente, el hecho es que el número de pobres aumentó en los primeros cinco años de la década de los noventa. Según la CEPAL, la cantidad de latinoamericanos debajo de la línea de pobreza pasó de 197 millones en 1990 a 209 en 1994.<sup>3</sup>

### La inequidad y su ampliación acompañan a la pobreza.

Con excepción de Uruguay, la distribución del ingreso en Latinoamérica exhibe un fenómeno generalizado de inequidad, en que el 10% más rico tiende a mantener o a aumentar su participación en el ingreso total, mientras que el 40% más pobre, en el mejor de los casos, conserva sus niveles de participación.

<sup>3</sup> Cfr. Clarisa Hardy, *La reforma social pendiente*, Santiago de Chile, 1997, p. 13.

Es de destacar la situación de Chile que [...] se ubica entre los países latinoamericanos con la mayor concentración y peor distribución del ingreso a lo largo del tiempo, no obstante tener la más alta tasa sostenida de crecimiento de la región en los noventa y mantener, asimismo, tasas relativas altas y estables de ocupación.<sup>4</sup>

Desde el punto de vista político y social, tal ampliación de la pobreza se vuelve más intensa si se considera el hecho de que ésta se ha vuelto cada día más urbana. En las ciudades, la pobreza tiende a combinarse con la vivencia cotidiana e irritante de una concentración de los ingresos que se mantiene incommovible, cuando no en aumento.

Es en las zonas urbanas, además, donde crece más la fuerza de trabajo. Sin embargo, en el conjunto de la región, el empleo tiende a evolucionar lentamente. Lo más preocupante es que junto con la recuperación productiva no ha venido una recuperación del empleo formal. Según la OIT, en lo que va de los años noventa, de 100 nuevos empleos que se crean, 84 son del sector informal. "Asociada a la precarización e informalización del empleo, así como a los bajos ingresos, se produce una extensión de las jornadas laborales. El examen en un conjunto de países revela que, en las zonas urbanas, un alto porcentaje de la población ocupada labora más de 50 horas a la semana."<sup>5</sup>

El crecimiento observado tampoco trajo consigo una ampliación efectiva de los espacios para la inversión en la medida en que se requiere, si se toma en cuenta el daño sufrido por la planta empresarial y productiva existente antes del ajuste y la recesión.

La tercera etapa señalada por Foxley estaría definida por los componentes actualizados de un proceso de desarrollo sostenido. Esta actualización supone hacer explícita la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos e incorporar nuevos criterios de evaluación del desempeño, como los que se derivan de la preocupación ambiental. Por su parte, el crecimiento recuperado debería generar empleos suficientes y cada vez mejor remunerados, en los que pudiera sustentarse una mejoría en el ingreso en el mediano plazo. Alcanzar esta tercera etapa debía ser la consecuencia lógica de las dos primeras, pero además, el que ello se lograra constituiría el principal argumento político para asumir el costo social del ajuste y el cambio estructural.

Hasta ahora, no se ha podido corroborar que estas tres etapas conformen una secuencia lineal. De hecho, varias economías han retrocedido de la fase 2 a la 1 (México en 1995, por citar el caso más espectacular) y otras más han hecho frente a dificultades cada vez mayores para pasar del cambio estructural a un nuevo proceso de desarrollo autosostenido.

Cuando la población ha soportado las dos primeras fases pero el crecimiento alto y sostenido no llega, el capital político (gestado en la crisis en el consenso "negativo" frente a la forma de crecimiento anterior) se encuentra ya muy desgastado como para pedir sacrificios adicionales. Esto se debe a que la índole del ajuste y del cambio estructural propicia una mayor concentración del ingreso y de las oportunidades, pues

<sup>4</sup> *Op. cit.*, pp. 17, 18.

<sup>5</sup> *Op. cit.*, p. 15.

para estabilizar una economía es necesario recortar el gasto público y en particular ahí donde es más fácil hacerlo: en los rubros sociales. Esto, aunado al deterioro de los salarios reales y al aumento en el desempleo, lleva por fuerza a una pérdida significativa en el bienestar de la mayoría de la población, previamente precario e insuficiente.

Por su parte, el cambio estructural supone la eliminación de subsidios, la venta de empresas públicas de servicios y un importante desplazamiento de la inversión y el empleo de los sectores en declinación a los que ofrecen mayores posibilidades de competir ante la apertura comercial. Esto produce un efecto desigual en cada sector, que podría subsanarse con políticas compensatorias y de promoción destinadas a ayudar a los productores afectados y a la población en general a hacer frente a los reacomodos económicos y sus costos sociales. Sin embargo, ni la compensación ni el fomento de mayor visión y alcance encuentran un buen lugar en la estrategia aplicada en estos años. A los ojos de muchos, se trata incluso de intervenciones regresivas que tocan al corazón de la forma de organización económica que se ha buscado erigir con el ajuste y la mudanza estructural.

#### IV . TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD: LA DÉCADA PERDIDA

A finales de los ochenta, la CEPAL hizo un esfuerzo por sintetizar las principales lecciones de la crisis económica y proponer, de cara a los últimos 10 años del siglo, una nueva estrategia de desarrollo. Dicha estrategia debería hacerse cargo de las restricciones y los desequilibrios que se habían puesto de manifiesto durante el ajuste, pero a la vez buscaría plantearse la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social.

Con la propuesta, se buscaba rehabilitar los objetivos del desarrollo: crecimiento económico robusto, mejoría en la distribución del ingreso, consolidación de los procesos democratizadores, abatir el deterioro ambiental y mejorar el nivel general de vida. También se asumía el imperativo de disminuir la dependencia del financiamiento externo, como condición indispensable para reducir el riesgo de caer en retrocesos por cambios en las condiciones externas.

La CEPAL acuñó el término de “la década perdida” en los momentos más agudos de la crisis, para resaltar el retroceso que experimentó la mayoría de los países latinoamericanos en los ámbitos económico y social, en relación tanto con sus logros de décadas anteriores como con los avances que experimentaron otras regiones del mundo, a saber: el sudeste asiático y los países industrializados.<sup>6</sup> Sin embargo, al momento de hacer el balance de la década completa, la propia CEPAL propuso considerarla como una etapa de “aprendizaje doloroso”, e insistió en dos ideas principales: en lo económico, se habían sentado bases firmes para un crecimiento más sano y, por consiguiente, más fácil de sostenerse en el largo plazo; en el ámbito político institucional, muchos países

<sup>6</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1990, p. 11.

avanzaron hacia sociedades más plurales y participativas, restablecieron o extendieron sus sistemas democráticos y, finalmente, se beneficiaron de la desideologización del debate político y económico que resultó de las transformaciones en Europa del Este.

Ante el rezago que experimentó la región en sus relaciones con el exterior, en una década en la que se produjeron cambios profundos en la economía internacional, resultaba evidente la necesidad de corregir la asimetría de la inserción de América Latina en el mercado mundial mediante políticas más emprendedoras de fomento a las exportaciones. También se avanzó en la búsqueda de nuevos mecanismos intrarregionales de cooperación, y muchas rivalidades entre países vecinos fueron abandonadas para dar lugar a acuerdos comerciales de amplio alcance.

En el documento "Transformación productiva con equidad", la CEPAL señaló que el punto de partida del nuevo modelo debía ser una política macroeconómica comprometida con el mantenimiento de los equilibrios de corto plazo, pero complementada con políticas sectoriales para apoyar la transformación. Estas políticas fueron diseñadas a partir de la evidencia de que durante la década de los ochenta hubo tendencias encontradas: las economías se caracterizaron por una pérdida global de dinamismo y un marcado deterioro de las condiciones de equidad, al mismo tiempo que se iniciaba un proceso de adaptación a las circunstancias con un ritmo marcadamente desigual de un sector a otro. De tal manera, hubo muchas empresas que mejoraron su competitividad internacional y en medio de la crisis pudieron crecer y consolidarse mediante sus exportaciones. Como contraparte de lo anterior, muchas ramas de la producción que se encontraban completamente articuladas al abasto del mercado interno padecieron los estragos de la crisis.

El significado de la década perdida, por tanto, puede ser visto como ambivalente y representaría un punto de inflexión entre el patrón de desarrollo precedente y una fase distinta, de la cual surgiría el desarrollo futuro de la región.<sup>7</sup> En ese sentido, la mencionada década puede ser vista como la dolorosa transición hacia una nueva forma de desarrollo que, sin embargo, no ha logrado definir su perfil con claridad 15 años después.

Puede decirse que ya hay en la región un consenso mínimo en torno a la necesidad y la conveniencia de una estabilidad macroeconómica que no admite demasiados márgenes. Estos equilibrios tampoco permiten una utilización casuística de los instrumentos para lograrlos y cobran muy caro el que los gobiernos sean presa del juego de apariencias a que pueden someterlos las urgencias de la estabilización.

Como lo muestra la experiencia mexicana de finales de 1994 y 1995, un tipo de cambio destinado a apresurar el control de la inflación y sustentado en capitales de corto plazo no puede llevar sino a nuevas circunstancias de desestabilización financiera y recesión productiva. Lo mismo puede advertirse del equilibrio fiscal: de no estar basado en una nueva y dinámica estructura impositiva, más bien orientada por mayores cargas fiscales efectivas, y de no propiciar formas eficientes y flexibles para asignar los

<sup>7</sup> *Op. cit.*, p. 12.

recursos públicos, el mencionado equilibrio será una ilusión óptica producida por los frutos iniciales de las privatizaciones y, en el tiempo, por una contención cada vez más improductiva del gasto estatal. Saltar este cerco de logros efímeros no les ha sido posible a la mayor parte de los países latinoamericanos.

Por otra parte tampoco ha podido definirse con claridad, y mucho menos lograr un cierto consenso en relación con las políticas sectoriales que deberían acompañar a la transición para dar forma a una transformación productiva que, por sí misma, tampoco es garantía de equidad. Toca a los Estados —en nuevas y difíciles condiciones políticas y sociales, caracterizadas por la diversidad de los actores y una desigualdad social acentuada por la pobreza extrema de masas— tomar decisiones que no pueden quedarse en la dimensión compensatoria y hasta marginal que el surgimiento de la crisis parecía justificar.

Todo lo anterior supone una cooperación política y un acuerdo social cuya gestación e implantación como una nueva matriz estatal no pueden asegurar por sí solas ni la democracia ni la competencia abierta en los mercados. En más de un sentido, tanto la democracia representativa como la competencia mercantil, por ellas mismas, conspiran contra un formato de cooperación política y concertación social como el que se requiere para dar el paso del ajuste y el cambio estructural al crecimiento sostenido con equidad.

A la luz de la variada experiencia latinoamericana que empezó en 1982, pueden destacarse varios puntos centrales de la agenda pendiente. Entre otros, están por definirse los términos de una política industrial que sin traer “de contrabando” la protección y el subsidio, permita hacer frente a la competencia externa en los sectores más vulnerables y vulnerados de la economía, directamente o por medio de nuevas formas de vinculación productiva con los sectores más dinámicos y competitivos.

La dimensión regional y territorial adquiere en el contexto actual una particular importancia. La descentralización de actores que propicia el cambio estructural hacia la “centralidad” del mercado reclama a su vez una descentralización de las agencias y de las acciones de la política sectorial, así como una efectiva reconfiguración territorial del Estado nacional. Las exigencias locales de equidad política desembocan necesariamente en un reclamo extendido por formas efectivas de federalismo o descentralización del Estado, en las cuales destaca siempre la cuestión fiscal.

Por último, pero no al último: está en espera de formalización y puesta en práctica una política social capaz de hacerse cargo del deterioro en los niveles de vida, de la acentuación de los desequilibrios en la distribución del ingreso y, a la vez, de la necesidad de fomentar (más que la defensa de niveles de vida en extremo vulnerables y rezagados) una movilidad y una flexibilidad laborales que redunden en creación de capacidades y un progresivo ambiente de equidad en cuanto al acceso a las oportunidades.

En el fondo, la experiencia de dichas décadas de expiación y aprendizaje advierte sobre la necesidad de hacer reflexiones discursivas más complejas, menos instrumentales. Por ejemplo, sobre si los objetivos y temas planteados arriba como importantes para el

logro de metas superiores de desarrollo son compatibles con el marco inicial de restricciones que han asumido en su estrategia de ajuste y cambio estructural casi todos los países, independientemente de sus diferencias estructurales y nivel de desarrollo.

En el mismo sentido, habría que hacer un esfuerzo estratégico para precisar los ritmos temporales y espaciales del ajuste y el cambio estructural. Esto no se ha hecho en prácticamente ningún país de la región. Al no tomar en cuenta tales ritmos ni entenderlos como elementos problemáticos de la estrategia, se han soslayado las repercusiones políticas y productivas de estas mudanzas sobre los mecanismos de fondo que hacen posible un mínimo de cohesión social y nacional en circunstancias de cambio acelerado, tanto económico como cultural. En dicho aspecto, el caso de Chiapas en México es emblemático.

En particular, habría que abordar e identificar con claridad el abanico de posibilidades reales a que todavía puede dar lugar esta transición. Para hacerlo, resulta indispensable incorporar en la discusión el papel que han representado y pueden desempeñar las instituciones, tanto las preexistentes, que han servido de plataforma de lanzamiento de los cambios en la economía y el Estado, como las que dicho cambio hace surgir y necesita para consolidar un nuevo curso de desarrollo. Ninguna de estas instituciones va a surgir, mucho menos afirmarse, de manera espontánea o natural. En lo fundamental, tienen que ser producidas por la política, y aquí es donde la democracia hace frente a uno de sus más desafiantes eslabones perdidos.

## V. EL RETO DE LA EQUIDAD: CRECIMIENTO MÁS POLÍTICA SOCIAL.

### EL PAPEL DEL ESTADO

La crisis del patrón de desarrollo anterior exige revisar la política social que durante las cuatro décadas anteriores se practicó en la región y que, en términos generales, estaba estrechamente identificada con el modelo de industrialización con altas tasas de crecimiento del producto y del empleo formal. Las políticas sociales estuvieron orientadas sobre todo a los asalariados, en especial a los organizados en sindicatos, y dejaban fuera a los ciudadanos, que en cantidades cada vez mayores perdían su lugar o no tenían acceso al empleo formal.

Dicho sesgo dio lugar a una estratificación de los sistemas de salud pública y seguridad social, en donde los trabajadores afiliados a los organismos de seguridad social tenían derecho a una amplia gama de servicios de los que quedaba excluido el resto de la población. A esta tendencia concentradora de las oportunidades y de los servicios se sumó, con la crisis, la desaceleración económica y la incapacidad cada vez mayor de las economías latinoamericanas para generar empleos en el sector formal, incluso durante las fases de recuperación.

Además de su efecto negativo en la distribución del ingreso y en el aumento de la desigualdad, la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo hace frente, tanto en el caso de México como en el de la mayor parte de los países latinoamericanos, a varios

problemas derivados del ajuste o bien heredados del patrón de crecimiento anterior. El primero está estrechamente relacionado con las dificultades observadas en la generación de empleos. De hecho, se trata del crecimiento desmesurado que durante los últimos 15 años ha tenido el sector informal en todas las economías latinoamericanas, pero en particular en la mexicana y en la brasileña.

El segundo problema tiene que ver con el desbordamiento de los sistemas de seguridad social tradicionales, altamente dependientes del empleo formal y a la vez restringidos para dar cobertura satisfactoria a ese sector de la población. Como ejes de una política social que fue incapaz de extenderse a amplios sectores de la población, dichos sistemas entraron en crisis al mismo tiempo que el crecimiento del empleo formal se estancó, los salarios reales cayeron y la capacidad del Estado para apoyarlos presupuestalmente se redujo como consecuencia del ajuste.

La crisis de la política social ha obligado a los Estados latinoamericanos a plantearse la necesidad de realizar reformas que sean compatibles tanto con la ampliación de la cobertura de los servicios esenciales como con la necesaria racionalización de los recursos, de tal manera que la política social sea congruente con las restricciones macroeconómicas que demandan que el gasto público no crezca por encima de las posibilidades de un financiamiento sano del déficit del gobierno. Esta racionalización pasa por definir mejor a los grupos-objetivo de la acción gubernamental, definir el tipo de apoyos que puedan tener efectos reales en la superación de sus problemas de pobreza extrema así como crear condiciones que permitan su incorporación plena a los mercados laborales.

El crecimiento del empleo se mantiene como camino principal para mejorar la distribución del ingreso dentro del modelo, pero es cada vez más claro que la pauta de empleo formal conocida puede resultar irreplicable, al menos en la magnitud que se requeriría para alcanzar metas progresivas de equidad y bienestar. En esta perspectiva, caen sobre la política social exigencias mayúsculas: no sólo tiene que contribuir a que los sectores más vulnerables y pobres de la población cuenten con las condiciones mínimas para garantizar un piso básico de educación, salud y alimentación, sino también dedicarse a crear las bases de una movilidad social que realmente pueda ser portadora de nuevas y mejores oportunidades para todos, incluidos los más pobres.

En dicha perspectiva, que va más allá de los estragos del ajuste y los primeros pasos de la mudanza estructural, adquiere sentido el tema de las restricciones. Tales restricciones provienen del marco más amplio que surge del proceso de globalización, pero son fruto también de la morfología estatal heredada del desarrollo anterior. A continuación, pensando en la experiencia mexicana, se presenta un breve repaso de este catálogo de limitaciones.

#### *Una nota sobre las restricciones*

Reconocer dichas restricciones debe ser el punto de partida para elaborar una estrategia de reforma social que pueda plantearse nuevas pautas de comportamiento colectivo y de hecho una nueva concepción del Estado y de lo público. De modo inevitable,

México y el resto de América Latina tienen y tendrán que vivir en el mundo inestable e incierto determinado por una globalización sin instituciones globales. Éste es, sin duda, el gran faltante de la época.

La ampliación del número de habitantes que vive en o muy cerca de la llamada “pobreza extrema”, junto con la aguda concentración del ingreso imperante, son dos de los más poderosos argumentos en favor de una política social de amplio y ambicioso espectro. Por su carácter omnipresente en la vida social de nuestros países, ambos fenómenos se han vuelto pruebas categóricas de que la organización económica y social, a la vez que la gestión estatal, no funcionan bien ni están a la altura de las necesidades centrales de las sociedades latinoamericanas.

Sin embargo, es un hecho que ni la magnitud de la pobreza ni el reconocimiento que de ella se hace en discursos y estudios, han llevado a acciones públicas, de Estado, que estén a la altura de las carencias que resumen la situación social. La necesidad y la voluntad de actuar parecen hacer frente una y otra vez a unas restricciones que es preciso asumir como tales, no para fomentar la resignación sino para explorar caminos institucionales y políticos que hagan de dicho reconocimiento también la fuente de nuevos conocimientos sobre posibilidades y potencialidades no exploradas o ignoradas.

Las restricciones son muchas, y algunas provienen sobre todo del nuevo marco global en el que se inserta la región y que determina los márgenes para actuar en la economía así como en el complejo terreno de las relaciones sociales. De modo telegráfico se pueden listar las siguientes.

En la vertiente económico-financiera de la globalización hay que mencionar la competencia ampliada por mercados y capitales, la consiguiente pérdida de libertad del Estado para operar con déficit, las nuevas y difíciles modalidades del endeudamiento internacional, la importancia cada vez mayor del riesgo político en el financiamiento internacional de los países, etcétera. La posibilidad de que los capitales “voten con los pies” se ha ampliado en gran medida, y el jaque cambiario a los Estados queda plenamente instalado en la nueva costumbre de la “alta” y la “baja” finanza mundial.

En la segunda vertiente de la globalidad, una política social como la requerida tiene que contar con una doble emergencia: la de la ciudadanía democrática y la de la individualidad económica. Ambas tienden a desbocarse en un individualismo que es fuente de múltiples rechazos a toda acción pública, pero que a la vez estimula una diversificación explosiva del reclamo social. Así, se critica y sataniza al Estado, la política y los políticos, pero a la vez se exige más gasto público, más apoyo estatal frente a la competencia, más compensación ante el ajuste, etcétera.

De dicha problemática, aquí apenas insinuada, surge una abrumadora dificultad para la gestión estatal de la existencia social. No se trata sólo de las estrecheces financieras, sino de grandes problemas para definir, desde el gobierno o las instituciones públicas, las necesidades de la gente, que se pretende sean generalizables y permitan delinear políticas públicas de alcance colectivo y general. La lucha contra la pobreza, que busca superar carencias e insatisfacciones que se consideran elementales o bási-

cas, tiene que lidiar ahora con una acelerada diversificación de expectativas, gustos, opciones y experiencias que, por así decirlo, impiden una normalización simple de la calidad y la intensidad de la necesidad que se considera no satisfecha.

La globalidad es todavía un mundo por abarcar, aunque de él emanen ya las determinaciones más fuertes de la sensibilidad social y colectiva de grandes masas en los espacios desarrollados y afluentes, pero también en los nuestros. La temática a que nos refiere rebasa los límites de este trabajo. En adelante, se anotarán algunas de las restricciones internas más notorias, con la advertencia de que su carácter nacional está cada día más permeado por la impronta mundializadora dominante.

En primer término, es preciso apuntar la que se refiere a la insuficiencia de los recursos públicos. Los impuestos, su estructura y administración, así como la eficacia recaudadora en general, son del todo insuficientes para desplegar una política de real compensación social, que además busque afectar algunos de los núcleos duros en que se basa la reproducción de la desigualdad.

En segundo lugar, tenemos la manera como tradicionalmente se ha entendido la asignación del gasto público y su acentuada inflexibilidad para cumplir propósitos de compensación y desarrollo sociales. El gasto no sólo está constreñido por las directrices macroeconómicas adoptadas ante el ajuste y la globalización (o impuestas por ellos), sino por la manera como está organizada la administración pública.

No se necesita ir muy lejos en el análisis presupuestal para concluir que una buena parte de lo que se gasta en los renglones sociales se diluye en sueldos y salarios que, a su vez, sustentan la prestación de unos servicios que no van, por necesidad, a los más pobres. Aquí, el tema del trabajo público y su organización, del papel de los sindicatos estatales, adquiere particular importancia: lo que está en juego es desde luego la eficacia del gasto, pero también su efectividad para acometer los objetivos prioritarios de combate a la pobreza extrema.

El resto del gasto público, en especial el destinado a la infraestructura, no tiene prácticamente nunca entre sus criterios o consideraciones de asignación la cuestión social, de la pobreza o la equidad. Los objetivos son demasiado generales, y las demandas sociales que influyen en las decisiones gubernamentales tienden a provenir de otros sectores y regiones, no de donde imperan la carencia y la desigualdad.

En tercer término, hay que ubicar la discontinuidad que campea en el universo de la pobreza. En el medio rural, esta discontinuidad desemboca en una profunda desarticulación que reproduce situaciones de marginalidad y dualismo extremos. En cualquier circunstancia, de cara a recursos escasos y segmentados en su asignación, tiende a agudizarse el reclamo colectivo corporativo o sectorial, en ocasiones también regionalizado, donde los que suelen perder son los más afectados por la pobreza extrema, que son también los menos organizados y carentes de voz pública.

Hay siempre un componente productivo que impone cotos a la acción pública contra la pobreza y la desigualdad. En nuestro caso, dicho componente se desdobra en dos vertientes. De una parte, está el lento crecimiento, o de plano el estancamiento, de las empresas que no se han podido enganchar a la apertura externa o que fueron afecta-

das por la manera como esta apertura tuvo lugar. Aquí se vive un retraimiento claro del empleo que se agrava por la situación salarial y la debilidad extrema de los sindicatos.

Por otra parte, se tiene el cambio estructural realizado para hacer a la economía más competitiva y eficiente. Hasta hoy, lo que parece haber predominado es la adopción de técnicas contrarias al uso extensivo del trabajo y, en la coyuntura actual, formas defensivas contra el empleo, de incremento de la productividad. El hecho es que el auge exportador no ha traído consigo de modo extenso un mayor empleo, y tampoco un mejor empleo, salvo para núcleos reducidos que acentúan la concentración de los beneficios del cambio económico general.

Revisar la pauta de gasto y financiamiento del Estado, así como los términos de referencia, del desarrollo industrial que se busca mediante la liberalización e internacionalización económica y comercial, se presentan así como tareas principales y obligadas cuando se pretende asumir como misión nacional la superación de la pobreza masiva y extrema así como la construcción de la equidad social. Nada de esto es imposible, salvo que la globalización y el cambio estructural sean vistos no como restricciones que inspiren una estrategia, sino como la base fatal de un argumento para la rendición.

México y América Latina pueden plantearse de manera realista la superación productiva y racional, no voluntarista, de restricciones como las enunciadas. En particular, no pueden renunciar al objetivo de aumentar pronto las transferencias de recursos sociales hacia los grupos más pobres, por la vía fiscal clásica y mediante otros mecanismos de solidaridad. Tampoco puede abandonarse el propósito histórico de modificar la distribución de los frutos del crecimiento que se quiere volver sostenido, mediante la acción e intervención de un Estado fiscalmente sólido y, desde luego, gracias a una economía cada vez más robusta que no tenga que crecer gracias a una productividad basada en salarios miserables y empleo escaso y precario.

Lo que está en medio, lo que aparece hoy como un bloqueo mayor más que como restricción estimulante, es una conducta y una conciencia que embarga a los grupos dirigentes y dominantes y se transmite a otras franjas de la sociedad, gracias a una sensibilidad colectiva aletargada por el estancamiento y angustiada por la repetición de traumas y tragedias del desarrollo. Parafraseando a Galbraith, en esta conducta —que se ha vuelto una extraña cultura de la satisfacción y de los satisfechos— es donde radica la principal contaminación del ambiente estatal y nacional mexicano. Para hacerle frente, es preciso “pensar” a la política social como una empresa civilizatoria, de nosotros mismos y de nuestras mentalidades dominantes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Altimir, Oscar, 1995, "Inequality, employment and poverty in Latin America: An overview", Notre Dame, Indiana, Kellogg Institute for International Studies (documento de trabajo).
- Bulmer-Thomas, Víctor (comp.), 1996, *El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*, México, Fondo de Cultura Económica, Serie de Lecturas de *El Trimestre Económico* núm. 84.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1990, *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1997, *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la cumbre social*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL.
- Fundación Colosio, Asociación Civil, 1997, *Estrategias económicas para el nuevo milenio: globalización con justicia social*, México, Fundación Colosio A. C.
- Hardy, Clarisa, 1997, *La reforma social pendiente*, Santiago de Chile, Las Ediciones de Chile 21.
- Keynes, John Maynard, 1987, *Las consecuencias económicas de la paz*, Barcelona, Crítica.
- Ros, Jaime, 1993, *La edad de plomo del desarrollo latinoamericano*, México, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales/Fondo de Cultura Económica, Serie de Lecturas de *El Trimestre Económico* núm. 77.
- Ros, Jaime, 1995, "La crisis mexicana: causas, perspectivas, lecciones", *Nexos* núm. 209, julio, pp. 43-49.
- Ros, Jaime, 1996, "Después de la crisis: la política económica", *Nexos* núm. 226, octubre, pp. 71-75.