

Las “reformas del estado” en América Latina: sus negativas consecuencias sobre la inclusión social y la participación democrática

Atilio A. Boron

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Introducción

En un sugestivo debate acerca del avance de las llamadas “reformas económicas orientadas hacia el mercado” y en el cual se abogaba empecinadamente en la necesidad de “achicar” el estado Richard Feinberg, quien fuera Jefe del *Policy Planning Staff* del Departamento de Estado del gobierno norteamericano, planteó con fina ironía una instructiva metáfora automovilística : “¿Pero, que estado queremos? ¿Queremos que el producto final de la reforma sea un Jaguar, estilizado y de alta performance, o un Yugo minimalista? ¹

Más allá del debate suscitado por su intervención parece claro que en los despachos oficiales de América Latina la respuesta implícita a la pregunta de qué estado queremos ha sido un pequeño, débil e ineficiente Yugo antes que un potente Jaguar. De hecho, si algo puede servir como caracterización de los procesos de “reforma del estado” puestos en marcha en América Latina en las dos últimas décadas es el fervor con que distintos gobiernos se han abocado a la tarea de dismantelar y destruir al estado, en la creencia -¿ingenua, desinteresada, negligente?- de que de ése modo lo estaban reformando. No hay que descartar, por supuesto, que el entusiasmo oficial en estas políticas no haya sido también estimulado por la alta dosis de corrupción que rodeó al proceso reformista.

Al referirse a los procesos de reforma que tienen lugar en Brasil, Francisco de Oliveira anotaba que en realidad el nombre de “reforma del estado” era un título pomposo. Al

igual que ocurre en otros países de la región, bajo ese nombre se oculta una política mucho más pedestre: recorte brutal del presupuesto público, despido masivo de funcionarios del estado y dramático recorte de los derechos laborales de los sobrevivientes. Vista en perspectiva histórica a ésto se ha reducido la tan mentada “racionalización” del sector público promovida por los gobiernos del G-7, el FMI, el Banco Mundial y el BID por los gobiernos de la región.²

Tal como se decía más arriba, las observaciones de de Oliveira son pertinentes también al resto de América Latina, en donde la necesaria e impostergable reforma del estado fue acometida por gobiernos dominados por un fundamentalismo neoliberal que los condujo primero a la satanización del estado y luego a su lisa y llana destrucción. Las consecuencias de estos procesos, promovidos y financiados por las así llamadas “instituciones económicas multilaterales” –eufemismo para designar al Fondo Monetario Internacional, al Banco Mundial, al Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización del Comercio Mundial, entre las más relevantes– fue un dramático aumento de la exclusión social en la totalidad de los países de la región y un preocupante debilitamiento del impulso democrático que tantas esperanzas había suscitado en nuestros países desde la década de los ochentas.

En el caso argentino, objeto preferencial de atención en las páginas que siguen debido a los perfiles caricaturescos que entre nosotros adquirió el experimento neoliberal, ésto se ha cumplido al pie de la letra. El desmantelamiento del estado ha llegado tan lejos que si se incendian los bosques naturales de la cordillera -como ocurriera, por negligencia criminal, a comienzos de 1996- ya no se disponen de aviones hidrantes para apagar el fuego ni de equipos adecuados para enfrentar esta catástrofe. Tan lejos ha llegado la impericia oficial que a los efectos de poder contar con algunos elementos para combatir los nuevos incendios el gobierno nacional decidió ... ¡ descontar del presupuesto universitario unos cinco millones de dólares para destinarlos a la preservación del bosque patagónico! Otro ejemplo tan absurdo como el anterior lo proporciona el hecho de tener a buena parte de la provincia de Buenos Aires inundada a causa de la falta de mantenimiento de las vías de desagüe de los ríos y lagunas pampeanos y la indefinida

postergación de nuevas obras. De este modo, los “ahorros” obtenidos ante la inacción oficial originan pérdidas muchísimas mayores en la producción, pero esto es un detalle menor que no perturba el sueño de los gobernantes, empeñados como están en lograr un ajustado “cierre de cuentas fiscales” que apacigue las iras de las misiones del FMI y facilite la obtención de nuevos préstamos. Todo esto no sería tan grave si, al mismo tiempo, los voceros del neoliberalismo no se desvivieran asegurando que es necesario reducir aún más el gasto público y, para “atraer” las inversiones, reducir o simplemente suprimir impuestos.

Fiel a esta creencia, en su momento el gobierno argentino hizo suya la propuesta del por entonces Ministro de Economía Domingo Felipe Cavallo de eliminar los “impuestos discriminatorios” que injustamente gravaban a las bebidas cola, el champagne y las alfombras de lujo. Como esto suponía una merma de unos 300 millones de dólares anuales en ingresos tributarios el gobierno propuso, a cambio, aumentar en dos años la edad mínima de jubilación de las mujeres, de 60 a 62 años, y de ese modo aprovechar las excelentes condiciones de salud y atención médica de que se dispone en la Argentina para compensar los ingresos perdidos por la supresión de aquellos impopulares impuestos. Ejemplos tragicómicos como éstos podrían multiplicarse *ad infinitum*, especialmente si se recuerda que el caso argentino si bien fue el más radical estuvo lejos de haber sido el único en la región. La verdadera “cruzada” que los gobernantes de nuestros países han emprendido en contra de una institución como el estado, completamente satanizada por la ideología dominante, es un monumento a la irracionalidad, no sólo en términos sociales –pues resulta en una verdadera “eutanasia de los pobres,” como se aprecia con singular nitidez en el caso argentino- sino también en función de la propia lógica del desarrollo capitalista.³ En las páginas que siguen trataremos de explorar algunos de estos asuntos.

Una tipología de los avances “reformistas”

La década de los ochentas dió inicio a una verdadera oleada reformista en nuestra región. Antes de presentar sus contornos más sobresalientes conviene, empero, detenerse brevemente para despejar una cuestión semántica nada intrascendente.

Resulta que se ha convertido en un lugar común hablar de “reformas” para referirse a lo que, en la tradición del pensamiento político occidental responde mejor a la expresión “contra-reforma.” Hemos explorado este tema en otro lugar, razón por la cual no nos extenderemos ahora en esa consideración.⁴ Bástenos con decir que, en realidad, las políticas llevadas a cabo en nuestra región lejos de haber introducido “reformas” –esto es, cambios graduales en una dirección tendiente hacia una mayor igualdad, bienestar social, y libertad para el conjunto de la población– lo que hicieron fue potenciar una serie de transformaciones que recortaron antiguos derechos ciudadanos, redujeron dramáticamente las prestaciones sociales del estado y consolidaron una sociedad mucho más injusta y desigual que la que existía al comienzo de la etapa “reformista”. Lo que ocurre es que la victoria ideológica del neoliberalismo se expresa, entre otras cosas, por un singular deslizamiento semántico que hace que las palabras pierdan su antiguo significado y adopten otro nuevo. En ese sentido, las “reformas” padecidas por nuestras sociedades en las últimas décadas son, en realidad, acentuados procesos de involución social.

Uno de los más militantes ideólogos de esta peculiar forma de “reformismo”, Sebastián Edwards, ex- economista-jefe del Banco Mundial, brindaba una versión extraordinariamente optimista de lo acontecido desde los años ochenta:

“A mediados de 1993, los analistas y medios económicos internacionales recibían las reformas hacia una política de mercado como un éxito y proclamaban que varios países latinoamericanos iban camino de

convertirse en una nueva generación de ‘tigres’. Los inversiones extranjeros se aproximaron rápidamente a la región y los consultores y estudiosos se apresuraron a analizar las experiencias de Chile, México y Argentina con el fin de aprender de primera mano cómo unos países que, sólo unos años antes, habían parecido no tener esperanza, se habían vuelto tan atractivos para el dinero internacional.” (Edwards, 17)

En función de esta peculiar apreciación, Edwards procede a dividir a los países de la región en cuatro categorías, como puede verse a continuación.⁵

Pioneros, o primeros reformadores (reformas iniciadas a finales de los años setenta y comienzo de los ochentas)

Bolivia

Chile

México

Reformistas de la segunda oleada (reformas iniciadas a finales de los ochentas)

Costa Rica

Ecuador⁶

Jamaica

Trinidad y Tobago

Uruguay

Reformadores tardíos, o reformistas de la tercera oleada (reformas iniciadas los años noventa)

Argentina

Brasil
Colombia
El Salvador
Guatemala
Guyana
Honduras
Nicaragua
Panamá
Paraguay
Perú
Venezuela

No reformistas

Haití
República Dominicana

Resultados.

El tiempo transcurrido desde la iniciación de estas “reformas” permite evaluar de forma más completa los méritos de los distintos “reformadores.” Ya no se trata de algún que otro dato circunstancial sino de un análisis mucho más profundo, que permite identificar las tendencias de largo plazo que se han desarrollado al calor de las nuevas políticas implementadas desde el auge de las ideas neoliberales en los años ochentas y noventas.

En este sentido, el veredicto de la historia es inapelable: estas reformas fracasaron. Y esta frustración se puede determinar en tres aspectos fundamentales: a) no lograron promover un crecimiento económico estable; b) no lograron aliviar la situación de pobreza y exclusión social que prevalecía en nuestra región como producto del desplome del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y la crisis de la deuda; c) lejos de fortalecer las instituciones democráticas y su legitimidad popular, este modelo tuvo como consecuencia debilitarlas y desprestigiarlas hasta un nivel sin precedentes en la historia latinoamericana.

a) el desempeño en relación al crecimiento económico.

En relación al crecimiento de la economía, el primero de los items considerado más arriba, la performance de las economías latinoamericanas a partir de 1980 difícilmente podría haber sido más decepcionante. El producto bruto interno creció a un ritmo anual medio de 1.7 % en la década de los ochentas, y a 3.4 % en la siguiente. Dado que en la primera de las décadas el crecimiento de la población se situaba en el 2.0 % anual esto significó una caída en el PBI por habitante de alrededor 0.3 % por año a lo largo de toda la década, con justa razón denominada la “década perdida.” En la siguiente, con la tasa de crecimiento poblacional un tanto más disminuía apenas si se revirtió la tendencia, quedando el crecimiento del PIB per cápita en una cifra cercana a un modesto 1.7 % anual. Siendo positiva esta magnitud equivale a menos de la mitad de las tasas de crecimiento del PIB per cápita que prevalecían en la región en las tres décadas comprendidas entre los años de la posguerra y la crisis de mediados y finales de la década de los setentas, cuando según los diagnósticos del FMI y el BM, las políticas económicas en vigencia adolecían de incurables defectos. (Banco Mundial, pp. 279, 295)

Edwards sostiene que los pioneros en el reformismo de mercado avanzaron muy rápidamente en el terreno de las transformaciones estructurales. Por cierto, esta afirmación

se realiza sin abrir una discusión, más que necesaria, sobre el signo de tales transformaciones. Es decir, sin examinar quiénes fueron sus beneficiarios y quiénes sus víctimas, para no hablar de una valoración más abarcativa que nos indique si, finalmente, estas “reformas” colaboraron en la construcción de una sociedad mejor o si, por el contrario, dejaron como legado, una sociedad más injusta y desigual que la que le precediera. Nuestro autor exalta el caso chileno, “porque comenzó las reformas en 1975, casi diez años antes que todos los demás.” (p. 20) Es por eso que en dicho país las reformas están muy avanzadas y han marcado casi todas las facetas de la vida económica, política y social, si bien no constituye un dato menor, o anecdótico, el hecho de que tales reformas hubieran sido iniciadas en el contexto de la más sangrienta dictadura jamás conocida por Chile, tema “político” sobre el cual el economista no se explaya. Además, Edwards pasa completamente por alto el hecho de que la aplicación de estas políticas –que según nuestro autor comienzan inmediatamente después del golpe de estado de Pinochet, en 1973– desembocó en el fenomenal crash financiero de 1982, y que recién luego de 1985 la economía chilena retomó un sendero de crecimiento pero adoptando una política que se apartaba en algunos aspectos fundamentales de las recomendaciones del Consenso de Washington, tema sobre el cual volveremos hacia el final de este trabajo. Por otra parte, el caso de México, que en una primera versión de este libro fuera también señalado como habiendo llegado a la madurez y hallarse en vías de consolidación, aparece en la versión definitiva bajo luces mucho menos brillantes.⁷ Haciendo gala de la tradicional retórica supuestamente técnica y valorativamente neutra del saber económico convencional, Edwards apunta que “los acontecimientos sociales (sic!) de Chiapas a principios de 1994 y el asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio han introducido ciertas dudas respecto a la dirección exacta en la que van a avanzar las reformas mexicanas durante los próximos años.” (p. 20) Como si lo anterior no fuera suficiente, ¿cómo soslayar el papel jugado por esa verdadera “anexión económica” que el país del norte experimentó con el ingreso al NAFTA y que reforzó extraordinariamente la vulnerabilidad externa de la

economía mexicana? Y, en todo caso, ¿no sería prudente tomar en cuenta la elocuente coincidencia de este proceso con la aparición de la guerrilla zapatista, no tan sólo un mero “acontecimiento social” sino síntoma de la lacerante “deuda social” que aún hoy prevalece en México y que sus empeños “reformistas” no lograron extirpar?

En todo caso, y prosiguiendo con el hilo de nuestra argumentación, los gobiernos reformistas habrían logrado, de acuerdo con la visión ahora “oficiosa” del Banco Mundial, despejar del camino hacia el crecimiento autosostenido los graves obstáculos que habían frustrado las expectativas latinoamericanas en las décadas precedentes. Sin embargo, una lectura más atenta y menos voluntarista de las cifras que el propio Edwards proporciona en su libro permite extraer otras conclusiones. En efecto, si bien en los años inmediatamente posteriores a la crisis de la deuda (1982-1986) la totalidad de los países de la región experimentó una dramática caída en las tasas de crecimiento del PIB per cápita, el período posterior muestra variaciones muy significativas en el ritmo de la recuperación económica. Sin duda que Chile logra, a partir de 1985, salir de la fenomenal crisis en que había caído cuando adoptó con la fé de los conversos las nefastas enseñanzas de la Escuela de Chicago. Pero la acentuada recuperación económica de aquellos años no era sino la contrapartida del descenso a los abismos producido en 1982. En todo caso, ya en los años posteriores esta tendencia se reafirmó para reflejar un nuevo dinamismo nacido de las renovadas condiciones en que se desenvolvía la economía chilena.

El caso de Bolivia, en cambio, otro “pionero”, es bien diferente. Este país fue durante un cierto tiempo monitoreado y gestionado casi personalmente por uno de los máximos gurús del neoliberalismo contemporáneo, el economista de Harvard Jeffrey Sachs. Fiel a su convicción de que cualquier actividad que emprenda el estado en la vida económica es contraproducente, deficitaria en términos de costos y una permanente tentación para la corrupción, Sachs no ahorró consejos para lograr que el gobierno pusiera en marcha un programa económico que respondiera puntualmente a cada uno de los mandamientos del

catecismo neoliberal. No obstante ello la tasa de crecimiento del PIB per cápita en el país andino fue de apenas el 0.7 por ciento anual para el período 1987-1992 (Edwards, p. 18), al paso que datos más recientes de la CEPAL y que abarcan el decenio 1991-2000 reflejan que dicha tasa para todo este período fue del 1.3 por ciento por año, muy inferior a la registrada por uno de los países que Edwards califica como “no reformador”, la República Dominicana, cuya tasa de crecimiento del PIB per cápita para la década fue del 4.0 anual. (CEPAL, *Anuario Estadístico 2002* , Cuadro A-8)

Comentario similar podría hacerse en relación a México, uno de los primeros reformadores y, en cierto sentido, uno de los ejemplos que permanentemente exhiben los economistas vinculados al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional. El país azteca sale de la gran crisis de la deuda de 1982, gatillada precisamente por el *default* mexicano de agosto de ese año, con una tasa de crecimiento del PIB per cápita para el período 1987-1992 del 1.0 por ciento anual. Pese a las optimistas expectativas de Edwards, durante el resto del decenio el comportamiento de la economía mexicana hizo bien poco para avalar la presunta sensatez de las recetas neoliberales. Si en el período 1987-1992 el crecimiento mexicano fue sensiblemente inferior al experimentado por dos países hasta entonces refractarios al reformismo, como Colombia y Venezuela (con tasas del 2.0 y 1.6 por ciento por año), las cifras del período 1991-2000 ilustran de forma aún más contundente las dimensiones de esta decepción. En efecto, el desempeño de la economía mexicana alcanza apenas a una tasa del 1.8 por ciento por año, que contrasta desfavorablemente con la de otros países mucho más refractarios a las prédicas del pensamiento único, como la República Dominicana, que crece en ese mismo período a una tasa del 4.0 por ciento; Panamá, con el 2.7 por ciento, y Uruguay, en donde un plebiscito popular puso coto a las política de privatizaciones, con una tasa del 2.2 por ciento.

b) el holocausto social provocado por las políticas neoliberales

En relación a este tema, la evidencia histórica ofrece un veredicto no menos contundente. Lejos de ser portadoras del progreso social, las políticas neoliberales precipitaron un holocausto social sin precedentes en la historia de la América Latina contemporánea. Esto se tradujo en un aumento dramático de la exclusión social, la pobreza y la vulnerabilidad de amplios sectores de las sociedades latinoamericanas.⁸ Veamos lo que resulta de un breve examen de la experiencia en algunos de los países de la región.⁹

i) Chile.

Cabe recordar en este sentido que durante un tiempo tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional se habían empeñado en señalar que México y Chile eran los países “modelo”, cuyas políticas debían ser imitadas por quienes aspirasen a recoger los mismos éxitos que aquellos. La irrupción de la guerrilla en Chiapas, el asesinato de Colosio, la crisis del Tequila y la irrupción del zapatismo hicieron que las imágenes sonrientes y confiadas del presidente Salinas de Gortari y su Secretario de Hacienda Pedro Azpe desaparecieran abruptamente de las tapas de los principales diarios y revistas de la “comunidad financiera internacional”. Con mayor discreción, las publicaciones del Banco Mundial y del FMI sacaron furtivamente de la vitrina al caso mexicano, convertido de la noche a la mañana en una experiencia impresentable al paso que redoblaban sus alabanzas al ejemplo chileno. Éste, liberado ya de la incómoda presencia del dictador Pinochet, fue explícitamente consagrado como el “modelo” a imitar.

Pero retomemos el hilo de nuestra argumentación: en el caso particular de Chile las tendencias hacia una concentración regresiva del ingreso y, consecuentemente, hacia la exclusión social, han sido sumamente acentuadas. No es por casualidad que la expresión “deuda social” haya sido puesta en circulación en ese país, precisamente con el advenimiento del régimen democrático en 1990. Esta frase ponía de relieve los enormes

costos sociales incurridos por la aplicación de las políticas “orientadas hacia el mercado” que tantos elogios despertara en las instituciones monetarias internacionales. Es que en la ideología neoliberal el tema social –y por ende, el carácter excluyente de los procesos de acumulación– constituyen apenas “factores endógenos” o, para utilizar una terminología bélica que, sin embargo, parece bien apropiada, meros “daños colaterales” de un proceso que dogmáticamente se presenta como la segura ruta hacia la prosperidad general.

Para formarse una idea clara de lo acontecido en Chile bastaría con recordar que en 1988, es decir, quince años después de haberse iniciado la restructuración económica de la mano del régimen de Pinochet, el ingreso per cápita y los salarios reales eran apenas levemente superiores a los de 1973, a pesar de los altos niveles de desocupación padecidos por los trabajadores –15 % como promedio entre 1975 y 1985, con un pico de 30 % en 1983– supuestamente como el necesario trago amargo para el posterior disfrute de los beneficios del progreso económico. Al comienzo del reciente *boom* de la economía chilena, en el bienio 1985-86, la participación de los asalariados en el ingreso nacional era del 34.8 %. Sin embargo, cuando el auge maduró, en 1992-93, momento que Edwards celebra como la consolidación definitiva del reformismo neoliberal, dicha participación no sólo no aumentó sino que declinó levemente, al 33.4 %. (Bermúdez, 1996, p. 2) Otras mediciones arrojan resultados similares: entre 1970 y 1987 la proporción de hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza creció del 17 al 38 %, y en 1990 el consumo per cápita de los chilenos era todavía inferior al que habían accedido en 1980. (Meller, 1992) Informes oficiales indican que en el primer turno del gobierno democrático la pobreza descendió al 27 %, cifra que se presenta como indicativa de los logros oficiales en materia de políticas sociales. No obstante, aún siendo así no puede ignorarse que ese guarismo representa casi el doble del que existía en los comienzos del gobierno de Salvador Allende en 1970. Una investigación independiente de la anterior, comentada en un excelente libro del sociólogo chileno Tomás Moulián, demuestra que dentro de una muestra de 62 países ordenados por un indicador de equidad a comienzos de los años 90 el Chile del “milagro”

ocupa el lugar 54. Tan sólo Sudáfrica, Lesotho, Honduras, Tanzania, Guinea Ecuatorial, Panamá, Guatemala y Brasil presentan una distribución del ingreso más injusta que la chilena. Moulián también observó que pese al aumento del gasto social efectuado por los gobiernos de la Concertación la tendencia de la distribución de ingresos per cápita continuó su marcha polarizante, llegando a una diferencia de casi 40 veces entre el primer y el último decil. (Moulián, 1997: pp. 93-96) Un estudio del propio Banco Mundial demuestra que en la década de los ochentas, cuando se afianza el “milagro chileno”, la desigualdad económica medida a partir del coeficiente de Gini se incrementó en Chile desde un valor de 0.52 a 0.57, sólo superado por Brasil (que registró un índice igual a 0.63) y Guatemala y Honduras, cuyos índices fueron de 0.59, mientras que los restantes 14 países latinoamericanos incluidos en el estudio exhibieron índices de desigualdad económica menores que los de Chile. (World Bank, 1993: pp. 16 y 23) Seguramente habrá sido a causa de este penoso desempeño en materia social que pocos años atrás un documento de la CEPAL haya expresado su beneplácito ante las “importantes mejoras” experimentadas por los salarios mínimos urbanos en Chile entre 1990 y 1992, al haber recuperado en este último año el poder de compra que habían alcanzado ... ¡en 1980! (CEPAL, 1994, p. 10)

En pocas palabras: después de más de un cuarto de siglo de políticas neoliberales la experiencia chilena comprueba la impotencia de éstas para resolver el problema de la pobreza y para lograr algún avance, por mínimo que sea, en el terreno de la equidad. Haciendo un análisis de esta evolución en el largo plazo, entre 1969 y 1999, el economista de la CEPAL Ricardo Ffrench Davis concluye, en consonancia con lo que decíamos más arriba, que

“(E)n todo caso, cualquier informe -incluso el más favorable- dice que estamos peor que entre el 69 y el 70. Treinta años después no estamos mejor, y lo normal en un mundo que se moderniza es que la equidad aumente, que la distribución sea más igualitaria.” (Ffrench Davis, p. 20)

Recapitulando: puede ser que, como lo pregonan los partidarios del ajuste neoliberal, en el Chile actual los pobres sean menos pobres que antes. Pero ante esto pueden formularse tres objeciones fundamentales. Primero, que siendo la pobreza un fenómeno relativo a su necesaria contraparte dialéctica, la riqueza, el hecho de que las clases populares tengan acceso a bienes que antes les estaban vedados no necesariamente significa que sean “menos pobres” que antes. Marx decía que sólo una vez que el señor feudal edificaba su *chateaux* junto a la modesta vivienda del campesino ésta se convertía, ante los ojos de sus moradores, en una choza miserable. Los pobres del neoliberalismo chileno son tales no por relación a un parámetro absoluto y supra histórico; ni por comparación con los indigentes de Calcuta. Lo son por su relación con la ostentosa riqueza de la nueva oligarquía chilena. Segundo, que aún cuando los pobres pudieran ser “menos pobres” que antes lo cierto es que su proporción en relación al conjunto de la población es más del doble de la que se registraba a finales de 1971, al cabo de un año de gobierno de Salvador Allende, situación ésta tanto más inadmisible en cuanto se verifica dentro de un acentuado proceso de crecimiento económico que, además, contó con el beneplácito y el apoyo de las clases y grupos más poderosos del capitalismo internacional. Por último, la tercera objeción se refiere al hecho de que la inequidad distributiva, esto es, la desigualdad entre ricos y pobres, se agigantó hasta niveles sin precedentes en la historia chilena. De ser uno de los países más igualitarios de América Latina Chile se ha convertido en uno de los más desiguales.

En un país cuyas clases dominantes y sus perros guardianes no le otorgaron a Salvador Allende ni siquiera un año para superar la pesada herencia que dejaba, en palabras de Aníbal Pinto, “un caso de desarrollo frustrado” como el de Chile, las casi tres décadas de políticas neoliberales parecen ser un período más que suficiente como para suponer que la situación de pobreza, exclusión y desigualdad sociales unánimemente percibida deberían

haber sido considerablemente atenuadas. Sin embargo, nada de ésto ha ocurrido, pese a la rapidez experimentada por el crecimiento económico desde mediados de los ochentas. Peor aún: lo que la experiencia enseña una y otra vez es que las políticas neoliberales no sólo son incapaces de combatir la pobreza sino que, antes bien, son uno de los factores más dinámicos en su creación y en el aumento de la inequidad y la exclusión social. Lo anterior vale no sólo en la periferia del capitalismo sino que también, como lo ha demostrado contundentemente Paul Krugman, en el corazón mismo del sistema, en los Estados Unidos y el Reino Unido. (Krugman, 1994)

ii) Argentina

En el caso argentino las cosas distan de ser más edificantes o promisorias que del otro lado de la cordillera. Según Edwards, la Argentina era junto con Chile y México uno de los tres casos más exitosos de reformismo neoliberal. (Edwards, p. 21) ¿Por qué era la Argentina tan atractiva? Muy simple. De los tres campeones de la reforma neoliberal, la Argentina era en esos momentos, mediados de los años noventas, la única que podía exhibir impecables credenciales democráticas. El “modelo chileno”, tan exaltado en la obra de Edwards, originario él mismo de una de las más tradicionales familias de la oligarquía de ese país, cargaba con un “pecado original” difícil de ocultar y más difícil todavía de expiar: era obra del más abominable régimen político de la historia chilena. Por lo tanto, era un modelo que exigía moderación en los discursos que lo postulaban como un ejemplo a imitar, porque contenía muchas cosas que eran inimitables y otras que no debían ser imitadas. México, a su vez, tampoco reunía los requisitos de “ejemplaridad” que necesitaban los teóricos del Banco Mundial y a los intelectuales orgánicos del capital financiero. Si bien no se presentaba al mundo chorreando sangre de la cabeza a los pies, como Pinochet, los gobiernos del PRI distaban mucho de ser reconocidos mundialmente por la honestidad de su gestión o por la pulcritud de sus procedimientos democráticos. Mario Vargas Llosa calificó al estado mexicano como “la dictadura perfecta”, aludiendo

precisamente a esta peculiar combinación de libertad aparente y despotismo real. A mediados de la década de los noventa la Argentina, en cambio, si bien estaba lejos ella misma de constituir un modelo, tenía ciertas ventajas sobre los otros países. A diferencia de Chile y México tenía un gobierno acerca de cuya legitimidad de origen no cabía duda alguna puesto que había surgido de un impecable proceso electoral. Por otra parte, y como si lo anterior no fuera suficiente, el menemismo aparecía ante los ojos de Edwards y sus colegas con un *bonus* adicional: su ratificación plebiscitaria en las elecciones de 1991 y 1993 y por el logro de su objetivo político de máxima: la re-elección en las elecciones presidenciales de 1995. En otras latitudes el “ajuste estructural” había sido realizado por una dictadura militar como la de Pinochet en Chile, o por gobiernos liberales como los del PRI en su fase de final descomposición. En cambio, la Argentina de Menem sobresalía por ser el único caso de un país que “hizo todos los deberes” tal cual lo manda la ortodoxia del Consenso de Washington –privatizando casi todo lo que podía privatizarse; desregulando y liberalizando hasta llegar a constituir “mercados salvajes”; destruyendo al estado; achicando el gasto público; abriendo irresponsablemente la economía; facilitando la especulación financiera; favoreciendo la concentración del ingreso, etc.– y además todo ésto lo hizo en democracia. Esta combinación entre un desorbitado celo neoliberal e instituciones democráticas –que lamentablemente avalaron con su voto un ensayo de este tipo– es lo que se encuentra en la base de los incesantes elogios que el experimento menemista recibe de los voceros del FMI, el BM y la prensa y grupos de interés asociados a la “comunidad financiera internacional”. Fue a causa de ello que en la asamblea conjunta del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional celebrada en Washington en Septiembre de 1998 Michel Camdessus, Director Gerente del FMI, eligiera a “dos grandes estadistas de las Américas”, según sus propias palabras, para pronunciar los discursos principales ante tan magna asamblea. Por un lado, Bill Clinton; por el otro, Carlos S. Menem. Este fue presentado por Camdessus como el gran estadista que supo poner fin a medio siglo de extravíos populistas y socializantes, y el hombre de cuya firme mano la

Argentina había entrado por el sendero del progreso indefinido que garantizaba la libertad de los mercados.

Dejando de lado estas notas introductorias vayamos al grano: las gravísimas limitaciones del Plan de Convertibilidad de Menem/Cavallo y su carácter ilusorio y suicida se tornaron más que evidentes hacia finales del menemismo y estallaron por completo durante la increíblemente inepta gestión de la Alianza. Es cierto que durante gran parte del período 1991-2001 la inflación había sido abatida y las cuentas públicas registraban un cierto equilibrio, pero ello no obedecía a factores genuinos sino a, parafraseando a Alan Greenspan, la “exhuberancia irracional de los mercados financieros” que durante todos esos años continuaron ingresando a la Argentina atraídos por las posibilidades de realizar fenomenales ganancias en operaciones especulativas y de muy corto plazo, toda ellas teñidas por fuertes sospechas de corrupción. El resultado fue la total enajenación del patrimonio público y el alucinante aumento de la deuda externa, pese a que cuando el país firmó el ingreso al Plan Brady tanto el Ministro Domingo Cavallo como el Presidente Carlos S. Menem aseguraron *urbi et orbi* que el problema ya estaba controlado. En esos momentos la Argentina debía a sus acreedores externos 62.000 millones de dólares. A pesar de haber cumplido puntualmente con todos los compromisos acordados hasta el año 2001 el monto de la deuda asciendo, según estimaciones varias, a unos 130.000 millones de dólares.

Por otra parte, la recesión que afecta a la Argentina a partir de 1998, la más profunda y prolongada de su historia, le permitió mantener la paridad cambiaria hasta el estrepitoso colapso de la convertibilidad, a finales del 2001. Pese a que los índices macroeconómicos demostraban que a comienzos de los noventas se había recuperado el sendero de un vigoroso crecimiento, los frutos del mismo se concentraron cada vez con mayor intensidad en el bloque dominante hegemónico por el capital financiero internacional y sus socios locales. Mientras tanto, había indicios inequívocos que hablaban del dramático

empeoramiento de la situación económica y social: la desocupación, cuyas tasas actuales ...; son diez veces superiores al promedio histórico de la Argentina!; el incontenible aumento de la pobreza y la exclusión social, llegando a afectar en la actualidad a más de la mitad de la población; y la pauperización de las clases medias, evidentes no sólo entre los desocupados sino aún entre quienes tienen empleo pero cuyos salarios son insuficientes para sobrevivir.

El estrepitoso y sangriento colapso del gobierno de Fernando de la Rúa no hizo otra cosa que rubricar con una especie de “final wagneriano” la corrupta huída hacia el abismo iniciada por Menem/Cavallo y concluída por de la Rúa/Cavallo en diciembre del 2001, generando un hecho político de colosales dimensiones: una verdadera epopeya popular que amalgamó en las principales plazas de la república al heteróclito universo popular – desocupados, trabajadores “precarizados”, informales, jubilados, jóvenes impedidos siquiera de ingresar al mercado de trabajo–condenados a una silenciosa eutanasia por las políticas neoliberales con los sectores medios cuyos ahorros fueron confiscados sin miramiento alguno. Los acontecimientos del 19 y 20 de Diciembre del 2001 marcan por eso mismo un hito en la democracia argentina, porque al menos por un momento se superó la trampa mortal de la así llamada “democracia representativa” que, en un orden político carcomido por el cáncer del neoliberalismo ya no es democracia ni representa a nadie, y el pueblo, en cuyo nombre existe el régimen democrático, se hizo por una vez dueño de su propio destino.

Un análisis centrado en las transformaciones de mediano plazo ocurridas en este ámbito demuestra de manera irrefutable la gravedad de los procesos de constitución de un verdadero *apartheid* social en donde la exclusión de grandes sectores se constituyó en el rasgo más distintivo de la época. Así observamos que, en el Gran Buenos Aires, entre 1974 y 2002 la participación del 10 % más pobre de la población sobre el total de los ingresos de la región disminuyó desde un ya negligible 2.3 por ciento al 1.1 por ciento. Es decir, que

los más pobres del país perdieron gracias a las virtudes de las políticas neoliberales aproximadamente el 52 por ciento de sus ingresos, mientras que el decil superior que en 1974 se apropiaba del 28.2 por ciento del ingreso a finales del ciclo neoliberal se adueñaba del 37.6 por ciento, con lo cual su participación en el festín distributivo se acrecentó en un 33.3 por ciento, y todo esto en un prolongado período histórico en el cual sólo por excepción y en algunos años la economía argentina dió muestras de algún crecimiento.¹⁰ Se entienden las razones por las cuales el *establishment* puso a disposición de Menem y sus cómplices parte de sus inmensos recursos e influencias para ayudarlo a cumplir tan magna labor; y las que tuvo esa misma clase social para dominar a su antojo al inepto gobierno aliancista, cuyo servilismo y genuflexión ante los grupos dominantes superó inclusive al propio menemismo. Es interesante anotar en este respecto que la disminución más acusada en la participación de los sectores de menores ingresos se produce durante el gobierno de la Alianza. No sorprende por eso mismo comprobar que la *ratio* entre los más ricos y los más pobres se haya agrandado en la corta experiencia aliancista y su catastrófico desenlace, saltando de una razón de 24 a 1 en 1999 a casi 34 a 1 en el 2002.¹¹

Una perspectiva también de más largo aliento permite apreciar la radicalidad de las transformaciones regresivas operadas en la sociedad argentina como ominoso telón de fondo de nuestra recuperación democrática. Pese a lo que diga en contrario la retórica neoliberal, los sectores populares no perciben beneficios, intereses o rentas sino salarios, y la evolución de éstos –o, mejor dicho, su dramática involución para los que aún están empleados, y su ausencia en el caso del vasto ejército de desocupados– muestra signos claros de una escandalosa regresividad. Por otra parte, la crisis fiscal del estado producida como consecuencia de esas políticas y de su indignante tolerancia ante el “veto contributivo” que imponen unas clases dominantes que desde tiempos de la Colonia nunca tuvieron que molestarse en pagar impuestos precipitó un impresionante desplome en la calidad y cantidad de las prestaciones sociales efectuadas por el estado. El resultado de esta trágica aberración que es el neoliberalismo queda sintetizado en dos informaciones. Una,

producto de una investigación realizada a mediados del 2002 y que comprueba que en los distritos más pobres del Gran Buenos Aires la edad promedio de las mujeres fallecidas en clínicas disminuyó entre 1992 y 2001 de 75.2 años a 71.3 al paso que las que lo hicieron en sus hogares, seguramente humildes y con escasa o nula atención médica, descendió de 74.1 a 68.8 años; entre los hombres, aquellos que murieron en sus casas descendieron la edad promedio de 66.5 a 62.7 años en el mismo lapso. (Bär, p. 12) Otra, y última: un informe oficial del Ministerio de Economía publicado en los momentos de auge del proyecto neoliberal, en la primera mitad de los noventas, estimaba que unos 15.000 niños morían cada año a consecuencia de enfermedades curables que no podían ser efectivamente controladas debido a los recortes presupuestarios aplicados al sector salud. Una buena medida del carácter letal del neoliberalismo lo da la siguiente comparación: ¡sólo en dos años dichas políticas “desaparecen”, en la población infantil, al mismo número de víctimas que el “terrorismo de Estado” exterminó en siete! (Secretaría de Programación Económica, p. 18) La exclusión social resultante de la aplicación de las políticas del Consenso de Washington aparece en toda su desnudez. Una exclusión que significa menos ingresos, más hambre, menos atención médica, menos salud, menos información y, en el fondo, menos libertad. Los excluidos viven sumidos en un mundo de necesidades insatisfechas que les impide acceder a los beneficios de la libertad. La contundencia de estos datos nos exime de mayores comentarios.

iii) México.

Es un hecho que luego de Chiapas, el asesinato de Colosio, las escandalosas revelaciones sobre los alcances de la corrupción en el gobierno, el desplome del peso mexicano y la crisis del “tequila” los famosos “éxitos” de la restructuración ortodoxa en México se desvanecieron como por arte de magia. (Moffet, 1996: p. 18)

La involución económica y social experimentada luego de casi veinte años de ajustes ortodoxos es inocultable. La distinguida economista mexicana Ifigenia Martínez Hernández, abre un documento relativo a la coyuntura económica de finales de los noventas con estas palabras: “(A)l iniciarse 1996 el producto por habitante en México tenía un valor real equivalente al de 1976 y un rezago de 15 % con respecto al máximo histórico logrado en 1981.” (Martínez Hernández, 1996: p. 5) Pese a la profusa retórica reformista utilizada por distintos gobiernos del PRI para “vender” su conversión al neoliberalismo, los datos oficiales son incapaces de abonar conclusiones diferentes: mediciones alternativas muestran que entre 1980 y 1990 el ingreso per capita de los mexicanos declinó en un 12.4 %. (Altimir, 1992) En esos años la pobreza aumentó significativamente mientras que los salarios reales cayeron en un 40 %. Al igual que en el caso argentino dicha caída estuvo bien lejos de ser un traspie pasajero sino que, en realidad, se trató de una modificación estructural en la distribución del ingreso cuyas consecuencias perduran, agravadas por el “efecto tequila”, hasta nuestros días. Ya en 1990 el consumo per capita se ubicaba en un 7 % por debajo de 1990. (Bresser Pereira: 1993) Según anota Jorge Castañeda, actual Secretario de Relaciones Exteriores del gobierno del Presidente Vicente Fox, cuando en 1992 el gobierno mexicano se decidió a publicar los primeros registros estadísticos sobre la distribución del ingreso en los quince años precedentes los datos fueron espeluznantes: “en 1984 ... el 40 % más pobre de la población recibía el 14.4 % del ingreso total. Para 1989, el mismo 40 % sólo recibía el 12.8 %. Pero el 10 % de los más ricos disfrutaron de un salto en su participación de 32.4 % a 37.9 %.” (Castañeda, pp. 283-284). Sin embargo, el optimismo oficial no fue perturbado por tales hallazgos. Fue necesaria la insurrección de Chiapas y el colapso del peso mexicano, en diciembre de 1994, para que las elites locales, su corte de asesores, expertos y “técnicos” y sus mentores internacionales –el FMI, el Banco Mundial y varias agencias del gobierno de los Estados Unidos– despertaran ante la amarga constatación de que la situación estaba fuera de control. Si el terremoto de 1985 había puesto al desnudo la corrupción generalizada del estado priísta y su imperdonable

deserción de sus responsabilidades esenciales, la crisis del 1994 fue la gota que rebalsó el vaso.

Los sucesivos programas de ajuste lanzados por el gobierno de Ernesto Zedillo y continuados después por el gobierno del PAN no hicieron sino confirmar las más sombrías predicciones acerca del curso de los acontecimientos. Ya desde el inicio algunos funcionarios del área económica del gobierno de Zedillo hicieron saber a la población que sería necesario adoptar “duras medidas” de austeridad y restricción del consumo –¡como si lo ocurrido hasta entonces hubiese sido una orgía consumista en donde los sectores populares daban rienda suelta a sus ambiciones más extravagantes!– que seguramente reducirían aún más el poder adquisitivo de los salarios, ocasionando renovadas deprivaciones y padecimientos a la gran mayoría de las clases y capas populares de México. (DePalma, 1995: A 1/10)

Un dato, producido por una reciente investigación sintetiza la miseria del neoliberalismo en el ocaso de la gestión priísta: un estudio médico-social a nivel nacional efectuado sobre los adolescentes mexicanos comprueba que la estatura promedio de los mismos disminuyó en 1.7 centímetros entre 1982, año de comienzo del “ajuste neoliberal” y 1997. Tal como lo observa Asa Cristina Laurell para que una involución de este tipo sea posible en apenas quince años se requiere someter a la población a penurias económicas y privaciones nutricionales extraordinarias y persistentes, demostrativas del verdadero significado de las políticas “amistosas hacia el mercado” y sus perniciosas consecuencias en términos de exclusión social. (Laurell, p. 7) En España, Japón y Corea, para mencionar sino sólo algunos casos, la altura promedio de los adolescentes no ha dejado de aumentar. El reverso de este fenomenal castigo a los pobres ha sido, como bien lo ha notado Carlos Fuentes, la creación de un puñado de multimillonarios mexicanos, que compiten con alemanes, japoneses y norteamericanos en la lista de las más grandes fortunas del planeta. Esta irritante inequidad es también demostrada por Julio Boltvinik, desde otra perspectiva,

cuando concluye que “la proporción de mortalidad rural promedio es ... más del triple que la de la clase alta urbana. ... Estos datos significan que dos terceras partes de las muertes rurales –muertes de pobres, básicamente– son evitables.” (Boltvinik, 1999: p. 23) Conviene recordar que, según surge de los datos recogidos por el Censo de 1990, en los municipios rurales con predominio de población indígena el 43 % de la población percibe ingresos inferiores a un salario mínimo (es decir, unos U\$S 4.- por día), la tasa de analfabetismo asciende al 43 %, más de la mitad de los hogares carecen de agua y electricidad y un 82 % tampoco tienen drenajes cloacales. (Ramírez Magaña, 1999, p. 17)

El contraste entre los sucesivos “paquetes” que el gobierno mexicano instrumentó para asegurar el salvataje de los bancos insolventes y el presupuesto de su principal programa de “combate a la pobreza”, el *Progresá*, es escandaloso: mientras que los primeros contemplaban una asignación inicial de 65,000 millones de dólares el segundo apenas ascendía, en 1997, a los 187 millones de la misma moneda. Según estima Laurell, los recursos canalizados a través del *Progresá* equivalían a unos tres dólares por persona pobre o siete dólares por cada uno viviendo en condición de indigencia, una cifra ridícula por sí sola e indignante si se la compara con el esfuerzo realizado para preservar la rentabilidad del capital financiero. (Laurell, p. 12) La cifra destinada al salvataje de los bancos equivale, conviene anotar, al presupuesto de la UNAM durante 70 años, precisamente en el momento en que el gobierno de Zedillo está tratando de introducir el arancelamiento universitario. Lamentablemente, el curso de los acontecimientos no ha variado en México con el advenimiento del “recambio democrático.” En realidad las bases esenciales sobre las cuales se asentaba el estado mexicano: la alianza de la dirigencia política con lo que el Subcomandante Marcos llama “los señores del dinero” permanece incólume. Sólo se produjeron modificaciones en la ornamentación externa del estado, sustituyendo el rostro de los herederos de la vieja “familia revolucionaria” por el de los resplandecientes gerentes de la iniciativa privada. Las rebuscadas ficciones hayekianas – *kosmos*, “orden espontáneo” de la sociedad, constructivismo, etc.– se disuelven sin dejar

rastros en medio de la barbarie capitalista en América Latina.

iv) *Tendencias latinoamericanas.*

No es necesario ser un crítico empecinado de los capitalismo latinoamericanos para comprobar que la misión de las políticas neoliberales aplicadas a rajatabla en esta parte del planeta parece haber sido la de potenciar las exorbitantes ganancias de las minorías adineradas de América Latina a cualquier precio. Este incluía, como necesaria contrapartida, la escandalosa exclusión de crecientes sectores de la población de los beneficios del progreso económico. Por eso es que nuestra región sigue siendo la de peor distribución de ingresos del mundo. Hay multitudes más pobres que las nuestras en el Sur de Asia y en el Africa Sub-sahariana, pero nadie tiene tantos super millonarios como nosotros en el Tercer Mundo. De ahí que la brecha que separe a unos y otros en esta parte del mundo no tiene parangón en el plano internacional.

La aberrante polarización y exclusión social que prevalece en América Latina en su conjunto se grafica nítidamente cuando se observa, por ejemplo, que el ingreso medio de los ejecutivos de las grandes empresas después del pago de impuestos es en Brasil 93 veces superior al ingreso per cápita de su país, 49 veces en Venezuela, 45 veces en México y 39 veces en la Argentina. Por contraposición, en los capitalismo avanzados, con sociedades inclusivas en vez de excluyentes, este diferencial es muchísimo menos pronunciado: en Canadá, Francia, Alemania y Holanda es de 7 veces, en Bélgica y Japón 5 y en Suecia 4. (Vilas, p. 124) Una medición complementaria de la anterior, como la relación entre el ingreso de los gerentes generales y el salario medio del trabajador del sector industrial, confirma los rasgos extravagantes del capitalismo latinoamericano: en Venezuela los CEOs (*chief executives officers*) obtienen ingresos 84 veces superiores a los de sus empleados, en Brasil 48, en México 43 y 30 en la Argentina, mientras que en Canadá es de 13 veces, 11 en Alemania y Suecia, 10 en Japón y 8 en Corea del Sur. (Jackson, p. 7) Jackson extrae dos

conclusiones principales de estos datos: primero, que la tendencia en los últimos años ha sido hacia una profundización de la grieta que separa los ingresos de los ejecutivos de los de sus empleados. En el caso de la British Petroleum, por ejemplo, esta relación saltó de 16 veces en 1985 a 53 en 1990 y a 60 en 1997, pese a la crisis de la industria del petróleo, la caída en la rentabilidad media del sector y el desplome del precio del crudo en los mercados internacionales. Es cierto que se trata de una empresa perteneciente al Reino Unido, un país que gracias a las políticas neoliberales de Margaret Thatcher y John Major se ha “latinoamericanizado” notablemente, a punto tal que hoy ostenta el triste título de contar con la estructura de distribución de ingresos más inequitativa y desigual de la Unión Europea. Pero lo ocurrido en British Petroleum se ha reiterado en las empresas norteamericanas y, de modo mucho más acentuado, en los países latinoamericanos. La segunda conclusión es que las exorbitantes diferencias de remuneraciones que se observan en América Latina se corresponden íntimamente con los extraordinarios niveles de pobreza y exclusión social que prevalecen en esta región, mientras que la relativa igualdad existente en el otro extremo de la escala “se asocia con la riqueza pero también con un alto nivel de involucramiento del estado en la economía,” una observación que adquiere renovado relieve al ser publicada por un medio tan ideológicamente comprometido con el neoliberalismo como el *Financial Times*. (Jackson, p. 7)

Otros indicadores se mueven en la misma dirección. Una medida que examina las disparidades existentes entre los extremos de la distribución de ingresos de la región demuestra conclusivamente el sostenido avance de la polarización social en América Latina y la enorme magnitud del hiato que separa a los más pobres de los más ricos en esta parte del mundo.

Polarización del Ingreso en América Latina, 1980- 95

	1980	1985	1990	1995
A) 1 % más pobre	\$ 184	\$ 193	\$ 180	\$ 159
B) 1 % más rico	\$ 43,685	\$ 54.929	\$ 64.948	\$ 66.363
Ratio B/A	237	285	361	417

Fuente: Londoño, Juan Luis y Miguel Szekely, “Sorpresas distributivas después de una década de reformas”, en *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*. (Número Especial, 1998)

En conclusión: en el marco de las “reformas amistosas del mercado” el 1 % más pobre de las sociedades latinoamericanas perdió casi el 14 % de sus miserables ingresos mientras que los super-ricos acrecentaron los suyos en un 52 %, aumentando extraordinariamente la distancia que los separa de los primeros. El famoso “efecto derrame” (*trickle down*) tan propagandizado por los ideólogos y publicistas del neoliberalismo demostró ser apenas un dispositivo retórico que la experiencia histórica refuta impiadosamente y destinado a alimentar la resignación y el conformismo de las víctimas del capitalismo. La inmoralidad de las cifras precedentes se torna aún más escandalosa si se

recuerda que los ochentas han sido considerados como la “década perdida” y que la siguiente no corrió mucha mejor suerte. Es decir, que el desorbitado crecimiento de la riqueza del segmento más rico de nuestros países se produjo en un contexto tipo “suma cero” en donde, tal cual demuestran las cifras, el enriquecimiento de unos pocos ha significado la pauperización de muchos y la exclusión social de grandes masas de nuestras poblaciones. La torta se ha achicado pero la plutocracia se las ingenió para acrecentar en más de la mitad el tamaño de su ración, contanto para ello con el apoyo del coro de economistas ortodoxos que apelan a toda clase de sofismas y pseudo-demostraciones estadísticas para justificar el saqueo de los pobres. Esta fractura entre ricos y pobres reaparece, va de suyo, en otros índices y los datos recientemente producidos por la Organización Panamericana de la Salud no son más reconfortantes que los ya examinados: la esperanza de vida del 10 % más rico de la sociedad venezolana es de 72 años, mientras que la que le aguarda a quienes tienen el infortunio de nacer en el 40 % más pobre es de apenas 58 años. Y en Chile, país considerado el paradigma de una exitosa reforma económica, la tasa de mortalidad infantil en las comunas más pobres triplica a la que se observa en las comunas más ricas: 26.9 por mil contra 7.5 por mil nacidos vivos. Nacer en una comuna pobre es una operación tres veces más riesgosa que hacerlo en Providencia o Las Condes. (Vilas, p. 124)

c) el ataque a la democracia

El tercer y último aspecto que quisiéramos examinar en estas páginas es el relativo al debilitamiento sufrido por nuestros países a causa del efecto corrosivo de las políticas del Consenso de Washington. Estas, lejos de haber consolidado nuestras nacientes democracias operó en un sentido exactamente inverso, y las consecuencias las estamos pagando hoy. Es por eso que luego de un período de casi dos décadas los logros de los capitalismo democráticos latinoamericanos no lucen como demasiado excitantes ni atractivos. La sociedad actual es más desigual e injusta que la que le precediera. Si entre 1945 y 1980 los países latinoamericanos experimentaron un módico progreso en dirección de una cierta mayor igualdad social; si en ese mismo período experiencias de distinto tipo, desde variantes del populismo hasta algunas modalidades del desarrollismo, se las ingeniaron para sentar las bases de una política que, en algunos países, fue agresivamente “inclusionista” y tendiente a “ciudadanizar” a grandes sectores de nuestras sociedades, el período que se inicia a partir de la crisis de la deuda tiene un signo manifiestamente contrario. En él viejos derechos se convirtieron en inalcanzables mercancías; las precarias redes de solidaridad social fueron demolidas al compás de la fragmentación social ocasionada por las políticas económicas ortodoxas y el individualismo promovido por los nuevos valores dominantes; los actores y las fuerzas sociales que en el pasado canalizaron las aspiraciones y las demandas de las clases y capas populares -los sindicatos, los partidos populistas y de izquierda, las asociaciones populares, etc.- se debilitaron o simplemente fueron barridos de la escena. De este modo los ciudadanos de nuestras democracias se vieron atrapados por una situación paradójica: mientras que en el “cielo” ideológico del nuevo capitalismo democrático se los exhaltaba como soberanos y depositarios últimos de un amplio repertorio de derechos y habilitaciones, en la prosaica “tierra” del mercado y la sociedad civil eran despojados prolijamente de esos derechos por medio de crueles y

acelerados procesos de “desciudadanización” que los marginaban y excluían de los beneficios del progreso económico y la democracia.

No debiera sorprendernos, en consecuencia, encontrar que los resultados de las encuestas de opinión pública en América Latina demuestran altos niveles de insatisfacción con el desempeño de nuestros regímenes democráticos. Mediciones recientes hechas por Latinobarómetro han arrojado resultados sumamente preocupantes: sólo el 32 por ciento de la población de la región se declara satisfecho con la democracia. Este guarismo es más elevado en Costa Rica, donde quienes así piensan ascienden a un 75 por ciento. Pero en Chile sólo un 27 por ciento expresa el mismo sentimiento, 21 por ciento en Brasil, 18 por ciento en México, 8 por ciento en Argentina y 7 por ciento en Paraguay. (Ventura, p. 7) En el caso de Chile los datos sobre el ausentismo electoral son contundentes: 3 millones de jóvenes rehusaron inscribirse en los registros electorales que los facultaban para votar en las elecciones parlamentarias de 1997, mientras que un 41 % de los ciudadanos no acudió a las urnas. (Relea, p. 23) Si estas son las cifras en el país considerado el “modelo exitoso” de las reformas neoliberales cabría preguntarse qué queda para los otros.

En términos más generales podría decirse que lo que ocurre es que, en el nuevo contexto ideológico signado por el primado del neoliberalismo, la participación ciudadana en la cosa pública fue sistemática y sutilmente desalentada. En primer lugar por la satanización experimentada por el estado y, junto a él, todo lo que sea concebido como una esfera pública. Este proceso contrastó con la simétrica exaltación de las virtudes del mercado y, posteriormente, de la “sociedad civil”, concebida ésta sin ninguna de las diferenciaciones clasistas, sexistas y racistas que la marcan indeleblemente en los capitalismos contemporáneos. En segundo término, porque las estrategias colectivistas de intervención política cayeron igualmente en desgracia, en favor del acérrimo individualismo que prevalece en los mercados. En tercer lugar, porque la banalización de la política y de las instancias participativas de la ciudadanía –ejemplificadas en la dictadura

de los mercados y en el hecho de que éstos, como lo recordaba George Soros, “votan todos los días”– ahuyentó a los ciudadanos y promovió la “privatización” de sus actividades. Si todos los partidos elaboran un mismo discurso, si todos pretenden captar un supuesto “centro” político e ideológico, si nadie quiere diferenciarse, ergo, ¿para qué molestarse en buscar información, registrarse e ir a votar?

En suma: difícilmente podría sostenerse que un “paraíso neoliberal” de las características que conocemos en nuestra región sea demasiado propenso al desarrollo de una sociedad integrada y sin exclusiones, o al sostenimiento de la democracia política y la participación ciudadana en la vida pública. Más bien parecería ser el escenario propicio para el resurgimiento de nuevas formas de despotismo político. En consecuencia, las “farsescas” democracias de América Latina están sufriendo los embates no ya de las “reformas orientadas al mercado”, como eufemísticamente se las llama, sino de una auténtica contrarreforma social dispuestas a llegar a cualquier extremo con tal de preservar y reproducir las estructuras de la desigualdad social y económica en nuestra región. Esta contrarreforma tiene por objetivo declarado hacer que los rigores del mercado actúen como incentivos para motivar conductas más racionales de los agentes económicos. Esta es la línea fundamental de los razonamientos de F. von Hayek, y su intransigente prédica en contra del igualitarismo y el colectivismo. Por eso no cabe la menor duda de que, tal como lo ha observado Gosta Esping-Andersen en repetidas ocasiones, un buen indicador de la mayor o menor justicia social existente en un país está dado por el grado de “desmercantilización” de la oferta de bienes y servicios básicos requeridos para satisfacer las necesidades de los hombres y mujeres concretos que constituyen una comunidad. La “desmercantilización” significa que una persona puede sobrevivir sin depender de los caprichosos movimientos del mercado. “Fortalece al trabajador y debilita la autoridad absoluta de los empleadores. Esta es, exactamente, la razón por la cual los empleadores siempre se opusieron a ella”. (Esping-Andersen, p. 22) Allí donde la provisión de la educación, la salud, la vivienda, la recreación y la seguridad social –para citar las instancias

más corrientes– se encuentre liberada de los sesgos clasistas y excluyentes introducidos por el mercado será posible contemplar los contornos de una sociedad más justa. La otra cara de la mercantilización es la exclusión, porque ella significa que sólo quienes tienen dinero suficiente podrán adquirir bienes y servicios que, en otras sociedades, son inherentes a la condición ciudadana. Por el contrario, allí donde aquellos dependan del desigual acceso de sus habitantes en función de sus recursos económicos –es decir, ya no más concebidos como derechos ciudadanos de universal adjudicación– tropezaremos con la injusticia y todo el repertorio de sus aberrantes manifestaciones: indigencia y pobreza, desintegración social y anomia, ignorancia, enfermedad, las múltiples formas de la opresión y sus deplorables secuelas. Los países escandinavos y América Latina muestran los contrastantes alcances de esta dicotomía: por una parte, una ciudadanía política efectiva que se asienta sobre la universalidad del acceso a bienes y servicios básicos concebidos como una suerte de innegociable “salario del ciudadano” ya incorporado al “contrato social” de los países nórdicos y, de manera un tanto más diluída, al de las formaciones sociales europeas en general. El “salario del ciudadano” significa, en buenas cuentas, un certificado en contra de la exclusión social porque garantiza por la vía política e institucional el disfrute de ciertos bienes y servicios que, ante la ausencia de tal instituto, deben adquirirlo en el mercado aquellos sectores cuyos ingresos los facultan a ello. (Bowles y Gintis, pp. 70-78) Por el contrario, las “nuevas democracias latinoamericanas”, con su mezcla farsesca de inconsecuentes procesos de ciudadanización política cabalgando sobre una creciente “desciudadanización económica y social”, todo lo cual culmina en una ciudadanía formal y fetichizada, vaciada de contenido sustantivo y segura fuente de futuros despotismos. De ahí que, al cabo de tantos años de transiciones democráticas tengamos democracias sin ciudadanos, o democracias de libre mercado, cuyo objetivo supremo es la ganancia de las clases dominantes y no el bienestar de la ciudadanía.

La “cruzada antiestatista”

El cambio en el clima intelectual y político de Occidente en los años ochentas puede sintetizarse en un doble movimiento. Por una parte, la exhaltación y el endiosamiento del mercado, cerrando los ojos a los resultados catastróficos que su incontrolado funcionamiento había producido en el pasado –hasta desembocar, por ejemplo, en la Gran Depresión de 1929 y su más tenebrosa secuela: la Segunda Guerra Mundial. Por la otra, una recíproca “satanización” del estado, señalado como el culpable de los principales problemas que afectan a las sociedades contemporáneas. Bajo estas circunstancias, el auge de los planteamientos conocidos como el Consenso de Washington ha convertido al estado en la *bete noire* a combatir.¹²

Una de las consecuencias derivadas de la crisis del keynesianismo y de la fenomenal mutación sufrida por las ideas económicas dominantes fue la profundización del debilitamiento del estado. En el caso argentino, la crisis estructural que padecía era inocultable: su raquitismo presupuestario, la irracionalidad e ineficiencia del gasto público, el bajo nivel de calificación profesional de su funcionariado, su regresividad tributaria, la sangría de la deuda externa, y su exasperante burocratismo lo habían carcomido hasta sus entrañas. Este proceso era visible para casi todos, salvo los populistas y la izquierda dogmática que se empeñaron de manera suicida en desconocerlo, con lo cual la posibilidad de orquestar una defensa adecuada y realista del estado como un espacio público apto para defender los intereses populares y los derechos ciudadanos se evaporó irremisiblemente. A esta deplorable realidad se le superpuso el discurso ideológico autoincriminatorio del neoliberalismo, que iguala todo lo estatal con la ineficiencia, la corrupción y el despilfarro, mientras que la “iniciativa privada” es sublimada como la esfera de la eficiencia, la probidad y la austeridad. Pese a su elocuencia retórica, las imágenes maniqueas que proyecta el credo neoliberal: estado= ineficiencia *versus* mercados= racionalidad y eficiencia, son sólo producto del dogmatismo e insostenibles a la luz de la evidencia empírica. La ineficiencia no es patrimonio exclusivo del sector público, puesto que abundan las historias de empresas privadas ineficientes y no-competitivas que sobreviven gracias a subsidios oficiales abiertos o encubiertos. Por otra parte, ¿cómo negar que, cuando existen, la cara oculta de la corrupción y la ineficiencia del “estatismo” es el empresario -o el usuario- que corrompe al funcionario estatal y que torna la

ineficiencia del sector público una de sus más pródigas fuentes de ganancia? En todo caso, lo cierto es que la amalgama de la crisis estructural del estado con un discurso que lo sataniza ha disminuído aún más su capacidad para formular y ejecutar políticas públicas, y sin éstas no hay mercados que funcionen. Después de la oleada de privatizaciones, desregulaciones, liberalizaciones, aperturas comerciales y financieras indiscriminadas -casi siempre realizadas sin tomar en cuenta la necesidad de resguardar el bien común y el bienestar general de la comunidad- tenemos en América Latina mucho menos estado y mucho más mercado. El péndulo se ha movido abruptamente en la dirección de los mercados incontrolados: si antes había, supuestamente, un exceso de “intervencionismo estatal”, ahora el peligro es exactamente el contrario, la patológica debilidad de los estados para regular y encauzar lo que en la postguerra un célebre economista de Harvard, Joseph Schumpeter, denominara la “destrucción creativa” del capitalismo, es decir, las ciegas fuerzas del mercado. De hecho, los estados latinoamericanos se han convertido en inermes rehenes de las clases dominantes. En lugar de ser aquellos quienes regulan los mercados son éstos quienes fijan límites a las actividades de los primeros.

Por lo tanto, y en consonancia con las ideas económicas predominantes, las graves distorsiones que evidenciaba el estado latinoamericano fueron atacadas mediante procesos de “reforma” que, en realidad, se limitaron a recortar a mansalva los presupuestos públicos, cancelar servicios y prestaciones sociales indispensables -sobre todo para los sectores de menores ingresos- y ordenar despidos masivos que, en muchos casos, sólo sirvieron para que la administración pública se desprendiera de algunos de sus mejores servidores. Claro está que, en tiempos de ajuste fiscal y de deudas renegociadas en el marco del Plan Brady, las reformas en cuestión se convirtieron en un oportuno pretexto para que el estado y los gobiernos se desentiendieran de lo que en los capitalismo avanzados se consideran sus esenciales e indelegables responsabilidades. El problema con que tropiezan los empecinados “reformistas” es que no hay mercados que funcionen si no existe un estado fuerte, eficiente y honesto, que garantice un cierto grado de equidad distributiva, el respeto a reglas de juego consensualmente acordadas y la eficaz administración de la justicia. Los mercados sin estado rematan en la

sobrevivencia del más fuerte y condena a la sociedad a su propia ruina: consagran la primacía del “mercado negro” o, como en Rusia, sucumben ante la dictadura de la mafia.

La abrumadora hegemonía del neoliberalismo económico hizo que las iniciativas tendientes a reformar el estado asumieran la forma de una irracional cruzada purificadora. Ofuscados por su afán de ser “más papistas que el papa” y deseosos de probar en los hechos su intensa adhesión a los dogmas del Consenso de Washington -olvidando que, como lo recuerda el mismo John Williamson, “Washington no siempre practica lo que predica”- en lugar de erradicar al “estatismo” como deformación viciosa de una institución tan necesaria como el estado varios gobiernos de la región se dieron alegremente a la tarea de destruirlo.¹³ Así se privatizaron las empresas públicas, pero transfiriendo -muchas veces con procedimientos poco claros y lindantes en el escándalo, a precios irrisorios y sin los más elementales recaudos para proteger a los futuros usuarios, como los que en el Reino Unido, por ejemplo, tomara el gobierno de Margaret Thatcher- el patrimonio acumulado a lo largo de varias generaciones a voraces conglomerados económicos nacionales o internacionales, no pocas veces asociados a ineficientes monopolios estatales del extranjero. También se desregularon y liberalizaron muchas actividades económicas -pero preservando ciertos “cotos de caza” para oligopolios regenteados por “influyentes” allegados a los círculos gobernantes- y en detrimento de la colectividad se amputaron innecesariamente cruciales funciones de fiscalización y contralor -en el caso argentino, por ejemplo, en la industria farmacéutica, de bebidas o de la alimentación- que el estado desempeñaba con razonable eficacia desde hacía más de medio siglo. Por último -y en gran medida gracias a los no-renovables ingresos producidos por las privatizaciones- se redujo el déficit fiscal, pero privando al estado de los recursos más elementales para garantizar la oferta de bienes públicos esenciales y para intervenir eficazmente en la vida económica y social, con los naturales perjuicios y costos sociales que ésto trajo aparejado.

Toda esta insensatez fue justificada por una ideología crudamente “privatista” que aún, producto de su fundamentalismo ideológico, hoy es incapaz de distinguir en el plano teórico

entre el mediocre desempeño de algunas empresas privadas de aviación -como US Air, Valuejet, o las difuntas Pan American o Eastern- del que exhiben algunas empresas estatales (o con amplia mayoría accionaria estatal) como Swissair, Japan Air Lines, Lufthansa o Air France. O de reconocer que los ferrocarriles estatales de Francia, Suiza y Alemania son infinitamente superiores en calidad, eficiencia y precio a la norteamericana Amtrak; o que la empresa estatal telefónica de Francia es incomparablemente superior a cualquiera de las privadas de los Estados Unidos y que, a pesar de su crisis, el Royal Mail británico es muchísimo mejor que los “correos privados” que han florecido por toda América Latina. Ante esta evidencia, ¿cómo es posible aducir la “superioridad” –en términos de eficiencia, racionalidad, precio, calidad y servicio– de las fuerzas del mercado en todo tiempo, lugar y circunstancia? Hay que abandonar estos dogmas y retornar a la sensatez, refundando al estado antes de que sea demasiado tarde.

Reconstruyendo al estado

La importancia de la problemática del estado adquiere una renovada y dramática trascendencia ante la rápida propagación de la pobreza y la resultante exclusión social en todo el continente. En efecto, un reciente estudio de la CEPAL concluye que

“la pobreza es el mayor desafío para las economías de América Latina y el Caribe. Entre 1980 y 1990 la pobreza empeoró como resultado de la crisis y de las políticas de ajuste, eliminando gran parte del progreso alcanzado en la reducción de la pobreza en los años sesentas y setentas.”¹⁴

Ante una situación como ésta, el estado -cualquiera que sea su estructura, tamaño y orientación- deberá diseñar un conjunto de políticas sociales que neutralicen y corrijan las desquiciantes consecuencias de lo que los economistas ortodoxos denominan, con llamativa benevolencia, las “fallas del mercado”. Esta responsabilidad de los poderes públicos, de la cual ni

siquiera los gobiernos más conservadores de Europa y los Estados Unidos han abdicado, constituye sin embargo tema de arduo debate en América Latina, pese a que en estas latitudes los mercados han demostrado una colosal ineptitud para resolver los nuevos desafíos planteados por la educación, la vivienda, la salud, la seguridad social, el medio ambiente y el crecimiento económico, para no citar sino los ejemplos más corrientes.

El costo de la inacción oficial –pagando tributo al dogma reinante– será inmenso, no sólo en términos morales y sociales sino también de desempeño económico, competitividad internacional y de estabilidad democrática. Según diversos trabajos elaborados por la misma CEPAL, en 1960 un 51 por ciento de la población de América Latina vivía por debajo de la línea de pobreza. En 1970 esta proporción había descendido a un 40 por ciento. En la década de los setentas la tendencia positiva se estanca, registrando un ligero aumento hasta llegar a un 41 por ciento en 1980. Luego del estallido de la crisis de la deuda y la puesta en marcha de las políticas de ajuste y estabilización la regresión social cobra más fuerza: la proporción de pobres salta al 43 por ciento en 1986 y a un 46 por ciento en 1990, esto es 196 millones de latinoamericanos. Las estimaciones alternativas sobre lo que nos espera están lejos de ser tranquilizadoras. Adoptando una metodología más refinada el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo llega a conclusiones bastante más sombrías: en un escenario “optimista”, es decir, suponiendo que el PBI *per cápita* crece a un ritmo promedio anual del 1.3 %, en el año 2000 se supone que habrían en nuestra región 296 millones de pobres, o sea, un 56.3 % de la población de América Latina; en cambio, el escenario “pesimista” –que implica que el PBI *per cápita* permanece estancado– postula que hacia fines de siglo podría haber 312 millones de pobres en América Latina, un 59.3 % del total de la población. Todavía no hay cifras definitivas para aquilatar el mérito de ambas hipótesis.¹⁵

Podemos concluir pues que si se persiste en la orientación de la política económica adoptada en los años recientes los países de la región corren serios riesgos de que las modificaciones regresivas que tuvieron lugar en el pasado inmediato se profundicen y consoliden

definitivamente. De este modo, las que fueran desaprensivamente consideradas como meras reversiones coyunturales -fácilmente controlables y solucionables- podrían coagular en un nuevo tipo de estructura social caracterizada por marcados niveles de polarización y heterogeneidad social, con extremos de pobreza e indigencia que conviven –con niveles crecientes de violencia , criminalidad, anomia y desorganización social– con otros de riqueza y opulencia.

Por otro lado es bien sabido que no es con una fuerza de trabajo pauperizada, hambrienta, cada vez menos educada, carente de una adecuada atención sanitaria, mal vestida y peor alojada como nuestros países podrán insertarse en la crecientemente competitiva economía internacional. Las naciones que han sobresalido en este empeño han hecho exactamente lo contrario: sus gobiernos diseñaron y pusieron en práctica un amplio abanico de políticas públicas encaminadas consistentemente a mejorar las condiciones de existencia de grandes sectores de la población, y ésto les ha permitido contar con una fuerza de trabajo mejor entrenada, mejor remunerada y más productiva.

Conclusiones tentativas

En uno de los momentos más aciagos de la historia argentina se popularizó un slogan que prometía “achicar el estado para agrandar a la Nación.” Formulaciones ligeramente diferentes se encuentran también en otros países de la región. El estruendoso fracaso de dicho experimento, asociado a la gestión del ministro José A. Martínez de Hoz durante la última dictadura militar, provocó un oportuno reflujó de esas ideas. Sin embargo, hacia finales de la década de los ochentas –espoleadas por el estancamiento de la economía y la hiperinflación– éstas renacieron con renovada virulencia.

El argumento central de los “libremercadistas” es que las propensiones deficitarias del estado son incontrolables y conducen al caos económico. Sin embargo, omiten señalar que la

deplorable situación de las cuentas fiscales no se origina en la desmesura del gasto sino en la crónica incapacidad de nuestros gobiernos para asegurar ingresos suficientes por la vía de un régimen tributario razonable y progresivo. Contrariamente a lo que predicán algunos de los más fervorosos exégetas neoliberales el “tamaño” del estado en la Argentina -medido por la proporción del gasto público sobre el PBI- es sustancialmente *menor* que el de los países industrializados. Decir, por lo tanto, que el estado está en crisis porque es demasiado “grande” y gasta más de lo que debe –ocultando el hecho de que, proporcionalmente, la Argentina gasta *mucho menos* que Francia, Alemania, Canadá, Estados Unidos y muchos otros gigantes de la economía mundial– equivale a faltar gravemente a la verdad. Más de la mitad de las economías industrializadas destinaron en 1985 más del 50 % de su producto bruto al gasto público, y desde entonces ésta proporción no ha descendido. A finales de los ochentas el gasto público era de un 33 % en Argentina; pese a la acumulación de problemas sociales que permanecen lastimosamente irresueltos, a mediados de los noventas había descendido al 26 %. Ergo, el tamaño de nuestro estado está bien lejos de constituir un dato aberrante en la economía internacional. Un reciente estudio del Banco Mundial revela que el gasto público en los países de “bajos ingresos” (entre los cuales no se cuenta la Argentina sino las empobrecidas naciones de Africa y Asia) oscila en torno al 23 %, mientras que en las “economías industriales de mercado” -¿tal vez por su incontenible adhesión al “populismo económico”?- aquél se sitúa alrededor del 40.0 %. ¹⁶ En América Latina el gasto público de Guatemala es del 11.8 %; en Gabón esta cifra se derrumba hasta un abismal 3.2 %. En Suecia, en cambio, llega al 55 %. Pese a que algunos aseguran que por el camino del consistente achicamiento del estado nos estamos dirigiendo hacia el Primer Mundo, ¿no estaremos en realidad marchando a Guatemala, o a Gabón?

En consecuencia, pretender “ajustar” las cuentas públicas reduciendo aún más el gasto fiscal es una política que marcha a contramano de la experiencia práctica de los países desarrollados. En la Argentina hace tiempo que no hay por donde ajustar gastos. Con salarios en el sector público del orden de los \$ 400 y con jubilaciones que oscilan alrededor de los \$ 150 ya no hay demasiado margen para recortar los “excesos” del gasto público. ¿Es razonable pensar en

nuevas reducciones para los escuálidos presupuestos de seguridad social, educación, ciencia y técnica, salud, vivienda, obras públicas, defensa y justicia?

Conclusión: el talón de Aquiles de la crisis fiscal no radica en lo desorbitado del gasto público sino en la debilidad de nuestros estados, que se verifica en su incapacidad para desterrar una funesta tradición política latinoamericana: el “veto contributivo” que ejercen las clases dominantes desde tiempos inmemoriales, que les exime de pagar los impuestos que abonan sus contrapartes en el mundo desarrollado. Esta deplorable y antidemocrática complicidad estatal con la riqueza queda en evidencia cuando se compara la supuesta “alta presión tributaria” del estado latinoamericano con otros casos nacionales. Los datos de la OECD demuestran que nuestra presión impositiva es menos de la *mitad* de la que existe en los países industrializados, y mucho más cercana a la que encontramos como promedio en Africa o Asia. Mientras que en 1989 la presión tributaria –medida como porcentaje de los impuestos sobre el PBI– de los países más desarrollados de América Latina oscilaba en torno al 17 % (y la de Paraguay y Guatemala giraba alrededor del 8 %), en Africa llegaba a 15.4 % y en Asia al 14.6 %. Por contraposición, en el promedio de los países industrializados ascendía a un 37.5 %, excluyendo en todos los casos las contribuciones por conceptos de seguridad social.¹⁷ Pero el ejemplo más elocuente lo provee el análisis de las cifras del impuesto directo en relación al PIB : mientras que el nivel promedio para los países de la OECD gira en torno al 14 %, apenas si llega al 5 % en Mexico; 4 % en Brasil; 3 % en Argentina; 2 % en Guatemala, y 1 % en Bolivia. Sorprende comprobar como gobiernos -como el de Carlos S. Menem, por ejemplo- que fueron lo suficientemente “fuertes” como para privatizar casi todas las empresas y servicios públicos, desmantelar grandes agencias y ministerios y recortar draconianamente presupuestos fiscales y gastos sociales (sometiendo a oposiciones sociales y políticas, a parlamentos díscolos y, a veces, a jueces independientes) sean tan débiles a la hora de organizar un régimen tributario mínimamente equitativo y que obligue a los sectores más ricos de la sociedad a pagar impuestos en una proporción semejante a la que prevalece en los países civilizados.

Como resultado, nuestra estructura impositiva es altamente regresiva e injusta: mientras que en los países industrializados los impuestos directos –que gravan al capital, las ganancias y las manifestaciones de riqueza– representan las dos terceras partes de los ingresos tributarios, en América Latina constituyen apenas una tercera parte. Por consiguiente, el grueso de los ingresos fiscales provienen de impuestos aplicados a los sectores asalariados y más pobres de la sociedad y los estados son, consecuentemente, congénitamente débiles a raíz de la anemia financiera que los caracteriza. Si las autoridades tuviesen la voluntad política de reformar la legislación tributaria estas graves distorsiones podrían ser suprimidas en un plazo relativamente breve. En el caso argentino, la radicalidad del cambio que necesitamos es proporcional a la perversa inequidad de nuestro régimen impositivo, como lo demuestran estos datos: a mediados de los ochentas el diez por ciento más pobre de los argentinos destinaba el 29.3 % del ingreso familiar al pago de impuestos de todo tipo, mientras que el promedio nacional era del 26.1 % y el diez por ciento más rico dedicaba a esos fines ... ¡ apenas el 27.0 % de sus ingresos! En síntesis: para sostener al estado se exige más de los pobres que de los ricos. Desgraciadamente, esta radical injusticia persiste hasta nuestros días.¹⁸

Es evidente que un régimen tributario como éste, que se repite en los más diversos países de la región, es insostenible a la luz de las exigencias de la ética política, la justicia y la democracia; también lo es desde el punto de vista de los imperativos de racionalidad macro-económica derivados de las nuevas condiciones de la economía mundial. Sin embargo, los ideólogos neoliberales mantienen un conspicuo silencio en relación a este tema. Esto es comprensible, pues la sólo observación de los datos más elementales desbarata por completo sus sofismas y pone en evidencia que sus supuestas recomendaciones técnicas son, en realidad, la racionalización de un *status quo* que favorece a una elite y condena a todos los demás. Los graves problemas sociales que agobian a la Argentina -pobreza, desocupación, vivienda, salud pública, educación, justicia y muchos más- no los resolverán los mercados. Requieren, en cambio, de un estado más fuerte y activo, y no una irracional mutilación de las ya menguadas capacidades estatales. No necesitamos de un Yugo sino de un moderno, eficiente y eficaz Jaguar. La crisis de

las finanzas públicas se soluciona acrecentando los ingresos del estado y no recortando, aún más, el raquíctico presupuesto de nuestros gobiernos; se soluciona jerarquizando la función pública y no atacando sin piedad a los empleados estatales; se soluciona implementando una auténtica reforma del estado, que potencie sus capacidades y que perfeccione los instrumentos de control democrático sobre la gestión de las autoridades. Es por eso que el fundamento esencial del proceso de reconstrucción del estado es la concreción de una reforma tributaria integral. Sin ella no tendremos estado, y sin estado caeremos en la ley de la selva.

Post-scriptum: una reflexión en torno al “modelo chileno.”

No quisiéramos terminar este trabajo sin plantear algunas cuestiones en relación a la rotunda afirmación hecha por Edwards en el sentido de que Chile es el “modelo” a imitar por aquellos países que quieren asegurarse un futuro económico de prosperidad. (Edwards, pp. 74-77) Ocurre que en la versión altamente idealizada de la experiencia chilena Edwards pasa por alto, como si fueran detalles nimios, los siguientes:

(a) se soslaya por completo que Chile ha violado sistemáticamente uno de los “mandamientos sagrados” del Consenso de Washington, que recomienda privatizar todas las empresas del estado. Contrariamente a lo estipulado por la ortodoxia neoliberal, en Chile no se privatizó lo esencial: la empresa estatal del cobre. Creada por el gobierno socialista de Salvador Allende para explotar los yacimientos de ese mineral la CODELCO ha seguido en manos del estado hasta el día de hoy, lo que canaliza hacia las arcas del fisco casi la mitad de los ingresos totales producidos por las exportaciones chilenas. En consecuencia, si países como Argentina o Brasil siguieran las recomendaciones del antiguo economista-jefe del Banco Mundial el gobierno argentino debería expropiar la totalidad de la propiedad agropecuaria de la pampa húmeda al paso que Brasilia debería hacer lo propio con la industria paulista;

(b) también se pasa por alto el hecho de que, a diferencia del resto de América Latina, en Chile el tamaño del estado –medido como la proporción del gasto público de todos los niveles del gobierno sobre el PBI– ha venido creciendo de manera sistemática en las últimas dos décadas, en buena parte debido al sostenido aumento del gasto militar financiado con una parte de los ingresos producidos por el cobre.. A tal punto esto es así que, en la actualidad, el estado chileno se ha convertido, en términos relativos, en el segundo más grande de América Latina, sólo superado por Cuba y dejando atrás a otros países como Brasil y México, otrora mucho más “estatizados” que Chile. En lugar de “achicar” al estado en Chile se hizo exactamente lo contrario, lo que constituye otra flagrante violación de otro de los preceptos centrales del Consenso de Washington.

(c) en lo concerniente a la desregulación financiera se observa una situación análoga: si en la mayoría de América Latina el flujo financiero se ha desregulado casi por completo, en Chile los movimientos internacionales de capitales se encontraban sujetos a importantes restricciones hasta hace poco más de dos años. Esta norma fue abolida hacia finales del gobierno de Eduardo Frei hijo como una prueba de buena voluntad necesaria para acelerar el famoso “fast track” solicitado por el gobierno de George Bush Jr. al Congreso de los Estados Unidos. En función de esa vieja disposición, ahora derogada, una parte considerable del capital que ingresaba al mercado chileno, el 30 por ciento, quedaba inmovilizado en manos del Banco Central sin producir ningún tipo de remuneración, y sólo el resto podía invertirse en operaciones bursátiles. Además, y tal vez lo más importante, dichas inversiones debían permanecer en el país por lo menos un año. (Cufre, 1997: p. 14) Por lo tanto, no debe sorprendernos el hecho que, a diferencia de los regímenes altamente liberalizados y desregulados de Argentina, México y Brasil, el llamado “efecto tequila” haya pasado desapercibido en Chile. Lamentablemente, con las modificaciones introducidas recientemente la economía chilena ha sufrido considerablemente el impacto de las crisis financieras que sacudieron la economía mundial.

d) por último, tampoco parece haber reparado Edwards en un hecho bien significativo: que gran parte del dinamismo exportador chileno reposa sobre un proceso de modernización agrícola que dio origen a una nueva capa de agresivos empresarios rurales, surgidos de la reforma agraria iniciada por Eduardo Frei y completada, pese al hostigamiento de la derecha chilena, por el presidente Salvador Allende. Huelga aclarar que la reforma agraria no figura en ninguna de las recomendaciones formuladas por los organismos financieros internacionales como el FMI y el Banco Mundial a los gobiernos de la región.

BIBLIOGRAFIA

Altimir, Oscar 1992 “Cambios en las desigualdades de ingreso y en la pobreza en América Latina” (Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella)

Anderson, Perry 1997 “Neoliberalismo: balance provisorio”, en Emir Sader y Pablo Gentili, compiladores, *La Trama del Neoliberalismo. Mercado, Crisis y Exclusión Social* (Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC)

Bär, Nora 2002 “Desciende el promedio de vida en las zonas más pobres del conurbano,” *La Nación* (Buenos Aires) 3 de Septiembre de 2002, p. 12.

Bermúdez, Ismael. 1996 “Luces y Sombras de la Economía Chilena” *Clarín* (Suplemento Económico) Junio 23, p. 2-4.

Boltvinik, Julio 1999 “Evolución heterogénea de la pobreza en México. 1970-1995”, ponencia presentada al Taller sobre Pobreza y Justicia Social en América Latina organizado por el Comparative Research Program on Poverty (CROP), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y la Universidad Iberoamericana. (Ciudad de México, 17 al 12 de Marzo de 1999)

Boron, Atilio A. 1997. “La sociedad civil después del diluvio neoliberal”, en Emir Sader y Pablo Gentili, compiladores, *La Trama del Neoliberalismo. Mercado, Crisis y Exclusión Social* (Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC)

Boron, Atilio A. 1998 “Los ‘Nuevos Leviatanes’ y la polis democrática: neoliberalismo, descomposición estatal y decadencia de la democracia en América Latina” (mimeo: CLACSO, 1998)

Boron, Atilio A. 1991 (a) *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina* (Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC/UBA; 3ra. edición, 1997) Hay traducción a lengua inglesa: *State, Capitalism and Democracy in Latin America* [Boulder and London: Lynne Rienner, 1995]

Boron, Atilio A. 1991 (b) “Los axiomas de Anillaco. La visión de la política en el pensamiento y la acción de Carlos Saúl Menem”, en Autores Varios, *El Menemato* (Buenos Aires: Letra Buena)

Bowles, Samuel y Herbert Gintis 1982 “The crisis of liberal democratic capitalism: the case of the United States”, *Politics and Society*, Vol. II, N° 1.

Bresser Pereyra, Luiz C. 1993 “Economic reforms and economic growth: efficiency and politics in Latin America”. *Economic Reforms in New Democracies. A Social-Democratic*

Approach. , in L. C. Bresser Pereira, J. M. Maravall and A. Przeworski (eds) Cambridge, Cambridge University Press: pp. 15-76.

Cardoso, Fernando H. 1985 “La democracia en América Latina” *Punto de Vista* (Buenos Aires) N° 23, Abril.

Castañeda, Jorge 1993 *La utopía desarmada* (Buenos Aires: Ariel)

CEPAL 1994 *Panorama Social de América Latina* (Santiago: CEPAL)

Cufre, David 1997 “Chile se vacunó contra la crisis regulando”, *Pagina/12* (Buenos Aires), 20 de Noviembre, p. 14.

DePalma, A. 1995 “Mexicans ask how far social fabric can stretch”. *New York Times* New York: January 10, A 1/10.

Edwards, Sebastián 1997 *Crisis y reforma en América Latina* (Buenos Aires, Emecé)

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

Ffrench Davis, Ricardo 1999 “Este año es el peor de la década... Retrocedimos a 1997” *Diario La Segunda* (Santiago) , 15 de Octubre, pp. 20-21.

Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman 1995 *The Political Economy of Democratic Transitions* (Princeton, NJ: Princeton University Press)

Hamowy, Ronald 1961 “Hayek’s Concept of Freedom: a Critique”, en *New Individualist Review* I, N° 1 (Abril): p. 28-31.

- Jackson, Tony 1998 “The fat cats keep getting fatter”, en *Financial Times* (Agosto 1/2), p. 7.
- Laurell, Asa Cristina 1998 “State, neoliberalism and health policies in Mexico, 1982-1987” (unpublished manuscript, UAM-Xochimilco, Mexico)
- Martínez Hernández, Ifigenia 1996 “Una política económica de crecimiento con estabilidad y equidad social” (México: Poder Legislativo Federal/Grupo Parlamentario del PRD)
- Meller, Patricio 1992 “Latin American Adjustment and Economic Reforms: Issues and Recent Experience” (Santiago: CIEPLAN, mimeo)
- Moffet, Matt y Friedland, Jonathan 1996 “La corrupción, asignatura pendiente en las reformas de América Latina” *The Wall Street Journal Americas*, Julio 1º, p. 18.
- Moulián, Tomás 1997 *Chile Actual. Anatomía de un Mito* (Santiago: ARCIS/Lom)
- Ramírez Magaña, Alejandro 1999 “Pobreza y Discriminación en México”, ponencia presentada al Taller sobre Pobreza y Justicia Social en América Latina organizado por el Comparative Research Program on Poverty (CROP), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y la Universidad Iberoamericana. (Ciudad de México, 17 al 12 de Marzo de 1999)
- Relea, Francesc 1998 “¿Cómo son los hijos de la era Pinochet?”, Página/12 (Buenos Aires) 12 de Septiembre.
- Secretaría de Programación Económica 1994 *El Gasto Público Social y su Impacto Redistributivo* (Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos)

Tokman, Víctor 1991 “Pobreza y homogeneización social: tareas para los 90”, en *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid), N° 19, pp. 81-104.

Ventura, Adrián 2002 “Los argentinos, insatisfechos con la eficacia de la democracia”, en *La Nación* (Buenos Aires), 23 de Septiembre de 2002, p. 7

Vilas, Carlos M. 1998 “Buscando al Leviatán: hipótesis sobre ciudadanía, desigualdad y democracia”, en Emir Sader, compilador, *Democracia sin exclusiones ni excluidos* (Caracas: Nueva Sociedad/CLACSO/ ALAS./ UNESCO)

World Bank, 1993 *Poverty and Income Distribution in Latin America. The Story of the 1980's* (Washington: The World Bank)

¹ La frase está contenida en la contribución de Feinberg al libro de John Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (Washington: DC, 1990), p. 22. El Yugo, como se recordará, era un auto muy rudimentario, que gozó de una cierta popularidad en los países de la órbita soviética en la década de los sesentas y setentas. Sobre el paradigma de las “reformas orientadas al mercado” y su codificación en el llamado Consenso de Washington ver el citado texto de Williamson.

² “Um governo de (contra-)reformas”, en Emir Sader, comp. *O Brasil do Real* (Río de Janeiro: EDUERJ, 1996) pp. 94-95.

³ Atilio A. Boron, “A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal”, en Emir Sader y Pablo Gentili, comp., *Pós-Neoliberalismo. As Políticas Sociais e o Estado Democrático* (Río de Janeiro: Paz e Terra, 1995).

⁴ Ver, Búho, ...

⁵ Hemos alterado en parte los nombres de cada una de esas categorías a los efectos de reflejar con mayor nitidez sus principales características. Cf. Edwards, *op. cit.*, pp. 18-19.

⁶ Incluido por nosotros, pues en la elaboración original de Edwards este país figura como “no-reformista”, ignorando la significación que tuvo el proceso lanzado por el gobierno neoliberal de León Febres Cordero a finales de los años ochenta y la dolarización de la economía ecuatoriana a finales de la década de los noventa.

⁷ La primera versión del libro apareció bajo el título de *América Latina y el Caribe. Diez años después de la crisis de la deuda*. Se trataba de un trabajo publicado en Washington, D.C., por la Oficina Regional de América Latina y el Caribe del Banco Mundial en Diciembre de 1993. El mismo no tenía firma autoral alguna y, por lo tanto, debe ser considerado como un documento oficial del Banco Mundial. En la página viii del mismo una pequeña nota dice textualmente que “Este informe ha sido preparado por Sebastián Edwards, economista jefe de la Oficina Regional

de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial.” La cautela observada en relación al caso mexicano en la versión de 1997, el libro publicado bajo la expresa autoría de Edwards, estaba ausente en la versión anterior.

⁸ En relación a este tema, cf. Alicia Ziccardi, compiladora, *Pobreza y Políticas Sociales en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO, 2002)

⁹ Esta sección re-elabora algunos de los materiales contenidos en *Tras el Búho de Minerva, op. cit.*, pp.

¹⁰ Datos basados en la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC y re-elaborados por la Consultora Equis.

¹¹ Con esto de ninguna manera queremos absolver al gobierno de Eduardo Duhalde de su enorme responsabilidad en esta fenomenal crisis que hoy agobia a la Argentina. Duhalde fue artífice fundamental de las políticas económicas de la Argentina en su condición de Vice-Presidente de la República en los tramos iniciales del menemismo (y por eso mismo Presidente del Senado que elaboró los instrumentos legislativos del saqueo y el pillaje puesto en práctica durante esos años); como gobernador del principal estado de la Argentina después, y como presidente desde el 1º de Enero del 2002, cargo en el que puso de manifiesto su total falta de voluntad de cambiar el rumbo apocalíptico que seguía la economía argentina.

¹² Los principios fundamentales del Consenso de Washington fueron resumidos en la obra de John Williamson, “What Washington Means by Policy Reform”, en John Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (Washington: DC, 1990), pp. 7-20.. Una discusión de esas premisas y su aplicación práctica en los capitalismoos “realmente existentes” se encuentra en Emir Sader y Pablo Gentili, comp., *Pós-Neoliberalismo. As Políticas Sociais e o Estado Democrático* (Río de Janeiro: Paz e Terra, 1995).

¹³ Williamson, “What Washington ...”, *op. cit.*, p. 17.

¹⁴ CEPAL, *Panorama Social de América Latina* (Santiago: CEPAL, 1994), p. 1.

¹⁵ PNUD, *Desarrollo sin pobreza*, (Santiago, 17-19 de Octubre, 1990), pg. 45 e.

¹⁶ World Bank, *World Development Report, 1991. The Challenge of Development* (Oxford: Oxford University Press, 1991), p.139.

¹⁷ CEPAL, *Equidad y Transformación Productiva. Un Enfoque Integrado* (Santiago: CEPAL, 1992) p 92.

¹⁸ Juan J. Santiere, *Informe sobre la estructura tributaria argentina* (Buenos Aires: Banco Mundial, 1989)