

**DESARROLLO ECONÓMICO Y DESARROLLO SOCIAL: UNA APROXIMACIÓN
POLITICA AL PROBLEMA DEL DEFICIT Y SUPERAVIT SOCIAL EN AMÉRICA
LATINA**

DRAFT NO CITAR
Referencias Incompletas

Fernando Filgueira
Jorge Rodriguez
Chicago, Febrero 1997

Documento a presentarse en el Congreso de LASA; Guadalajara, Abril, 1997. Elaborado en el marco del proyecto "Globalization and Social Policy in Latina America", University of Western Ontario con apoyo del IDRC, Canadá.

Introducción

Los fenómenos de la pobreza y la desigualdad en América Latina no son en manera alguna problemas novedosos. Mas específicamente, si una deuda persiste en América Latina hoy, ella puede tipificarse como la deuda social. En el haber de la región, en números rojos, domina el escenario la promesa nunca cumplida de la incorporación social de las masas latinoamericanas, y el logro de sociedades mínimamente integradas. El primer período exportador de América Latina, luego de la independencia de la corona española, se caracterizó por un acelerado crecimiento económico, y la persistencia y aún fortalecimiento de sistemas sociales excluyentes. Los legados del despotismo ibérico, la explotación de la población nativa y esclava africana, la delimitación de grandes propiedades territoriales en pocas manos y el triunfo de elites librecambistas y liberales, conspiró para inhibir el traslado de los frutos del crecimiento a la gran masa de la población latinoamericana.

La crisis de los años treinta y el período de la posguerra estuvieron marcados en la mayoría de los casos por una presencia mucho mayor del estado. Los enunciados fundamentales que sustentaron al nuevo modelo económico argumentaban que el comercio internacional tendía a favorecer estructuralmente a los países industrializados y que el desarrollo de la industria doméstica requería de la protección y promoción activa del estado. Por su parte, este tipo de modelo de desarrollo, permitiría no solo crecimiento sostenido e industrialización sino también una mayor incorporación social de la población tradicionalmente excluida. Las tasas de crecimiento durante al menos dos décadas parecieron dar la razón a los proponentes de estos modelos. Las promesas de incorporación social, dejaron, sin embargo, mucho que desear en su realización.

Unos pocos países, entre ellos los del cono sur, lograron grados de desarrollo social relativamente importantes, pero la mayor parte de la región, incorporó al nuevo modelo de desarrollo, moderno, industrial y urbano, a un porcentaje muy pequeño de la población. Estos sectores fueron efectivamente privilegiados, y se beneficiaron de la redistribución del ingreso que el estado administraba e impulsaba desde el sector agrario exportador al sector industrial protegido y a un

aparato de servicios y empleo publico sobresaturado. El resto de la población se insertaba en mercados informales y apelaba a diversas estrategias de supervivencia. La pobreza rural, en particular se incrementaba, ya que la oportunidades de trabajo disminuían en relación directamente proporcional con los desincentivos a la inversión que el modelo de desarrollo le imponía a los intereses agrarios. Estos pobres rurales, emigraron a los centros urbanos, los cuales carecían de la capacidad de absorverlos. Los “cantegriles”, “poblaciones”, y “favelas” se convirtieron en el símbolo de la versión urbana de la segmentación social.

A mediados de 1960, la evidencia de un razonable crecimiento de dos décadas y media, y la concomitante realidad de desigualdad y segregación social, llevaron a algunos analistas y elites políticas a plantearse que el problema de la integración social debía ser enfrentado en forma directa, por medio de mecanismos redistributivos en algunos casos, y en otros mas radicales por una modificación de la estructura de la propiedad agraria. La exacerbación de políticas populistas o los intentos de reforma agraria representaban soluciones tentativas a la tension mas general de un modelo de industrialización que había llegado a su límite en combinación con una estructura latifundista del sector con reales ventajas comparativas.

La crisis de la deuda de la década del ochenta, relego a un segundo plano la vieja promesa de integración e incremento la deuda social. En parte, quienes venían abogando por un nuevo modelo de crecimiento, con menor participación del estado y orientado a las exportaciones, apuntaban a que la incorporación social solo podría lograrse, si se modificaba el modelo de desarrollo, para lograr una economía sana y un crecimiento económico sostenido. En esta primera version, tal como había predominado durante los modelos anteriores, la incorporación social y un proyecto de sociedad integrada, dependía en ultima instancia de adecuadas políticas económicas y su producto en tasas de crecimiento estables y robustas. Como veremos mas adelante, se agregaba a este punto, el problema de los modelos de crecimiento. Si bien el crecimiento puede ser alcanzado por diversos modelos,

algunos distribuyen sus beneficios en forma mas igualitaria que otros, contribuyendo por tanto a procesos generales de integración e incorporación social.

Una segunda dimensión que se rescataba como estrategia potencial para favorecer la integración e incorporación social era la política. Resultaba evidente, para muchos, que la debilidad crónica de los regímenes democráticos en la región y las olas de autoritarismos en los setenta para los países más desarrollados de América Latina conspiraban contra el desarrollo social al limitar y reprimir el poder de los sectores subalternos en hacer pesar sus preferencias distributivas y redistributivas, al mismo tiempo que tendían a favorecer al capital sobre el trabajo. Se puede argumentar por tanto que la ciudadanía política aparece en el debate latinoamericano como promesa y ruta complementaria o adicional al crecimiento económico para el logro de la incorporación social.

Finalmente, una tercera ruta o pilar para el logro de sociedades integradas, se encuentra en la estructuración de programas sociales concretos que cristalizan los estándares de desarrollo social mínimo en una sociedad dada o favorecen procesos de integración social individual al proveer beneficios educativos y de salud (capital humano) en forma relativamente universal. En otras palabras, las políticas sociales promueven o en sus versiones mas integrales (modelos socialdemócratas de welfare) garantizan el logro de la ciudadanía social.

Estas rutas o pilares no son excluyentes; crecimiento y modelo de crecimiento, ciudadanía política, y políticas sociales, se combinan para definir los niveles promediales de desarrollo social de una nación y su distribución en los diferentes estratos y grupos que conforman dicha nación.

Las políticas sociales parecieron asumir sobre mediados de la década del noventa una presencia imprevista. Las agencias internacionales, las elites domesticas y los propios actores colectivos, creyeron ver en la reforma del sector social una de las claves para paliar los costos sociales de la crisis y el ajuste y para impulsar el desarrollo social durante y luego del periodo de transformaciones estructurales.

En este documento, nos interesa tratar los otros pilares o estrategias para el logro de la incorporación y el desarrollo social, en especial los referidos al crecimiento, los modelos de crecimiento y a la política. Estos

últimos dos son posiblemente los factores menos trabajados en la literatura reciente y sobre los que colocaremos más énfasis. Crecimiento y políticas sociales eficientes parecen constituir las claves para el futuro social de América Latina, sin que la política y los modelos de crecimiento reciban la atención necesaria en tanto factores de incorporación social. Creemos necesario introducir y evaluar el rol que los modelos de crecimiento y la política han tenido sobre el desarrollo social durante el periodo en que América Latina enterró una forma de crecer y abrazó una nueva estrategia. No hacerlo puede llevarnos a subestimar estos factores y subordinarlos a las preferencias necesarias para el logro de objetivos de crecimiento o reforma del sector social. La promesa de crecer al 7% anual versus la posibilidad de hacerlo al 4% debe ser evaluada, también a partir del contenido distributivo de los diferentes modelos de desarrollo posibles. La insularidad estatal tan preciada para la formulación de adecuadas políticas públicas debe ser confrontada con los requisitos de ciudadanía política y de densidad de dicha ciudadanía, si esta prueba jugar un rol importante en el desarrollo social.

1) La temporada amarga y el impulso reformista.

En 1982 América Latina enfrentó una crisis de proporciones comparables a la debacle mundial de los años treinta. También, al igual que con la crisis que se inició en el '29, la crisis de la deuda de 1982 cerraba definitivamente un modelo de desarrollo en América Latina. En efecto, luego de la crisis la gran mayoría de los países pusieron fin al modelo estadocéntrico de sustitución de importaciones y enfrentaron el desafío de construir un nuevo modelo mercadocéntrico y orientado a la exportación. Las causas de estos cambios profundos se encontraban tanto en el agotamiento interno del modelo anterior como en cambios internacionales que se iniciaron con las crisis del petróleo en los años setenta. Para complicar un proceso complejo de readaptación al nuevo contexto internacional, debe tenerse en cuenta que las necesarias transformaciones a enfrentar por la región, debieron ser llevadas a cabo en un contexto de desajuste externo y interno grave. Corte abrupto del crédito externo, elevación de las tasas de interés y por tanto de los pagos por obligaciones incurridas en el endeudamiento externo, retracción de capitales, inflación en dos y tres dígitos y severos déficit

fiscales son tan sólo los aspectos más importantes de este contexto negativo. El efecto más claro del agotamiento interno y del impacto negativo del contexto externo es dramático al observar las tasas históricas de crecimiento y las correspondientes a los años ochenta. Entre 1950 y 1960 el PBI per cápita creció a un promedio de 4.9 anual y en las dos décadas siguientes lo hizo a un promedio aproximado de 3.0 (CEPAL, 1995; Urrutia, 1991). En la primera mitad de la década del 80 el producto bruto per-cápita para la región decreció en forma absoluta a un ritmo de -1.6 anual (Urrutia, 1991) para estancarse o mejorar lentamente en años posteriores. En forma más simple América Latina poseía 1600 dólares anuales en promedio por habitante en 1970 y 2160 dólares en 1980. En 1990 la riqueza de América Latina era menor en términos absolutos; 1988 dólares. Sólo en 1993 con 2100 dólares por habitante la región se aproximó a la cifra de 1980 (CEPAL, 1995).

Las medidas implementadas para sobreponerse a esta situación y al mismo tiempo redefinir el modelo de crecimiento representan un cabal quiebre paradigmático respecto al modelo de desarrollo anterior. Estos procesos de ajuste y estabilización en un primer momento y de transformación estructural en su segunda fase no fueron impulsados siempre - ni mucho menos solamente - por las élites domésticas; en muchos casos los actores más entusiastas detrás del programa de cambio fueron las agencias multilaterales y el gobierno de los Estados Unidos. En palabras de Williamson (1990, pg. 1);

“...Ever since the Third World debt crises broke in August of 1982, debtor countries have been called to adjust [...by...] the International Monetary Fund (IMF), the World Bank, and the US executive branch... [...] I labeled this program the Washington consensus [...] A summary description of the content of this Washington agenda is macroeconomic prudence, outward orientation, and domestic liberalization.”

La frase final de Williamson, por lo sintética, no hace justicia a la magnitud de los cambios ocurridos en la región entre 1982 y 1995. Una descripción un poco más pormenorizada ofrece una imagen más ajustada de la importancia de estas transformaciones. La mayor parte de los países de América Latina han disminuido radicalmente o suprimido aranceles proteccionistas y subsidios

internos directos -ambos instrumentos de política pública centrales en el modelo de desarrollo anterior. Han por otra parte, reducido su gasto público e incrementado (o intentado incrementar) su base impositiva, a la vez que privatizaron empresas y servicios sociales estatales. También puede observarse una drástica desregulación de mercados financieros y laborales, así como la disminución en los requisitos para la inversión extranjera¹.

Configuración políticas públicas y evaluación de transformaciones para países seleccionados de América Latina 1982-1992²

- * (PA) Política Arancelaria: Disminución de aranceles?
- * (TC) Tasa de cambio: Devaluación?
- * (ML) Mercado laboral: Desregulación?
- * (EE) Empresas Estatales: Privatización?
- * (PS) Políticas Sociales: Giro hacia modelo liberal
- * (GP) Gasto Público No-Social: Variación como % PBI
- * (GPS) Gasto Publico Social Real Per/Capita: Variación (1980=100)

| | PA | TC | ML | EE | PS | GPNS (a) | GPS(a) |
|------------|-------|-------|-------|-------|---------|----------|-----------|
| Argentina | Media | Si | Alta | Alta | Si | -3.8 | 72.1 |
| Brazil | Media | Si/No | Baja | Media | No | 3.2 | 121.6 |
| Colombia | Media | Si | Baja | Media | No | s/d | 105.1 (b) |
| Costa Rica | Media | Si | Media | Media | Parcial | 0.1 | 109.0 (c) |
| Chile | Alta | Si | Alta | Alta | Si | -2.9 | 78.6 (b) |
| Mexico | Alta | Si/No | Alta | Alta | Si | -2.1 (c) | 76.7 |
| Perú | Alta | No/Si | Alta | Alta | Si | -10.4 | 50.1 |
| Uruguay | Media | Si/No | Baja | Baja | No | -1.5 | 106.3 |

Fuente: Elaboración propia en base a Williamson (1990), IADB (1993), Morley (1995), Cominetti (1994), CEPAL (1994a) . (a) 1980-1990; (b) 1980-1988; (c) 1980-1989;

¹ Para un descripción pormenorizada de las transformaciones ocurridas hasta 1989 véase Williamson (1990, pgs. 353-427). Algunos de los cambios anotados en forma general para la región se iniciaron en algunos países con anterioridad a la crisis de la deuda. Especialmente, Chile, Uruguay y Argentina experimentan con reformas arancelarias, liberalización del mercado financiero, y de búsqueda de competitividad de la tasa de cambio desde 1973. Para una excelente discusión pormenorizada de las mismas y de sus efectos hasta 1982 véase Ramos (1986).

² La presentación de los valores de las políticas públicas y de sus logros merece algunas aclaraciones. Los casos de Argentina, Perú y Brasil, se desvían hasta 1989 de los valores esperables debido a la implementación de programas de ajustes heterodoxos, que fracasaron y dieron paso a inicios de los noventa a programas de tercera generación ortodoxos. Asimismo otro punto de importancia que el cuadro no capta se refiere a las tendencias recientes en lo relativo a las tasa de cambio. Luego de una homogénea e importante depreciación de la tasa de cambio, los países de la región asisten a una creciente, aunque lenta, apreciación de la tasa de cambio. Con ello se pierde parte de la competitividad lograda durante la década en términos exportadores, y ello se refleja en los creciente déficits de las balanzas comerciales (México, Uruguay, Argentina).

Transformaciones de estas magnitudes son siempre traumáticas para las sociedades en cuestión. Considérese, además, que las mismas fueron realizadas como respuesta a una profunda crisis económica que afectó, como se señalara, la riqueza de estas naciones de tal forma que en muchos casos solo hacia fines de la década se empezó a recuperar el ingreso per-cápita previo a la crisis (World Bank, 1995, CEPAL, 1994a, 1994b). No debe extrañar entonces, que la evolución de los indicadores de bienestar en la población no presenten un panorama positivo. En efecto, la población en situación de pobreza e indigencia no sólo no disminuyó sino que aumentó en términos absolutos para la región (CEPAL, 1994a; Morley, 1995). Asimismo el consumo calórico y proteico promedio se estancó y disminuyó en la mayor parte de los países (CEPAL, 1994b). Otros indicadores, especialmente mortalidad infantil y expectativa de vida al nacer mantuvieron una evolución positiva, aunque disminuyó en muchos casos el ritmo de mejora (Lustig; -ed., 1995)³.

A pesar de estos costos casi todos los países de la región se encuentran en el proceso de transformar sus economías en las direcciones anotadas. Las elites domesticas, operando en su mayoría en contextos democráticos han elegido pagar estos costos. Cabe preguntarse por que. Tales comportamientos resultan más extraños aún si consideramos el pasado “populista” de muchas naciones latinoamericanas. Las respuestas posibles para estos comportamientos son relativamente simples. En primer lugar la percepción por parte de elites y policy makers de que el modelo anterior se encontraba efectivamente agotado. En segunda instancia las presiones internacionales para el pago de la deuda y el hecho que las agencias internacionales y los acreedores privados empezaron a hacer depender sus futuros créditos de ciertas reformas o logros macroeconómicos de los países deudores. Estas dos razones, son si se quiere, del tipo “no hay alternativa”. Sin embargo, tal vez la razón más importante, se encuentra en el creciente consenso sobre cual es el modelo adecuado de crecimiento

³ Ello podría deberse a que resulta notoriamente más difícil lograr cambios positivos en estos indicadores luego de ciertos niveles de mejora. Sin embargo la mayor parte de los países latinoamericanos se encuentran lejos de llegar a los niveles en que la curva de mejora empieza a convertirse en una asíntota. Por otra parte debe considerarse, también, que estos dos indicadores poseen una naturaleza fuertemente inercial. En otras palabras su comportamiento depende muchas

sostenido y cuales son los efectos sociales de dichos modelos. La perspectiva neoclásica adquirió creciente legitimidad y ofreció una matriz teórica que permitía justificar los costos sociales en el corto plazo. El desarrollo social dependía fundamentalmente del crecimiento económico, por lo cual todos los objetivos de corto plazo debían encontrarse subordinados a este principio orientador del crecimiento.

2. Economía, política y desarrollo social en perspectiva comparada.

a. Crecimiento y Desarrollo Social.

En los años setenta tanto la CEPAL como el Banco Mundial discutiendo el problema de la pobreza en América Latina argumentaron que el costo fiscal y el esfuerzo distributivo para superar las situaciones de pobreza no era particularmente alto ni especialmente inviable. Si ello no sucedía, esto respondía primordialmente a la ausencia de “voluntad política” de los gobiernos. Luego de la década de los ochenta, y a la vista de los resultados, esta visión perdió crecientemente legitimidad y credibilidad. La noción vaga y polisémica de “voluntad política” explica en parte la pérdida de interés en esta perspectiva. La incapacidad de modificar las matrices distributivas de los países en un sentido progresivo agrega razones para entender la desaparición de estas ideas de la agenda. Sumado a ello, la evidencia empírica indicaba para algunos analistas que la política poseía poco o ningún efecto sobre la capacidad de las naciones de enfrentar efectivamente el problema de la pobreza. Pfefferman (1991) argumentó que el Chile dictatorial y la Costa Rica democrática presentaron similares y efectivos programas de alivio social bajo regímenes políticos diametralmente opuestos. Más allá de lo polémico que tal afirmación resulte, es claro que el debate en torno al problema de la pobreza, se movió, a fines de la década de los setenta, y durante la década de los ochenta desde la noción de “voluntad política” y desde la visión que abogaba por la modificación de las matrices distributivas al terreno más aséptico de la adecuación técnico-económica de las políticas públicas.

veces de inversiones pasadas en infraestructura y personal, de modificación de pautas sanitarias y de procesos de transición demográfica difícilmente modificables por crisis económicas.

La tesis central y consensual hoy día, plantea que el crecimiento económico es el medio fundamental para atacar el problema de la pobreza e impulsar el desarrollo social (Fields, 1990; Pfefferman, 1991; Berry, 1992; Firebaugh y Beck, 1994). Versiones que complejizan este argumento se detienen en el problema del tipo de modelo de crecimiento y el impacto de este sobre pautas de empleo, niveles salariales y estructuras de desigualdad (Banco Mundial, 1993; Morley, 1995). Complementando al crecimiento económico, los escritos en el tema defienden el rol de las políticas sociales en el combate a la pobreza en América Latina. Se propone en este sentido, incrementar la inversión en capital humano (educación básica y salud), focalizar el gasto a sectores en extrema pobreza y limitar o suprimir las transferencias monetarias universales o cuasi-universales por su carácter poco progresivo y su alto costo fiscal (Pfefferman, 1991; Irrárazaval, 1994; Banco Mundial, 1993). En suma, estos autores ven el problema de la pobreza, como una cuestión de carácter eminentemente técnico; adecuadas políticas económicas e instrumentos de alivio social bien seleccionados constituyen, en esta perspectiva, los pilares de la estrategia del combate a la pobreza y la mejor apuesta al desarrollo social. Existen méritos innegables y bienvenidas en esta perspectiva.

En primer lugar existe suficiente evidencia indicando que el nivel de desarrollo económico es un predictor poderoso de los niveles de desarrollo social y pobreza .

Gráficos 1 y 2 aquí

También existe claro apoyo empírico para la tesis que afirma que las crisis y los períodos recesivos conllevan casi siempre aumentos en la proporción de personas en situación de pobreza. Finalmente este consenso académico y político ayuda a inhibir medidas populistas aparentemente redistributivas pero económicamente inviables, con sus consiguientes efectos negativos sobre la salud económica y el bienestar general de la población.

Esta tesis no solamente presenta razonables soportes empíricos. A nivel teórico es relativamente simple ver como el crecimiento económico tiende a favorecer el desarrollo social y a disminuir la incidencia de la pobreza. El incremento de recursos y actividades en una economía dada se traduce en

incremento de oportunidades de empleo y bajo ciertas condiciones esta demanda incremental tiende a traducirse también en un aumento salarial promedial. Asimismo el incremento en las tasas de actividad tiende a favorecer el fisco nacional, incrementando los recursos que potencialmente pueden destinarse a programas sociales. Finalmente, en contextos de crecimiento, las luchas distributivas tienden a disminuir y la tolerancia de los sectores mas poderosos y de mayor riqueza tiende a incrementarse. Es por ello entre otras razones, que Morley (1994) cree encontrar en America Latina un incremento de la desigualdad en contextos recesivos y un movimiento igualador en contextos expansivos.

Más allá del mérito de estas afirmaciones, las mismas no debieran constituir mayor novedad. Ciertamente uno esperaría que la población en general se beneficie en períodos de incremento de la riqueza nacional y vea deteriorarse su calidad de vida en contextos recesivos. Es necesario, sin embargo, establecer dos puntualizaciones. La primera acota la validez del enunciado simple (i.e. el crecimiento económico favorece a los sectores pobres), agregando la cláusula “en la medida que el sistema distributivo no se modifique o lo haga en un sentido progresivo”⁴. La segunda, abre preguntas adicionales, aún considerando correcto el enunciado en su forma básica; ¿Cuánto favorece el crecimiento a los pobres?, ¿Cuánto castigan las crisis y los períodos recesivos a los pobres? ¿Existen variaciones entre y al interior de los países? Si así fuera ¿Por que?.

En este capítulo argumentaremos:

a) que el freno al desarrollo social regional no puede interpretarse solamente a partir de la crisis económica, sino también, a partir del efecto distributivo-social de las estrategias concretas para enfrentar dicha crisis y a partir del impacto del nuevo modelo de desarrollo sobre el empleo y la distribución del ingreso. En otras palabras los niveles de pobreza y desigualdad se incrementaron

⁴ Para una discusión incisiva de los debates actuales y pasados sobre los problemas de crecimiento, desigualdad y pobreza veáse Williamson, Jeffrey (1991).

promedialmente para la región en el tiempo, por crisis económica y **por** modificaciones generales en la matrices distributivas de las naciones⁵.

b) Más allá del efecto promedial o agregado de el nuevo modelo económico (NME) en la región existen importantes variaciones entre países. Creemos, en este sentido, que parte de la respuesta para entender las variaciones en el desarrollo social en la región entre país y país debe buscarse en factores políticos referidos a los problemas de ciudadanía, incorporación y poder políticos de diferentes sectores y estratos de población⁶. Ellos contribuyen a explicar porque el impacto y la distribución de los beneficios del crecimiento y de los costos de las crisis varían en forma importante entre países.

En suma, más allá de los méritos anotados en estos consejos⁷, los mismos prestan poca atención al impacto distributivo del nuevo modelo de desarrollo y a los problemas de poder, y de la política en influenciar la forma en que costos y beneficios del desempeño económico se distribuyen en la sociedad. Pecan en definitiva del voluntarismo que le criticaban a las visiones anteriores. Cuando sí, consideran variables políticas, las identifican principalmente en tanto obstáculos exógenos para la implementación de “buenas políticas”, y no en tanto límites y recursos endógenos que deben ser

⁵ Co ello no queremos decir que los niveles de pobreza u otros aspectos del desarrollo social hubiera evolucionado mejor de no haberse producido estas reformas. Dado el agotamiento del modelo anterior, el efecto de la inacción, hubiera sido, muy posiblemente, más catastrófico aún. Ello no debe inhibir el reconocimiento de los efectos sociales que el nuevo modelo tiende a generar, y que son notoriamente diferentes a los que el modelo anterior, en sus épocas de buena salud, generaba.

⁶ Para dos respuestas a Pfefferman (1991) que sugieren la importancia de los factores políticos en el desempeño social de los países vease en el mismo tomo, Nelson (pp. 195-196) y especialmente Urrutia (pp. 196-198)

⁷ El segundo aspecto del consenso respecto al combate de la pobreza (adecuadas políticas sociales) presenta también aspectos positivos. El mismo posee el mérito de reivindicar esfuerzos redistributivos en materia de transferencias. La exigencia de invertir en servicios que beneficien a los sectores mas desfavorecidos, resulta una saludable orientación, dada la naturaleza corporativa y estratificada que dominó buena parte de los sistemas de prestación social en la región. Nótese, en cualquier caso, que el esfuerzo se orienta a mejorar la progresividad de los sistemas de transferencia, no así la distribución primaria de la renta nacional y menos aún la estructura de propiedad de factores de producción. Por el contrario, quienes favorecen este tipo de soluciones, tienden a oponerse a medidas que “artificialmente” procuren modificar la matriz distributiva nacional. Sumado a este foco acotado del esfuerzo distributivo, deben considerarse los efectos políticos de este tipo de programas focalizados. Por su propia naturaleza la clientela que se beneficia de estos programas posee poco o nulo poder político. Políticas sociales más universales, si bien favorecen a sectores no pobres, también los incorporan en tanto agentes políticos que pueden defender estos programas en contextos de corte o ajuste del gasto público. Los proximos capitulos en este volumen discuten el problema de las politicas sociales en detalle.

considerados y pueden ser invertidos a la hora de impulsar el desarrollo social de las naciones. No debe extrañar entonces que estos autores rara vez se pregunten sobre la importancia que los regímenes políticos tienen sobre el desarrollo social, o que cuando lo hagan tiendan a encontrar que no existe relación alguna. Tampoco sorprende que enfatizen la necesidad de insularidad estatal, observen con sospecha los grupos organizados de presión, y teman a los ciclos electorales. Cabe anotar que muchos de estos autores no silencian los errores en políticas económicas de corte innecesariamente regresivo. Pero en ningún momento se preguntan si estos errores respondieron a matrices de poder político y social determinadas. En definitiva, la apuesta fundamental de esta perspectiva, es al aprendizaje y uso de “fórmulas adecuadas” para el crecimiento económico y a una redistribución marginal de los beneficios del mismo a través de un nuevo modelo de políticas sociales.

Esta suerte de renacimiento en el atractivo de una “república de los filósofos” (en este caso Economistas, Cientistas Políticos, Sociólogos y “policy makers”) encuentra su mejor expresión en Morley (1995; pg. ix);

“In the future, countries are going to have to concentrate on expanding the production of competitive traded goods. At the same time they will need to develop innovative strategies to improve and increase education and to incorporate in **some way** those left behind by the macroeconomic growth strategy. How easy all this will be for each country is going to depend on its natural resource base, the policy of each government, the skill level of its labor force, and the **patience of its electorate.**”
(énfasis agregado)

Ahora bien, ¿porque esta desconfianza respecto a la política?. Los autores en cuestión poseen suficientes razones para ello. Los desastres populistas de Argentina, Brasil y Perú en los ‘80, la corrupción y el rentismo de las clases empresariales y políticas criadas bajo el modelo sustitutivo de importaciones, la irracionalidad agregada del juego democrático de la región en numerosas ocasiones, y los diferenciales de poder urbano-rural y sus efectos distributivos, son tan sólo los aspectos más salientes que justifican una actitud precavida respecto al rol que pueda jugar la política, los grupos organizados, y los políticos en mejorar el bienestar de los sectores populares y en mostrar

responsabilidad en el manejo de los asuntos económicos. Aún aceptando estas advertencias, este capítulo busca sugerir que los modelos de desarrollo y ciertas variables políticas poseen un efecto importante sobre desarrollo social al especificar la relación entre crecimiento económico y mejoras sociales.

b. El Nuevo Modelo Económico y sus efectos distributivos.

Dicho esto consideremos un primer problema: los niveles de pobreza en América Latina se incrementaron en términos promediales, y lo hicieron en mayor medida que el deterioro económico. En efecto, entre 1980 y 1993 el PBI per/cápita permaneció casi estancado, en tanto los niveles absolutos de pobreza se incrementaron. La explicación tentativa que se ensaya aquí se basa en algunas características centrales del NME y sus efectos sobre un conjunto de variables económicas y sociales, en el corto y mediano plazo.

El NME puede caracterizarse en sus dos etapas de ajuste y transformación estructural por una serie de medidas claves que persiguen objetivos concretos: liberalización comercial, ajuste y reforma fiscal, reforma del mercado laboral, incremento de flujos financieros externos por reforma del mercado de capitales y desregulación del sistema financiero⁸. Podemos preguntarnos cuál es el efecto de estas medidas sobre un conjunto de variables que a su vez afectarían niveles absolutos de pobreza y desigualdad⁹. Nos detendremos sólo en algunas de estas reformas y su impacto sobre empleo, salarios, salarios mínimos e inflación.

La liberalización del comercio exterior, favorece en el largo plazo, de acuerdo a la perspectiva neoclásica, la competitividad y productividad nacional, favoreciendo así el bienestar general de la población. Sin embargo en el corto plazo, dada una caída en la tasa de cambio que acompaña los procesos de apertura externa, afectará negativamente salarios y empleos. En el mediano plazo, la

⁸ Para una discusión detallada y ampliada de las reformas económicas véase Williamson, ed; 1990 y Filgueira, F; 1995.

⁹ Este punto y mucho de lo que sigue se basa en Bulmer-Thomas, ed; 1996 -varios capítulos. Se anotarán las citas pertinentes en cada caso.

evidencia indica, que la caída del empleo en sectores de bienes no-transables y dependientes de bienes importados, será mayor, que los incrementos del empleo en el sector exportador (FitzGerald, 1996). Finalmente el largo plazo, se convierte en un muy largo plazo, si consideramos que los bienes de exportación con ventajas comparativas, son en buena parte de estos países dependientes de recursos naturales y menos dependientes de alta demanda de mano de obra (y menos aún mano de obra calificada).

El efecto inmediato y al mediano plazo de flexibilizar el mercado de empleo en contextos de ajuste y/o alta competitividad tiende a reducir el empleo - al facilitar el despido -, y los salarios - tiende a minimizar o dejar de lado el uso de salarios mínimos y pautas salariales sectoriales (Thomas, 1996).

El ingreso de capital extranjero, favorece la inversión - y en la medida que no sea meramente especulativa, favorece también los salarios y los empleos, así como el control de la inflación.

El ajuste y la reforma fiscal también favorece en el largo plazo el empleo y los salarios al disminuir la inflación e incrementar la inversión privada. Ello es nuevamente en el largo plazo. En el corto y mediano plazo, la reforma fiscal significa menos empleo estatal y menos inversión pública y límites fiscales a los programas de protección social (Whitehead, 1996), y en algunos casos mayor carga impositiva (rara vez distribuida en forma progresiva). Sin embargo si la reforma fiscal posee impactos relativamente claros en la inflación, y dado el efecto altamente regresivo de la misma, ello puede favorecer los ingresos de la población trabajadora de menores ingresos (Williamson, 1990). Estas variables intermedias, a su vez afectan la pobreza, la participación del ingreso de los diferentes estratos de población y la desigualdad (medida a través del coeficiente de Gini) en formas relativamente claras. Un modelo causal complejo puede entonces proponerse:

| | | | | |
|--------------------------------------|--------------|------------|------------|----------------|
| | Salario Real | Desempleo | Inflación | Salario Mínimo |
| Liberalización del Comercio Exterior | Caída | Incremento | Incremento | Caída |
| Reforma Fiscal | Caída | Incremento | Caída | Mejora |
| Reforma mercado laboral | Caída | Incremento | Neutro | Caída |
| Flujos de capital | Mejora | Caída | Caída | Neutro |
| Efectos agregados esperables | Caída | Incremento | Caída | Caída |

Ello, produce, a su vez los siguientes efectos;

| | | | | |
|-----------------------------|------------------------------|------------------------------|----------------------|-----------|
| | Ingreso del 10% más pobre | Ingreso del 25% más pobre | Coefficiente de Gini | Pobreza |
| Caída del Salario Real | Disminuye | Disminuye | Incrementa | Aumenta |
| Aumento Desocupación | Disminuye | Disminuye | Incrementa | Aumenta |
| Disminución de la Inflación | Aumenta | Aumenta | Desciende | Desciende |
| Caída del salario mínimo | Disminuye | Neutro o Disminuye | Incrementa | Aumenta |

Ahora bien, si el NME sumado a la crisis económica que atravesó la región permite explicar el incremento promedial de la pobreza regional, esta hipótesis nos permite avanzar poco, sobre las variaciones entre los países tanto al inicio del período como en su posterior evolución. ¿Porqué países como Uruguay, Chile y Costa Rica lograron niveles relativamente altos de desarrollo social al cerrarse la década del setenta en tanto México y Brasil con similares y mas altos niveles de desarrollo económico corrieron mucho peor suerte?

c. Pobreza, modelos de desarrollo y régimen político.

Consideremos entonces este segundo problema con mayor detenimiento. En 1970 para la región la correlación entre PBI per-cápita y pobreza arrojaba un R cuadrado de .59. Tal relación no es en ciencias sociales un hallazgo menor, pero deja una parte de la varianza de nuestra variable dependiente sin explicar. Si contáramos con datos adecuados para trabajar con regresiones múltiples, sería posible agregar variables que contribuyan a incrementar la varianza explicada. Tal no es el caso. Contamos sin embargo con la posibilidad de agrupar nuestros casos de acuerdo a su posición y distancia respecto a la curva de regresión. Sintéticamente los países pueden presentar una situación de equilibrio, de déficit social o de superávit social. Una vez agrupados los países de esta manera

podemos preguntarnos si existen algunas características políticas, sociales o económicas de estos países que covaríen en forma consistente con la posición de déficit, equilibrio o superávit social.

Lo que el gráfico 3 muestra es que existen tres países con una clara situación de superávit social: Chile, Uruguay y Costa Rica. En situación de relativo ajuste a la curva pueden identificarse tres países: Argentina, Colombia y México (en ese orden). Finalmente, con una clara situación de déficit social se encuentran, Brasil, Perú, Honduras, y Venezuela. ¿Existen factores variables que permitan explicar estos diferentes agrupamientos?.

Para responder a este problema, debemos establecer un marco primario de análisis. A partir de 1930 y con diverso grado de profundidad la región modificó su modelo de desarrollo desde uno orientado primariamente a la exportación de productos primarios e importación de bienes de consumo, a lo que se conoció más tardíamente como el modelo sustitutivo de importaciones. A partir de 1970 este modelo a su vez dio paso - también a diferentes ritmos, al nuevo modelo exportador al que hemos hecho referencia a lo largo de este trabajo. Por lo tanto es entre 1930 y 1970 que, a grandes pinceladas, buscaremos factores explicativos para las situaciones de déficit, superávit o equilibrio de nuestros casos en 1970.

Un primer elemento a considerar refiere a la intensidad y extensión con que los diferentes países desarrollaron sus modelos sustitutivos de importaciones, lo cuál es consistente con la primera hipótesis planteada referida a modelos de crecimiento y matrices distributivas. Existen una serie de elementos teóricos que apoyarían esta hipótesis. La lógica de este argumento se apoya en la noción de que allí donde el modelo sustitutivo de importaciones fue más lejos la distribución de los beneficios del crecimiento fue más igualitaria. Donde este modelo fue más lejos podemos esperar un mayor desarrollo industrial orientado al consumo interno, una mayor protección del estado de las fluctuaciones y competencia internacional. Podemos también hipotetizar un mayor nivel de urbanización, un mayor grado de sindicalización y un mayor desarrollo de los servicios del estado en general. Lo que es más importante, tal vez, y consistente con lo que la crítica neoliberal señala, estos

modelos se apoyaron fiscalmente en una redistribución desde la elites agrarias exportadoras hacia la industria protegida y hacia las arcas estatales. Más allá de debatir los méritos “económicos” de este modelo, resulta claro que dicha redistribución debiera poseer un efecto -aunque sea marginal, progresivo. Por más promisorio que tal hipótesis parezca, su performance para nuestros casos es solo parcialmente satisfactoria. Hacia 1970 los países que más lejos habían llegado en el modelo eran Argentina, Chile, México, Brasil, Uruguay y en menor medida Venezuela. La intensidad y extensión del desarrollo del MSI parece adecuarse correctamente a los casos de Uruguay y en menor medida Chile y Argentina, pero se encuentra con problemas al enfrentarse al caso de México y muy especialmente al de Brasil y Venezuela. Uno podría afirmar que no debe pedirse tanta precisión a la capacidad predictiva de esta gruesa hipótesis, y defenderla señalando que al menos predice en forma adecuada que todos estos países presentan situaciones de superávit o equilibrio social con tan sólo dos casos desviados - Brasil (levemente) y Venezuela (claramente). Asimismo, prácticamente todos los casos de déficit social, son casos de bajo desarrollo del MSI. Esta hipótesis se encuentra con un problema serio en el caso de Costa Rica. En este país el modelo sustitutivo de importaciones fue comparativamente débil, sin embargo presenta al mayor superávit social luego de Uruguay.

Una crítica y especificación que se le puede realizar a esta hipótesis es que asume que el modelo de desarrollo (por ejemplo el MSI afecta un conjunto de variables intermedias; ie.; gasto o tamaño del estado) que a su vez afectarían en forma positiva la distribución de los beneficios del crecimiento. Ello es un problema empírico y debe ser evaluado cómo tal. Si bien existe evidencia parcial sobre los efectos del NME como hemos expuesto en el punto anterior, ello es más discutible para el MSI. Una posible aproximación parcial a este problema buscaría evaluar si la relación entre las variables intermedias - o alguna de ellas -, y nuestra variable dependiente se verifica empíricamente. La respuesta, en lo que refiere al problema del tamaño del estado¹⁰ es un enfático no. Chile en 1970 presenta niveles de recaudación y gasto como porcentaje del PBI relativamente altos (entre 19%-30%

del PBI), lo cual apoyaría la hipótesis. Sin embargo tanto o más altos son los niveles de Perú y Venezuela (entre 17%-30%); dos países en situación de déficit social. Niveles medio de gasto como los de Costa Rica y Uruguay (13-16%) presentan situación claras de superávit social. Por su parte los niveles de gasto y recaudación para Argentina son particularmente bajos (7-10%) en tanto es un caso de equilibrio. Honduras presenta niveles medios (12-15%) con un claro déficit social. Una posible respuesta a este problema puede encontrarse en el problema de las lógicas políticas que afectan el contenido distributivo de la recaudación y el gasto social. Si el sistema impositivo es particularmente regresivo y el gasto se orienta, por ejemplo, al área de defensa antes que a las áreas sociales, poco importa el tamaño de la recaudación y el gasto estatal.

Ello nos lleva de lleno al problema político como variable explicativa adicional. Un elemento central a considerar refiere a la predominancia de diferentes regímenes políticos entre 1930/40 y 1970. Ahora bien, una simple discriminación dicotómica entre regímenes políticos del tipo autoritarismo/democracia oscurece los importantes matices y variaciones que predominaron en América Latina. Proponemos en este sentido ampliar el menú clasificatorio siguiendo a algunos de los autores principales que han lidiado con este problema y que introducen variables adicionales a las de régimen en su sentido puro¹¹. Una primera distinción se vincula al problema de democracias restringidas (o de baja intensidad) versus democracias plenas o de alta incorporación. Las democracias restringidas se caracterizaron en la región por presentar (o haber presentado) obstáculos formales a la participación electoral o por sistemas políticos con dominio de partidos de elites clientelistas en sistemas bipartidistas y con acuerdos que limitaban tanto la competencia interpartidaria como la agenda temática a debatir en términos populares. La democracias plenas por

¹⁰ La información sobre recaudación y gasto estatal se encuentra en Cheibub, 1990.

¹¹ La clasificación que sigue se apoya en tres textos centrales; Cavarozzi (1994), Rueschemeyer, Stephens & Stephens (1992) y Collier & Collier (1991). Para América del Sur, con leves variaciones me apoyo en el cuadro presentado por R. S. & S. (1992); pp. 160-161. La noción de modelos populistas de incorporación, así como sus matices poseen una clara deuda con la idea de Cavarozzi de “sistemas de partidos eje” en combinación con algunos elementos debatidos por Collier & Collier.

su parte presentan un grado relativamente alto de competencia electoral, rangos ideológicos y programáticos más amplios, y un alto grado de institucionalización partidaria. Esta distinción nos permite discriminar entre democracias plenas como Uruguay, Chile y Costa Rica, de Venezuela y Colombia (democracias restringidas). Una tercera categoría para régimen político puede definirse a grosso modo como el modelo populista corporativo. Aquí se encuentran países cuyos legados históricos y políticos se encuentran en la incorporación popular a través de partidos de masas que cooptaron en forma corporativa al movimiento sindical y articularon partido, estado y corporaciones en un sistema en donde los intercambios distributivos se vincularon más a lógicas corporativo-estatales que a disputas electorales y conflictos del capital y el trabajo de tipo corporativo societal. Bajo esta categoría se encuentran Perú, Brasil, México y Argentina. Finalmente tenemos los casos de dictaduras o de débiles e inestables intentos democráticos. Aquí se agrupan casos como los de Honduras, Guatemala, Paraguay, y Nicaragua.

La capacidad predictiva de régimen entendido en este sentido es notoriamente superior a las hipótesis anteriores. En primer lugar, es la única hipótesis que predice en forma exhaustiva y excluyente los casos de superávit social (Uruguay, Costa Rica y Chile). En segunda instancia predice en forma razonable el equilibrio y déficit de los populismos corporativos. Si le sumamos a estos la fuerza y extensión incorporadora de los períodos populistas y sus correlatos organizacionales en la fuerza de trabajo permite también adelantar casos de relativo equilibrio (Argentina y México) de casos de déficit social (Perú y Brasil). En donde esta hipótesis falla es en los casos de democracias de baja intensidad. En tanto predice en forma correcta que estas no se encontrarán en situación de superávit social, no explica la importante diferencia entre Colombia y Venezuela. El caso que claramente no se ajusta aquí es Venezuela con un déficit extremo. Finalmente los casos autoritarios se ajustan a lo esperable con situación de déficit (ello es cierto para Honduras, y también para Guatemala en otros años para los que se tiene información -1980/1986).

c. Pobreza, ciclos económicos y régimen político.

Existen sin duda elementos adicionales así como contribuciones de las hipótesis anteriores que aportarían a una mejor comprensión de los fenómenos de superávit y déficit social de los países. Sin embargo importa anotar que la capacidad explicativa de régimen político, al menos en el largo plazo, es notoriamente superior a lo que cabría esperar dados los aportes recientes sobre el tema. Cabe preguntarse si este hallazgo es reproducible al aplicarlo a períodos más recientes y acotados: a saber, el período en el cual se redefine el modelo de desarrollo - entre 1970 y 1992. La pregunta es pertinente metodológica y teóricamente.

Metodológicamente, cabe esperar, que si en el largo plazo la relación existe, la misma debiera sostenerse en períodos más acotados. De no ser ello así, la relación, bien puede ser espúrea, debiendo orientarnos a la búsqueda de factores que en el largo plazo hacen covariar régimen con superávit/déficit social, pero no en el corto plazo. Teóricamente la pregunta es pertinente, por que puede argumentarse, que si bien la relación se sostiene en períodos en donde el estado jugó (y pudo jugar) un rol distributivo central (el MSI), ello no es cierto en el nuevo contexto internacional y bajo el nuevo modelo de desarrollo (el NME)¹². Para evaluar este punto, debemos considerar la evolución del déficit y superávit social de los países entre 1970 y 1992 y ver como este se vincula con tipo de régimen político.

Antes de ingresar en este punto cabe realizar dos puntualizaciones. La primera de corte metodológico advierte que el gráfico a exponerse a continuación presenta las desviaciones de la recta de regresión para todos los casos (año y país) por lo cual difiere levemente de los resultados presentados para 1970 en donde los residuos se computaron solamente para la regresión para ese año (los órdenes de rango no se modifican). La segunda aclaración es de corte teórico. Para el mejor y más sofisticado

¹² Para una discusión primaria sobre los límites a las políticas públicas en América Latina y el impacto de la internacionalización sobre las propias estructuras decisorias puede verse Ramos, 1993. para una serie de excelentes aportes que procuran avanzar un paradigma para el caso de los países industrializados véase Frieden & Rogowski (1994), Garrett (1994) y Garrett y Lange (1994).

exponente de una posición eminentemente economicista del problema de la pobreza (Morley, 1994), la evolución de la misma, se encuentra afectada no solamente por el nivel de desarrollo y el crecimiento en general, sino que debe considerarse también, la pauta cíclica del desarrollo económico. En otras palabras su argumento es que en períodos de bonanza los sectores populares recogen beneficios en menor grado que los costos que pagan en contextos de crisis o recesión. O dicho más simplemente períodos de crecimiento permiten mejorar la matriz distributiva en tanto recesiones y crisis incrementan la regresividad del sistema. Este tipo de argumento no rivaliza necesariamente con una hipótesis anclada en factores políticos. Mi crítica o argumento complementario es que si bien los ciclos económicos ayudan a explicar variaciones en la evolución de la pobreza, esta evolución se halla co-determinada y en algunos casos sobredeterminada por factores políticos. Que regímenes y que matrices de poder político administran contextos de crecimiento o crisis tendrá, de acuerdo a mi hipótesis, un efecto importante en la distribución de costos y beneficios de los ciclos económicos. En los párrafos que siguen, y en la discusión de la evidencia que se presenta a continuación buscaremos considerar y evaluar los méritos respectivos de estas hipótesis.

El gráfico cuatro presenta algunos hallazgos dignos de mención. Como se anotaba anteriormente el caso chileno es el más dramático y claro. Chile entre 1970 y 1987 presenta un deterioro radical de su performance social, lo cuál lo lleva de una situación de superávit social a una de deficit social. Entre 1987 y 1990 su deficit social se mantiene estable, para disminuir en forma importante a partir de 1990, llevándolo a una situación de equilibrio. El caso chileno se ajusta en forma inmejorable a la hipótesis que enfatiza la variable régimen político. Entre 1973 y 1985 Chile transitó por una de las dictaduras más excluyentes de la región. A partir de mediados de la década del 80, Chile ingresa en un proceso transicional con importantes componentes de liberalización y de cara a una consulta electoral plebiscitaria. A partir de 1990, Chile retorna al pleno juego democrático. Aún considerando los ciclos económicos, régimen político como variable explicativa presenta una capacidad predictiva importante. Entre 1973 y 1982 Chile atravesó por un período de importante crecimiento económico.

Este crecimiento o bien tuvo nulo impacto sobre las condiciones sociales o bien fue fagocitado por un contexto de crisis al punto de invertir la posición del país en materia de déficit y superávit social.

Uruguay también se ajusta a la hipótesis planteada aunque con variaciones notoriamente más graduales; entre 1970 y 1981 disminuye su superávit social, continúa la tendencia aunque en forma menos marcada entre 1981 y 1986 para empezar a recuperar su superávit social a partir de 1986. Entre 1973 y 1981 el país se encontraba bajo un régimen dictatorial. El período transicional se inicia entre 1980 y 1981, y el retorno a la democracia se alcanza en 1985. En este caso el problema de los ciclos económicos posee menos credibilidad aun. Entre 1973 y 1981 el crecimiento económico fue importante; sin embargo el superávit social disminuyó. Entre 1982 y 1985 el país atravesó la crisis de la deuda externa; a pesar de ello el deterioro social relativo se moderó. Finalmente entre 1985 y 1996, Uruguay ha debido enfrentar numerosas mini-recesiones y tasas de crecimiento nada espectaculares; el superávit social mantuvo durante este período una recuperación continua e importante. Tanto Chile como Uruguay muestran, en promedio, deterioros en sus performance sociales entre 1970 y 1990 aunque ello es mucho más marcado para Chile. La otra democracia plena en 1970 era Costa Rica. Este país no escapa a la tendencia al deterioro para el período, pero lo hace en forma hiper-gradualista lo cual es consistente con la ausencia de quiebres dictatoriales.

Los países de democracias restringidas presentan, asimismo, una lógica propia. Venezuela y Colombia muestran en contextos de bonanza una distribución de los beneficios progresiva, en tanto en períodos de ajuste y crisis la distribución de los costos es particularmente regresiva. Ello es consistente con sistemas de incorporación política democrática de baja intensidad. En tanto el juego electoral y las libertades formales permiten en contextos expansivos una progresiva distribución de beneficios, las elites y el sistema político son capaces de cerrar los canales políticos en lo relativo al problema distributivo en contextos recesivos o de ajuste.

Contamos con tres regímenes de legado populista que atravesaron diferentes sistemas políticos formales durante este período. En tanto México permaneció dentro del formato populista, Brasil y

Argentina conocieron experiencias dictatoriales y democráticas. El caso brasilero se desvía claramente de la hipótesis planteada. Entre 1970 y 1979 Brasil se encontraba en una dictadura, sin embargo, este país fue capaz de disminuir su déficit social en el mismo período. Al mismo tiempo luego del retorno a la democracia Brasil incrementa su déficit social. Una posible explicación para esta anomalía nos retrotrae a la hipótesis referida al desarrollo del MSI. La dictadura brasilera a diferencia de sus pares en el cono sur no aplicó la receta de reforma monetarista sino que profundizó el MSI. Debe reconocerse sin embargo que esta es una hipótesis ad-hoc para la cual carecemos de explicaciones que vinculen régimen político, políticas públicas y performance social.

Argentina, por su parte, responde mejor a una hipótesis anclada en variables de tipo político. Entre 1976 y 1982 Argentina atravesó por una de sus más represivas y sangrientas dictaduras. Entre 1970 y 1980 este país se mueve desde una situación de equilibrio con tendencia al superávit social a una clara situación de equilibrio cercana a cero. Con la apertura democrática y aún lidiando con su legado populista y con una profunda crisis económica sobre fines de los ochenta Argentina logra retornar a sus niveles históricos de superávit social. Ello no significa que la pobreza no aumentó; cabe aclarar una vez más. Implica, si, afirmar, que en términos comparativos a la región la relación entre nivel económico y desarrollo social no se deterioró.

México es tal vez el caso prototípico de corporativismo administrando el fin de un modelo de desarrollo y la transición a un nuevo modelo de acumulación. Este país pasa de una situación de equilibrio social a déficit social, con un claro deterioro entre 1970 y 1989, y una leve (muy leve) mejora en contexto de bonanza entre 1989 y 1992.

Régimen político parece, pues, ser un importante criterio para entender las variaciones en términos de déficit y superávit social para aquellos países que en 1970 pueden ser considerados como democracias plenas. Ello es consistente. Régimen tendrá un impacto más claro, allí donde la democracia avanza en forma real sobre el problema distributivo, sea ello en un contexto de bonanza económica o en un contexto recesivo. El cierre de los canales democráticos, tendrá en tales casos, un

fuerte impacto regresivo. La distribución de costos y beneficios no puede entenderse sin tomar en consideración los ciclos económicos para los casos de democracias restringidas o de baja intensidad. Allí, los ciclos económicos interactúan con régimen político, permitiendo progresividad en contextos de crecimiento pero imponiendo regresividad en contextos de crisis y ajuste. Finalmente los regímenes populistas, cuyo ejemplo más claro y puro es México, presenta una continua distribución regresiva de los costos transicionales y de los beneficios del crecimiento, aunque lo hacen en forma más gradualista que los regímenes dictatoriales.

En suma régimen político, en el sentido amplio aquí discutido, es relevante no sólo en el largo plazo y bajo el período sustitutivo de importaciones, sino también en el corto y mediano plazo, en un contexto transicional en materia de modelos de desarrollo, y una vez colocados en el nuevo modelo de crecimiento.

d. Reabriendo la agenda.

El dilema entre sistema político y performance económica ha constituido una vieja tradición de las ciencias sociales y ha adquirido nuevos ímpetus en la última década y media. La relación entre crecimiento económico y mejoras sociales ha sido también un tópico reiterado del análisis social y ha estado en el centro del debate desde la década del setenta. El primer debate persiste abierto. El segundo parece encontrarse cerrado. El crecimiento económico favorece la mejora del bienestar de los sectores populares. Creemos haber sugerido, aunque tentativamente, la necesidad de, aún aceptando los elementos de verdad de dicho enunciado, incursionar en hipótesis complementarias, correctivas y adicionales. De entre ellas algunas de las más prometedoras refieren al impacto de los modelos de desarrollo sobre las matrices distributivas nacionales y a la forma en que sistema y variables políticas especifican la relación entre crecimiento económico y desarrollo social. Tal fue la tarea central de esta sección. La tarea fue necesariamente tentativa y acotada. Los hallazgos son sin embargo promisorios. Un sinnúmero de preguntas quedan abiertas y deberán ser tratadas en el futuro.

¿Existe un *trade-off* entre crecimiento y redistribución? Si así fuere el rol de las variables políticas en especificar la relación entre crecimiento económico y pobreza, debe ser evaluado frente al rol que el sistema político posee en enlentecer dicho crecimiento económico. Imaginemos que en cinco años un país disminuye su pobreza en un 20% en tanto otro lo hace en 10%. Supongamos ahora que el 20% del primer país se deriva de un 30% de mejora en ingreso total nacional menos un 10% de incremento en la regresividad de la matriz distributiva. Supongamos que el segundo país recibe un 5% de la mejora por crecimiento económico y el 5% restante debido a una mayor progresividad en su distribución del ingreso. Aceptemos, con ello, que las diferentes combinaciones responden a la influencia de diferentes formatos de agregación política (i.e. autoritario el primero, democrático el segundo) que afectan la distribución de los beneficios del crecimiento. Ahora bien si estas variables políticas también son la causa de las diferentes tasas de crecimiento económico, la deseabilidad y lecciones a considerar, para un mejor desarrollo social se vuelven menos claras que lo que mi documento sugiere.

¿Las variables políticas especifican en direccionalidad consistente la distribución de los beneficios sociales del desarrollo económico? Considérese que hemos trabajado detalladamente solo con el indicador de pobreza medida por ingresos. Una mera revisión de la evolución de la mortalidad infantil en el continente muestra hallazgos peculiares. En tanto Chile deteriora su performance social en materia de pobreza durante el período autoritario, es el país modelo en materia de mejora en indicadores relativos a mortalidad infantil y esperanza de vida al nacer. Se puede apelar para explicar esta anomalía a las inversiones pasadas en infraestructura y salud. Sin embargo las tasas de inversión pasadas de otros países resultaron iguales o más altas, sin el efecto retardado positivo de la magnitud del caso chileno. Otra explicación complementaria diferencia entre áreas blandas y duras del desarrollo social. Aquellas áreas que lidian directamente con la distribución de beneficios monetarios son más duras y se encuentran más claramente determinadas por el acceso o no de los sectores populares a las pujas distributivas. Aquellas áreas que refieren más a servicios e infraestructura, con

costos redistributivos más bajos, y efectos claros, son más blandas políticamente y se relacionan más a las capacidades burocráticas de implementación de los estados (Katzman y Gerstenfeld; 1990). Las variables políticas que especifican una y otra dimensión social del desarrollo son pues diferentes; incorporación política en un caso, capacidades administrativas y burocráticas en el segundo.

Bibliografía

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1993); *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL

----- (1994); *Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe 1993*. Santiago de Chile: CEPAL.

Banting, Keith (1994); "Social Policy Challenges in a Global Society". Paper presentado en *Social policy in a Global Society-Canada-Latin America Workshop*. Ottawa.

Berry, Albert (1992); "Distribution of Income and Poverty in Latin America: Recent Trends and Challenges for the 1990s" en (eds.) Ritter, Cameron & Pollock; *Latin America to the Year 2000*; pp. 67-80. New York/London: Praeger.

Frieden, Jeffrey A. & Rogowski, Ronald (1994); "The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview". Mimeo. Los Angeles: University of California.

Garrett, Geoffrey (1994); "Capital Mobility, Trade and the Domestic Politics of Economic Policy". Stanford University, Mimeo. Forthcoming in *International Organization*.

Garrett, Geoffrey & Lange, Peter (1994); "Internationalization, Institutions and Political Change". Stanford and Duke University. Mimeo.

Haggard, Stephan & Kaufman, Robert R. eds. (1992); *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press.

Held, David ed. (1991); *Political Theory Today*. Stanford: Stanford University Press.

Heilbroner, Robert (1992); *Twenty First Century Capitalism*. Ontario: Anansi Press.

Kahler, Miles (1992); "External Influence, Conditionality, and the Politics of Adjustment" in Haggard & Kaufman op.cit., pgs. 89-136.

Kinkaid, Douglas, A & Portes Alejandro (1994); *Sociology and Development in the 1990s: Critical Challenges and Empirical Trends* en *Comparative National Development. Society and Economy in the New Global Order*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press.

O'Donnell, Guillermo (1992); "On the State and some conceptual problems". Notre Dame University, Mimeo.

Perez, Andrés (1993); "Territory, History and the Nation State in the process of Globalization"; Mimeo, University of Western Ontario.

Robertson, Roland (1992); *Globalization. Social Theory and Modern Culture*. London/Newbury Park/New Delhi: Sage Publications.

Rueschemeyer, D; Huber Stephens, E. & Stephens, J. D. (1992); *Capitalist Development & Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

Stallings, Barbara (1992); "International Influence in Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform" in Haggard & Kaufman op.cit., pgs. 41-88.