

¿HACIA UNA NUEVA RECONFIGURACIÓN ENTRE
EL ESTADO, EL MERCADO Y LA SOCIEDAD?
LECCIONES DE AMÉRICA LATINA Y EUROPA
*Towards a New Reconfiguration between the State, the Market
and the Company? Lessons from Latin America and Europe*

Klaus BODEMER*

Fecha de recepción: julio del 2010

Fecha de aceptación y versión final: octubre del 2010

RESUMEN: El debate sobre el Estado y el mercado y su relacionamiento mutuo fue siempre vinculado, tanto en Europa, como en América Latina, a la discusión sobre las estrategias de desarrollo. El autor hace un balance crítico de este debate desde el comienzo del siglo veinte hasta nuestros días. En la segunda parte se discute las experiencias del Estado Benefactor, la variante europea del capitalismo moderno, sus éxitos y crisis, y sus lecturas para América Latina para, finalmente, preguntarse por el lugar de la cohesión social en las relaciones europeo-latinoamericanas.

Palabras clave: Estado y mercado, Estado Benefactor, cohesión social, capital social, Washington Consensus, Post-Washington Consensus.

ABSTRACT: The debate over the state and the market and their mutual relationship has always been linked, both in Europe and Latin America, with the discussion on development strategies. The author makes a critical assessment of this debate from the early twentieth century till today. The second part discusses the experiences of the welfare state, the European variant of modern capitalism, its successes and crises and their readings for Latin America to finally question the place of social cohesion in the European-Latin American relations.

Keywords: state and market, welfare state, social cohesion, social capital, Washington Consensus, Post-Washington Consensus.

I. INTRODUCCIÓN

El debate sobre el Estado y el mercado y su relacionamiento mutuo fue siempre vinculado muy estrechamente a la discusión sobre las estrategias de desarrollo, tanto en Europa, como en América Latina. Tanto el Estado, como el mercado no son categorías abstractas, cajas cerradas, o fines en si mismo, sino instrumentos para responder por medio de sus actores a demandas de la sociedad. Lo hacen en la realidad por aquellos actores que en su nombre actúan: en el caso del Estado el gobierno, la administración o los proveedores de servicios, sean esos estatales o, semi-estatales, en el ámbito del mercado: los actores económicos, como empresas y bancos.

* Prof. Dr. Klaus Bodemer – *Senior Fellow* del GIGA Instituto de Estudios Latinoamericano, Hamburgo, Presidente de CEISAL en los años 2007-2010.

De esta primera observación se puede concluir que, para obtener respuestas serias (y cerca de la realidad) sobre la interacción entre Estado y mercado, debemos incluir un tercer actor, una tercera categoría: la sociedad, referente central tanto para el Estado, como el mercado. Con respecto al primero, la sociedad, sus miembros se articulan como ciudadanos, con derechos y obligaciones, en cuanto al mercado, como consumidores. Objeto de nuestras reflexiones es, por lo tanto, explícita o latentemente – la relación triangular entre el Estado, el mercado y los ciudadanos – en la terminología de Adam Przeworski – entre el príncipe y los agentes (colectivos y particulares) (Przeworski 1998).

El Estado debe responder a las demandas de los ciudadanos en primer lugar en el área del bienestar y de seguridad con servicios públicos tanto materiales (en el área del trabajo, de la salud, vivienda y educación), como simbólicos (oferta de canales de participación y control), adquiriendo de esta manera legitimidad.

II. ESTADO Y MERCADO EN AMÉRICA LATINA UN BALANCE

Vista en una perspectiva histórica, la discusión sobre el Estado como *change agent* y su relación con el mercado atravesó ciclos y coyunturas que acompañaron a las distintas fluctuaciones políticas, económicas y sociales, siguiendo en cierto sentido un movimiento pendular.

Al Estado de orientación hacia afuera, el modelo exportador, muy exitoso desde la década de los ochenta del siglo XIX hasta los años veinte del siglo XX, siguió, como reacción al la gran crisis de 1929 y sus impactos económicos y políticos desastrosos (la gran depresión y recesión internacional, el auge del nazismo, la Segunda Guerra Mundial) desde finales de los años 40. hasta los años 50/60 la estrategia ICI (Industrialización por Substitución de Importaciones). De acuerdo con una concepción de inspiración keynesiana que fue elaborada por la CEPAL a partir de finales de la década de 1940, se le atribuían al Estado importantes funciones en el marco de una estrategia nacional de industrialización, concretamente las funciones de planificación, inversión y acumulación de capital.

Durante la década de los 60., este modelo y el consenso keynesiano en el cual se basaba entraron en una crisis de múltiples dimensiones: de crecimiento, de endeudamiento, de productividad y, finalmente, en una crisis del Estado y la sociedad en general. La manifestación más visible de esta crisis fue la sobrecarga de las instancias estatales con tareas que no podían cumplir, precios excesivos para productos incapaces de sostenerse frente a la competencia internacional, empresas de mentalidad subvencionista, corrupción, clientelismo, retraso tecnológico y el déficit creciente del presupuesto público, que por lo general, fue financiado por medio de estrategias inflacionarias. El resultado de todo esto fueron sociedades bloqueadas económica y políticamente, instituciones ineficientes, regímenes políticos populistas y un empresariado rentista (Paramio, 1991: 9).

El debate sobre el desarrollo y en ello, del rol del Estado y del mercado, fue marcado en los años 60. por un discurso más bien paralelo al discurso desarrollista “oficial” (y alienado por eso): la teoría o – mejor dicho – las teorías de dependencia. Ellos se comprendieron como conceptos alternativos de desarrollo a aquellos, los cuales, a pesar de sus matices diferentes, fueron enfocados en las teorías de modernización. Los nuevos conocimientos, resultantes de las teorías de la dependencia no encontraron, sin embargo, mucho eco en la ingeniería política de desarrollo, ni en América Latina, ni en los países industriales. Más visibles fueron los efectos de las ideas dependentistas, por otro lado, en los diferentes niveles de estructuración y negociación del sistema internacional a partir del avance de la organización de los países del Tercer Mundo, que se inició hacia mediados de los años sesenta (UNCTAD, Movimiento de países no alineados, el Grupo de los 77 y la OPEC). De ese modo se colocaron en la agenda nuevos temas, como la demanda de un nuevo orden económico internacional. Tanto la auto-organización del Tercer Mundo como la constitución de un frente contra el Norte desarrollado se apoyaban en una fundamentación que respondía a los postulados de las teorías de la dependencia, como puede desprenderse de la utilización de los conceptos de *self-reliance* (colectiva), “disociación”, “desarrollo autocentrado” y “cooperación Sur-Sur”, entre otros (Senghaas, 1977).

En los años setenta se rompió definitivamente el pacto keynesiano como resultado de una compleja combinación de factores internos y externos. La revolución de las expectativas crecientes, dos crisis energéticas, la *stagflation* y el endeudamiento que les siguieron superaron la capacidad administrativa y económica de las instancias estatales. La estrategia de la CEPAL se volvió blanco de las críticas tanto de la derecha como de la izquierda. Los pensadores marxistas señalaban la falta de radicalidad de la estrategia substitutiva, lo que en su opinión era responsable de que, contra los objetivos declarados, la situación de dependencia permaneciera sin modificarse. Desde el campo neoliberal se reprochaba el intervencionismo excesivo, el estrangulamiento de la iniciativa privada y la “alocación irracional de recursos”. De acuerdo con los críticos conservadores, la CEPAL era el caballo de Troya de la izquierda (Zimmerling 1986: 36).

En tanto que los críticos de izquierda sólo podían presentar como puntos de referencia real los ejemplos de Salvador Allende en Chile y de Velasco Alvarado en Perú, las posiciones de los liberales y monetaristas, que se inspiraban en las políticas de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, fueron ganando cada vez más adeptos en América Latina, especialmente en el Cono Sur.

El resultado de este proceso fue la conformación de un nuevo paradigma neoliberal, que se basaba en cuatro principios básicos (Ibarra, 1990: 73):

- el fortalecimiento del mercado como único mecanismo apropiado para la alocación de recursos;
- el convencimiento de que en el periodo de la substitución de importa-

ciones, el Estado había sido inflado en forma desmesurada y que su mantenimiento sobrecargaba excesivamente a la economía, de lo cual se deducía la necesidad de reducirlo y limitar sus intervenciones para preservar su autonomía frente a las demandas de diversos grupos (cuya satisfacción era considerada meramente utópica), y evitar así una crisis de legitimidad;

- la defensa del principio de la igualdad de oportunidades frente al objetivo (ilusorio) de la igualdad económica y social que amenazaba la libertad; y
- la priorización de la estabilidad de los precios, el equilibrio fiscal y la apertura al mercado internacional como objetivos principales de la política económica.

Una versión ortodoxa y simplificada de esta concepción encontró acogida en los programas de ajuste del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial que los regímenes militares de la década del setenta impusieron a sus países. En la práctica, sin embargo, se produjeron en muchos casos contradicciones flagrantes entre el discurso neoliberal y medidas efectivas claramente intervencionistas. La privatización de las empresas públicas y la reducción de personal de la administración estatal fue continuada en forma consecuente por los gobiernos posteriores.

Luego del retiro de los militares a los cuarteles, los gobiernos democráticos siguieron aplicando los programas de ajuste de sus predecesores. Los funcionarios del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, y sus adherentes en América Latina no se cansaban de predicar que las políticas de ajuste deberían comenzar y terminar en el Estado, al cual se le atribuyeron todos los males. Su reducción a las funciones mínimas clásicas de mantener el derecho y el orden fue considerada como la condición para la formación de un nuevo orden. La liberalización y la apertura exterior fueron implementadas en parte a través de programas de choque, y en parte por medio de estrategias gradualistas, todas ellas con el objetivo declarado de lograr una rápida integración al mercado mundial. A nivel instrumental, la atención de los neoliberales se concentró en tres variables: el déficit fiscal (que en gran parte se debía a la estatización de las deudas externas que se produjo a comienzos de los años ochenta), la privatización y la desregulación. De acuerdo con los ortodoxos, sólo la reducción de los gastos públicos permitiría obtener los recursos necesarios para cumplir con el servicio de la deuda y reposicionar a las economías latinoamericanas en los mercados financieros internacionales, todo esto en años de recesión y aumento del endeudamiento.

Con tales recetas, las consecuencias negativas para el sector productivo y el desarrollo social fueron inevitables. Las medidas implementadas apuntaban exclusivamente al aumento de la eficiencia y la competitividad por medio de la liberación de los mercados, la reducción de costos y el refuerzo de los incentivos para la formación de capital y las inversiones privadas. Fuera de ese radio de percepción que-

daban, en cambio, tareas estatales tan fundamentales como la formación del sector público y la redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Ya en la fase del pleno auge de recetas neoliberales y programas de ajuste se produjo en Europa y Estados Unidos como reacción a las consecuencias del *Thatcherismo* y las *Reagonomics* un cambio de paradigma que, con cierto retraso temporal, también irradió hacia América Latina. En los Estados Unidos, en vistas del doble déficit (del presupuesto y la balanza comercial), el atraso del sector educativo, el agotamiento de las finanzas comunales, la anticuada infraestructura industrial y de transportes, el aumento del consumo de drogas y de la criminalidad y el deterioro ambiental, comenzaron a surgir en el campo de las ciencias sociales y económicas (véase Arthur 1988; Shleifer 1989; Stiglitz 1988) voces que demandaban el reforzamiento de la acción estatal. Una serie de publicaciones con títulos tan programáticos como *On the Autonomy of the Democratic State* de Eric A. Nordlinger (1981) y *Bringing the State back in* de Peter B. Evans et al (1985) generaron un debate que en general se caracterizó por dejar atrás la falsa dicotomía del Estado versus el mercado y colocó en primer plano la cuestión de la autonomía (relativa) del Estado y de su acción.

El cambio de paradigma que se verificaba en el Norte ya en tiempos de plena marcha del neoliberalismo y monetarismo en la política económica, apenas fue registrado en América Latina. Esto se explica por el *time lag* habitual que caracteriza la recepción de los paradigmas del Norte al Sur del Río Grande, pero sobre todo por el contexto regional, que era profundamente diferente. A partir de mediados de la década de los ochenta, la cuestión central para América Latina fue cómo enfrentar las consecuencias económicas, políticas y sociales de las políticas neoliberales de ajuste, que habían transformado esos años en una “década perdida” tanto en lo económico como en lo social. Con el retroceso del PBI, el empeoramiento de los términos de intercambio, el aumento exponencial de la deuda interna y externa, la suba de los intereses, la disminución de las importaciones y las inversiones extranjeras a consecuencia de la crisis mexicana (1994-1995), de la asiática (1997) y de la rusa (1998), se aceleró el proceso de marginalización e informalización que se había iniciado en América Latina en los años setenta. La crisis, descrita ahora con la nueva categoría de “deuda social”, y la forma en que se distribuyeron sus costos constituían en sí mismas un nuevo obstáculo para el desarrollo de la región.

Las diferentes facetas de la “deuda social” fueron el elemento que más impulso dio al cuestionamiento de las ideas neoliberales y el Estado minimalista. El servicio puntual de la deuda no había conducido a la reactivación de los flujos de crédito que habían prometido los neoliberales. A pesar de la implementación rigurosa de los programas de ajuste, no se produjo el esperado aumento de las inversiones internas y externas, ni el retorno del capital depositado en las cuentas en el exterior. Contra lo pronosticado, el Estado tampoco había recuperado su autonomía sino que, al contrario, había sido mediatizado y privatizado a consecuencia de las medidas de desregulación, transformándose al mismo tiempo en la víctima de una lucha distri-

butiva en la cual las elites políticas, los empresarios, los sindicatos y otro actores sociales con capacidad de presión hicieron todo lo posible por traspasar los costos del ajuste a los sectores menos organizados y, finalmente, al propio Estado. La brecha entre los pocos ricos –muchos de ellos nuevos ricos– y la mayoría de la población que vivía en la pobreza se profundizó en forma dramática con el retroceso de los salarios reales, el aumento de la desocupación y la subocupación, y el colapso de los sistemas de seguridad social. En general, resultaron debilitados el Estado, la sociedad y la economía, con excepción del sector exportador y algunos segmentos del sector financiero.

Sin embargo, a pesar de que el fracaso del *quick fix approach* neoliberal ya era evidente a fines de los años ochenta, esta estrategia recibió un espaldarazo oficial con el llamado Consenso de Washington en 1990, en el cual las instituciones de *Bretton Woods* y los gobiernos latinoamericanos reafirmaron una vez más el credo neoliberal: la liberalización de los mercados, el libre movimiento de capitales, la privatización, la desregulación y la estabilidad macroeconómica.

La evolución económica de la primera mitad de los años noventa pareció dar la razón a los firmantes. Las economías latinoamericanas crecieron, las inversiones directas fluyeron y los acreedores internacionales recuperaron la confianza. Pero con la crisis del peso en México a fines de 1994, y aún más con las crisis financieras de Asia (1997), Rusia (1998) y Brasil (1999), la tendencia se invirtió y la región cayó en una recesión de la que empezó a recuperarse sólo en 2003.

Al mismo tiempo, en la década del noventa se produjo otra vuelta de péndulo en el debate, en forma de un redescubrimiento del Estado como agente del desarrollo, que tuvo su punto de partida no tanto en los efectos negativos de las políticas neoliberales sino más bien en la incapacidad de los sostenedores del liberalismo de mercado radical para explicar el éxito de los países del Este Asiático. Como expuso claramente el informe del Banco Mundial titulado *The East Asian Miracle* (1993) los gobiernos de esa región no habían sido en absoluto minimalistas. Este informe fue el primer signo de distanciamiento de la institución con respecto a sus concepciones anteriores. Tres años más tarde, el informe titulado *The State in a Changing World* (World Bank, 1997) hacía aún más evidente la ruptura con la idea del Estado minimalista, anunciando la revisión del Consenso de Washington.

Desde el punto de vista teórico, la nueva orientación que iba imponiéndose en los medios científicos y políticos se apoyaba en el neo-estructuralismo, tomaba distancia de la superficialidad y cortoplacismo de las recetas neoliberales y cuestionaba su capacidad para dar una respuesta constructiva a los desequilibrios de las economías latinoamericanas. La nueva corriente apuntaba a una estrategia doble. A diferencia del Estado de desarrollo, que buscaba fomentar la sustitución de importaciones, la infraestructura y los servicios sociales –sobre todo salud y educación–, el nuevo Estado modernizador debería concentrarse en sus funciones fundamentales, es decir asegurar el orden jurídico, el ordenamiento económico y financiero, y los servicios primarios, y transferir a otras instancias, como ONGs, empresas, *public-*

private-partnership, etc., todas las otras tareas que pudieran ser realizadas por éstas en forma más eficiente y rápida y a mayor satisfacción de los ciudadanos. Como consecuencia práctica de este enfoque que, bajo el lema de la “eficiencia”, parte del supuesto que el sector privado – mercantil o no mercantil – tiene ventajas comparativas respecto del sector público, la mayoría de los países latinoamericanos han adoptado la lógica del mercado para la provisión de los servicios públicos, de manera incluso más profundo que aquellos países en los que se originó este enfoque.

En general, en los años noventa se gestó un nuevo pragmatismo, que tomó distancia tanto del intervencionismo estatal irrestricto como del *laissez faire* ilimitado del neoliberalismo. Se reconoció así, por un lado, que se requiere una combinación pragmática de ambos tipos de regulación –la que deriva del mercado y la que proviene de las instancias públicas – y, por otro, que el anti-estatismo puede ser el peor enemigo de la eficiencia tanto del sector estatal como del privado. Este “nuevo pragmatismo” tiene, sin embargo, su precio. Como Nuria Curil Grau ha destacado recién, la aplicación de los enfoques de mercado al sector público puede llevar a la sobrevaloración de las mediciones y al formalismo con el efecto que la atención se desplaza de los fines a los medios.

En este contexto merecen ser mencionados los aportes provenientes de la Nueva Economía Institucional (NEI) y de la teoría de sistemas. La primera intenta responder la cuestión de qué influencia tienen los acuerdos institucionales y el comportamiento de los individuos en la dinámica social. El supuesto general de la NEI es que la conducta de los individuos es resultado de sus intereses oportunistas y de las estructuras institucionales en que se insertan. Al considerar las preferencias individuales como estables y constantes, la NEI asume que la conducta de los individuos puede ser pronosticada con algún grado de probabilidad a partir de los incentivos institucionales (positivos o negativos) que se establecen. Por lo tanto, el análisis de las estructuras institucionales se constituye en un referente básico para entender cómo el entorno institucional incide en el desarrollo económico. Los protagonistas introducen mecanismos de mercado dentro del Estado y recomiendan crear una estructura de incentivos a los proveedores de servicios públicos que implique un incremento del poder directo de los clientes sobre ellos. Se trata, en concreto, de desarrollar un nuevo marco de relaciones entre los responsables de la formulación de políticas, los proveedores de servicios y los clientes.

Con respecto a América Latina, la NEI se ha interesado en determinar los prerequisites institucionales básicos para impulsar el desarrollo económico y social de la región que puedan ser implementados a través de reformas de “segunda generación”. A este grupo de reformas pertenecen los Programas de Modernización del Sector Público del Banco Mundial, y también los programas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para las reformas institucionales (BID 2004) la profundización del proceso democrático (Inter-American Development Bank 2006) y la rehabilitación de la política (BID 2003).

El reconocimiento de que la racionalidad del mercado no puede regular todas las áreas de la sociedad y que éste también requiere cierta regulación condujo a la formulación del llamado Post-Washington Consensus, que califica a la modernización y la eficiencia del Estado y a la integración social como cuestiones de relevancia fundamental para el desarrollo de la economía y la productividad, estilizándolas incluso como nuevo modelo (World Bank 2000 y 2001). La nueva programática revisó la ortodoxia del Banco Mundial y del FMI en cuatro puntos centrales:

- como reacción al no llegar el efecto *trickle down* del mercado en las economías latinoamericanas - el ejemplo más reciente fue Argentina a finales del año 2001 – el nuevo lema fue el “crecimiento justo” bajo el cual se avisaron medidas específicas para la capacitación de capas sociales desfavorecidas y microcréditos para medianas y pequeñas empresas y el sector informal;
- la experiencia reciente ha enseñado que, a pesar de la globalización económica, ni es de esperar una convergencia de todas las sociedades al modelo anglosajón del capitalismo, ni existe una relación unívoca entre los mercados e instituciones extraeconómicas del *management* de conflictos, de integración y participación. Programas de reforma eficaces deben reconocer la diversidad institucional, el margen de variaciones de las sociedades y las convenciones locales, porque de ellos depende la capacidad de adaptación de las economías latinoamericanas a las condiciones del mercado mundial;
- se ve la democracia como (pre)condición del crecimiento económico y no más como su variable dependiente. Programas de reforma complejas exigen la activización de la gente. La participación de la sociedad civil es tan importante como la *expertise* tecnocrática. Finalmente,
- las instituciones políticas ganan una nueva valoración. Los fracasos de las transformaciones post-soviéticas, en las cuales el retraso del Estado de la sociedad (*state desertion*) o sea su privatización (*state capture*) han provocado una profunda desintegración, han desacreditado el concepto del Estado minimalista. Sin embargo, la revaloración del Estado en el informe del Banco Mundial del año 1997 no es el del Estado desarrollista autoritario de los viejos tiempos, sino más bien una institución reformada que coopera con el sector privado (Public Private Partnership, PPP), ofrece acceso a los ciudadanos y consulta a las ONGs. (Müller, 2002: 126 y ss.). Como vimos más arriba, los supuestos teóricos subyacentes son aquellos de la NEI – con sus méritos y deficiencias.

Este llamado Post-Washington Consensus es una de las propuestas más populares y discutidas en la actualidad. En el marco del debate científico es considerado, por una parte, como el comienzo de una nueva época que deja atrás al neoliberalis-

mo (Gilbert/Vines, 2000) Por otro lado se subraya que continúa basándose en la lógica económica neoliberal y que por lo tanto debe ser interpretado como un neoliberalismo modificado que podría denominarse “liberalismo inclusivo” (Craig/Porter, 2003) o “liberalismo social” (Burchardt, 2003).

A pesar de la crítica al Consenso de Washington en amplios ámbitos políticos y académicos, algunos de los representantes del *Consenso* se mantuvieron fieles a sus viejas posiciones y atribuyen los fracasos constatados hasta el momento a la escasa o deficiente implementación del paradigma neoliberal, aconsejando profundizar aún más el ajuste estructural. Además proponen complementar las medidas del *Consenso de Washington* con una segunda generación de reformas, esto es con reformas sociales, jurídicas, financieras y educativas. Esta posición ha sido denominada *Consenso de Washington Plus* y está documentada en la obra colectiva “After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America”, compilado por Pedro Pablo Kuczynski y John Williamson (2003).

A pesar del hecho, que la autocrítica de Williamson y Kuczynski significa un paso hacia adelante, el tomo es bastante heterogéneo en su profundidad, está sesgado hacia la literatura más complaciente u omite referencias muy relevantes. Así, Ricardo Ffrench-Davis menciona cuatro tópicos que se omiten en el texto “¿Cómo es” – Ffrench Davis se pregunta – “que a pesar de las reformas “amigables” con el mercado y con los empresarios, las inversiones productivas han sido tan bajas en el período 1990-2002?” Además,

- las reformas aplicadas se han asociado a macroprecios, como las tasas de interés y tipos de cambio, notablemente inestables y “desalineados”, con niveles inconsistentes con la tendencia de la economía real;
- el tema del relacionamiento entre crecimiento y equidad tampoco es abordado suficientemente, finalmente y
- el supuesto de la versión neoliberal del *Consenso* que, una vez hechas las reformas surgiría espontáneamente el desarrollo productivo, es un error comprobado históricamente. Para completar una política macroeconómica eficiente de verdad, se requiere, como Ffrench Davis destaca con toda razón, adoptar resueltamente un conjunto de políticas mesoeconómicas productivas (Ffrench Davis, 2003: 197 y ss.).

Existe también un grupo de propuestas latinoamericanas que, en vista de la pérdida de legitimación del paradigma neoliberal, van ganando cada vez mayor importancia: el nuevo cepalismo. Se llama cepalismo al conjunto de las recomendaciones de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL). Hasta la década del setenta, el cepalismo influyó en forma considerable la política económica de los países latinoamericanos (Thiery, 1991; Zimmerling, 1986). Pero esa influencia se redujo luego ante el avance del neoliberalismo. Desde finales de los años 90, se ha producido una revaloración de estas concepciones, conocidas como el nuevo cepalismo (Ocampo, 1998). Esta corriente se apoya en el

neo-estructuralismo y parte de la idea de que las fórmulas maniqueas de la importación substitutiva versus la orientación a la exportación, la planificación estatal versus la libertad del mercado, y la promoción agraria versus la promoción industrial constituyen dicotomías falsas. Por otro lado, considera que en América Latina sólo será posible lograr un desarrollo económico consolidado y sustentable por medio de un aumento de la productividad, el cual, por su parte, no puede asegurarse sólo en base al desarrollo tecnológico y al capital sino que tiene como prerrequisito fundamental el equilibrio social. Esto implica la necesidad de abandonar la estrategia competitiva basada en la política de bajos salarios. En su lugar se propone una política de equilibrio social para reducir la disparidad de ingresos y la exclusión. De todo esto se deriva la siguiente estrategia: el mercado interno y las reformas sociales son el punto a partir del cual es posible fomentar la integración al mercado mundial. Para aumentar la legitimidad del Estado, la promoción de la democracia se convierte en garantía de un desarrollo económico sólido. Además el nuevo cepalismo no ve en el mercado mundial un punto de referencia neutral sino un área de acción política. Por eso reclama una reforzada presencia de los países latinoamericanos en las instituciones internacionales (Ocampo, 2001) La estrategia presupone entre otras cosas una política estructural, social y de trabajo activa y un fortalecimiento de la demanda, con lo cual se distancia claramente de las iniciativas orientadas a la oferta del Consenso de Washington plus y del Post-consenso de Washington.

Como consecuencia de la crisis actual que va mucho más allá del sector financiero, el rol del Estado como actor y gestor de la crisis es cada vez más importante. Está obligado a ayudar con sumas gigantescas para salvar a los bancos insolventes y aquellas empresas, que por su tamaño y la cantidad de sus empleados son de interés nacional. La consecuencia de este *quick fix-approach*, dictado por las circunstancias actuales, consideraciones de una política de ordenamiento (en alemán: Ordnungspolitik) son reemplazados por ad hoc *crisis management*. Las medidas de salvaje corren el riesgo, premiar la mala gestión de aquellas empresas que disponen de suficientes empleados, nutrir una mentalidad de consumo, también en el área del *management*. El Estado, en tiempos anteriores condenado y hecho responsable por todo lo malo en la economía podría ser idolatrado (y abusado) como – siempre disponible – salvador. (Steinbrück, Süddeutsche Zeitung, 30/31 de mayo 2009)

Frente a este cortoplacismo merece ser recordado el concepto de y la experiencia práctica con el capitalismo rhenano (Albert, 1985) o – en otras siglas – del Estado Benefactor (EB) como variante europea del capitalismo moderno.

III. EL ESTADO BENEFADOR EN EUROPA – SU ÉXITO Y SU CRISIS

Ya en la mitad de los años 80, el sociólogo francés, Michel Albert, ha publicado un libro con el título *Capitalismo contra Capitalismo*, en el cual diferencia entre tres tipos de capitalismo: el capitalismo anglosajón, representado en primer lugar por los Estados Unidos e Inglaterra; el capitalismo japonés y el capitalismo rhenano

de la mayoría de los países europeos (Albert 1985), discutido también bajo la sigla del Estado Benefactor (EB). Este último ha funcionado en Europa más de tres décadas después de la Segunda Guerra Mundial, pero se encuentra hoy en una fase de adaptación a un entorno cambiante. El EB describe, en pocas palabras, todas aquellas acciones estatales y de la sociedad que apuntan:

- satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos;
- a garantizar su participación en la sociedad y la política; y finalmente;
- a fortalecer la cohesión social, la paz social y la estabilidad política.

La combinación de los objetivos, instrumentos y estrategias para alcanzarlos varía de un caso a otro. El EB se basa en la convicción que, sin un Estado social no existiera la economía de mercado, porque el actuar empresarial exige que grandes riesgos como accidentes y enfermedades estén extraídos del ámbito empresarial y bajo la responsabilidad del Estado (Norbert Blüm, en: *Süddeutsche Zeitung*, 30/31 de mayo 2009). Sin embargo, este sistema fue estrechamente vinculado en la realidad con un crecimiento estable. Las reformas neoliberales y grandes crisis económicas exigieron, por otro lado, desde los años 70 en adelante cada vez más recortes presupuestales con el resultado que los ciudadanos fueron cada vez más responsables por su protección social.

Después de dos crisis energéticas, el agotamiento del modelo fordista de industrialización y los efectos negativos de la globalización, la agenda social ha vuelto al centro del debate político europeo sobre el futuro del Estado benefactor en primer lugar por los temores a los efectos de la globalización, visibles en procesos de deslocalización, flexibilización de los mercados de trabajo, inmigración descontrolada, etc. Asimismo, en la propuesta de la Comisión Europea para una nueva política de cooperación al desarrollo, la cohesión social y la lucha contra la desigualdad son uno de los seis ejes de acción alrededor de los cuales se concentrarán sus intervenciones en los próximos años. Instrumentos válidos al respecto son el Fondo de Cohesión y los Fondos Estructurales.

Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) disponen de una variedad de estados de bienestar. La tipología más influyente es la de Esping-Andersen (1990). El distingue tres tipos:

- el modelo liberal anglosajón (en Inglaterra y EE.UU.) que incluye un grado relativamente modesto de regulación en el mercado de trabajo, combina un nivel relativamente pequeño de prestaciones del Estado en los sistemas de seguro social con evaluaciones amplias de las necesidades individuales. El seguro social es restringido casi exclusivamente a la protección contra la pobreza mientras demandas más allá de eso son cosa del mercado;
- el modelo universalista y social-demócrata de los países nórdicos. Este modelo incluye sistemas de seguro que están primordialmente financia-

dos por los impuestos. El objetivo de la lucha contra la pobreza es en este caso vinculado con aquel del seguro del estándar de vida. El alto rango del objetivo de la integración en el mercado de trabajo combina amplios derechos de seguro social con obligaciones de participación en el mercado de trabajo;

- el estado benefactor conservador o continental europeo. El combina, como el modelo escandinavo, un nivel alto de préstamo por parte del estado y del mantenimiento del estándar de vida con el objetivo de evitar la caída en una situación de pobreza. El núcleo del seguro social son sistemas de seguro basados en los ingresos de trabajo y los aportes individuales para el seguro social. El mercado de trabajo está regulado en gran parte por el Estado y el partneriado capital – trabajo.

El tema central en el debate sobre la reestructuración del EB es hoy la pregunta, si y en qué grado la variante nórdico o continental europeo tiene un futuro bajo las condiciones de la globalización y, en tiempos recientes, de la burbuja especulativa y mercados financieros no-regulados y sus consecuencias económicas, sociales y políticas. La globalización ha llevado para todos los EB, arriba mencionados, procesos de adaptación „hacia abajo“, provocando la necesidad de re-organizar, en primer lugar, a los sistemas del seguro social. Esta presión hacia una reforma profunda, sin embargo, no significa, que los EB en Europa en sus diferentes variantes no tienen una perspectiva de sobrevivencia, como algunos críticos suponen. Esta capacidad de sobrevivencia fue subrayada por algunos estudios empíricos que han puesto su atención, en primer lugar, en instituciones y políticas que tienden a quitar ciertas áreas del mercado (o a arreglarlas fuera de éste) y organizarlas políticamente. Áreas prioritarias en este sentido son el seguro social, la política social estatal y la política fiscal.

Las diferentes variantes del *welfare regime* están relacionadas con diferentes variantes del capitalismo.

En general se puede decir que Europa está hoy más lejos que nunca de un modelo único de *welfare regime*; al contrario: con cada ampliación de la UE aumenta la cantidad de variantes. Sin embargo, a pesar de la diferenciación institucional, existe un denominador común: la conciencia de que la justicia social y el equilibrio social son factores que pueden favorecer el crecimiento económico y no son un mero factor de costo, y viceversa, es decir, que el desarrollo debe favorecer la cohesión social. Es sobre todo este último punto donde el modelo anglosajón se diferencia de todos los otros modelos: Inglaterra y EE.UU. son aquellos dos países donde los indicadores de cohesión social son bastante más bajos que en los otros *welfare regimes*. Eso significa que estos países quieren, aparentemente, tomar una ruta diferente a la de los demás países desarrollados. Este fenómeno merece ser tomado también en cuenta en el diálogo europeo-latinoamericano y en la cooperación descentralizada entre ambas regiones.

Un estudio comparativo reciente sobre seis casos de estados de bienestar en Europa – Suecia, Dinamarca, Holanda, Inglaterra, Francia y Alemania, puesto en marcha por el Centro de Ciencia (*Wissenschaftszentrum*) en Berlín, ha modificado este cuadro (Merkel et al., 2005). El punto de partida de la investigación es el sorprendente hecho de que de los 13 países, gobernados en 1999 por gobiernos socialdemócratas (de un total de 15 países), gobernaron en 2005 sólo cuatro: *New Labour* en Inglaterra, el SAP en Suecia, el PSOE en España y el SPD en Alemania. De eso fenómeno surge la pregunta: ¿Por qué los socialdemócratas han perdido en pocos años tanto terreno? Para responder, el estudio diferencia entre ciertos vertientes socialdemócratas, diferenciando entre una socialdemocracia liberal (*New Labour*, al comienzo, desde 1997 un modelo anglo-social; con restricciones: Holanda), una modernizante - los casos de Suecia y Dinamarca - y una más bien tradicional - los casos de Francia y Alemania.

Los autores destacan que casi todos los gobiernos socialdemócratas se refirieron al concepto (más bien difuso) del “tercer vía”, pero sus caminos fueron muy diferentes:

- el objetivo central del modelo liberal es la inclusión en el mercado laboral (por presión económica o incentivos en el área de impuestos), no la seguridad económica y la igualdad en los resultados. En los áreas económicas y sociopolíticas predominan mecanismos de mercado. Esta política fue exitosa, en primer lugar, en el ámbito fiscal y del empleo. La cara negativa de este camino es la creciente desigualdad del ingreso;
- los países más exitosos fueron aquellos con una socialdemocracia modernizante, es decir, Suecia y Dinamarca (consolidación del presupuesto por una política de gastos, temporalmente restrictiva; una política de mercado de trabajo activante con un amplio catálogo de deberes e incentivos; una política de calificación; altos impuestos para financiar los gastos en educación y seguro social; bajos impuestos de capital y del sector empresarial). Se han mantenido los objetivos socialdemócratas y modernizado los instrumentos de la política;
- el modelo menos exitoso fue irónicamente aquel tradicional, representado por la SPD en Alemania y el Partido Socialista en Francia, que mantuvieron de manera más riguroso los objetivos socialdemócratas. Estos dos países fracasaron casi en todas las áreas. Ambos gobiernos no tenían el coraje implementar mayores reformas (en Alemania en primer lugar en el mercado laboral; en Francia respecto al sistema de pensiones).

Esbozando los matices de las variantes del EB en Europa, los autores del estudio citado se preguntan, finalmente: ¿desde qué punto de vista se puede hablar de un único modelo social europeo – a pesar sus variantes concretas? Su respuesta es que, a pesar de las diferencias, referidas muy brevemente en la sección anterior, po-

demos decir que, por lo menos a nivel conceptual, existe un modelo social europeo en el cual la diferencia esencial con los países anglosajones consiste en el seguimiento y la implementación de la cohesión social, tematizado en el marco del modelo social europeo, como está reconocido tanto en los tratados de la Unión Europea como en los comunicados del Consejo Europeo como un elemento importante del proceso europeo de integración. Este modelo se distingue de los otros modelos por el hecho de que la cohesión social no es sólo un objetivo en sí mismo sino también un medio para el desarrollo económico y que este desarrollo económico debe a su vez asegurar la base material del modelo social europeo. Esta “instrumentalización” es en cierto sentido y, metafóricamente hablando, el “seguro de vida” del modelo social europeo (Bodemer, 2008). Para posibilitar su supervivencia es necesario enfrentarlo con los requerimientos de la competitividad.

Esa lectura vale también para América Latina. El paradigma que se está desarrollando hoy no corresponde a un estado benefactor que atiende una clientela en gran parte pasiva, sino a una sociedad benefactora basada en ciudadanos activos, los cuales pueden ser activados por parte del Estado en el caso necesario y que, en última instancia, sin embargo, son alimentados por él.

IV. LA CUESTIÓN DE LA COHESIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO DE LAS RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS

Como ejemplo del EB europeo muestra, uno de los prerrequisitos de un desarrollo exitoso y duradero y de un triángulo equilibrado entre el Estado, el mercado y la sociedad es la cohesión social. Por eso, este tema ha ganado, no por casualidad, en los años recientes una amplia atención, tanto en Europa, como en América Latina y la cooperación birregional (Bodemer, 2008). El camino a recorrer hacia una verdadera estrategia en esta materia es largo, y el logro de consensos no es fácil y eso, no en última instancia, por el hecho de que, a pesar del gran interés por esta temática, el contenido de la cohesión social carece de un perfil claro. Muchos políticos que se refieren al término, lo utilizan como sinónimo de políticas sociales. Otros lo reducen a la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Parece evidente, además, que las situaciones en Europa y América Latina varían mucho al respecto pero que existen, por el otro, suficientes puntos de contacto para debatir sobre experiencias y lecturas para responder de manera constructiva a los desafíos.

En Europa, la situación de la cohesión es ambivalente. Por un lado, las sociedades europeas disponen de un grado excepcional de igualdad e integración. Los ciudadanos de todos los países y todas las capas sociales comparten, además, la convicción que la justicia social es uno de los valores fundamentales en una sociedad democrática - moderna. Por el otro lado, los Estados europeos se ven enfrentados en los años recientes con la experiencia de una creciente desigualdad de ingresos, amplios bolsones de pobreza y grandes disparidades sociales. Los ingresos de los 27 miembros son hoy más desiguales que en EE.UU. y casi tan desigual como en Chi-

na. El 20% de los más pobres de la población gana, según los cálculos de Michael Dauderstädt, sólo el 4,5% del PBI. Eso es relativamente menos que los 20% más pobres en India (8,1%) o EE.UU (5,1%) y sólo un poco más que en China (4,3%) (Dauderstädt, 2007: 1). En el espacio europeo, los principales desafíos son las reformas económicas que promueven el crecimiento y el empleo frente a los desafíos de la globalización.

El reto primordial para Europa es el de garantizar el mantenimiento de la cohesión social también en los años venideros. Eso incluye, entre otras cosas, la protección de sus pueblos por sistemas de protección social bien elaborados en un entorno caracterizado por un crecimiento, cada vez más pobre, la desocupación estructural y el cambio demográfico. Además, la preocupación por la cohesión social va en Europa de la mano con la nueva experiencia de construcción supranacional de la UE.

En América Latina, el principal desafío es hacer frente a la pobreza, la exclusión y la desigualdad de ingresos, de acceso a los activos productivos, a la educación, la salud y al crédito, así como al crecimiento espectacular de la economía informal. La cohesión social pone de relieve la crisis de un modelo de economías y sociedad que salen de las políticas de modernización en un contexto, caracterizado por la globalización, democracias electorales, severos programas de ajuste y una creciente desigualdad.

Frente a esta situación en ambas regiones, el punto de partida de nuestras reflexiones es la convicción que la cohesión social no es pensable sin la existencia de una base mínima de capital social.

Partiendo de la convicción que Europa con sus diferentes regímenes del Estado social puede aportar mucho, tanto en lo teórico como en la práctica, a sus socios latinoamericanos en este debate, vamos a sacar, en un tercer paso, posibles lecturas y “puntos de contacto” para un diálogo fructífero entre Europa y América Latina. A pesar del hecho de que existen en Europa variantes muy diversas de regímenes de bienestar, notamos un elemento común: la conciencia que la justicia social y el equilibrio social benefician (o pueden beneficiar) al crecimiento y no son simples factores de costos y que, al revés, el desarrollo económico también favorece el equilibrio social. El modelo social europeo describe, entonces, el conjunto de acciones estatales y de la sociedad civil que apuntan a: a) satisfacer las necesidades materiales, b) garantizar la participación de los ciudadanos y c) fortalecer la cohesión social. El modelo social europeo se distingue de otros modelos por el hecho que la cohesión social no es sólo un objetivo en sí, sino también un medio para alcanzar el crecimiento económico. Por su parte, este crecimiento económico asegura la base material del modelo social europeo. Frente a este estado de cosas es sorprendente que la UE no propague más activamente sus propias experiencias para responder de esta manera a una demanda fuerte por parte de los latinoamericanos.

Mientras la UE ha introducido, unilateralmente, condiciones vinculadas a la cohesión social en el nuevo régimen del Sistema de Preferencias Generalizadas

(SPG), muchos latinoamericanos argumentan que sin una apertura plena de los mercados del Norte, sobre todo del mercado agrario, las economías latinoamericanas no pueden crecer y sin crecer, no pueden avanzar en la agenda social. Existe un serio peligro de que uno de los temas prioritarios de la agenda birregional termine siendo marginado como resultado de este tipo de acciones unilaterales (del lado europeo) y de proyecciones hacia afuera (por parte de los socios latinoamericanos). De todos modos, frente a la alta sensibilidad de la materia se recomienda un enfoque cauto, evitar cualquier venta de modelos y toda forma de paternalismo.

Como un reciente estudio de la CEPAL, de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y de la Secretaría General Iberoamericana ha subrayado, en la región deben fortalecerse los mecanismos de la cohesión social en su dimensión objetiva y subjetiva. Para este fin se necesita un contrato de cohesión social, partiendo de la definición de la cohesión social como “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión o exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan” (CEPAL, AECI, Secretaría General Iberoamericana, 2007: 148).

De acuerdo a las propuestas incluidas en un libro de Christian Freres y José Antonio Sanahuja que analiza la estrategia de la UE para América Latina:

[se debe] partir del reconocimiento de su esencia política y de la necesidad de soluciones profundas y de largo alcance. Se trata de contribuir a estimular cambios en comportamientos de la clase política, reformas institucionales, e incluso profundas mudanzas/cambios en la cultura ciudadana. Todo ello no se consigue en poco tiempo, sino que requiere un apoyo constante durante muchos años. Además, enlazado con el punto anterior, el papel de la cooperación europea sólo puede ser de ‘acompañamiento’ y de impulso mediante una labor de difusión y convencimiento (Freres, Sanahuja, 2006).

BIBLIOGRAFÍA

Albert, Michel (1985), *Capitalismo contra capitalismo*, São Paulo.

Banco Mundial (1993), *The East Asian Miracle*, Washington D.C.

Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID), (2003), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington D.C.

—, (2004), *The State of the State Reform in Latin America*, Washington D.C.

Bodemer, Klaus (1993), *La reforma del Estado. Más allá de la privatización*, Montevideo.

—, (2005), “Democracia y seguridad en un mundo globalizado y de riesgos. Algunas anotaciones”, en: Vidal Beltran, José María; Prats, Joan (ed.): *Gobernanza. Diálogo euro-iberoamericano*, Madrid, INAP-COLEX 2005, pp. 219-233; además en: *Quorum. Revista Iberoamericana* (Universidad de Alcalá), otoño 2005, pp. 116-139.

—, (2009), “Cohesión social, capital social y democracia - percepciones y lecturas de América Latina y Europa” en: Andrzej Dembicz (ed.): *América Latina. Interpretaciones a inicios del siglo XXI*, CESLA, Estudios y Memorias 41, Varsovia, pp. 147-160.

Burchhardt, Hans-Jürgen, (2003), Der “Post-Washington-Consensus”: Wege vom Neoliberalismus zum Sozialliberalismus”, en: Bodemer, Klaus; Nolte, Detlef; Sangmeister, Hartmut (ed.), *Jahrbuch Lateinamerika*, Frankfurt a. M., pp. 31 y ss.

CEPAL, Agencia Española de Cooperación Internacional, Secretaría General Iberoamericana, (2007), *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.

Dauderstädt, Michael, (2007), *Eine europäische Einkommenspolitik für mehr Wachstum und soziale Gerechtigkeit*, Friedrich Ebert-Stiftung direkt. Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, November.

Freres, Christian; Sanahuja, José Antonio (coord.), (2006), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Icaria Editorial, Madrid.

Esping-Andersen, Gosta, (1993), *Los tres modelos del Estado de Bienestar*, Edicions Alfons el Magnàmin, Generalitat Valenciana.

Evens, Peter B.; Rüchemeyer, D.; Skovopol, Theda, (1985): *Bringing the State Back in*, Cambridge.

Ffrench Davis, Ricardo, (2003), “La reforma de las reformas del Consenso de Washington”, en: *Foreign Affairs en Español*, vol. 3, Nro. 4, pp. 197 y ss.

Gilbert, Christopher L.; Vines, David (ed.), (1981), *The World Bank – Structure and Politics*, Cambridge.

Hanesch, Walter, (1999), „Der Sozialstaat in der Globalisierung“, en: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 49, 3 de Diciembre de 1999, pp. 3-10.

Ibarra, David, (1990), “Los acomodos de poder entre el Estado y el mercado”, en: *Revista de la CEPAL*, Nro. 42, pp. 65 y ss.

Inter-American Development Bank, (2006), *The Politics of Policies. Economic and social Progress in Latin America*, Washington D.C.

Kuczinski, Pedro-Pablo; Williamson, John, (2003), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington D.C.

Merkel, Wolfgang; Egle, Christoph; Henkes, Christian; Ostheim, Tobias; Petring, Alexander, (2005), *Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie: Regierungspolitik in Westeuropa*, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Müller, Klaus, (2002), *Globalisierung*, Bonn.

Nordlinger, Eric A., (1981), *On the Autonomy of the democratic State*, Cambridge.

Paramio, Ludolfo, (1991), *El final de un ciclo y la crisis de unos actores: América Latina ante la década de los 90*, Ponencia presentada al XV Congreso mundial de la IPSA, Buenos Aires, 21-25 de julio.

Ocampo, José Antonio, (1998), "Beyond the Washington Consensus: an ECLAC Perspective", en: *CEPAL-Review*, No. 66, Diciembre, pp. 7 y ss.

—, (2001), "A new look at the Development Agenda", en: *CEPAL-Review*, No. 74, pp. 7 y ss.

Przeworski, Adam, (1998), "Acerca del diseño del Estado: Una perspectiva principal – agente", en: *Revista Argentina de Ciencia Política*, No. 2, pp. 11-39.

Senghaas, Dieter, (1977), *Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Plädoyer für Dissoziation*, Frankfurt.

Thiery, Peter, (1991), "Entwicklungsvorstellungen in Lateinamerika. Eine Neuauflage des Cepalismo", en: Mols, Manfred; Birle, Peter (1991), *Entwicklungsdiskussion und Entwicklungspraxis in Lateinamerika, Südostasien und Indien*, Munich, Hamburgo, pp. 5 y ss.

The World Bank, (1997), *The State in a Changing World*, Washington D.C.

—, (2000), "Attacking Poverty", *World Bank Report 2000/01*, Oxford.

—, (2001), "Building Institutions for Markets". *World Development Report 2002*, Oxford.

Zimmerling, Ruth, (1986), "Die ursprüngliche CEPAL-Doktrin", en: *Zeitschrift für Lateinamerika*, No. 30/31, Viena, pp. 27 y ss.