

La reforma neoliberal del Estado. Temores para el continente

Vial-S., Alejandro

Alejandro Vial S.: Sociólogo chileno, docente del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile.

Para nadie es un misterio que el modelo neoliberal de desarrollo experimenta hoy una fuerza extraordinaria que lo despliega sin contrapeso por todo el planeta. Asistimos a un éxito tal de la lógica de coste/beneficio monetario, que ésta se presenta como algo fuera de la historia, o dicho de otro modo, como la forma definitiva de desarrollo económico y social. El hecho de que se encuentre sometido a un entredicho grave la propuesta socialdemócrata del Estado de Bienestar por un lado, sumado a la derrota estrepitosa de los socialismos reales por el otro lado, parece indicar que el único modelo viable se refiere al neoliberalismo.

Desde luego, hace bastante tiempo que no se escuchan nuevamente aquellas románticas proposiciones sobre cooperativas, empresas autogestionarias o economías con «rostro humano»; ojalá no se vuelvan a oír y se mantenga lo que sin duda alguna constituye un progreso de racionalidad: que existen leyes económicas que rigen el subsistema económico. Pero derivar de ello, como lo hacen los neoliberales, la validez de sus postulados independientemente de su contexto, o sea, cualesquiera fueren las características estructurales de una sociedad dada y el estadio histórico en el que se encuentra, supera con holgura toda aproximación científica a la realidad. La hipótesis sustentada por el neoliberalismo es, en definitiva, que la lógica de coste/beneficio monetario presenta el mayor grado de eficacia y, por ende, de racionalidad que todos los modelos de desarrollo posibles.

Lo que nuestra investigación muestra en cambio, y que este breve ensayo insinúa, es que la lógica neoliberal de coste/beneficio monetario ostenta un rotundo déficit en términos de nivel de racionalidad. En consecuencia, si el objetivo fiscal es salir de la dramática situación regional descrita más arriba y si ello demanda un fuerte

incremento de racionalidad en los Estados, la solución no parece provenir del marco neoliberal.

Es cierto que la opinión predominante es hoy día la contraria; la privatización por ejemplo se considera una verdad en sí misma, un axioma legítimo cuya validez no depende de la realidad empírica, en el sentido de que es independiente de la composición de la estructura social, del tipo de tenencia de la tierra, del grado de presencia de la racionalidad formal de la burocracia en la sociedad civil, de la estabilidad de su sistema político, del estadio industrial y financiero de la economía y, en síntesis, del sistema social en su conjunto¹.

Del mismo modo, no se repara tampoco en el hecho de que los prerequisites para que el mercado opere con eficacia suponen un umbral mínimo en la capacidad para demandar bienes, más allá del cual no se accede a aquél. Y de hecho ese umbral mínimo no se logra en varios sectores de la población latinoamericana.

En el caso de Chile por ejemplo - donde se aplicara el modelo neoliberal más puro - , existe aproximadamente un tercio de la población que no alcanza a operar en el mercado simplemente porque su nivel de ingreso lo mantiene fuera del circuito. Por lo tanto, el indudable éxito macroeconómico del Chile actual es posible por la existencia de un país virtualmente escindido con el inmenso potencial de violencia, irracionalidad e inestabilidad en sus diversos subsistemas. Si bien el peligro a mediano y largo plazo que una realidad estructural como esa implica para cualquier modelo de desarrollo es enorme, pocos parecen tomarlo en cuenta; siguiendo una de las características más típicas de América Latina, se planifica sólo el presente inmediato sin intentar una estrategia de largo plazo. Se contentan tomando ciertos indicadores macroeconómicos que sin duda son favorables, obviando un análisis más complejo que integre por ejemplo datos de la estructura social. Sin ellos, los indicadores que puedan manejarse no están en condiciones de aprehender la situación real ni en su positividad ni menos aun en sus efectos perniciosos.

Para poder avanzar en este camino es preciso clarificar algunos de los conceptos fundamentales siendo el principal de ellos la noción de reforma del Estado. Vamos a entender por reforma del Estado la voluntad política de incrementar la racionalidad

¹No resulta para nada un dato a considerar en el análisis, el que ese modelo ya se encontraba fracasado cuando se aplica la combinación Estado de Bienestar keynesiano para salir de la gran crisis de 1929 en Europa, o que es desde ese mismo modelo que se llega al desarrollismo cepalino en América Latina. Volver entonces a una propuesta similar cuando ellos fracasan a su vez, no resulta muy estimulante.

dad en el sistema social y, por ende, de los subsistemas que lo conforman. Esto significa lo siguiente:

1. El incremento en cuestión es función del despliegue endógeno en cada subsistema; vale decir que no contribuiría al incremento de racionalidad presionar sobre un subsistema determinado con lógicas exógenas a éste.

2. El ámbito instrumental que se refiere a la reproducción económica está determinado por una lógica específica que difiere de la de los subsistemas político y cultural.

3. Si el incremento de la racionalidad es función del despliegue endógeno en los subsistemas y si ellos presentan lógicas formales diferentes, se deduce de esto que ninguno de los ámbitos debe extender su lógica particular sobre los otros para no alterar negativamente la eficacia del subsistema que es intervenido exógenamente.

4. A la diversidad de la lógica de las formas se agrega la diversidad de la lógica del contenido; esto quiere decir que la especificidad concreta de cada país y de su determinación histórico-política debe ser construida para cada situación.

5. Dado que la noción de subsistema es una categoría analítica que separa la totalidad social, el momento de la reunión de los diversos subsistemas es particularmente delicado para constituir un resultado que exprese una racionalidad del conjunto del sistema social. Si como ocurre en la lógica neoliberal se reduce el subsistema cultural y el subsistema político a la lógica de coste/beneficio monetario, no solamente se intervienen negativamente sus potencialidades endógenas, sino que además se limita al propio subsistema económico que disminuye su despliegue a mediano y largo plazo por la deficiente integración sistémica que ello produce.

Como resultado de lo anterior, sostenemos que la reforma del Estado propugnada por el neoliberalismo no cumple con los requisitos teórico-metodológicos necesarios para dar cuenta de la realidad social ni en su forma ni en su contenido. Lejos de construir una conceptualización que responda a la lógica formal de los diversos subsistemas y al carácter específico que cada uno adopta en las distintas situaciones concretas de los países regionales, copia un modelo general que reproduce la realidad para la cual fue pensado; la de los países centrales.

6. Enfatizar el nivel puramente formal de la lógica sistémica conduce, de manera irremediable, a una planificación abstracta que establece leyes generales y ajenas al

decurso de lo «real»; ello por dos motivos: a) la lógica sobre la que se ejerce violencia es negada en su movimiento endógeno; b) no se logra dar cuenta del verdadero movimiento empírico y, por lo tanto, se ignora su intensidad y direccionalidad; el ignorarlo acumula efectos perversos particularmente graves a mediano y largo plazo que explican, por ejemplo, las verdaderas hipérbolas ideológicas que están a la base de los planes de desarrollo latinoamericanos de los últimos treinta o cuarenta años.

Si bien los gobiernos muestran un claro convencimiento de que es preciso acometer reformas a sus Estados, no presentan en general el mismo interés por diseñar las políticas que cada sociedad concreta les demanda

La aplicación de leyes puramente generales sobre el nivel histórico-social impide una interacción fluida entre el imperativo del plan - cualquiera que éste sea - y el nivel histórico-causal. De ahí que el plan carezca de posibilidades flexibles que le permitan ajustarse a las señales que la propia realidad intervenida por el plan le envía constantemente. Por lo tanto, cuando fracasa, su rango de error respecto de la realidad es ya de tal magnitud que se produce su rechazo in toto con las incalculables pérdidas de todo tipo que es dable imaginar. A partir de ese rechazo extremo no es difícil imaginar el porqué se adopta un siguiente plan tan distinto al anterior.

Lo que indudablemente no se capta mediante esa estrategia es la totalidad práctica en su dicotomía de forma y contenido. Ahora bien, si la lógica general de un sistema dado se ubica en el nivel analítico-abstracto y su lógica específica (contenido) en el histórico-concreto, la reunión de forma y contenido supone un tipo de mediación que no interfiera el movimiento de ámbitos tan diversos. En síntesis, lo que supone es la reunión conceptual de forma y contenido. Sólo así se hace posible constituir una lógica multilateral de desarrollo.

En la práctica, el estrepitoso fracaso de las políticas anteriores ha ido poniendo de moda la creencia en que el mercado es la llave para solucionar el estancamiento regional, sin otra estrategia que una permisividad total frente a éste. Es motivo de preocupación comprobar que no parece acompañar a la justificada preocupación que muestra la opinión pública ante la grave situación económico-social, un esfuerzo verdaderamente serio por abordar la temática en toda la complejidad que ella presenta. Si bien los gobiernos muestran un claro convencimiento de que es preciso acometer reformas a sus Estados, no presentan en general el mismo interés por diseñar las políticas que cada sociedad concreta les demanda. La actitud de los go-

biernos no se relaciona con las importantes diferencias estructurales de los distintos países latinoamericanos ni con la gravísima situación que aqueja a la región en su conjunto; es de imaginar el costo inmenso que tendría una reforma improvisada en el marco de todos los fracasos a su haber en materia de desarrollo.

En la incapacidad mostrada por los intelectuales regionales para pensar un modelo de desarrollo más eficaz que el neoliberal, se pone de manifiesto una vez más la característica endémica de las ciencias sociales latinoamericanas: la recepción pasiva de tecno-logos para su uso y copia.

Dicha incapacidad se corresponde con aquello que a nuestro juicio constituye el síndrome unilateral que define a la región², y se materializa en el hecho de que tanto desde el punto de vista histórico como también desde un marco estrictamente lógico, la propuesta neoliberal presenta graves deficiencias para el tipo de estructura social que tiene América Latina.

A esbozar este punto nos abocaremos en las siguientes líneas de este breve ensayo.

Mercado e ideología

A mediados de la década del 70, los países centrales comienzan a captar que algo anda mal en la estrategia de su política económica al observar dos fenómenos inquietantes: el aumento paulatino de la tasa de inflación, y el declinar lento pero constante de la tasa de crecimiento, alta desde la posguerra. Como se sabe, en el marco económico keynesiano, ambas cosas no podían ocurrir de manera simultánea. Esos países, que habían adoptado la teoría de Keynes como una importante renovación de la economía neoclásica aparentemente liquidada con la crisis del año 30 por su incapacidad para sacar las economías del estado de postración en que encontraban -, y cuyo resultado había sido excelente por la vía de expandir el gasto público, se encontraron de pronto que la economía no crecía por la vía de la expansión del gasto y que, además, dicho gasto era inflacionario.

En los países latinoamericanos, la fuerza de los eslóganes tiene mucha más presencia que el análisis racional de la situación

²El síndrome unilateral se caracteriza como un límite cognitivo que impide aprehender la situación del sistema social en su aspecto de complejidad estructurada. La idea básica es que el síndrome en cuestión cristalizó en la cultura como resultado de la larga pervivencia de relaciones patrimoniales en América Latina y que persiste hasta hoy en su universo epistémico.

Si la teoría de Keynes no tenía explicación para esos fenómenos simultáneos, su política no podía ser tampoco efectiva para enfrentar el problema. Por el contrario, en la teoría neoclásica había más posibilidad de respuesta y hacia allá se encaminó la búsqueda. Sin embargo, el abandono de la macroeconomía keynesiana iba a significar el inicio del embate contra el Estado de Bienestar dada la habitual utilización de estrategias de gasto social inspiradas en la teoría de la demanda de Keynes. (Esto no significa afirmar que el Estado de Bienestar se agote y exprese enteramente en la macroeconomía keynesiana; el debate sobre este punto apenas comienza.)

A partir de ese momento la historia es conocida; hacia finales de los años 70, Gran Bretaña se lanza a una revolución neoliberal seguida un año después por los Estados Unidos. El objetivo declarado es la destrucción del Estado de Bienestar para dar un nuevo dinamismo a la expansión económica a través de «la fuerza del mercado».

Desde entonces el eslogan es muy claro y simple: el Estado es ineficiente y debe ser reemplazado por el mercado. De una parte, el debate se formula en términos tan abstractos y agregados como esto: mercado/Estado. De otra parte, se comparan resultados empíricos de empresas particulares que pretenden probar la bondad de un modelo sobre el otro³.

Desde un punto de vista metodológico es obvio - pero nadie parece querer molestarlo en decirlo - que tales niveles de análisis son espurios. Resulta incontestable la comparación de las supuestas bondades de conceptos como Estado o mercado, al igual que resultados de tal o cual empresa antes de la privatización y después de ella. Como sabe cualquier metodólogo, para que una comparación cumpla los requisitos de validez y confiabilidad en casos como los descritos, la empresa debe ser aislada en situación de experimento. Esto no es posible en la realidad cotidiana porque las variables no pueden ser controladas; de manera que los cambios de productividad, por ejemplo, pueden ser explicados por una enorme cantidad de factores post-facto. Además, una comparación efectiva requiere rangos de tiempo mayores que los empleados corrientemente. Por su parte, la comparación entre Estado/mercado, ¿a qué se refiere?, ¿qué Estado, qué mercados y en qué contexto his-

³Se dice por ejemplo lo siguiente: «En general, aunque ha habido excepciones, las empresas estatales en el transcurso de unos treinta años habían ganado fama de poca rentabilidad, poca productividad y escaso rendimiento del capital para sus propietarios, los contribuyentes» (Rhodes, funcionario del gobierno de Thatcher y ejecutor de importantes privatizaciones, p. 145). Se dice: Dado el criterio socialdemócrata sobre el gasto público, las empresas intervenidas fueron aquellas que prestaban utilidad pública, «es decir, las empresas que aterrizaron en el sector público fueron en su mayoría aquellas que, según los criterios capitalistas, no eran rentables, y ahora se quiere hacer creer que son deficitarias porque son del Estado» (Przeworski, p. 54).

tórico o sociológico? ¿Vale igual para los diversos países europeos, vale lo mismo para Latinoamérica?

Se dice por ejemplo: el Estado de Bienestar fracasó; pero, ¿cuál de todos? «El generalizar sobre el Estado de Bienestar es, por supuesto, una actividad arriesgada. Por una parte, no hay un significado preciso que pueda darse al término. Por otra, una simple vista a las estadísticas de los países de la OCDE muestra la existencia de gran variedad de características en lo que se refiere a gastos sociales, empleo y demás. ¿Cómo podemos hablar con propiedad de la situación del Estado de Bienestar en Occidente?» (Mishra, p. 56).

No obstante, la fuerza de los eslóganes tiene mucho más presencia que el análisis racional de la situación en los países latinoamericanos. La importación de tecnología envasada corre paralela con la importación de categorías analíticas: los costos los paga toda la sociedad. La política aplicada en los países del Cono Sur se fundó en la ideología del mercado autorregulado. El supuesto básico de esa ideología se extrapoló desde el tipo ideal abstracto a la realidad misma: los precios que igualan oferta y demanda son, necesariamente, precios de equilibrio. La realidad mostró lo lejos que estaban las cosas de ese supuesto⁴. El obstáculo más grave en la planificación de estrategias fundadas en la ideología es que, independientemente de la calificación técnica de los ejecutores, ellos se encuentran incapacitados para atender las indicaciones que proporciona la realidad en su integración con el plan y que permitirían mejorarlo o refutarlo, simplemente por que la ideología no es refutable por la realidad. En el caso de la aplicación neoliberal, la creencia en la bondad del mercado como un supuesto per se fue responsable de costos absolutamente innecesarios⁵.

La crisis brutal de estas economías, especialmente de la chilena, mostró el grado inaudito hasta donde ésta se había desequilibrado. Si bien es cierto que posterior-

⁴«Mas bien, los precios de equilibrio son un subconjunto de los precios que limpian dicho mercado cuando los demás mercados también están en equilibrio. Sin embargo, si los otros mercados están en desequilibrio (por ejemplo el mercado de divisas), el precio que limpia los mercados restantes (o sea, el mercado de trabajo) no es el precio de equilibrio del mercado, ya que se ha visto forzado a absorber parte del desequilibrio existente en otros mercados» (Ramos, p. 203).

⁵«La tesis ideológica neoliberal radicaba en que, mientras el gasto del sector público produciría ineficiencia y desequilibrio, el sector privado nunca se comportaría de modo desestabilizador e ineficiente. Sin embargo, el sector privado no estuvo exento de importantes ineficiencias sociales ni de una conducta desestabilizadora. Por ejemplo, las expectativas inflacionarias de los productores introdujeron al sistema de precios una rigidez que dio lugar a una recesión; la euforia colectiva de los agentes privados causó la burbuja financiera; y los vínculos entre bancos y empresas del mismo conglomerado constituyeron una fuerza desestabilizadora. Y qué decir del endeudamiento externo en que incurrió el sector privado en colaboración con bancos privados extranjeros. Los agentes privados no disponen de una visión de conjunto de la economía» (Ramos, p. 204).

mente el modelo pudo recomponerse a través de la gestión de Hernán Büchi como ministro de Hacienda, cabe reconocer que ello fue posible por obra y gracia de las armas que le dieron al modelo una oportunidad cuando había fracasado en un estallido social estrepitoso que si hizo tambalear la férrea dictadura pinochetista, habría barrido cualquier gobierno democrático.

La precaria red social unida a la débil estructura de mediaciones políticas hace sumamente peligrosa la copia inmediata de los modelos foráneos

El caso chileno confirma lo aseverado anteriormente en el sentido de la continuidad que alcanzan los programas ideológicos hasta su estallido final. Quien haya vivido las violentas jornadas de protestas en Chile durante 1983, se preguntará cómo fue posible perseverar con ese modelo neoliberal pese a la oposición masiva que presentaba.

«Yo creo que hay un entusiasmo exagerado en lo que toca a experimentos de mercado. Recordemos la experiencia de Chile de los años 70. Ahí sucedió todo lo imaginable y hoy Chile tiene el nivel de consumo de 1960, el nivel de hace un cuarto de siglo; su tasa de crecimiento es alta porque parte de un nivel muy bajo. Es básico entonces, buscar un uso más eficiente de los recursos, pero también es básico realizar esta tarea con el máximo de inteligencia y reconocer la posibilidad de encontrar problemas sociales en el proceso y, al mismo tiempo, reconocer que el radicalismo o el entusiasmo exagerado son la mejor forma de destruir esa oportunidad de largo plazo» (Dornbusch).

Resulta indispensable someter a rigurosa criba teórica los conceptos que parten de abstracciones tan agregadas como el Estado o el mercado⁶. Hay una serie de supuestos que quedan indiscutidos si se mantienen como naturaleza de las cosas, como un dato dado, ajeno a la revisión y la discusión veritativa. En este sentido y hasta el libro de David Stockman (ex director de Presupuesto de los Estados Unidos), *The Triumph of Politics*, nadie habría puesto en duda que la revolución neoliberal encabezada por Reagan había trastocado significativamente el Estado de Bienestar norteamericano. Y, sin embargo, en palabras del propio Stockman, «de la cabeza a los pies, el Estado de Bienestar está casi tan intacto como antes de Reagan»

⁶El caso coreano por ejemplo - una de las economías más exitosas del último cuarto de siglo - constituye una clara refutación a las posiciones maximalistas entre Estado o mercado. Desde un ingreso per cápita de 85 dólares en 1961 y una tasa de ahorro interno del 3% en 1986 llegó a un ingreso per cápita de 2.271 dólares y una tasa de ahorro interno del 33%. Estos resultados espectaculares se lograron con un activo papel del gobierno y una economía mixta: «En Corea el gobierno tuvo un papel dominante en la asociación entre el gobierno mismo y la iniciativa privada, y la función del gobierno ha sido mucho más que indicativa» (Choong-Duk, p. 73).

(citado por Therbon, p. 81, quien agrega: «Los defensores del libre mercado han fracasado y continúan fracasando en su intento de provocar un retroceso importante del Estado de Bienestar. Los Estados de Bienestar existentes se han desarrollado en parte, como respuesta a fallos y dificultades inherentes al mercado. En el capitalismo avanzado actual, el Estado de Bienestar se ha convertido en un escenario importante de esfuerzos y conflictos distributivos, escenario en el que alrededor de la mitad de la población obtiene sus ingresos principales. En relación con esto, los problemas de legitimidad y eficiencia son irrelevantes. Lo que importa son las relaciones de poder y las estrategias de lucha», p. 96).

En este punto se produce una diferencia tajante entre los países desarrollados y los de la América Latina. Ambas situaciones no pueden homologarse; hay una clave muy significativa para comprender ambos mundos en el hecho de que el ataque anglosajón contra el Estado de Bienestar no lograra desmantelarlo. Ello indica un grado de institucionalización formal inexistente para América Latina, en donde la arremetida contra el Estado de Bienestar desmantela barreras sociales construidas en el nivel de la subsistencia⁷.

La extremadamente precaria red social unida a la débil estructura de mediaciones políticas (inestabilidad del subsistema político), hace sumamente peligrosa la copia inmediata de los modelos foráneos; de una parte no es producto de la realidad empírica y, de otro, para implementarse debe ser aplicada de manera dogmática y autoritaria.

Referencias

*Choong-Duk, Kim, CAMBIO ESTRUCTURAL EN MEXICO Y EN EL MUNDO. - México, Fondo de Cultura Económica (FCE)/Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). 1987; Muñoz de Bustillo, Rafael -- Estrategia económica de Corea; comercio, gobierno y desarrollo económico.

*Dornbusch, Rudiger, CAMBIO ESTRUCTURAL EN MEXICO Y EL MUNDO. - México, Fondo de Cultura Económica (FCE)/Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). 1987; Muñoz de Bustillo, Rafael -- Deuda externa y perspectivas de crecimiento.

*Mishra, Ramesh, CRISIS Y FUTURO DEL ESTADO DE BIENESTAR. - Madrid, España, Alianza. 1989; El Estado de Bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá.

⁷ «En ningún país del mundo, ni siquiera en la Inglaterra de la señora Thatcher, la privatización ha sido llevada tan lejos como en el Chile de nuestros días. No sólo ha sido reducido drásticamente el sector público de la economía, sino que muchos de los servicios sociales, que en la mayoría de los países occidentales - incluyendo el propio Chile - han sido desde siempre considerados responsabilidad del gobierno, pasaron total o parcialmente al sector privado. Esto es valedero para la educación, la salud, la vivienda y especialmente, la seguridad social un área en la cual los fondos privados de pensión han reemplazado casi por completo el sistema de seguridad estatal que había existido desde los años veinte (Sigmund, p. 93).

*Przeworski, Adam, CAPITALISMO Y SOCIALDEMOCRACIA. - México, Alianza Mexicana. 1990; Privatización en el Reino Unido.

*Ramos, Joseph, POLITICA ECONOMICA NEOLIBERAL EN PAISES DEL CONO SUR DE AMERICA LATINA, 1974-1983. - México, FCE. 1989; Chile: privatización, reprivatización, hiperprivatización.

*Rhodes, John, CAMBIO ESTRUCTURAL EN MEXICO Y EL MUNDO. - México, Fondo de Cultura Económica (FCE)/Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). 1987; Los retos del Estado de Bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas del malestar y la economía política de las presiones de cambio.

*Sigmund, Paul, REVISTA ESTUDIOS SOCIALES. 62 - Santiago de Chile, Chile. 1989;

*Therbon, Goran, CRISIS Y FUTURO DEL ESTADO DE BIENESTAR. - Madrid, España, Alianza. 1989;