Globethics Repository



Estado y mercado en América Latina [State and market in Latin America]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Pérez Sáinz, Juan Pablo
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-16 21:14:02
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/217940

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista **Nueva Sociedad** Nº 221,
mayo-junio de 2009, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>**.

Estado y mercado en América Latina: una mirada desde las desigualdades

La persistente desigualdad de América Latina constituye uno de los nudos que traban su desarrollo. El artículo analiza las desigualdades de excedente, a menudo soslayadas por los estudios que suelen limitarse a analizar los ingresos, y el ámbito en el que se materializan: el mercado. A continuación se describen las diferentes acciones de redistribución emprendidas por el Estado, desde aquellas centradas en la esfera primaria, como las nacionalizaciones, hasta las que se orientan a la esfera secundaria, como las políticas sociales. El texto sostiene sin embargo que es sobre todo en la esfera primaria, mediante la generación de empleo de calidad y oportunidades para los pequeños productores, donde puede situarse una interacción virtuosa entre Estado y mercado que contribuya a enfrentar las desigualdades.

Juan Pablo Pérez Sáinz

Es ya un lugar común decir que América Latina es la región más desigual del planeta. Esto es cierto en relación con las desigualdades de ingreso ya que, en otros campos, algunas regiones son más desiguales que la nuestra[1]. No obstante, más importante aún que la magnitud es la persistencia de las desigualdades, que sugiere que estamos ante un nudo central para el desarrollo

Juan Pablo Pérez Sáinz: sociólogo e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Costa Rica, especialista en temas de mercados laborales, exclusión social y desigualdades.
Palabras claves: Estado, mercado, desigualdades, capitalismo, América Latina.
1. Luis Reygadas: *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*, Anthropos / uam, Barcelona, 2008.

de América Latina. Por esta razón es importante mirar, desde la óptica de las desigualdades, la relación entre Estado y mercado.

Como suele suceder, no existe una única mirada. Por lo tanto, se impone precisar, antes que nada, la óptica analítica que se utilizará. A ello se dedica un primer apartado, en el que se intenta plantear un conjunto de proposiciones básicas sobre lo que se denominan «desigualdades de excedente». Una vez cumplida esa tarea, será posible centrarse en el campo en el que tales desigualdades se materializan, que es justamente el mercado: para ello se analiza brevemente el momento modernizador que se denomina «globalizador», que se inició con la crisis de los 80 del siglo pasado y que no está claro si, a partir de la crisis actual, está llegando a su fin. En el tercer apartado la mirada se desplaza al Estado, para abordar sus acciones en las distintas esferas de la distribución, lo que permitirá concluir con una serie de reflexiones sobre la relación entre Estado y mercado.

Desigualdades de excedente: algunas proposiciones desde el enfoque radical

En el inicio de la reflexión sobre las desigualdades surgen, de manera ineludible, dos preguntas: ¿desigualdad de qué? y ¿desigualdad entre quiénes? El enfoque liberal, predominante en la región[2], responde: desigualdades de ingresos y desigualdades entre individuos. La primera respuesta se limita a los resultados (ingresos), sin indagar sus causas[3]; la segunda respuesta se limita a los individuos, sin considerar otras opciones.

Por el contrario, inspirándonos en la tradición radical[4], aquí proponemos otras respuestas: las relaciones de poder en los mercados (como causas de las desigualdades de ingresos); y las desigualdades no solo entre individuos, sino también entre pares de grupos categóricos (de género, etnia, territorialidad, etc.) y entre clases sociales[5]. Es decir, nuestra mirada se orienta al análisis de las desigualdades de excedente como resultado de procesos de (des)empoderamiento en los mercados, entre distintos tipos de sujetos sociales.

2. Los trabajos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM) han intentado configurar el sentido común en torno de las desigualdades en la región. Ver BID: *América Latina frente a la desigualdad. Informe 1998-1999*, BID, Washington, DC, 1999, y David De Ferranti, Guillermo E. Perry, Francisco Ferreira y Michael Walton: *Inequality in Latin America. Breaking with History?*, BM, Washington, DC, 2004.
3. Para ser justos, el enfoque predominante identifica las oportunidades y los factores que las propician o bloquean como causas.
4. Al respecto, v. el importante texto de Charles Tilly: *Durable Inequality*, University of California Press, Berkeley, 1999, que ha revitalizado la mirada radical sobre las desigualdades.
5. Este último sujeto social ha sido relegado a un segundo plano, cuando no soslayado, por el enfoque liberal.

A partir de estas reflexiones, postulamos siete proposiciones analíticas que servirán como punto de partida para reflexionar sobre la realidad latinoamericana.

En primer lugar, el análisis se limita a aquellas desigualdades que remiten a la generación y apropiación de excedente en el capitalismo. En este orden social histórico que nos concierne, el excedente se logra de dos maneras: a través de la explotación de la fuerza de trabajo asalariada y mediante el acaparamiento de oportunidades de acumulación. Es decir, el objeto de reflexión en cuanto a «desigualdades de qué» se centra en las desigualdades de excedente, con sus dos campos sociales diferenciados (explotación de trabajo asalariado y oportunidades de acumulación).

En segundo lugar, estas desigualdades se materializan en mercados, que son los ámbitos privilegiados en la estructuración y la dinámica del capitalismo. Esto supone entender el mercado, en tanto que representa un campo social, como una estructura de poder. Las desigualdades de explotación tienen lugar en el mercado de trabajo, en tanto que las desigualdades de acaparamiento de oportunidades de acumulación acaecen en otros mercados (de capitales, de seguros o de bienes y servicios).

En tercer lugar, las desigualdades de este tipo se expresan como capacidades diferenciadas de mercado de los sujetos sociales; no generan excedente, ni plusvalor ni rentas, aunque facilitan estos procesos, por lo que son necesarias para su generación y apropiación.

En cuarto lugar, hay que considerar que existen tres tipos de sujetos sociales que actúan en los mercados y, por lo tanto, configuran relaciones de poder: los individuos, cuya posición se define por las particularidades de sus trayectorias biográficas; los grupos sociales (de género, etnia, edad, nacionalidad, territorialidad, etc.), que son pares categóricos en su disputa por diferentes tipos de recursos materiales y simbólicos; y las clases sociales, definidas en base a antagonismos relacionados con la propiedad y posesión de los medios de producción. En este sentido, las desigualdades de excedente –en sus dos campos de explotación de fuerza de trabajo asalariada y acaparamiento de oportunidades de acumulación– están cruzadas por la acción de estos tres tipos de sujetos sociales. Estas dos dimensiones –campos y sujetos sociales– configurarán la matriz básica de desigualdades de excedente en el capitalismo.

En quinto lugar, estas dinámicas distintas (entre individuos, grupos de pares categóricos y clases sociales) se pueden acoplar entre sí, lo cual genera procesos de reforzamiento de las desigualdades de excedente.

En sexto lugar, las desigualdades de excedente pueden resultar «tolerables» si hay un desarrollo amplio de ciudadanía social ya que, en ese caso, las desigualdades entre los individuos se potencian en detrimento de las que existen entre los grupos que configuran pares categóricos y, sobre todo, entre las clases sociales. No obstante, el fenómeno de la ciudadanía social se sustenta en las propias dinámicas de generación y apropiación de excedente. Esto supone que sus efectos legitimadores son limitados por estar condicionados por las contradicciones de estas dinámicas. De hecho, el fenómeno de la exclusión social muestra tal límite.

Las desigualdades adquieren formas históricas cambiantes según los distintos momentos de desarrollo del capitalismo. Las desigualdades de excedente, por muy persistentes que sean, se transforman con el tiempo

Finalmente, hay que considerar que las desigualdades adquieren formas históricas cambiantes según los distintos momentos de desarrollo del capitalismo. Las desigualdades de excedente, por muy persistentes que sean, se transforman con el tiempo. De hecho, una de las principales explicaciones de la persistencia de estas desigualdades es justamente esa capacidad de transformación. Las desigualdades de excedente no son procesos esencializados y ahistóricos.

Modernización globalizada y desigualdades de excedente en América Latina

En la cuarta proposición del apartado anterior se explicó que las desigualdades de excedente, con sus dos campos, se encuentran cruzadas por los tres tipos de sujetos sociales que interactúan en los mercados (individuos, grupos de pares categóricos y clases sociales). Esto define la matriz básica de desigualdades de excedente en el capitalismo. En la última proposición se ha postulado el carácter histórico de este tipo de desigualdades. El cuadro 1 intenta sintetizar la forma que adquiere esta matriz en el momento actual, caracterizado por la modernización globalizada[6].

Comenzamos el análisis por el primer sujeto social identificado, las clases sociales. La precarización de las relaciones salariales incluye tres dimensiones: la desregulación laboral, la flexibilización de las condiciones de empleo en

6. Un análisis más extenso, que incluye la matriz correspondiente al momento de la modernización nacional previo a la crisis de los 80, se puede encontrar en J.P. Pérez Sáinz y Minor Mora Salas: «Excedente económico y persistencia de las desigualdades en América Latina. Reflexiones desde el enfoque radical» en *Revista Mexicana de Sociología* año 71 Nº 3, en prensa.

Cuadro 1

Matriz de desigualdades de excedente en el periodo de modernización globalizada

Sujetos sociales	Explotación de fuerza de trabajo	Acaparamiento de oportunidades de acumulación
Clases sociales	Precarización salarial generalizada	Vías de acceso a nichos del mercado global (autónoma, subordinada y colectiva)
Grupos de pares categóricos	Relativización de la segregación múltiple	
Individuos	Empleabilidad / Empresarialidad / Migración internacional	

las empresas y la crisis de la acción colectiva de orden laboral (el movimiento sindical). La primera de estas dimensiones supuso un importante debate en la década de 1990 entre aquellos, especialmente en el Banco Mundial (BM), que sostenían que los mercados de trabajo eran excesivamente regulados, y aquellos que, principalmente desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y a partir del estudio de las reformas laborales inducidas por las estrategias de ajuste estructural, llegaban a conclusiones opuestas. Este debate se puede zanjar señalando que, aunque las legislaciones puedan ser excesivamente reguladoras, su cumplimiento deja mucho que desear. Detrás de ello se encuentra, por un lado, la disminución de la acción del Estado (en este caso, de los Ministerios de Trabajo y, en concreto, de los sistemas de inspección del trabajo) y, por otro lado, la debilidad de los sindicatos. Es decir, lo que se produce, en la práctica, es una desregulación de facto.

En cuanto a la segunda dimensión, los diagnósticos realizados en América Latina concluyen que las estrategias flexibilizadoras tuvieron más incidencia en los países más desarrollados de la región. En general, cuando ha habido una ruptura o un debilitamiento de los pactos corporativos las empresas han tendido a imponer unilateralmente la flexibilización. Todavía predomina la flexibilización funcional y numérica sobre la salarial, aunque esta última está ganando terreno. Finalmente, el Estado actúa como un gran inductor de flexibilización, sea legislando (Argentina o Colombia) o impulsando pactos neocorporativos (México). Es decir, si bien no todo proceso de reorganización productiva genera irremediablemente precarización laboral, la flexibilización existente en América Latina sí la ha generado.

La tercera dimensión de la precarización de las relaciones salariales –la crisis de la acción colectiva y, en concreto, de los sindicatos– es generalizada. Detrás de ello se encuentra un conjunto de factores que se combinan de manera específica en cada país. Entre ellos se destaca la nueva articulación entre política y economía, que ha llevado a que la acción sindical se traslade de la arena estatal al ámbito de la empresa; las transformaciones identitarias, que escinden la identidad ciudadana de la de clase; y los cambios experimentados por la estructura ocupacional, especialmente la crisis del empleo formal, que han erosionado la base tradicional de reclutamiento sindical.

Esta última referencia permite comentar el adjetivo «generalizado» atribuido aquí a este proceso múltiple de precarización salarial. Esta generalización supone cuestionar la idea de segmentación de los mercados de trabajo entre los sectores formal e informal. Este punto es de gran importancia, ya que las desigualdades en el mercado de trabajo siguen analizándose como desigualdades entre empleo formal e informal[7]. De esta manera, se mistifican las dinámicas de desigualdad que acaecen en este mercado atribuyéndoselas a los empleados formales, que acapararían la renta salarial en detrimento de los trabajadores informales. Obviamente, en esta explicación los empresarios aparecen como testigos mudos y no como participantes de las dinámicas de desigualdad[8].

En cuanto al campo de las desigualdades por acaparamiento de oportunidades de acumulación, la apertura comercial, elemento clave de los programas de ajuste estructural, ha supuesto la desaparición de las rentas oligopólicas que algunas grandes empresas obtenían en el mercado interno protegido. Hoy las oportunidades de acumulación –y las posibles rentas– se encuentran en el mercado global, un ámbito de acumulación mucho más complejo que el del pasado. Al respecto, hay varios fenómenos importantes.

Primero, las rentas ya no se obtienen en el mercado interno sino en el global, a través de la presencia en nichos globales y el control de estos. En ese sentido, se pueden señalar al menos tres vías de inserción en el mercado global: en la primera, que denominamos autónoma, las empresas locales explotan nichos de mercado no controlados aún por las firmas globales líderes (aunque cuando la rentabilidad del nicho se vuelve atractiva, estas firmas globales, dado su

7. Los ya mencionados trabajos del BID: ob. cit. y del BM (D. de Ferranti, G.E. Perry, F. Ferreira y M. Walton: ob. cit.) son ejemplos sobre el particular.
8. Detrás de esta mistificación está, justamente, el mantenimiento de las categorías formal/informal para abordar el análisis del mercado de trabajo; categorías que han perdido su valor heurístico dado que ese corte ya no es central en el nuevo modelo de acumulación.

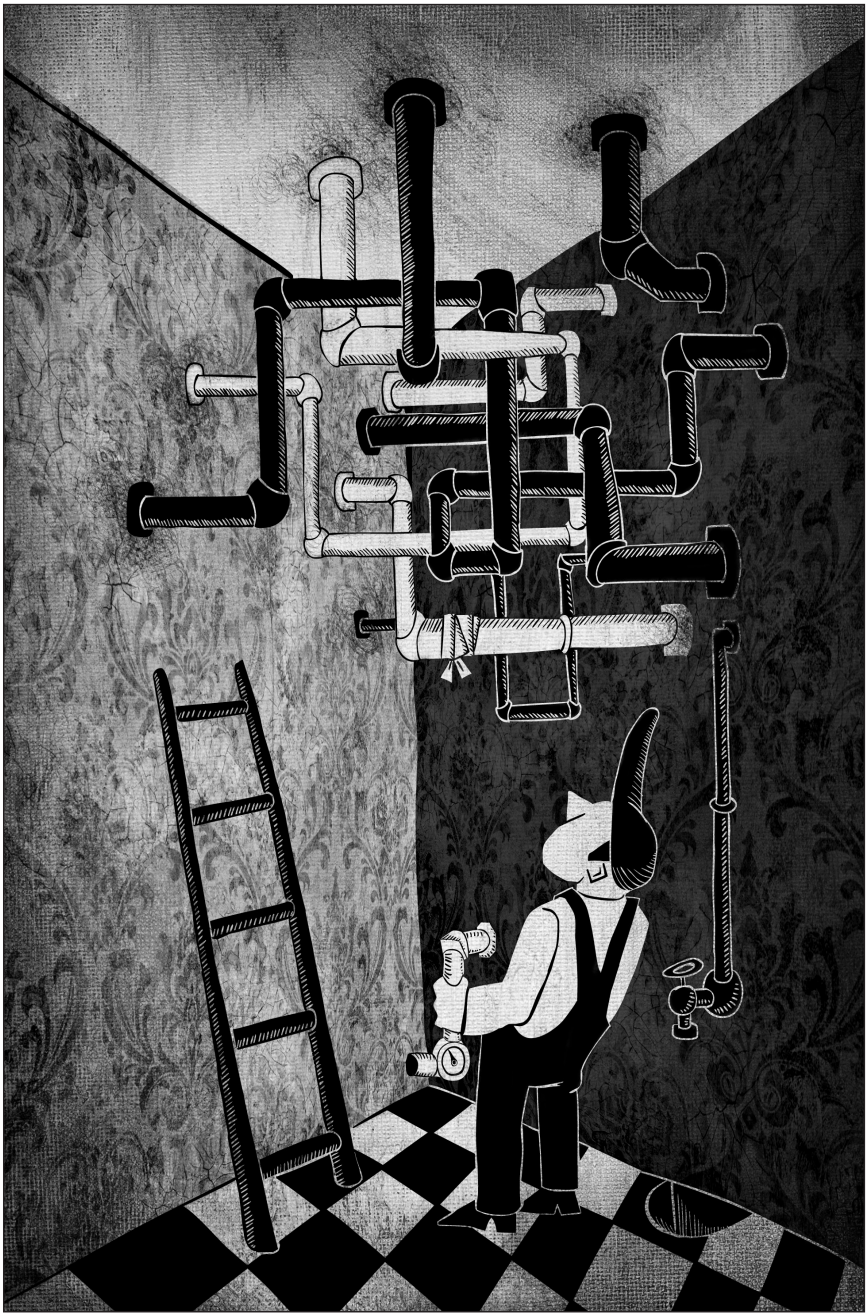
mayor poder, suelen terminar controlándolo). La segunda vía se denomina subordinada, ya que la empresa local forma parte de un encadenamiento global dirigido por una firma global líder. En esta vía, las oportunidades de acumulación de las empresas locales dependen de su ubicación en el respectivo encadenamiento (cuanto más cercana al segmento estratégico del encadenamiento, mayor es el excedente que puede captar) y del tipo de relación con la firma dominante (que puede variar desde los modelos tradicionales, con nexos de tipo vertical y jerárquico, hasta nexos de naturaleza institucionalizada y horizontal). La tercera vía de inserción en el mercado, que llamamos cooperativa, corresponde a situaciones de *clusters* de empresas de distinto tamaño enmarcadas dentro de territorios correspondientes a comunidades de vecindad. Aquí se está ante una situación distinta de las dos anteriores, ya que hay posibilidades de socializar el excedente entre las empresas si se logra movilizar dos recursos claves: las economías externas y el capital comunitario en sus distintas formas.

Segundo, la oposición ya no es, como en el pasado, entre empresas grandes y pequeñas, sino entre empresas globalizadas y no globalizadas. En este sentido, es importante enfatizar que la no inserción en la globalización conlleva la exclusión.

Tercero, la vía de la subordinación, en tanto implica la inserción en un encadenamiento global, genera otro tipo de desigualdad de acaparamiento, relacionada con la firma global que lidera tal encadenamiento. En tanto que los encadenamientos suponen relaciones jerárquicas, está en juego otro tipo de desigualdad por acaparamiento, con actores distintos y que, además, tiene lugar en una territorialidad que no es la nacional, sino la global.

Cuarto, la observación sobre la territorialidad adquiere mayor relevancia al tomar en cuenta la vía cooperativa: lo local emerge como un espacio de materialización de desigualdades, no solo de acaparamiento, sino también de explotación.

La dimensión territorial resulta también de gran importancia para la redefinición de las desigualdades en el segundo sujeto social considerado, los grupos de pares categóricos (sintetizada en la tercera fila del cuadro 1). Así, el nuevo modelo de acumulación cuestiona la territorialidad sobre la que se asentaba el modelo previo, que tenía pretensiones nacionales (aunque su ámbito era primordialmente urbano y, más en concreto, metropolitano). La globalización supone un cuestionamiento a la territorialidad nacional, tanto en términos supranacionales como locales. Esto es especialmente relevante



© Nueva Sociedad / Tomás Ives 2009

en las desigualdades de acaparamiento de oportunidades, pero también en términos de desigualdades de explotación. No solo hay mercados laborales locales con dinámicas altamente autónomas; también se ha producido una globalización del mercado de trabajo a través de la migración internacional, una problemática que abordaremos a continuación. Por consiguiente, las diferencias territoriales –básicamente, qué territorios logran globalizarse y cuáles no– juegan un papel crecientemente importante en la generación de desigualdades de pares categóricos.

Pero además hay que señalar que las desigualdades previas entre ciertos grupos de pares categóricos se han relativizado. El fenómeno de la precarización salarial genera un uso de fuerza de trabajo vulnerable, lo que implica que atributos socioculturales que en el pasado traían aparejadas dificultades de acceso al empleo formal hoy día operan de manera opuesta. Tal relativización no es sinónimo de empoderamiento de estos grupos sino una redefinición de sus modalidades de subalternidad. Tal vez el mayor cambio al respecto ha sido la feminización del empleo: si bien implica una mayor incorporación al mercado de trabajo de las mujeres, no se traduce en una mayor inclusión laboral, entendiendo este término en clave de calidad de empleo y no simplemente como acceso al trabajo remunerado.

El fenómeno de la precarización salarial genera un uso de fuerza de trabajo vulnerable, lo que implica que atributos socioculturales que en el pasado traían aparejadas dificultades de acceso al empleo formal hoy operan de manera opuesta

Pero quizás el sujeto que ha experimentado las mayores transformaciones bajo el nuevo modelo de acumulación son los individuos (cuarta fila del cuadro 1), tanto en el campo de la explotación salarial como en el del acaparamiento de oportunidades de acumulación. Esto ha dado lugar a dos fenómenos –la empleabilidad y la empresarialidad– que comparten un elemento fundamental común: el riesgo.

Se entiende aquí el riesgo como un fenómeno probabilístico que conlleva la concomitancia y el mutuo condicionamiento entre una amenaza externa y una creciente vulnerabilidad, y que puede generar como resultado el deterioro de alguna o varias de las condiciones que definen la existencia de un sujeto o población. Tanto la vulnerabilidad como la amenaza externa difieren según el campo

de desigualdad. Así, en el de explotación, la vulnerabilidad es intrínseca a la condición de asalariado. Sin embargo, la formalización del trabajo en el modelo anterior de acumulación permitió una reducción de la vulnerabilidad aunque sin por ello suponer su desaparición. La precarización generalizada actual amenaza ese estatuto y devuelve a los asalariados a su condición básica de vulnerabilidad. En el caso de la desigualdad por oportunidades de acumulación, la vulnerabilidad es la de ser un propietario sin la capacidad de adaptación necesaria para competir en el mercado global. El riesgo, en este caso, es la volatilidad que caracteriza a este mercado, que atraviesa cambios permanentes, lo cual hace que ninguna inserción esté garantizada y que haya que redefinirse de manera continua.

Ante tales situaciones, asalariados y propietarios pueden reaccionar intentando reducir la vulnerabilidad o la amenaza externa. Las posibilidades, en este segundo caso, son muy limitadas. Recordemos que los asalariados, con la crisis del movimiento sindical, han visto reducida su capacidad de respuesta colectiva. Y los propietarios locales, en tanto que empresarios, se enfrentan a un mercado de dimensiones globales en el que no ocupan un lugar importante como para poder influir en su dinámica. Por consiguiente, las respuestas suelen orientarse a intentar reducir la vulnerabilidad. Estas respuestas se expresan justamente como estrategias de empleabilidad y de empresarialidad, que constituyen acciones de reducción de vulnerabilidad desplegadas por asalariados y propietarios que buscan confrontar las amenazas externas y, por lo tanto, gestionar el riesgo al que se ven sometidos. La gestión pasa fundamentalmente por el intento de disminuir la incertidumbre, lo que supone producción de conocimiento sobre el futuro. En ese sentido, el acceso a este tipo de conocimiento y su uso constituyen la base de las desigualdades entre los individuos en el actual momento globalizador.

Pero hay un fenómeno que se ubica a caballo entre la empleabilidad y la empresarialidad: la migración internacional. Desde la perspectiva analítica de las desigualdades, este fenómeno puede entenderse como una respuesta a las expresiones más extremas tanto de desigualdad de explotación salarial como de acaparamiento de oportunidades de acumulación. Ambas desigualdades generan un excedente estructural laboral. Junto con la ausencia de ciudadanía social, que representa el principal mecanismo de legitimación de desigualdades, este excedente laboral da lugar al fenómeno de la exclusión social. La migración internacional se alimenta de ella, pero conlleva un riesgo serio, con consecuencias que pueden ser muy dramáticas, como la pérdida de la vida.

Es importante introducir dos matices al respecto. Por un lado, la emigración no está al alcance de todos, ya que supone la posesión de recursos mínimos para acceder a los circuitos migratorios. Esto implica diferencias entre quienes pueden y quienes no pueden emigrar. Normalmente, los hogares que viven en situaciones de exclusión extrema no pueden acceder a tales circuitos, y son más bien aquellos que se encuentran en situación de exclusión relativa –o quienes están incluidos pero en riesgo de caer en exclusión– los que buscan el camino de la emigración. O sea: la posibilidad de emigrar refleja desigualdades en el nivel local. Por otro lado, si la emigración resulta exitosa y se traduce en un envío de remesas, esas desigualdades locales se consolidan y se profundizan.

El Estado y las esferas de la (re)distribución

Como hemos señalado en la introducción, en este tercer apartado se plantea la acción del Estado respecto de las desigualdades, lo cual nos lleva al tema de la (re)distribución. Planteamos la existencia de tres esferas, sintetizadas en el cuadro 2, para comentar en clave de desigualdades de excedente.

Comenzamos con la esfera secundaria (cuarta columna del cuadro), ya que es el espacio más recurrente de acción del Estado respecto de las desigualdades. El hecho de que el ámbito de acción del Estado en esta esfera sean los hogares tiene dos consecuencias. La primera es que las acciones estatales, al incidir sobre la unidad de reproducción de la población por excelencia, adquieren una naturaleza compensatoria. O sea: se trata de una redistribución que busca paliar los efectos perversos generados en otros ámbitos de la sociedad[9]. La segunda es que el sujeto social a quien va dirigida en última instancia la redistribución es el individuo, aunque se utilicen filtros de atributos propios de pares categóricos tales como el género o la etnicidad. De hecho, el hogar suele visualizarse como conjunto de individuos que cooperan para su reproducción.

En esta esfera, el tipo de acciones corresponde a lo que se entiende como políticas sociales tradicionales: educación, salud, servicios básicos de la vivienda, etc. Obviamente, la forma de provisión ha dado lugar a distintas generaciones de políticas sociales. En América Latina, estas han pasado de una pretensión universalista a las experiencias de focalización de los 80, hasta llegar a las

9. No obstante, se puede argumentar que tales acciones pueden tener un carácter preventivo si se busca quebrar dinámicas de transmisión generacional de carencias, como intentan los actuales esquemas de transferencias condicionadas.

Cuadro 2

Esferas de distribución del excedente y políticas públicas

Dimensiones de la política pública	Esferas de distribución		
	Originaria	**Primaria**	**Secundaria**
Ámbito de acción	Sistema de propiedad vigente	Mercados	Hogares
Acciones	Nacionalizaciones Estatizaciones Reformas agrarias, etc.	Oportunidades para productores pequeños Desprecarización del empleo asalariado	Educación Salud Servicios básicos de la vivienda
Objetivos	Redefinición del sistema de propiedad	Empleo de calidad mínima	Acceso universal Ciudadanía social
Retos	Evitar la emergencia de nuevas desigualdades	Erradicación de rentas monopólicas y cumplimiento del contrato social	Calidad mínima y financiamiento (pacto fiscal)

actuales políticas de transferencias condicionadas. Con este tipo de políticas se trata de disminuir un conjunto amplio de desigualdades, pero no se logra afectar las desigualdades de excedente.

Su objetivo es la universalidad y, por lo tanto, la construcción de ciudadanía social. Sus logros, en el tiempo y en el espacio, han sido muy variados, lo que ha generado un amplio espectro de situaciones. Desde nuestra perspectiva, lo central es que en la base de la ciudadanía social se encuentra la vieja idea «marshalliana» de legitimar las desigualdades de excedente a partir de la conformación de una comunidad en la que todos sus miembros, individuos/ciudadanos, comparten un mismo modo de vida. O sea: el contrato social es un espacio en el que las oportunidades existen y son los individuos quienes tienen la responsabilidad de aprovecharlas.

Entre sus retos, además de alcanzar la universalidad, se encuentra la calidad en los servicios. La estratificación, que históricamente se ha concentrado en el campo de la salud, con sistemas diferenciados, se está extendiendo a otros ámbitos, como la educación. Esto significa que la igualdad que se

podría conseguir gracias a la universalidad de acceso se podría perder por la diferenciación de la calidad. El otro gran reto es la financiación. Aunque se trata de un tema muy complejo, la cuestión del pacto fiscal –un tema espinoso, casi tabú, en algunas de nuestras sociedades– resulta central. La viabilidad y sostenibilidad del contrato social depende, en gran medida, del consenso fiscal.

La esfera de la distribución originaria –sintetizada en la segunda columna del cuadro– es en cierta manera la antípoda de la secundaria. Actúa sobre la producción, sobre «lo económico», en lugar de lo reproductivo, «lo social». No tiene intenciones paliativas, sino claramente preventivas, sobre las desigualdades. Sus acciones consisten en políticas económicas básicas que redefinen la distribución de recursos productivos y, por lo tanto, el sistema de propiedad.

Es tal vez la formulación de dos interrogantes básicos sobre las desigualdades lo que permite identificar los contrastes entre las dos esferas. Así, en relación con el «desigualdades de qué», ambas difieren radicalmente. La esfera secundaria alude a las desigualdades en las condiciones de vida, mientras que la originaria se relaciona con el poder de la economía. El segundo interrogante –«desigualdades entre quiénes»– también ayuda a entender las diferencias: la esfera secundaria privilegia al individuo, mientras que la originaria supone una redefinición de grupos sociales. De ahí que el gran reto de esta esfera sea evitar la emergencia de nuevas desigualdades, puesto que se pueden generar nuevos sujetos sociales que impongan su poder acaparando el nuevo excedente. La historia nos ha mostrado que, desgraciadamente, este tipo de amenaza suele convertirse en realidad.

Pero entre estas dos esferas hay una tercera, la primaria, que es el espacio de reflexión de nuestro enfoque sobre desigualdades de excedente. Su ámbito de acción es el mercado, entendido como estructura y campo de poder. En ese sentido, a diferencia de la esfera originaria, no se quiere incidir sobre el sistema de propiedad que determina el alcance del mercado, sino sobre el funcionamiento de este. En esta esfera, las acciones tienen que ver con las desigualdades que afectan, en primer lugar, a diferentes pares categóricos, para lo cual se busca la erradicación de discriminaciones de distinto signo en los mercados. También se debería facilitar la movilidad social de individuos: para esto, el fortalecimiento tanto de la empleabilidad como de la empresarialidad –a través del conocimiento– es clave.

Sin embargo, en sociedades como las latinoamericanas las principales acciones consisten en la generación de verdaderas oportunidades de acumulación para los pequeños productores y la desprecarización del empleo asalariado. En el primer caso, esto implica mejorar las posibilidades de inserción de este tipo de productores en el mercado global, donde la vía cooperativa, ligada al desarrollo local, emerge como la más deseable, así como el impulso al desarrollo endógeno. Al respecto, la presente crisis alimentaria abre la oportunidad de una política de seguridad alimentaria basada en la constitución de un nuevo campesinado, cuya producción debería estar al resguardo de los avatares del mercado global. En cuanto a la desprecarización, hemos visto que incluye tres dimensiones: una regulación que rebase los marcos nacionales y que adquiera carácter global, para que la desregulación no siga utilizándose como factor de competitividad; una flexibilización consensuada, de modo que implique involucramiento de los trabajadores y democratización del proceso laboral; y la recuperación del poder de los trabajadores como actor colectivo.

El objetivo es la generación no solo de empleo sino de empleo de calidad, de modo que el autoempleo sea dinámico y no quede atrapado en las necesidades de subsistencia del hogar, y que el empleo asalariado no sea precario ■

El objetivo de esta esfera es la generación no solo de empleo sino de empleo de calidad, de modo que el autoempleo sea dinámico y no quede atrapado en las necesidades de subsistencia del hogar, y que el empleo asalariado no sea precario. Aquí se conjugan las políticas económicas (privilegiadas por la esfera originaria) con las políticas sociales (priorizadas por la esfera secundaria). En este sentido, se puede postular que la política social más eficaz es una buena política de generación de empleo de calidad. Sin ella, las políticas sociales nunca podrán superar su naturaleza paliativa.

Los retos, en esta esfera, son los que siempre han existido en los mercados de nuestra región. Por un lado, la erradicación de las rentas monopólicas que tienden a la exclusión de los pequeños productores. Por otro, el cumplimiento del contrato. Si se aplicaran las normativas laborales vigentes –aun cuando muchas de ellas son fruto de una correlación de fuerzas favorable al empresariado–, las desigualdades de excedente se reducirían de manera sustantiva.

Conclusiones

De lo mencionado en el último apartado no es difícil colegir que cada una de las esferas de distribución supone interacciones distintas entre Estado y mercado. En esta última sección se buscará reflexionar sobre ellas. Comenzaremos con aquellas interacciones generadas por el orden neoliberal, que implicó la primacía del mercado en todas las esferas.

En la esfera originaria, se produjo un cambio fundamental en el sistema de propiedad en relación con el que prevalecía durante el modelo previo de acumulación: el Estado perdió centralidad y se dieron importantes procesos de privatización. Procesos que, en muchos casos, constituyeron la piedra angular de la acumulación originaria bajo el nuevo modelo y que, por lo tanto, definieron nuevas desigualdades de excedente. Cuando las privatizaciones favorecieron además al capital foráneo, se produjo una desnacionalización en el control de recursos locales.

En la esfera primaria hay que destacar la incidencia de dos elementos claves de los programas de ajuste estructural. Por un lado, la liberalización del comercio, que ha redefinido profundamente el campo de las oportunidades de acumulación. Y, por otro lado, las reformas laborales –concretamente los intentos de desregulación–, que han contribuido a generalizar la precarización salarial. En este sentido, se han producido procesos significativos de redefinición de las relaciones de poder en los mercados que han hecho que los sujetos subalternos, al menos desde el punto de vista de las clases sociales, resultaran perdedores.

Primero mediante políticas de focalización, y actualmente a través de transferencias condicionadas, se pretende impactar sobre los hogares más pobres. En ambos casos es el individuo, a través del fortalecimiento de su «capital humano», el beneficiario de tales acciones

En la esfera secundaria, se ha intentado redefinir el tipo de ciudadanía social construida en torno del empleo formal en el modelo previo de acumulación. Primero mediante políticas de focalización, y actualmente a través de transferencias condicionadas, se pretende impactar sobre los hogares más pobres. En ambos casos, en especial con las actuales políticas, es el individuo, a través del fortalecimiento de su «capital humano», el beneficiario de tales

acciones, que supuestamente deberían conducir a superar la pobreza y reducir las desigualdades gracias a la generación de oportunidades reales. El Estado ha quedado supeditado a la lógica del mercado. Y aún más: el neoliberalismo defendió la idea de que la forma de provisión más eficiente de algunos de estos servicios sociales básicos es a través del mercado, proyectando la privatización hasta esta segunda esfera.

Pero el capitalismo ha entrado en crisis, y lo ha hecho a través de su mercado central en la globalización: el financiero. Esto supone que las relaciones entre Estado y mercado, tal como las estableció el orden neoliberal, no solo se encuentran en discusión, sino que están siendo modificadas en algunos países de la región, lo que a su vez implica cambios en la esfera primaria.

Estos cambios están sucediendo en países como Venezuela, Bolivia o Ecuador, entre otros[10], a través de medidas como nacionalizaciones, reformas agrarias, etc., que reconfiguran la esfera primaria. Al respecto se pueden hacer varios comentarios. En primer lugar, algunas medidas de este tipo están siendo aplicadas hoy en ciertos países desarrollados, donde se producen auténticas estatizaciones bancarias (aunque eufemísticamente se las llame de otra manera). En segundo lugar, si los grupos dominantes se resisten a redefinir las reglas de funcionamiento de la economía tomando en serio las necesidades humanas y la sostenibilidad ambiental, entonces se trata de medidas moralmente legítimas. Y en tercer término, hay que subrayar que resulta de crucial importancia la forma en que se implementan estas medidas. Esto es así por dos razones: por un lado, para que logren la interacción más virtuosa posible entre Estado y mercado de acuerdo con las especificidades de cada sociedad y, por otro, para que no propicien la emergencia de nuevos grupos de poder que acaben acaparando el nuevo excedente.

Respecto de la esfera de la distribución secundaria, lo primero a resaltar es que la historia reciente nos ha enseñado que hay ciertos bienes primarios que no pueden ser provistos por un mercado sin estrictas regulaciones, y cuya mercantilización debería incluso evitarse en algunos casos. La crisis alimentaria o las «guerras del agua», entre otros ejemplos, ofrecen suficientes argumentos al respecto.

10. Nos rehusamos a utilizar etiquetas maniqueístas como «izquierda radical», ya que a ella habría que oponerle la de «izquierda moderada». Esto, a su vez, conllevaría la oposición petulante entre «lo políticamente correcto» y lo «políticamente incorrecto». Este tipo de etiquetas no contribuyen en absoluto para entender la complejidad de nuestra región.

Por otro lado, hay que señalar que la idea de transferencias condicionadas –principal mecanismo de acción en la esfera secundaria– ha generado consenso en la región. No obstante, se pueden formular varias observaciones críticas al respecto. Primero, estos programas asumen una óptica de la pobreza que implica una concepción no relacional de las carencias de los hogares, que se definen en base a estándares fijados por expertos y no por relaciones de poder. Esto no es solo una cuestión de orden analítico ya que, al tratarse de los factores que resultan verdaderamente determinantes de las carencias extremas, condiciona las políticas a aplicar. Segundo, como se ha mencionado en el apartado previo, las dinámicas de las desigualdades en campos como la educación y la salud se están desplazando de la problemática del acceso a la de la calidad. Garantizar el acceso es necesario, pero no suficiente. Finalmente, es posible imaginar un auténtico fortalecimiento de «capital humano». Pero ¿existe el mercado donde se pueda valorizar tal «capital»? Aquí aparece de manera inequívoca el tema del poder, soslayado en los enfoques dominantes sobre la pobreza, lo que desplaza la reflexión hacia la esfera primaria.

En esta, como ya se ha argumentado, el gran desafío es que el mercado genere no solo empleo y autoempleo, sino además de calidad. Es justamente esto lo que realmente puede contribuir a valorizar el «capital humano». Esto implica crear verdaderas oportunidades de acumulación para los pequeños productores y avanzar en la desprecarización del empleo asalariado. El desarrollo histórico de la región ha demostrado la necesidad de regulación, aunque no de cualquier regulación, del mercado. Por consiguiente, la problemática de la regulación encuentra en esta esfera primaria su campo principal de aplicación.

Este rasgo diferencia la esfera primaria de la originaria. En la esfera originaria, al optarse por un cierto sistema de propiedad, se suele definir una articulación rígida entre Estado y mercado en la que la incidencia de factores ideológicos es fuerte[11]. Además, esta rigidez se proyecta hacia la esfera secundaria, determinando la autonomía del Estado en ella. Por el contrario, en la esfera primaria se puede calibrar mejor la relación entre Estado y mercado, ya que no se niega la existencia del último, pero tampoco se acepta la ausencia del primero. En este sentido, la observación de cómo evolucionan las desigualdades de excedente, en términos de procesos de (des)empoderamiento de los distintos sujetos sociales involucrados (individuos, pares categóricos y clases sociales), puede constituirse en un buen termómetro para evaluar el tenso emparejamiento entre Estado y mercado. De ahí que la mirada desde las desigualdades pueda ser útil.

11. Las disputas ideológicas están presentes en todas las esferas de la distribución. Sin embargo, es en la esfera originaria donde las posturas pueden adquirir formas extremas.