

Resico, Marcelo F.

El desafío de la institucionalidad para la inclusión social: el caso de Latinoamérica

Colloquio Annuale di Dottrina Sociale Della Chiesa, Area Internazionale di Ricerca “Caritas in Veritate”, 2014
Pontificia Università Lateranense (Italia)

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Resico, M. F. (2014). El desafío de la institucionalidad para la inclusión social : el caso de Latinoamérica [en línea]. Presentado en Colloquio Annuale di Dottrina Sociale Della Chiesa, Area Internazionale di Ricerca “Caritas in Veritate””, Pontificia Università Lateranense, Roma, Italia. Disponible en:
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/ponencias/desafio-institucionalidad-inclusion-social.pdf> [Fecha de consulta:]

**Pontificia Università Lateranense
Area Internazionale di Ricerca “Caritas in Veritate”**

**COLLOQUIO ANNUALE DI DOTTRINA SOCIALE DELLA CHIESA
26-27 novembre 2014**

El desafío de la institucionalidad para la inclusión social: el caso de Latinoamérica

Por Marcelo F. Resico (UCA)

*Los débiles desean las leyes;
los poderosos las rehúsan;
los ambiciosos las promueven para ganarse adeptos;
los nobles de alma las protegen para igualar a los poderosos con los débiles.*
Gianbattista Vico, *La Ciencia Nueva*, p130.

Estimados, es para mí un gran placer participar de este encuentro, por lo que agradezco a los organizadores la oportunidad estar aquí entre ustedes para dialogar y reflexionar juntos sobre el tema propuesto de “institucionalizar la inclusión social”.

El tema de mi ponencia es “El desafío de la institucionalidad para la inclusión social, el caso de América Latina”. Para tratar este tema mi ponencia tiene dos partes: la primera dedicada a analizar desde el punto de vista del enfoque de la Economía Social de Mercado –que es el área de especialización de mi investigación– el aporte en cuanto a las instituciones y el desarrollo del reciente libro de Acemoglu y Robinson “Por qué Fracasan los Países”. En la segunda parte recorreré brevemente el contexto de aplicación, el enfoque y los resultados de las políticas sociales en Latinoamérica, para extraer algunas enseñanzas de acuerdo a la situación presente, que resumiré a modo de conclusión.

II.

Instituciones inclusivas vs. extractivas y el enfoque de la ESM

Es interesante constatar que la ESM y el enfoque desarrollado por Acemoglu y Robinson en su obra –basado en la distinción entre instituciones extractivas e inclusivas– coinciden en diversos puntos. En primer lugar coinciden en el énfasis colocado en los factores institucionales a la hora de impulsar el crecimiento y el desarrollo económico. En la ESM este énfasis es manifiesto, por ejemplo, en el desarrollo de lo que se denomina la “constitución económica”, es decir las “reglas del juego” que se instauran en la sociedad para organizar el ámbito económico.

En segundo lugar, existe asimismo una coincidencia en cuanto a la caracterización interna de las instituciones adecuadas e inadecuadas para el desarrollo económico y social. Por ejemplo en el caso de las instituciones políticas, el requerimiento por parte de los mencionados autores de “un estado centralizado y de grupos políticos pluralistas”, es similar a la caracterización dentro de la ESM de lo que se denominó un estado “fuerte y limitado”. Es decir, de un estado lo suficientemente fuerte como para hacer prevalecer una orientación hacia el bien común, por encima de la influencia de los diversos grupos de interés, y por otro, la existencia de balances y contrapesos para que esa autoridad del estado no se utilice de manera abusiva, sino bajo el estado de derecho.

En cuanto a las instituciones económicas, existe, entre ambos planteos analizados, el requisito de que las instituciones no obstaculicen, sino que impulsen la iniciativa y la innovación a través de: por un lado instituciones que protegen los derechos de propiedad y los contratos, y por otro las instituciones que crean un ámbito para la igualdad de oportunidades, como ser un sistema de defensa de la competencia y la provisión de bienes públicos.

Finalmente, en tercer lugar, hay una coincidencia amplia entre ambos enfoques en argumentar que aplicar instituciones de tipo extractivo, tanto políticas como económicas, son una causa central de un desarrollo económico y social no sustentable.

En estos campos la mencionada obra hace un aporte muy valioso en cuanto a la sistematización de la relación entre instituciones políticas y económicas inclusivas, y extractivas, y sus consecuencias. Asimismo provee un análisis histórico-institucional amplio –aunque no exento de lagunas significativas, como veremos– alrededor del estudio de casos actuales y del pasado.

Una vez afirmada la coincidencia fundamental en los elementos mencionados –que son esenciales– es necesario pasar a hacer referencia a ciertos aspectos faltantes que tiene el planteo, desde el punto de vista de la ESM. En primer lugar llama la atención que en una obra con una gran riqueza de análisis de casos de por ejemplo de África, América Latina, y Asia, además de analizar con sumo detalle el nacimiento y la evolución del modelo anglosajón, no haya casi ninguna referencia al modelo económico social de Europa, más allá de las referencias al caso de Francia. Es llamativo, por ejemplo, que no se mencione el caso de Escandinavia o de otras naciones del centro y norte de Europa. Estas naciones están entre las de más altos ingresos, equitativas y democráticas de la tierra, y generalmente ocupan los primeros puestos en índices de desempeño económico, innovación, calidad institucional, e indicadores de desarrollo social y humano.

Un aspecto de la historia institucional del sistema económico moderno, asimismo, soslayada por la obra, es que si bien se sostiene que son importantes las instituciones económicas que permiten generar igualdad de oportunidades, sólo se menciona

escuetamente algunos aspectos de cómo se desarrollaron en el Reino Unido y en estados Unidos. Esto luce como insuficiente, tanto desde el punto de vista histórico, como luego del analítico, para realizar una adecuada descripción y luego juicio crítico del origen, influencia y desarrollo del Estado de Bienestar y de las instituciones que lo componen.

Esta importante y extensa evolución institucional ha elaborado el principio de “libertad de asociación” y la incorporación del movimiento obrero a la democracia, el desarrollo de las regulaciones del mercado laboral, las políticas sociales de reducción de la pobreza, y de educación, salud pública, y de vivienda que caracterizan también al modelo de desarrollo occidental.¹

Concomitantemente a esta ausencia, existe otro aspecto sub-elaborado. En la obra se enfatiza el conflicto de interés entre los grupos que se benefician por las instituciones extractivas y los que impulsan las inclusivas. En realidad un capítulo aparte merecería el desarrollo de cómo se superan los conflictos de interés dentro de las instituciones inclusivas. La obra en este punto lo supedita al cumplimiento del estado de derecho (rule of law), lo cual considero es acertado, pero aún así existe permanentemente un esfuerzo dinámico por el cumplimiento de la ley, y de la negociación bajo esta de diferentes conflictos de interés, lo cual implica también la existencia de instituciones para la superación del conflicto.

En este campo es una ausencia importante la historia de cómo se superó históricamente el conflicto central del siglo XIX que fue la diferencia de intereses entre capital y trabajo. La naturaleza del conflicto, los riesgos a los cuales llevó y las instituciones que se desarrollaron para su administración son muy importantes en la configuración del sistema económico moderno en Occidente. Y estos desarrollos institucionales forman parte integrante de elementos centrales a la ESM, tanto en cuanto a su formulación teórica como en su aplicación.²

Otro capítulo faltante es la reciente y abundante historia institucional de lo que se denomina en el libro “reformas de liberalización” del “Consenso de Washington”. Este movimiento con sus aspectos positivos, en cuanto a la estabilidad monetaria y los recortes a excesos de regulación, sin embargo también han proporcionado argumentos por ejemplo para la reversión, desde los años 80s y 90s, de la potencia de las leyes anti-monopolio, sobre todo en USA.³ Esto plantea una cuestión contradictoria al énfasis puesto por los autores en la evolución constructiva de estos sistemas dentro de las instituciones

¹ Entre los elementos a que me refiero se encuentran el estado social de Bismarck, los elementos institucionalistas de la Escuela Histórica de Economía, el Antiguo Institucionalismo Americano, y el movimiento teórico y social católico que confluiría en la redacción de la *Rerum Novarum*.

² Por ejemplo téngase en cuenta la idea de Müller Armack de la paz social o “Irenismo”, en la cual se recorren los diferentes puntos de vista con respecto a un conflicto para encontrar mínimos comunes denominadores y puentes que acerquen a las partes a una solución pacífica y cooperativa por encima del conflicto.

³ William E. Kovacic and Carl Shapiro, “Antitrust Policy: A Century of Economic and Legal Thinking,” *Journal of Economic Perspectives*, Volume 14, Number 1, Winter 2000, Pages 43–60.

inclusivas, que es solucionado con la mención del caso Microsoft, compañía que sabemos fue sancionada por la Comisión Europea, pero no en USA.⁴

Del período de los años 80s y 90s asimismo existe un debate muy importante acerca de los efectos de la desregulación del sector financiero sobre la última crisis financiera, que la obra no menciona. Precisamente existe un concepto de la Nueva Economía Institucional, desarrollado por el economista de Chicago George Stigler, denominado la “captura de la agencia” que describe claramente la capacidad de un grupo de interés para influenciar y condicionar la regulación del estado.⁵ Un estado que no es suficientemente fuerte frente a esta presión, y no sostiene la ley en base a una visión amplia de intereses plurales, es en la terminología de Acemoglu y Robinson, una institucionalidad no inclusiva. Esto, que significa una reversión del desarrollo del “pluralismo político” en varios países, ha generado un avance de la lógica extractiva en lugar de la inclusiva, que merecería ser tratada y elaborada en la obra.

Otro elemento debatible consiste en haber evitado desarrollar más las conexiones entre la cultura, la ética, y la sociedad civil en el trasfondo del desarrollo de instituciones inclusivas o extractivas. El tratamiento del tema en la obra es insuficiente, desde el punto de vista de enfoques que se fundan en bases normativas más desarrolladas como la ESM, o más aún la Doctrina Social de la Iglesia.

Una vez revisados estos puntos, pasemos a la segunda parte de esta ponencia referida a la situación de la política social y su contexto en Latinoamérica, para retomar luego los puntos valiosos del aporte de la obra en el desarrollo de las conclusiones finales.

III.

La inclusión social y las instituciones económicas en Latinoamérica

En los últimos años la región ha mejorado en general sus indicadores sociales: el porcentaje de la población bajo la línea de la pobreza se redujo desde 46,5% en 1992 al 25% en 2012, según datos de la CEPAL.⁶ Por su parte el coeficiente de Gini de la región en el mismo período se redujo en 5,4 puntos.⁷ Por su parte el desempleo, descendió de 11,5% en el año 2000 a 6,8% en 2012, según datos del Banco Mundial. La informalidad permanece elevada (alrededor del 40% en promedio) aunque ha descendido lentamente. De acuerdo a este panorama podemos afirmar que si bien estos indicadores muestran

⁴ En USA se acordó rápidamente una solución luego de la burbuja de las acciones del NASDAQ en 2000.

⁵ Stigler, George J., “The Theory of Economic Regulation,” *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2 (Spring 1971): 3-21.

⁶ Mientras que la indigencia lo hizo del 22,6% al 11,5%, durante el período 1990-2010, CEPAL.

⁷ De 0,517 en 1992 a 0,484 en 2012 Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

una mejora significativa, los desafíos sociales siguen siendo muy importantes y existe mucho espacio para mejorar si se los compara con los países avanzados.

Dentro de este contexto se constata que ha mejorado el crecimiento económico. Asimismo se constata un aumento de los recursos volcados hacia la seguridad social. Los recursos empleados en el gasto social del promedio de los países de la región crecieron del 11,2% en 1990 a 18,6% en 2010 como porcentaje del PIB y de 45,7% al 62,6% como porcentaje del gasto público total para el mismo período, según CEPAL.

El referido crecimiento económico, que ha permitido sustentar aumentos en los recursos volcados al área social, tiene dos aspectos: por un lado ha sido sustentado en buena medida por una mejora de los precios internacionales de *commodities* que la región produce de forma competitiva, como minerales y alimentos. El impulso de los mismos ha coincidido con la etapa reciente de alto crecimiento de China.⁸ Por otra parte, retomando la línea de argumentación que seguimos, se ha constatado un cierto progreso asimismo de la región en cuanto a la calidad institucional, aunque aquí el panorama es mucho más heterogéneo y debemos cualificar con cuidado.

Se puede distinguir a este respecto entre tres grupos de países.⁹ Existe un primer grupo donde los mejores indicadores sociales se han conseguido en base al crecimiento del sector privado –manteniendo la estabilidad monetaria– se ha producido un aumento en los recursos volcados hacia las políticas sociales y ha existido una consiguiente mejora en la calidad de las instituciones y la participación ciudadana. En estos países podemos observar una orientación con mayores grados de presencia de instituciones inclusivas por sobre las extractivas y de elementos en la línea de una ESM.

Por otra parte existe un segundo grupo de países donde las reformas del “Consenso de Washington” se han mantenido de forma más bien inercial. Estos han mejorado su crecimiento con estabilidad pero el menor destino de recursos a las políticas sociales, han provocado una mejoría más leve de los indicadores sociales. Algunos de ellos ubicados en América Central y del Norte con resultados casi estancados, aunque hay que conceder que, dado que producen bienes manufacturados para el mercado norteamericano, han sido impactados en forma negativa por la competencia de China, y sensiblemente por la desaceleración de la economía americana con posterioridad a la crisis de las hipotecas.

⁸ De un año aproximadamente a la fecha por otra parte, la desaceleración importante de la economía de China está generando un debate en la región acerca del posible fin de la etapa mencionada y de las perspectivas futuras.

⁹ Resico, Marcelo, “A debate on models of capitalism and the Social Market Economy”, Konrad Adenauer Foundation, Online publication, Brazil, June 2013. Y Resico Marcelo ponencia “El rol del estado en la economía según la Economía social de mercado: casos y aplicaciones para Latinoamérica” en la Conferencia Internacional “Los desafíos económicos, políticos y sociales de América Latina contemporánea”, PEI Colmex – KAS, 21-06-2013, México D.F.

Por último existe un tercer grupo de países donde el crecimiento ha dependido de los precios internacionales de commodities, pero se están desarrollando políticas basadas en instituciones extractivas. Los indicadores sociales han mejorado pero a costa de la generación de importantes procesos de redistribución sin consenso, donde se ha polarizado a la sociedad, y se deteriora la calidad institucional por la concentración del poder político. Se ha producido una caída importante del proceso de inversión del sector productivo privado, el cual se ha reemplazado parcialmente por la inversión de sectores estatales menos productivos y tradicionalmente cruzados por problemas de corrupción. En algunos de ellos incluso se ha generado alta inflación poniendo en riesgo seriamente los avances sociales.

Pero veamos con más detalle algunos casos de cada grupo.

IV.

Problemáticas de la institucionalidad para la inclusión social en Latinoamérica

Llegados a este punto podemos entonces reunir las principales ideas vertidas acerca del marco teórico referido a las instituciones para la inclusión social y el análisis descriptivo del desempeño de las economías y políticas sociales en Latinoamérica para tratar de extraer, a modo de conclusión, algunas reflexiones finales.

En primer lugar, existe un importante desafío en cuanto a mejorar las instituciones económicas y políticas inclusivas que puedan sostener el crecimiento económico no sólo a partir de la exportación de materias primas tradicionales, sino generando una economía de la innovación. En este punto son importantes la estabilidad macroeconómica, las condiciones de inversión para el sector privado y el desarrollo de un sistema educativo que promueva el conocimiento científico y técnico. En la actualidad como hemos visto hay diferentes grados de avances y retrocesos según nos refiramos al caso de países que se encuentran en los tres grupos analizados.

En segundo lugar, el énfasis del aspecto institucional en el diseño de las políticas sociales. A este respecto en algunos países todavía existe un déficit de capacidad técnica, pero en general se choca con la institucionalidad deficiente generada por una lógica extractiva de tipo particular. Las políticas no tienen una transparencia adecuada en cuanto a los receptores de la ayuda como sobre el contenido de la misma. Prevalece una lógica en cuanto al interés en vincular la ayuda a las adhesiones políticas, o directamente la adhesión personal a los liderazgos locales, que a su vez reciben los recursos para ser otorgados de parte de un liderazgo central. Esto genera redes clientelares que no sólo son obstáculo para la implementación, sino para el logro de los objetivos de la misma. De este modo se resiente la ayuda para la auto-superación de la persona en condiciones de necesidad y su entorno familiar, y en lugar de ello se reproduce una lógica de

dependencia de los liderazgos con peso político como para reasignar los recursos. La ayuda llega en forma escasa, generalmente en forma monetaria y no en la forma de servicios públicos eficaces.

En tercer lugar, un problema muy importante de la política social y la inclusión, desde el punto de vista de su relación con los factores institucionales, se relaciona con el “estado de derecho” y más precisamente con respecto al ideal de la “igualdad frente a la ley”, que es un componente del anterior. La reflexión a la que nos conduce tener en cuenta este aspecto es que en muchos casos la ayuda social se brinda por medio de transferencias monetarias, pero no se tiene en cuenta una importante desigualdad ante la ley que retrasa o condiciona los resultados. Un requisito muy importante para el acceso al beneficio de un tratamiento igualitario frente a la ley se relaciona con la educación. Las diferencias de educación hacen que los ciudadanos no tengan acceso real a una ley imparcial que los proteja de ciertos abusos, que sólo existe en forma nominal.

Asimismo existe un componente informal en Latinoamérica: como la ley generalmente ha sido decidida mediante un proceso “top-down”, sin suficiente participación de los involucrados –y esto es un problema tanto para los gobiernos de derecha como de izquierda– se produce de modo muy alejado a las necesidades y tiene serias dificultades de ser aplicada en las situaciones concretas de importantes segmentos de la población.

Por otra parte existe subyacente una percepción aún más grave: que la ley es generada por ciertos grupos de interés poderosos con acceso a la interlocución con el gobierno, y que está diseñada para satisfacer los propios intereses de los que ostentan el gobierno y de los grupos cercanos. De este modo la población puede no percibe la ley como una protección y un mecanismo de inclusión e igualación social, sino como algo extraño, externo y a veces contraproducente. Por este motivo se expande una cultura de la informalidad, de búsqueda de apoyos en el poder y su red de premios y castigos discrecionales y alimenta de forma importante la lógica de las instituciones extractivas.

Este tipo de lógica naturalmente no puede generar un ámbito de inclusión sustentable e igualdad de oportunidades, sino una búsqueda por pertenecer a algún grupo o corporación poderosa para beneficiarse de su red de protección y distribución de privilegios. Además de generar una lógica de dependencia en lugar de autonomía y empoderamiento, divide a la sociedad de acuerdo a los que pertenecen o no pertenecen a la red que generando desigualdad.

En síntesis si bien en Latinoamérica los resultados sociales han mejorado en los últimos años, persisten desafíos importantes hacia el futuro de la inclusión social. Por una parte el desafío de un crecimiento sustentable, que genere valor agregado e innovación a partir de los recursos naturales. Por otra parte la superación de los problemas mencionados en cuanto a la política social. En ambos aspectos es importante que se ponga el énfasis en la dimensión institucional de la política, tanto económica como social, para la inclusión

social. En el enfoque de la Economía Social de Mercado, así como en los nuevos aportes, se pueden encontrar orientaciones significativas para el discernimiento en cuanto a qué tipo de instituciones pueden resultar más beneficiosas en ese sentido.

Muchas gracias!