

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1990

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Agosto de 1990

Número 41

SUMARIO

| | |
|--|-----|
| Vigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL | 7 |
| <i>Discursos</i> | 7 |
| Secretario Ejecutivo de la CEPAL, <i>Gert Rosenthal</i> . | 7 |
| Presidente de Venezuela, <i>Carlos Andrés Pérez</i> . | 11 |
| Ministro de Economía de Chile, <i>Carlos Ominami</i> . | 15 |
| Secretario de Programación y Presupuesto de México, <i>Ernesto Zedillo Ponce de León</i> . | 19 |
| Director para las relaciones con América Latina de la Comisión Europea, <i>Angel Viñas</i> . | 26 |
| La política de estabilización en México, <i>Jorge Eduardo Navarrete</i> . | 31 |
| La intervención del Estado en Brasil. Un enfoque pragmático. <i>Luis Carlos Bresser</i> . | 47 |
| Desarrollo sostenido para el Caribe. <i>Trevor Harker</i> . | 57 |
| La inserción comercial de América Latina. <i>Mattia Barbera</i> . | 75 |
| Elementos para una política ambiental eficaz. <i>María Inés Bustamante, Santiago Torres</i> . | 109 |
| Las cuentas del patrimonio natural y el desarrollo sustentable. <i>Nicolo Gligo</i> . | 123 |
| Magnitud de la situación de la pobreza. <i>Juan Carlos Feres, Arturo León</i> . | 139 |
| Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social. <i>Rubén Kaztman, Pascual Gerstenfeld</i> . | 159 |
| Naturaleza y selectividad de la política social. <i>Ana Sojo</i> . | 183 |
| Modelos econométricos para la planificación. <i>Eduardo García D'Acuña</i> . | 201 |
| Selección de ventajas comparativas dinámicas. <i>Eduardo García D'Acuña</i> . | 209 |
| Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i> . | 212 |
| Publicaciones recientes de la CEPAL. | 213 |

Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social

*Rubén Kaztman**
*Pascual Gerstenfeld***

Atendiendo principalmente al estancamiento que sufrieron el crecimiento económico, la inversión y la producción de los países de la región, la década de 1980 ha sido llamada la "década perdida" de América Latina y el Caribe. Sin embargo, a base de la fragmentaria evidencia disponible, parece inapropiado adjetivar en forma tan sumaria lo acontecido en el área social. Inercias institucionales, rezagos en los efectos de políticas concebidas y puestas en práctica bajo condiciones económicas más favorables que las que predominaron en los años ochenta, y, en particular la voluntad de los gobiernos de independizar algunas áreas del bienestar de las fluctuaciones de la economía, obligan a efectuar una evaluación más matizada del desarrollo social durante la década.

Este trabajo busca contribuir al logro de una mejor comprensión del significado de las tendencias sociales de ese período. Ello se intenta, en primer lugar, a partir del análisis de la información más confiable a que se tuvo acceso sobre los cambios ocurridos en tres importantes esferas del bienestar social, el empleo, la educación y la salud, buscando por esa vía precisar la orientación que tomaron esas modificaciones. El segundo lugar, a través del planteamiento de un esquema de interpretación que, a juicio de los autores, ayuda a enfrentar la compleja tarea de ponderar los avances y retrocesos experimentados por los distintos indicadores del desarrollo social. Esta interpretación descansa fundamentalmente en la distinción entre lo que llamaremos metas blandas y metas duras de las políticas sociales y en la identificación de algunos de los factores que probablemente determinan la mayor o menor dureza de dichas metas. El artículo termina proponiendo una definición de desarrollo social que incorpora como objetivos centrales el bienestar, la equidad y la democracia, y algunos lineamientos generales para la medición de los avances hacia esos objetivos.

*Oficial Principal de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL.

**Consultor de la División de Desarrollo Social, CEPAL.

Los autores desean expresar su reconocimiento a Adolfo Gurrieri y Enzo Faletto por las sugerencias y comentarios que hicieron a una versión preliminar de este artículo.

Introducción

En el curso de la década de 1980, funcionarios de gobierno, políticos, académicos y profesionales del campo social mostraron una creciente preocupación por conocer los diversos efectos de la crisis económica y los procesos de reestructuración productiva en las condiciones de vida de la población, y obtener así diagnósticos que brindaran una orientación adecuada a la acción. Sin embargo, dada la escasez y debilidad de los datos disponibles para enfrentar esta tarea, tal preocupación se fue centrando en una búsqueda de mayor precisión en cuanto al significado de los cambios observados en los indicadores sociales más conocidos, particularmente de aquellos cuyo comportamiento no se ajustaba a lo que era dable esperar a partir de la crisis. En efecto, mientras algunos aspectos del bienestar social evidenciaban un deterioro ciertamente congruente con los profundos quiebres experimentados por el funcionamiento de la economía, otros, entre ellos algunos de los que se consideraban decisivos para el mejoramiento de las condiciones de vida, siguieron emitiendo claras señales de progreso. Así, paralelamente a la larga serie de efectos negativos de la crisis (el aumento de la proporción de hogares por debajo de la línea de pobreza, de la tasa de desempleo abierto y de las distintas formas de subempleo; la contracción de los recursos que asignan los gobiernos a las áreas sociales, la reducción del salario real y el surgimiento de indicios de mayor concentración de la riqueza), en algunos países de la región se produjeron, entre otros avances, disminuciones significativas de las tasas de mortalidad infantil, mejoras en la infraestructura habitacional e incrementos en las tasas de matrícula de segundo y tercer nivel.

La constatación de esta aparente independencia de los fenómenos sociales entre sí, y entre algunos de éstos y los económicos, no es nueva: efectivamente, el debate sobre el desarrollo latinoamericano en las últimas décadas estuvo en buena parte dominado por el tema de la desigual distribución de los frutos de un crecimiento económico que, habiendo exhibido en las tres décadas posteriores a la segunda guerra mundial tasas bastante elevadas —en comparación al menos con el pobre desempeño actual—, no se había visto reflejado en avances correlativos en el área social. En ese contexto, y en virtud de la desconfianza que provocaba en algunos sectores el cuadro excesivamente optimista que se despen-

día de la evolución del producto per cápita —por mucho tiempo considerado el indicador por excelencia del desarrollo—, surgieron recomendaciones en el sentido de complementar las evaluaciones del desarrollo con análisis detallados del comportamiento de aquellos indicadores sociales que parecían reflejar mejor los cambios en la situación de los sectores menos privilegiados de la sociedad, tales como la tasa de mortalidad infantil, el analfabetismo o la esperanza de vida. La elaboración del llamado índice de calidad física de vida (Consejo de Desarrollo de Ultramar, 1978) surgió precisamente de un enfoque de este tipo. Lo que en la actualidad se observa con cierta dosis de perplejidad es la manifestación de un

fenómeno que podría interpretarse como opuesto al anterior (Hirschman, 1987): tasas negativas de crecimiento del producto pueden ir acompañadas por cambios positivos en algunas dimensiones importantes del bienestar.

A fin de comprender mejor la naturaleza de las relaciones entre cambios sociales y cambios económicos, analizaremos a continuación las transformaciones que experimentaron algunos de los indicadores más importantes de las condiciones de empleo, de salud y de educación en una serie de países latinoamericanos, específicamente aquellos que ofrecen información confiable respecto de un período de 5 o más años que abarca la crisis de la década de 1980.

I

La evolución del empleo, la salud y la educación

A. El empleo

1. *Consideraciones iniciales*

Desde el punto de vista de los cambios en las condiciones de vida de la población, una de las consecuencias más importantes de la crisis de la deuda externa fue, sin duda, la fuerte reducción de la capacidad de absorción de empleo en los sectores de la producción que proporcionaban las ocupaciones más estables, más productivas, mejor remuneradas y mejor cubiertas por los beneficios de la seguridad social. Los datos del cuadro I corroboran esta afirmación: entre 1980 y 1987, por ejemplo, Chile fue el único de los siete países examinados en que aumentó la población ocupada en las empresas grandes privadas. Tal crecimiento, levemente superior al de la población económicamente activa (PEA), deriva muy probablemente del vigoroso proceso de privatización de empresas públicas llevada a cabo en ese país durante el último tiempo (Marcel, 1989). En el resto de los países, por el contrario, el empleo en el sector moderno creció mucho menos que la oferta de trabajo.

Esta situación de estancamiento e incluso de involución del empleo, y las consecuencias que resultan de ella, representan una clara reversión de las tendencias observadas en las décadas ante-

rior. En efecto, entre 1960 y 1970, el sostenido crecimiento económico de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe había estado acompañado por una absorción creciente, en el sector moderno, de recursos humanos cada vez más calificados y productivos, en tanto disminuía rápidamente la parte de la PEA constituida por la mano de obra no calificada ocupada en la agricultura. Esta movilidad ocupacional estructural, aunque insuficiente para reducir el tamaño relativo del sector informal urbano o el número absoluto de personas pobres, entrañó al menos un aumento de los puestos de trabajo relativamente bien remunerados en el sector formal, especialmente de los correspondientes a los asalariados de las empresas privadas grandes y medianas y a los del sector público (CEPAL, 1989, p. 6).

2. *El empleo en algunas categorías sociales*

El incremento de las tasas de desempleo fue tal vez el efecto más dramático del estancamiento económico en el área laboral. Entre 1983 y 1985, en el epicentro de la crisis, esas tasas alcanzaron en muchos países los niveles más altos de los que se tenga registro; en 1987, 11 de los 14 países para los que existe información comparable con

Cuadro 1
EVOLUCION DE ALGUNOS INDICADORES DEL EMPLEO Y LAS REMUNERACIONES
EN ALGUNOS PAISES DE LA REGION, 1987
(Indices: 1980 = 100)

| Países | Evolución de la PEA ocupada por sectores en relación con la PEA ocupada no agrícola | | | | Desempleo abierto | Salario mínimo |
|------------|--|-------------------|------------------------------|-------------------------------------|----------------------|-------------------|
| | Emp. priv. grandes | Sector público | Auto- empleo ^a | Emp. priv. pequeñas ^b | | |
| México | 79 | 125 | 146 | 85 | 87 | 62 |
| Brasil | 79 | 108 | 131 | 167 | 59 | 71 |
| Costa Rica | 85 | 102 | 102 | 122 | 93 | 117 |
| Colombia | 85 | 90 | 120 | 120 | 121 | 113 |
| Argentina | 93 | 97 | 106 | 94 | 227 | 122 |
| Venezuela | 98 | 86 | 94 | 130 | 150 | 109 |
| Chile | 103 | 74 | 91 | 143 | 104 | 69 |

Fuente: CEPAL, estimaciones provisionales sobre la base de datos nacionales.

^a Incluye sólo los autoempleados no profesionales y los trabajadores familiares no remunerados no profesionales.

^b Incluye las empresas con menos de 10 personas ocupadas, los autoempleados y los trabajadores familiares no remunerados profesionales.

cobertura total o parcial, seguían mostrando tasas de desempleo superiores a las de 1980. En el cuadro 2 se expone la evolución del empleo, según distintas categorías sociales, en seis áreas metropolitanas de la región, que son suficientemente representativas como para dar una idea aproximada del comportamiento general de los países respectivos. Los datos más desagregados de este cuadro permiten constatar que, en comparación con la situación del empleo exhibida por cada categoría social alrededor de 1980, al menos en cinco de las seis ciudades examinadas los jefes de hogar sufrieron más que los jóvenes la falta de oportunidades de trabajo, triplicando en algunos casos las tasas de desempleo de comienzos de la década.

A medida que la crisis se hacía más profunda, los jóvenes, especialmente los de entre 15 y 19 años, vieron progresivamente bloqueadas las oportunidades ocupacionales acordes con los niveles educacionales alcanzados. El aumento de las tasas de desempleo impidió que los miembros de este grupo etéreo pudieran compensar al menos parcialmente con su trabajo la caída del ingreso familiar; por otro lado, muchos jóvenes abandonaron el mercado de trabajo o, como habría sido normal en condiciones más favorables, no intentaron incorporarse a él. Estos fenómenos contribuyen quizás a explicar por qué las

tasas de participación de los jóvenes descendieron más allá donde el estancamiento económico fue más grave. Tal parece ser el caso, por ejemplo, de Venezuela y Argentina, que son, de los seis países a que se refiere el cuadro 2, precisamente aquellos cuyas economías resultaron más dañadas durante el período 1981-1988, y que exhiben al mismo tiempo las mayores reducciones en las tasas de participación laboral juvenil. La mayor participación juvenil se da, por el contrario, en las áreas metropolitanas de Colombia y Costa Rica, países que en el período considerado mostraron el mejor desempeño económico (cuadro 2). En estas circunstancias, no sería de extrañar que parte al menos del incremento observado en la matrícula de enseñanza media en el período se nutra de aquel contingente de jóvenes que en una situación laboral más favorable no habrían seguido en el sistema educacional, pero que ahora permanecen en él debido a la falta de oportunidades de trabajo, y se nutra asimismo de aquellos que, habiéndose incorporado al mercado de trabajo, fueron posteriormente desplazados del mismo por la crisis. Estos jóvenes, en la medida en que lograron volver al sistema educacional, estimaron conveniente esperar dentro de él la aparición de nuevos signos de reactivación de la demanda, acumulando conocimientos o créditos educativos que pudieran eventualmente

Cuadro 2
EVOLUCION DE ALGUNOS INDICADORES DE EMPLEO Y DESEMPLEO EN ALGUNAS
AREAS METROPOLITANAS DE LA REGION
(Primer año indicado = 100)

| | Bogotá Colombia 1979-1986 | San José Costa Rica 1979-1988 | São Paulo Brasil 1977-1987 | Montevideo Uruguay 1981-1986 | Caracas Venezuela 1978-1986 | Buenos Aires Argentina 1980-1986 |
|---|---------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|--|
| Tasa participación económica jóvenes 15 a 19 años | 98 | 93 | 103 | 85 | 73 | 90 |
| Tasa participación económica jóvenes 20 a 24 años | 110 | 111 | 108 | 101 | 93 | 94 |
| Tasa desempleo jóvenes de 15 a 19 años | 242 | 113 | 122 | 139 | 197 | 208 |
| Tasa desempleo jóvenes de 20 a 24 años | 240 | 104 | 150 | 194 | 192 | 158 |
| Tasa desempleo jefes de hogar hombres 25 a 59 años | 264 | 192 | 165 | 118 | 345 | 282 |
| Tasa desempleo jefes de hogar mujeres 25 a 59 años | 197 | 311 | 169 | 66 | 320 | 320 |
| Tasas de participación económica mujeres 25 a 39 años en hogares nucleares con niños < 5 años | 158 | 155 | 158 | 132 | 132 | 135 |
| % variación acumulada del PIB per cápita 1981-1988 ^a | 11.1 | 1.5 | -8.7 | -9.8 | -14.6 | -15.2 |

Fuente: CEPAL, cifras elaboradas sobre la base de las encuestas de hogares de los países respectivos; CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, últimos años.

^a Calculado para todo el país.

hacerlos más competitivos en el mercado de trabajo.

En el mismo cuadro 2 puede apreciarse que en todas las ciudades estudiadas aumentaron las tasas de participación laboral de las madres de entre 25 y 39 años, con hijos de hasta cinco años de edad, en hogares nucleares. Si bien estos cambios siguen las aguas de una tendencia secular, la magnitud de los mismos sugiere que la tendencia se ha reforzado significativamente en el último tiempo por la necesidad en que se encuentran muchas mujeres de contrarrestar el actual deterioro del ingreso de los hogares, esto es, de complementar los alicaídos ingresos del jefe de hogar

ingresando al mercado de trabajo. Se trata de un fenómeno de suma importancia, por cuanto repercute directamente sobre la capacidad de los hogares de socializar y proteger a las nuevas generaciones, habida cuenta que la infraestructura de servicios para el cuidado de los niños (jardines infantiles, establecimientos preescolares) es particularmente deficitaria justo allí donde más se necesita.

3. El empleo por sectores de la economía

Las modificaciones en el empleo y los salarios provocadas por el deterioro económico variaron

de un país a otro, de acuerdo con la gravedad misma de la crisis, pero de acuerdo también con la particular configuración que presentaron en cada país tanto la capacidad de movilización de las distintas fuerzas sociales en la defensa de sus posiciones, como las respuestas de los gobiernos a las presiones internas y externas que buscaban orientar, en una u otra dirección, las políticas económicas y laborales. Ahora bien, resulta particularmente complejo interpretar de manera adecuada las consecuencias que los cambios ocurridos en el área del empleo tuvieron sobre las condiciones de vida de los hogares y de las personas. Esa complejidad obedece, en efecto, a que la interpretación debe considerar de manera simultánea los cambios en los niveles de remuneraciones reales, en las tasas de desempleo abierto y en la calidad de los trabajos que se obtuvieron. Desde ese ángulo, el cuadro 1 —que, como sabemos, contiene los datos correspondientes a los siete países para los que se dispuso de información comparable entre los años 1980 y 1987— permite extraer algunas conclusiones. Allí se presenta, en primer lugar, la distribución por sectores de la PEA ocupada, dato que tomamos como una indicación aproximada de los cambios ocurridos en la calidad de los trabajos. Ahora bien, como no resulta posible medir en forma directa los factores que determinan la calidad de los trabajos, acudimos a una serie de supuestos que nos permiten evaluar, por ejemplo, la productividad media de un sector en relación con la productividad media de los demás sectores. Procedemos de igual modo con la estabilidad del empleo y la cobertura de la seguridad social y de las prestaciones sociales, esto es, evaluamos las que se dan en un sector en comparación con los restantes. Todo esto nos permite finalmente ordenar a los distintos sectores en tres grupos: empresas grandes privadas, sector público y autoempleados no profesionales. Dado que las empresas privadas pequeñas (esto es, de menos de 10 personas) forman un conglomerado muy heterogéneo, con grandes variaciones en cuanto a la calidad del trabajo, las consideraremos por el momento como una categoría residual. En segundo lugar se examinan las tasas de desempleo abierto, que dan cuenta de los cambios relativos tanto a la abundancia o escasez de oportunidades laborales como a la disposición de las personas a tomar los empleos que se dan en las

condiciones de trabajo y remuneración definidas en ese momento por el mercado. Tomamos en consideración, en tercer lugar, los niveles mínimos de remuneraciones reales, que constituyen nuevamente una indicación aproximada, más o menos precisa según los países, de las pautas o referencias que utilizan los empleadores en algunos casos para negociar, y en otros para fijar, los salarios de sus empleados.

Brasil y México fueron los países en los que las empresas privadas grandes mostraron menor capacidad durante el período para absorber el crecimiento de la PEA. Pese a ello, en ambos se logró reducir las tasas de desempleo abierto, a costa, entre otros factores, de una fuerte disminución de los salarios mínimos reales urbanos. Según se desprende de la significativa expansión del autoempleo no profesional, también se redujo en ambos la calidad de los empleos. A diferencia de los demás países analizados, ni en Brasil ni en México se paralizó el reclutamiento de funcionarios públicos, hasta el punto de que en México llegó a darse incluso una importante ampliación relativa del sector, manteniendo de ese modo abiertas durante la crisis las puertas de un refugio ocupacional hacia el que confluían preferentemente las demandas de empleo de jóvenes educados de los estratos sociales medios (cuadro 1).

Por su parte, Costa Rica, Colombia y Argentina, pese a haber sido menos afectados que Brasil y México por el estancamiento de la capacidad de absorción de empleo del sector moderno, tuvieron menos éxito en el control de las tasas de desempleo, debido, probablemente, a la conjunción de una serie de hechos, entre los que destacan, por ejemplo, el que las remuneraciones mínimas reales urbanas hayan alcanzado niveles superiores a los de 1980, o que la expansión del autoempleo no profesional haya sido menor que la de los países anteriores, y que se haya mantenido o congelado el reclutamiento en el sector público (cuadro 1).

Finalmente, en Chile y Venezuela se mantuvo, e incluso mejoró levemente, la capacidad de absorción de empleo de los sectores más productivos. Sin embargo, el desempleo abierto experimentó una notoria acentuación en el primero, mientras el aparente control que se alcanzó al respecto en el segundo se logró muy probablemente a costa de una significativa reducción de

Cuadro 3
INDICES DE LOS INGRESOS DEL TRABAJO, POR AÑO SEGUN SECTOR
DE LA ECONOMIA, 1984-1987^a
(Base: 1980 = 100)

| Sector de la economía | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|--------------------------------|-------|------|------|------|------|------|------|
| Sector agrícola | 100.5 | 93.6 | 88.8 | 87.1 | 78.5 | 93.8 | 77.2 |
| Sector privado | | | | | | | |
| Empresas grandes | 98.4 | 99.8 | 90.4 | 90.1 | 93.4 | 95.5 | 85.1 |
| Empresas pequeñas ^b | 98.8 | 96.5 | 87.0 | 82.1 | 84.1 | 82.1 | 69.1 |
| Sector público | 92.7 | 90.2 | 80.7 | 76.4 | 79.3 | 76.0 | 68.0 |
| Autoempleados ^c | 88.1 | 80.6 | 71.5 | 68.0 | 67.1 | 68.1 | 58.9 |
| Del empleo total | 94.8 | 91.6 | 81.8 | 79.2 | 79.9 | 82.6 | 72.1 |

Fuente: PREALC, *La evolución del mercado laboral entre 1980 y 1987*.

^a Incluye Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Venezuela.

^b Incluye las empresas con menos de diez personas ocupadas, los autoempleados profesionales y los trabajadores familiares no remunerados profesionales.

^c Incluye sólo los autoempleados no profesionales y los trabajadores familiares no remunerados no profesionales.

los salarios mínimos reales urbanos. Pero lo que importa señalar aquí es que, por un lado, en ambos países parece haberse llevado a cabo una política orientada a congelar el reclutamiento en el sector público, cuyo crecimiento relativo quedó, en efecto, claramente por debajo del crecimiento de la PEA no agrícola, mientras que, por otro, en ninguno de los dos se producía un desplazamiento de trabajadores no profesionales hacia el autoempleo (cuadro 1).

La lectura simultánea de estos datos, pese a su carácter fragmentario y disperso, permite aventurar algunas conjeturas o hipótesis —que tendrán ciertamente que ser puestas a prueba mediante datos y análisis más completos— en torno a lo que ocurrió en general durante el período con aquellos aspectos del mundo laboral que más directamente influyen en las condiciones de vida de la población.

En primer lugar, se aprecia la gama relativamente amplia de políticas de empleo y de ingresos que tuvieron a su alcance y que llevaron a cabo los gobiernos para iniciar o reforzar procesos de transformación productiva y para hacer frente al deterioro general de la situación económica y al empeoramiento de las condiciones de vida de los hogares. Así, por ejemplo, los gobiernos pueden imponer o no restricciones legales a diversas actividades de autoempleo no profesional; en el primer caso, pueden asimismo graduar el rigor con que se aplican tales disposiciones. De

igual modo, tienen la posibilidad de congelar, incrementar o reducir el reclutamiento de personal en el sector público, y pueden también tratar de fijar, con mayor o menor eficacia, pautas de salarios reales por encima o por debajo de las prevalecientes antes de la crisis. Estas y otras intervenciones estatales en el campo laboral resultan de la consideración simultánea de una compleja trama de factores, donde se combinan, de modo diferente en cada país, los recursos disponibles, el peso relativo de las distintas presiones sociales y políticas, las inercias institucionales, y el propio programa del gobierno. Si tal es el caso, esto es, si los gobiernos efectivamente proceden de ese modo, resulta claro que tanto para evaluar las medidas con que han encarado la crisis en el área del empleo, como para medir el efecto de las mismas sobre las condiciones de vida de los hogares, es enteramente insuficiente el examen aislado de los salarios reales, o de la tasa de desempleo abierto, o de las transformaciones en la distribución sectorial de la PEA ocupada. Un análisis que no combinara la acción conjunta de los diversos factores no permitiría reconstruir la lógica que preside las medidas adoptadas en cada país ni la lógica de las medidas más frecuentemente utilizadas en la región.

En segundo lugar, se observan importantes diferencias en la capacidad de absorción de empleo del sector público. Como se sabe, el extraordinario vigor con que había crecido el empleo en

el sector público durante las décadas que precedieron a la crisis, deriva fundamentalmente de dos series complejas de fenómenos. Una de ellas es la necesidad de reclutar cada vez más personal para satisfacer la creciente demanda de servicios sociales con que vino acompañado el acelerado proceso de urbanización propio de esos años; la otra guarda relación con las presiones políticas ejercidas por los sectores medios en orden a que fuera acogida por el Estado la masa igualmente creciente de los egresados de los sistemas educacionales, que entretanto, y a raíz en parte del mismo proceso de urbanización, habían experimentado también una expansión sumamente acelerada. La crisis fiscal que comenzó a generarse —o, en algunos casos, a agravarse— a principios de la década de 1980, impidió a muchos países continuar con esa política. De ese modo, sometidos al marco de los programas de ajuste fiscal acordados con las agencias que ofician de voceros de las entidades acreedoras de la deuda, muchos de los países latinoamericanos se vieron forzados, por un lado, a clausurar el ingreso al sector público y, por otro, a reducir los salarios reales de los funcionarios, los que sufrieron un deterioro apenas menos marcado que el deterioro de los ingresos de los autoempleados no profesionales (cuadro 3). Ahora bien, es posible que estos cambios hayan golpeado más duramente a los jóvenes educados de los estratos medios que a otras categorías sociales.

Por su parte, el autoempleo no profesional creció en la mayoría de los países, especialmente allí donde el estancamiento del sector más productivo fue mayor. Es probable que este sector haya operado como una especie de refugio para la gran masa de trabajadores poco calificados y sin grandes capacidades de presión colectiva, que habían sido desplazados de los empleos asalariados o nunca incorporados a ellos. Como se mencionó anteriormente, la declinación de los ingresos del trabajo de esta categoría fue mayor que la de las categorías restantes, siendo probable que en ella figure una porción desproporcionadamente alta de los llamados pobres recientes (Kaztman, 1989). La canalización de la oferta de trabajo hacia el autoempleo no es, sin embargo, automática; como hemos visto, en varios países el empleo correspondiente a este sector creció durante la crisis a un ritmo inferior al de la PEA no agrícola. Las distintas políticas gubernamentales

pueden facilitar o dificultar el ingreso a estas ocupaciones. Así, por ejemplo, el Estado puede o no conceder patentes para el desempeño de ciertos servicios (permisos para taxímetros, instalación de kioscos, puestos de feria, ventas en la vía pública, etc.), o puede controlar o perseguir con mayor o menor rigor a aquéllos que ejercen actividades de este tipo sin la autorización municipal correspondiente. Los patrones culturales imperantes en la población, tanto en lo que respecta a las formas de consumo como a la existencia o no de estigmas asociados al ejercicio de ciertas ocupaciones, pueden también tener un papel en el mismo sentido, esto es, el de dificultar o facilitar la entrada de algunos segmentos no profesionales de la población a actividades de autoempleo.

Pero lo que más llama la atención en el período considerado, es el notable crecimiento que en la mayoría de los países experimentó el empleo en las empresas pequeñas (es decir, con menos de diez trabajadores). No existe información como para desagregar en categorías homogéneas la diversidad de tipos de establecimientos que allí se incluyen. Podemos, sin embargo, aventurar algunas hipótesis tentativas en torno al crecimiento del empleo en el sector, hipótesis que, dada la falta de datos, nacen más de observaciones personales que de la información estadística respectiva. Diremos así, en primer lugar, que las deficiencias que pasaron a exhibir los servicios del Estado, principalmente en lo que se refiere a la calidad de los mismos, por efecto de la drástica reducción de sus recursos, creó vacíos en la oferta de servicios que probablemente fueron ocupados por empresas privadas. Quizá el caso más claro es el de la educación, área en la cual floreció una multitud de academias especializadas en la capacitación rápida en habilidades y oficios supuestamente demandados por el sector moderno de la economía. Por otra parte, respondiendo por un lado a la demanda derivada del aumento del número de madres forzadas a incorporarse al mercado de trabajo para complementar los insuficientes ingresos familiares y, por otro, a la rápida difusión de la importancia asignada al aprestamiento preescolar en el posterior desempeño de los niños, también surgieron gran cantidad de establecimientos preescolares y jardines infantiles. En segundo lugar, la necesidad en que se encontraban las empresas grandes privadas de mantener su competitividad durante la crisis, hi-

zo que buscaran abaratar el costo de la mano de obra desligándose, entre otras cosas, de las cargas sociales, mediante la contratación en pequeñas empresas, de parte de los bienes y de los servicios que previamente se producían o entregaban dentro de los establecimientos. No es de extrañar entonces, que la capacidad de absorción de empleo de las empresas privadas pequeñas se desarrollara en conjunción con una reducción de los salarios mínimos reales urbanos. Es interesante notar al respecto que, si excluimos a México, que se desvía claramente de esa pauta, en todos los demás países el crecimiento relativo del empleo en las empresas pequeñas marchó exactamente a la par con el descenso de los salarios mínimos reales urbanos (cuadro 1).

En resumen, el estancamiento del sector moderno redujo considerablemente la capacidad

del conjunto de la economía de ofrecer cada vez mejores empleos, y desplazó a segmentos importantes de la población hacia empleos menos estables, peor remunerados y poco protegidos por los servicios de seguridad social y las prestaciones sociales. En las décadas anteriores la posibilidad de acceder a mejores empleos había mantenido encendidas las expectativas de movilidad social de las generaciones que se incorporaban al mercado de trabajo, expectativas que cumplían además una función importante en el otorgamiento de legitimidad al orden social en su conjunto. Una de las circunstancias más inquietantes de la situación actual del mercado laboral es la pérdida de esa esperanza de parte de los jóvenes, que encuentran muchas dificultades ya no para superar sino para repetir los logros económicos y sociales de las generaciones precedentes.

B. La salud

Lo más destacable en el área de la salud durante los primeros siete años de la década de 1980 es el hecho de que, pese a la reducción de los recursos asignados por los gobiernos al sector, siguieron manifestándose en él las mismas tendencias positivas que habían venido presentándose en el período anterior a la crisis.

1. El gasto público en salud

En efecto, el porcentaje del gasto público dedicado a la salud disminuyó en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe entre 1980 y el último año respecto del cual se dispone de información (alrededor de 1986), en una clara muestra de la creciente incapacidad del Estado de responder a las necesidades y demandas de estos servicios. Si tomamos como medida aproximada de la evolución del gasto en la región el promedio no ponderado del porcentaje del gasto en salud respecto del total del gasto público que realizó cada país, puede comprobarse que esa media, que alrededor de 1980 era de 7.7%, había descendido a 7.2% pasada la segunda mitad de la década. Sin embargo, tomando en cuenta que alrededor de 1970 la media no ponderada era de 8.1%, puede concluirse que la tendencia declinante no es atribuible sólo a la crisis de la deuda,

sino que se monta sobre una tendencia previa cuyas causas habría que investigar. Sin embargo, lo más probable es que la crisis haya contribuido a acelerar el ritmo de declinación del gasto en salud respecto del total del gasto del gobierno, puesto que en los diez años de la década de 1970 la baja, según el promedio no ponderado, fue de 4.9%, mientras que en los siete años examinados durante la de 1980 alcanzó a 6.5%. Debe tenerse en cuenta, además, que el período 1970-1980 fue uno de relativa expansión (el producto per cápita aumentó en alrededor de 39%), mientras que el período 1980-1987 fue uno de estancamiento (con una reducción del producto per cápita de alrededor de 6%), por lo cual el descenso del gasto relativo en salud observado en el primer período puede haber sido compatible con un aumento o un mantenimiento del gasto en salud per cápita.

Si examinamos ahora el comportamiento de cada país por separado, veremos que, mientras en la década de 1970 quince países redujeron el gasto relativo en salud y diez lo aumentaron, en los primeros siete años de la década de 1980 diecisiete países mostraron una declinación en el gasto, y tan sólo ocho lo aumentaron. El hecho de que también hayan disminuido tanto los salarios

reales como los ingresos totales de la mayoría de los hogares (hecho que entre otras cosas se ha reflejado en el aumento de la pobreza), hace sumamente probable que los gastos familiares en salud hayan sufrido también reducciones significativas.

Philip Musgrove¹ ha argumentado que, dado que la salud es una necesidad básica, lo gastado en este sector debería reducirse menos que proporcionalmente cuando cae el ingreso, a condición, por cierto, de que exista la voluntad política de independizar en lo posible la atención en salud —particularmente la que se brinda a los sectores de menores recursos— de las vicisitudes de la economía. Como se desprende de las cifras anteriores, no ha ocurrido así en la mayoría de los países de la región. De los 17 países que entre 1980 y 1987 mostraron signos negativos en el índice de la variación acumulada de las tasas anuales de crecimiento del producto, sólo cuatro (Trinidad y Tabago, Panamá, Paraguay y Honduras) exhibieron aumentos significativos —entre 38 y 80%— del porcentaje del gasto público en salud respecto del total del gasto público. Otros dos países (Jamaica y Perú) mostraron aumentos muy pequeños —entre 2 y 4%— mientras los once restantes presentaron descensos que oscilaron entre valores extremos de 3 y 60% (correspondientes a Argentina y Costa Rica). Como se ve, los gobiernos que han asignado prioridad a la salud durante la crisis constituyen sólo una minoría en la región.

La proporción que representa el gasto en salud con respecto al gasto total del gobierno nos da un buen indicio acerca de la importancia que la sociedad o el gobierno en cuestión asignan a la salud con relación a otros sectores. Pero desde el punto de vista de los cambios en las condiciones de bienestar de la población, lo fundamental es el gasto en salud per cápita. Como se aprecia en el cuadro 3, de los nueve países respecto de los cuales se dispuso de información confiable para el período 1980-1986, sólo dos (Brasil y Panamá) aumentaron el gasto en salud per cápita; en el resto se redujo de modo más o menos notorio.

¹El texto de Philip Musgrove, "Health care and economic hardship", *World Health*, Organización Mundial de la Salud (OMS), octubre de 1984, aparece mencionado en Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Progreso económico y social en América Latina, Informe 1989*, Washington, D.C., 1989.

Sin embargo, no es fácil determinar con exactitud de qué modo repercutió esa reducción sobre el estado de salud de la población. Por un lado, es muy probable que la disminución de los ingresos personales y las consecuentes dificultades para hacer frente al pago de las cuotas mensuales, hayan desencadenado un proceso de desafiliación respecto de una serie de instituciones de salud privadas (seguros, sociedades, mutuales o cooperativas médicas). Al menos así aconteció en el único lugar para el cual se dispuso de información sobre el tema: en Montevideo, en efecto, los afiliados a estas organizaciones, que constituyen 71.4% de la población total en 1981, pasaron a representar 65.6% en 1986. Un efecto similar puede haber tenido el aumento del desempleo, dado que las personas afectadas y, en algunos casos, según las características de los sistemas nacionales de seguridad social, también los miembros no activos de sus familias quedaron probablemente al margen de las atenciones de salud a las que tienen derecho los trabajadores y sus dependientes. Ambas tendencias implican un aumento de la demanda sobre las instituciones públicas de salud, cuyos recursos, como hemos visto, sufrieron una reducción significativa.

Si bien lo más probable es que esta situación haya afectado la cantidad y calidad de las atenciones, también puede haber ocurrido que la crisis haya operado como un incentivo para elevar la eficiencia del servicio o para hacerlo más equitativo mediante la concentración de los aún más escasos recursos en aquellos segmentos más necesitados de la población. La insuficiencia de la información disponible impide emitir juicios sobre cuál fue el resultado global neto de las alternativas mencionadas, circunstancia que pone una vez más en el centro de la discusión el agudo problema que representa no contar con una información estadística que permita relacionar, tanto en el campo de la salud como en otras esferas sociales, los insumos con los resultados.

2. La relación entre médicos y habitantes

La reducción de los insumos públicos y de los recursos familiares destinados a la atención de la salud no se tradujo, como dijimos anteriormente, en un deterioro generalizado de los indicadores respectivos. Es así como encontramos que algunos de los indicadores que corrientemente se

utilizan para evaluar el desempeño de las políticas sociales en esta área, no parecen conformarse a la evolución de las condiciones de bienestar que la crisis hacía esperar.

Tal es el caso del número de médicos por habitante (cuadro 4). En efecto, ninguno de los siete países para los que se dispuso de información comparable en el tiempo, experimentó una reducción del número de médicos por habitante; al contrario, la mayoría exhibió aumentos, que variaron entre 16 y 74% entre 1980 y el último año de la década para el que se dispuso de información. Estos datos suponen una elevación de la probabilidad media de cada habitante de recibir atención de un profesional del área, lo que significa, al menos en términos potenciales, un progreso en la situación de salud de la población en conjunto.

¿Cómo se compatibiliza esta información con el cuadro sin duda más sombrío que se desprende de los datos económicos de la década? En primer lugar, la evolución de la relación entre médicos y habitantes en un período determinado depende en gran medida de condiciones estructurales previas. Si suponemos que el logro efectivo del título de médico demanda en promedio entre 8 y 9 años, el incremento del número de profesionales en esa disciplina en la década de 1980 viene determinado más bien por las decisiones personales, los estímulos y facilidades institucionales que prevalecieron en la década anterior. Como sabemos, en muchos países de la región la década de 1970 estuvo precisamente dominada por una expansión económica que, por un lado, permitió al Estado incrementar el gasto per cápita en servicios sociales tales como salud y educación y, por otro, seguramente alimentó en la población expectativas de mayor bienestar, induciéndola a invertir en el futuro con razonables esperanzas de mayores retornos.

En segundo lugar, es imposible evaluar el efecto del mayor número de médicos sobre el bienestar y la equidad sin conocer cuál ha sido la evolución de su distribución espacial y social. Si bien no disponemos de información sobre este tema, es posible aventurar algunas conjeturas. Con respecto a la distribución espacial, sabemos que durante la década de 1980 la tasa de urbanización, aunque sin alcanzar el ritmo de la década anterior, siguió siendo bastante elevada en la mayoría de los países de la región. Esto permite

suponer que los problemas derivados de la baja densidad de los centros de asistencia de salud en las localidades rurales pueden de algún modo haberse atenuado, en la medida en que la población se fue localizando dentro del ámbito de atención de las instituciones de salud urbanas. En cuanto a la distribución social, sabemos que los fondos disponibles para inversiones en salud disminuyeron en la mayoría de los países de la región, y que los salarios de los empleados del sector público de la salud (entre ellos, los médicos) sufrieron probablemente deterioros similares a los que afectaron a la generalidad de los funcionarios públicos, que fueron por lo demás superiores a los que experimentaron otros sectores (cuadro 3). Así pues, el debilitamiento de la infraestructura de los servicios, la acentuación de las carencias relativas a la dotación tecnológica, y la disminución de los estímulos económicos, posiblemente provocaron un reclutamiento selectivo negativo en el sector público de la salud, la desertión, la reducción de los horarios de trabajo o una menor dedicación de parte de los profesionales más competentes, todo lo cual habría redundado a su vez en un empeoramiento de la atención de la salud, en especial la orientada hacia los segmentos más pobres de la población, que dependen de la provisión pública de estos servicios.

3. La evolución de la mortalidad infantil

Aunque su evolución está en realidad determinada por una gama muy amplia y diversa de factores, la tasa de mortalidad infantil suele considerarse como uno de los indicadores más fieles de la eficacia de los sistemas de salud. De hecho, a pesar de las insuficiencias en este terreno, en todos los países de la región respecto de los cuales se dispuso de información actualizada y confiable, la tasa de mortalidad infantil exhibió, desde las décadas anteriores y hasta los últimos años de la década de 1980, una sostenida tendencia descendente (cuadro 4).

Algunos adelantos en salud han tenido ciertamente un efecto notable en el tratamiento del problema. Tal es el caso de algunas innovaciones tecnológicas de amplia difusión internacional, como por ejemplo, la terapia de rehidratación oral, que permite por un lado contrarrestar de manera sumamente eficaz los efectos de la dia-

Cuadro 4
EVOLUCION DE ALGUNOS INDICADORES DE LA SALUD EN ALGUNOS PAISES DE LA REGION
(1980 = 100)

| Países | Años | Gasto total en salud del gobierno consolidado | Gasto total en salud del gobierno consolidado por habitante | Nº de médicos por habitante | Mortalidad infantil | |
|-------------|-----------|--|--|--------------------------------|--|---|
| | | | | | Tasa media anual de reducción respecto de 1980 (%) | Tasa de reducción global respecto de 1980 (%) |
| Argentina | 1986 | — | — | — | 4.0 | 7.2 |
| Brasil | 1986 | 156 | 128 | — | — | — |
| Costa Rica | 1984-1986 | 74 | 64 | 150 | 2.3 | 1.8 |
| Chile | 1986-1987 | 95 | 81 | — | 7.9 | 14.5 |
| Cuba | 1986-1987 | — | — | 174 | 5.9 | 6.0 |
| Ecuador | 1985-1987 | 83 | 96 | 151 | 5.2 | 16.9 |
| El Salvador | 1985-1987 | 57 | 50 | 99 | — | — |
| Guatemala | 1985 | — | — | — | 3.1 | 9.5 |
| México | 1985-1986 | 92 | 83 | 101 | — | — |
| Panamá | 1986 | 140 | 126 | 125 | — | — |
| Paraguay | 1986 | 84 | 62 | — | — | — |
| Uruguay | 1986 | 77 | 90 | 116 | 4.9 | 9.7 |
| Venezuela | 1986 | — | — | — | 5.3 | 9.6 |

Fuente: CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, últimos años; Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), información directa; Fondo Monetario Internacional (FMI), *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D.C., últimos años; Naciones Unidas, Oficina de Estadísticas, *Demographic Yearbook*, Washington, D.C., últimos años.

NOTAS: Los gastos del gobierno central consolidado, a precios corrientes, se obtuvieron de Fondo Monetario Internacional (FMI), *Government Financial Statistics Yearbook*, Washington, D.C., vol. XII, 1988. Los gastos se llevaron a precios constantes con los índices anuales de precios implícitos en el PIB global a precios de mercado (base 1980=100) del *Anuario* de la CEPAL. La población estimada año a año se obtuvo de interpolaciones con el método Karup-King a partir de las proyecciones quinquenales del CELADE.

rea infantil, una de las principales causas de mortalidad en ese período de la vida, y reducir al mismo tiempo el costo de la infraestructura necesaria para enfrentar el problema, posibilitando así un avance muy rápido en este campo. Para percatarse de su importancia, basta señalar que en 1980, cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) inició su programa de control de las afecciones diarreicas, menos de 1% de los niños del mundo que las padecían eran tratados con la terapia de rehidratación oral; en 1986, en cambio, cerca de 36% de los episodios de diarrea en niños menores de 5 años ocurridos en los países de América Latina y el Caribe fueron tratados con esta terapia.² Las campañas destinadas a informar a la población acerca de los beneficios para la madre y el niño de los nacimientos espaciados tuvieron efectos igualmente notables en la reducción de la mortalidad infantil. En esas campañas participaron instituciones públicas y privadas ya existentes en los respectivos países, que también fueron utilizadas para organizar y llevar a cabo campañas rápidas de vacunación masiva contra las enfermedades de mayor riesgo en los primeros años de vida.

También contribuyeron al descenso de la mortalidad infantil otros factores, de acción indirecta pero no por eso menos importantes. El proceso de urbanización es uno de ellos. La urbanización acelerada, en efecto, dio a muchas madres la posibilidad de multiplicar sus contactos con los centros de atención de salud, les permitió un mayor acceso al agua potable y a los servicios de alcantarillado (o al menos, a la posibilidad de expresar y enfrentar colectivamente la necesidad de contar con una adecuada provisión de esos servicios), y las expuso asimismo a un contacto

más asiduo con el conjunto de mensajes relativos a la nutrición del bebé, la higiene, el control del embarazo, etc. La receptividad frente a estos mensajes y la adopción de las prácticas correspondientes se vieron favorecidas a su vez por la elevación paralela de los niveles de educación femenina.

Una característica importante de los factores que acabamos de mencionar es la autonomía relativamente elevada que exhiben todos ellos respecto de las vicisitudes de la economía. Dicho de otro modo, tal como lo muestra la historia reciente de la región, la tendencia a la disminución de la mortalidad infantil puede permanecer inmodificada incluso si empeora la situación de la economía en general, o se agudizan las desigualdades relativas a la distribución de los bienes y servicios, a condición, por cierto, de que tales alteraciones se mantengan dentro de ciertos límites.

El esfuerzo por salvar a la mayor cantidad posible de niños de la muerte no ha sido, sin embargo, obra exclusiva de los gobiernos. En esta empresa han desempeñado, sin duda, un papel importantísimo también la preocupación y las políticas activas de promoción de algunos organismos internacionales, entre los que cabe destacar al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y a la OMS, que lograron aumentar la sensibilidad mundial ante el problema e incorporar la tasa de mortalidad infantil como uno de los indicadores claves para evaluar el rendimiento de los gobiernos y de las sociedades en el campo social: es precisamente por eso que muchos países han orientado gran parte de sus esfuerzos en el área social a combatir las causas más inmediatas de ese fenómeno. Desde el punto de vista del logro de condiciones más equitativas de bienestar, ésta ha sido, sin duda, una circunstancia afortunada, por cuanto la mortalidad infantil se concentra precisamente en los estratos de menores recursos, de modo tal que su reducción tiende a mejorar principalmente las expectativas de vida de los pobres.

²Véase el informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS), *Programa para el control de las enfermedades diarreicas*, Sexto informe 1986-1987, febrero de 1988, que aparece mencionado en Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Estado mundial de la infancia 1989*, Barcelona, J & J Asociados, 1989.

C. La educación

1. Dotaciones y logros

A pesar de la crisis económica que afectó a la mayoría de los países de América Latina, que incidió en los recursos asignados por los gobiernos a esta área, la educación mantuvo, y en la mayor parte de los casos superó, los logros cuantitativos de los decenios anteriores. De ese modo, en la mayoría de los países se mantuvo la meta alcanzada en las décadas de 1960 y 1970 de una matrícula primaria cercana a 100%, se elevaron las tasas de transferencia de la enseñanza primaria a la secundaria, y aumentó la proporción de matriculados en la enseñanza de segundo y tercer nivel.

En el cuadro 5 se presentan algunos indicadores que han sido seleccionados porque permiten ilustrar las tendencias que con mayor frecuencia exhiben en este campo los países de la región, o, más específicamente, aquéllos que cuentan con datos referidos a dos años distintos de la década de 1980. Así, como puede verse en el cuadro, en siete de los nueve países que cuentan con información al respecto se redujo el gasto consolidado del gobierno por habitante de entre 5 y 24 años, medido en valores reales; en nueve de los once países consignados se elevó el número de maestros en relación con la población en edad escolar; en cinco (de siete) aumentaron las tasas de transferencia de educandos del primer al segundo nivel de enseñanza; en once (de trece) experimentaron un crecimiento las matrículas de segundo nivel, y en ocho (de nueve), las de tercer nivel. De este modo, los datos permiten comprobar que, a pesar del descenso del gasto público en educación por demandante potencial, se lograron al mismo tiempo avances no despreciables en el sentido de esa meta universal que es la ampliación del acceso a la enseñanza, y cambios en la dotación relativa de recursos humanos en el área de la educación primaria que podrían interpretarse como mejoras del sistema educacional.

Otros datos, provenientes esta vez de encuestas de hogares que cubren las principales áreas metropolitanas de seis países de la región, refuerzan la idea de que los sistemas educativos tuvieron en general un desempeño positivo durante el período considerado. En efecto, tal como

lo muestra con claridad el cuadro 6, el número de jóvenes de entre 15 y 24 años que cursó un máximo de dos años de primaria descendió notoriamente durante el período, hasta llegar a representar aproximadamente 66% del número de jóvenes que estaban en la misma situación durante los años precedentes. Del mismo modo, la tasa de asistencia a los establecimientos educacionales de este grupo etáreo se elevó entre 15 y 20% respecto de la situación anterior, al tiempo que el número de adolescentes con rezago educacional pasó a representar el 75% de la cifra correspondiente a los períodos anteriores. El único resultado discordante con las tendencias señaladas parece ser el aumento observado en cuatro de los seis países en la tasa de deserción escolar, que se elevó en alrededor de 70% con respecto a su registro de comienzos de los años ochenta. Debe tenerse presente, sin embargo, que la tasa de deserción osciló entre 1 y 5%.³

Estos resultados podrían ser compatibles con la tesis de una creciente diferenciación social mediante la educación. Por un lado, los indicadores agregados de transferencias, matrículas y rezagos podrían estar incorporando los mayores logros de aquellos educandos pertenecientes a los estratos mejor dotados desde el punto de vista de los recursos humanos y materiales. De este modo, la situación eventualmente estática o incluso declinante de los estratos más desfavorecidos, siempre y cuando su contribución no sobrepasara ciertos límites, no afectaría negativamente los valores de los indicadores agregados, quedando de ese modo oculta la heterogeneidad de los desempeños educativos de los distintos segmentos. Por otro lado, los avances cuantitativos pueden ir acompañados de cambios en la calidad de la enseñanza impartida a los distintos sectores de la po-

³Para demostrar que el aumento de la deserción escolar y el descenso de las tasas de rezago educacional son compatibles con el resultado antes comentado de tasas brutas de asistencia escolar equivalentes a 100% y más, cabe precisar, por un lado, que dichas tasas se obtienen del cociente entre la matrícula escolar y la población en edad de asistir a la escuela, lo que explica en muchos casos que se alcancen tasas superiores a 100%, y por otro, que mientras las tasas de rezago oscilaron entre 15 y 30%, las de deserción lo hicieron entre 1 y 5%, pudiendo el resultado neto mantenerse por encima del 100%.

Cuadro 5
EVOLUCION DE ALGUNOS INDICADORES DE EDUCACION EN ALGUNOS PAISES DE LA REGION
(Base:1980 = 100)

| País | Años | Gastos en educación del gobierno consolidado por habitante de 5 a 24 años | Número de maestros por población en edad escolar | Tasa de transferencia del 1 ^{er} nivel al 2 ^o nivel | Matricula 2 ^o nivel por población en edad escolar | Proporción de la población de 20 a 24 años matriculada en el 3 ^{er} nivel |
|-------------|-----------|---|--|---|--|--|
| Argentina | 1986 | — | 93 | 136 | 132 | 179 |
| Brasil | 1985-1986 | 143 | 109 | — | 107 | 84 |
| Costa Rica | 1985-1986 | 67 | — | — | 86 | 110 |
| Chile | 1986 | 94 | — | — | 122 | 122 |
| Colombia | 1986-1987 | — | 88 | 109 | 120 | 124 |
| Cuba | 1986-1988 | — | 132 | — | 109 | 117 |
| Ecuador | 1985-1986 | 73 | 110 | — | 109 | — |
| El Salvador | 1985-1986 | 54 | 109 | — | 112 | — |
| México | 1985-1987 | 82 | 122 | 106 | 115 | — |
| Panamá | 1985-1986 | 127 | 105 | 95 | 97 | 114 |
| Paraguay | 1985-1986 | 73 | 108 | 115 | 118 | — |
| Uruguay | 1986-1987 | 74 | 100 | 131 | 128 | 232 |
| Venezuela | 1986 | — | 106 | 98 | 112 | 120 |

Fuente: CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, últimos años; Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), información directa; Fondo Monetario Internacional, *Government Financial Statistics Yearbook*, Washington, D.C., últimos años.

NOTAS: Los gastos del gobierno central consolidado a precios corrientes se obtuvieron de Fondo Monetario Internacional (FMI), *Government Financial Statistics Yearbook*, vol. XII, Washington, D.C., 1988.

Los gastos se llevaron a precios constantes con los índices anuales de precios implícitos en el PIB global a precios de mercado (base 1980=100) del *Anuario* de la CEPAL.

Las poblaciones estimadas año a año se obtuvieron de interpolaciones con el método Karup-King a partir de las proyecciones quinquenales de CELADE.

Cuadro 6
INDICADORES DE EDUCACION Y EMPLEO EN ALGUNAS AREAS METROPOLITANAS DE LA REGION

| Indicadores (%) | Argentina Buenos Aires | | Brasil São Paulo | | Colombia Bogotá | | Costa Rica San José | | Uruguay Montevideo | | Venezuela Caracas | |
|---|---------------------------|------|---------------------|------|--------------------|------|------------------------|------|-----------------------|------|----------------------|------|
| | 1980 | 1986 | 1977 | 1987 | 1979 | 1986 | 1979 | 1988 | 1981 | 1986 | 1978 | 1986 |
| <i>Educación</i> | | | | | | | | | | | | |
| Analfabetos en población de 15 a 24 años | ... | ... | 12.7 | 6.7 | 3.7 | 2.5 | 3.0 | 3.0 | 0.9 | 0.9 | 3.3 | 2.4 |
| Baja educación en población de 15 a 24 años | ... | ... | 49.9 | 32.8 | 26.8 | 18.3 | 9.1 | 7.7 | 5.5 | 3.9 | 13.5 | 8.0 |
| Deserción escolar | 3.0 | 1.9 | 2.0 | 3.4 | 5.2 | 3.2 | 3.1 | 5.3 | 0.7 | 1.5 | 2.9 | 3.9 |
| Rezago educacional en población de 7 a 15 años ^a | 10.6 | ... | 41.1 | 30.6 | 27.4 | 16.3 | 17.3 | 18.8 | 17.0 | 14.6 | 27.0 | 23.7 |
| Rezago educacional en población de 7 a 15 años ^b | 3.7 | ... | 21.7 | 14.0 | 12.2 | 6.4 | 5.8 | 6.8 | 6.3 | 5.3 | 5.0 | 3.3 |
| Tasa asistencia de población de 15 a 19 años | 48.7 | 63.9 | 55.3 | 52.9 | 65.5 | 67.1 | 54.3 | 60.1 | 54.1 | 64.8 | 62.2 | 59.2 |
| Tasa asistencia de población de 20 a 24 años | 22.7 | 25.9 | 26.4 | 19.0 | 32.4 | 32.9 | 25.1 | 28.9 | 24.9 | 35.6 | 30.3 | 31.2 |
| Población de 6 a 11 años que asiste a educación pagada | | | | | | | | | 28.9 | 24.1 | | |
| Población de 12 a 17 años que asiste a educación pagada | | | | | | | | | 28.7 | 21.8 | | |
| <i>Empleo</i> | | | | | | | | | | | | |
| Participación económica de la población de 15 a 19 años | 38.6 | 34.6 | 60.4 | 62.5 | 33.0 | 32.5 | 40.0 | 37.2 | 46.8 | 40.0 | 33.2 | 24.4 |
| Participación económica de la población de 20 a 24 años | 73.8 | 69.2 | 73.3 | 78.9 | 61.4 | 67.7 | 64.2 | 71.0 | 77.8 | 78.2 | 64.6 | 60.1 |
| Población de 15 a 19 años que trabaja y estudia | 3.7 | 5.2 | 24.8 | 24.9 | 6.9 | 6.1 | 7.0 | 8.3 | 6.7 | 7.9 | 7.0 | 3.2 |
| Población de 20 a 24 años que trabaja y estudia | 10.0 | 10.4 | 17.8 | 12.8 | 11.9 | 11.0 | 12.4 | 13.6 | 12.6 | 16.0 | 12.9 | 8.4 |
| Desempleo en población de 15 a 19 años | 6.6 | 13.7 | 7.9 | 9.6 | 11.8 | 28.6 | 15.1 | 17.0 | 22.2 | 30.9 | 7.1 | 14.0 |
| Desempleo en población de 20 a 24 años | 3.8 | 6.0 | 5.0 | 7.5 | 8.9 | 21.4 | 9.1 | 9.5 | 10.7 | 20.8 | 5.2 | 10.0 |
| Participación económica de mujeres casadas y en unión libre | 33.5 | 39.1 | 29.3 | ... | 32.3 | 51.7 | ... | 40.7 | 52.7 | 67.5 | 52.2 | 57.9 |
| Participación económica de mujeres con niños | 25.1 | 34.0 | 25.5 | 40.2 | 30.8 | 48.8 | 26.3 | 40.8 | 48.2 | 63.7 | 33.1 | 43.6 |
| Empleo de mujeres con niños | 23.9 | 32.6 | 25.0 | 38.8 | 29.6 | 40.0 | 25.4 | 36.8 | 42.4 | 56.7 | 32.7 | 40.6 |
| Desempleo jefe de hogar hombre de 25 a 59 años | 1.1 | 3.1 | 1.7 | 2.8 | 1.4 | 3.7 | 1.2 | 2.3 | 2.7 | 3.2 | 1.1 | 3.8 |
| Desempleo jefe de hogar mujer de 25 a 29 años | 1.5 | 4.8 | 1.6 | 2.7 | 3.2 | 6.3 | 0.9 | 2.8 | 10.0 | 6.6 | 1.5 | 4.8 |

Fuente: CEPAL, estimaciones sobre la base de las encuestas de hogares de los países.

^a Uno o más años de rezago.

^b Dos o más años de rezago.

blación. La dilucidación de las funciones que efectivamente cumplió la educación en el período que analizamos nos lleva a considerar el tema de la estratificación de los circuitos educacionales.

2. *La estratificación de los circuitos educacionales*

Contraponiéndose a las demandas crecientes de educación, la reducción de los recursos financieros de los gobiernos y el fortalecimiento de los principios del liberalismo económico y de sus soluciones por la vía del mercado, originaron, y en algunos casos aceleraron, un fenómeno que ha sido llamado estratificación de los circuitos educativos, y que se define por la pérdida de homogeneidad de la educación y de su carácter de instrumento de equidad y cohesión social. El fenómeno se caracteriza por el aumento de la proporción, en todos los niveles educacionales, de los establecimientos privados respecto de los públicos. Contrastando con una educación pública deteriorada por la escasez de recursos, la educación privada muestra, en promedio, dotaciones considerablemente mayores de infraestructura física y tecnológica, y mejores condiciones pedagógicas: el hecho de contar con mayores recursos le permite, en efecto, seleccionar al personal docente y asegurar una relación más extensa e intensa entre educadores y educandos.

La segmentación de la población de educandos que resulta de esta división no sólo facilita la operación de los mecanismos reproductores de las desigualdades sociales y socava las posibilidades de integración, sino que, en el caso de América Latina, que se caracteriza por la rápida expansión de la población joven educada dentro de un marco de oportunidades laborales insuficientes, contribuye también a agravar las consecuencias de lo que se ha dado en llamar la devaluación universal del valor de la educación. Dicho muy esquemáticamente, el proceso de devaluación de la educación se refiere a las exigencias crecientes que en materia educativa hacen los eventuales empleadores, de modo tal que las mismas ocupaciones requieren, con el paso del tiempo, calificaciones cada vez mayores. Es así como los jóvenes se enfrentan a una demanda de trabajo que conoce y toma en cuenta cada vez más las diferencias de calidad de la educación recibida, y que tiene por tanto un efecto discriminatorio sobre

las oportunidades de empleo y los niveles de remuneración. En otras palabras, la significación para el mercado de los conocimientos adquiridos no permite sino a una proporción decreciente de la población joven mantener vivas sus expectativas de movilidad social.

3. *Algunas evidencias numéricas de la estratificación de los circuitos educacionales y de sus consecuencias*

La privatización de la enseñanza primaria y secundaria experimentó cambios considerables durante la crisis. En algunos países, entre los que destaca Chile, tuvo notables aumentos; en otros, entre ellos Uruguay, descensos igualmente notorios. Sin embargo sería preciso efectuar un análisis más acabado para determinar si, como es previsible, los alumnos del sistema privado tuvieron rendimientos significativamente superiores a los del sistema público, diferencias que, de ser efectivas, estarían dando cuenta de un aumento de la heterogeneidad de la educación en su conjunto, y agravando así, en función de la distinta formación de los ciudadanos, las desigualdades relativas a las oportunidades culturales y laborales.

Por el objetivo que persigue, este análisis debería enfocar aspectos relativos a la infraestructura, a la extensión de la relación entre el educador y el educando, y al contenido curricular, pero también debería considerar el rendimiento del educando, la extensión de su paso por el sistema y los logros alcanzados dentro y fuera de él. Aunque en este caso disponemos sólo de la información referida a Chile, e incluso únicamente a algunos de los aspectos indicados, que aporta la investigación de Cox y Jara (1989), pensamos que los resultados del análisis deben considerarse como expresión de un proceso de segmentación y heterogeneidad crecientes del sistema educativo.

Los datos presentados por Cox y Jara respecto de los ciclos básicos y medio en Chile en 1987 son los siguientes:

- a) De los asistentes a establecimientos públicos, que constituyen 60% de la matrícula básica y media, 32% culmina ambos ciclos —que tienen teóricamente una duración conjunta de 12 años— en aproximadamente 17.3 años, y sólo 9% lo hace dentro del plazo de 12 años;
- b) De los asistentes a establecimientos par-

ticulares subvencionados, que representan 33% de la matrícula, 44% culmina ambos ciclos en aproximadamente 15.7 años y 18% en 12 años;

c) De los asistentes a establecimientos particulares no subvencionados, que corresponden al 7% de la matrícula restante, 67% culmina ambos ciclos en aproximadamente 13.5 años, y 46% en 12 años.

En suma, los alumnos del sector privado tienen en ese sentido un desempeño escolar claramente superior al de los alumnos del sector público, destacándose el hecho de que sólo 9% de los estudiantes de este último sector logra completar los ciclos básico y medio dentro del plazo de 12 años, frente al 46% que lo logra en los establecimientos particulares no subvencionados.

El desempeño de los estudiantes formados en uno y otro sistema se refleja también en los resultados de las pruebas de evaluación de rendimiento (PER), que miden tales rendimientos en una escala que va del 0 al 100. En efecto, en las pruebas de matemáticas y castellano, los alumnos

de cuarto y octavo año básico de los colegios que, según la tipología elaborada por Cox y Jara, se ubican en el nivel socioeconómico más alto, obtuvieron 22 y 26 puntos más, respectivamente, en la escala PER que los provenientes de los colegios de nivel socioeconómico más bajo.⁴

Si suponemos que entre los alumnos que concurren a estos distintos tipos de establecimientos no existen, en promedio, diferencias innatas en cuanto a capacidades de aprendizaje, tenemos que concluir que los resultados anteriores muestran en forma elocuente las diferencias que se presentan en uno y otro tipo de colegio en cuanto a la forma en que se transmiten los conocimientos y en cuanto al contenido de éstos. Pues bien, volviendo ahora a nuestra argumentación anterior, podemos decir que a medida que las empresas se inscriben en la tendencia universal a elevar cada vez más las exigencias relativas a la calidad de los recursos humanos que reclutan, estas diferencias de formación se traducirán más tarde en oportunidades de trabajo y remuneración igualmente dispares.

II

Reflexiones en torno al significado de las tendencias sociales: áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social

1. *La relación entre los cambios sociales y los cambios económicos*

El análisis empírico que hemos llevado a cabo en torno a los cambios ocurridos durante los años ochenta en algunas de las dimensiones más importantes de la calidad de vida, permite comprobar la existencia de un grado considerable de independencia entre las fluctuaciones de los distintos indicadores de progreso social y entre éstos y los indicadores de desarrollo económico.

De esa independencia pueden derivarse algunas conclusiones preliminares. En primer lugar, que la evaluación del desarrollo social es una tarea compleja, cuyos resultados pueden por eso variar significativamente según los indicadores que se seleccionen para realizar el diagnóstico.

Aun cuando esta conclusión puede parecer obvia, no lo es tanto si se la contrasta con las abundantes afirmaciones sobre la evolución de las condiciones de bienestar, positivas o negativas, que se basan en la utilización acrítica de unos pocos indicadores. En segundo lugar, que nuestras teorías acerca de los factores determinantes de los cambios de algunas de las dimensiones más

⁴La categoría más alta comprende aquellos colegios particulares que demandaban a la familia un gasto promedio anual de más de \$ 70 000 del año 1984, y la categoría anterior a la más baja agrupa a los colegios fiscales, municipales o subvencionados que requerían un gasto promedio anual no superior a \$ 7 000 del mismo año. No se tomó la categoría más baja por la heterogeneidad de los colegios que abarca.

importantes del desarrollo social requieren ciertamente ser revisadas y profundizadas, pero que desde ya pueden descartarse todas aquellas que afirman una correspondencia estrecha y directa entre los cambios económicos y las condiciones generales de la calidad de vida. En tercer lugar, que el hecho de que exista una independencia relativa entre las transformaciones económicas y las transformaciones sociales, indica, al mismo tiempo, que existe un amplio campo dentro del cual los gobiernos pueden escoger las políticas que llevan a cabo.

A modo de hipótesis de trabajo, plantearemos aquí que la situación actual ha contribuido a que las decisiones de los gobiernos respecto de esas diversas opciones se orienten cada vez más hacia lo que llamaremos las áreas blandas de la política social, esto es, como veremos más adelante, aquellas que ofrecen menos resistencia al cambio. La situación actual parece caracterizarse, en efecto, por un fuerte estrechamiento de los márgenes de maniobra gubernamentales, que viene determinado por la necesidad en que se hallan los gobiernos de hacer frente simultáneamente a múltiples tareas, como, por ejemplo, cubrir las obligaciones internacionales, manejarse con un presupuesto mucho más restringido que el disponible en condiciones normales, impedir la evasión de capitales e incentivar la inversión nacional e internacional en el país, y retener por último el apoyo político de los sectores que los respaldan. Sin embargo, todo esto debe ser a su vez compatible con las fuertes demandas de mejoras en el bienestar que provienen tanto de esos amplios sectores de la sociedad que sufren de carencias básicas, como asimismo de los sectores medios, cuyo nivel de vida, como se sabe, ha quedado marcadamente deteriorado por la crisis.

La complejidad de la evaluación del desarrollo social hace aconsejable dividir el problema en sus partes componentes y encarar sucesivamente las dificultades específicas que plantea cada una de ellas. Una primera tarea sería investigar las características de las metas del bienestar social, distinguiendo fundamentalmente lo que llamaremos aquí las metas blandas y las metas duras, de acuerdo con el menor o mayor grado de dificultad para alcanzarlas, o, dicho de otro modo, con los menores o mayores esfuerzos e inversiones que deban realizar las sociedades y los gobier-

nos para llevarlas a cabo. Una segunda tarea sería la de elaborar un concepto amplio de desarrollo social del que pueda desprenderse una definición instrumental que oriente la selección de los indicadores, definición que será necesariamente tentativa dado el carácter histórico, y por ende cambiante con la evolución de la sociedad y de la cultura, de las necesidades sociales y de los elementos que las satisfacen.

Como veremos a continuación, calificar de dura o de blanda una meta exige revisar las teorías acerca de las condiciones necesarias y suficientes para avanzar en cada dimensión del bienestar. Pero lo que resulta más importante retener a esta altura de la exposición es que la complejidad de la evaluación del progreso social está estrechamente relacionada con las dificultades para alcanzar un mínimo de consenso sobre la mayor o menor dureza de las metas, así como sobre la forma de ponderar las acciones dirigidas a remover los obstáculos para alcanzar metas más duras o más blandas.

2. Factores determinantes de la dureza de las metas sociales

En cada sociedad y en cada momento histórico, pueden distinguirse áreas sociales, y dimensiones dentro de ellas, en las cuales resulta más fácil o más difícil cumplir ciertas metas. La mayor o menor dificultad está determinada básicamente por cuatro factores estrechamente relacionados entre sí: a) el monto de los recursos requeridos para alcanzar las metas; b) la conductividad institucional; c) la conductividad política, y d) la conductividad cultural de las acciones correspondientes.

a) Los recursos

El diseño de una política social, y particularmente su aplicación, exigen movilizar recursos materiales y humanos, conocimientos y tecnologías, que se encuentran en mayor o menor grado al alcance de los gobiernos. Los costos de la construcción de la infraestructura necesaria para la puesta en marcha o la ampliación del radio de acción de un servicio dependen en gran medida del desarrollo de innovaciones tecnológicas que abaraten dichos costos y que, al hacerlo, hagan progresar de manera más o menos rápida la calidad de vida en la dimensión específica que cubre

el servicio. En ese sentido, quizá la innovación tecnológica que ha tenido consecuencias más notables durante la última década sea la terapia de rehidratación oral, comentada en el acápite correspondiente al análisis de la evolución de la mortalidad infantil. Sin duda, los organismos nacionales e internacionales envueltos en esta cruzada específica han logrado con considerable éxito volcar la atención de los gobiernos hacia este problema, identificándolo como una lacra social cuya permanencia hiere la sensibilidad humana y cuya rápida reducción ha pasado a constituir, por consiguiente, una de las metas prioritarias de la política social. Pero, al convertir la reducción de la mortalidad infantil en una empresa social importante, también lograron encauzar en esa dirección una cuota mayor del conocimiento y de las habilidades humanas, lo que sin duda fue un factor significativo en la producción y difusión de aquellas innovaciones tecnológicas —como, por ejemplo, la terapia de rehidratación oral— que permitieron abaratar considerablemente el tratamiento del problema. La moraleja de esta historia es que existe una relación causal compleja entre el costo relativo de las distintas metas de bienestar y equidad social y las prioridades que se fijan los gobiernos. Esto es, si bien muchas veces la disponibilidad de recursos determina las prioridades, también la fijación de prioridades claras y con capacidad de convocatoria permite movilizar voluntades y reducir costos. Al respecto, es conveniente añadir que la capacidad de convocatoria de una meta social depende no sólo de su contenido sino también de la forma en que se la presenta. Una presentación que haga rápidamente inteligible lo que se quiere alcanzar, facilita la comunicación, hace más popular el concepto y favorece la receptividad de su contenido.

b) *La conductividad institucional*

La conductividad institucional se refiere a la mayor o menor fluidez de desplazamiento de las ideas, y a la mayor o menor distorsión que sufren en el trámite burocrático antes de llevarse a la práctica. Uno de los grandes obstáculos para la gobernabilidad de algunos países de la región radica justamente en el hecho de que las autoridades son muchas veces incapaces de vencer la resistencia de los intereses enquistados en algunas de las burocracias públicas, o de quebrar la

apatía y motivar a los funcionarios a cumplir su función de servidores sociales. En rigor, muchos de los resultados que suelen interpretarse como consecuencias de la puesta en práctica de políticas sociales de un gobierno, no son más que productos, difícilmente modificables, de la inercia de patrones institucionales rígidamente establecidos con anterioridad. Estos patrones no sólo fijan metas burocráticas propias, que escasamente responden a los cambios en la sociedad y a las orientaciones de los gobernantes, sino que fijan también los criterios con los que habrá de medirse el propio desempeño institucional.

Como vimos anteriormente, la crisis significó que en muchos países se congelara el reclutamiento en el sector público, y sufrieran un fuerte deterioro las remuneraciones de sus funcionarios. Así pues, no es improbable que esas mermas hayan estimulado la desertión de los más dinámicos, y debilitado la motivación para emprender con entusiasmo el diseño y aplicación de políticas innovadoras en los funcionarios restantes.

c) *La conductividad política*

La conductividad política se refiere a las resistencias que, en defensa del statu quo, oponen los grupos de interés a las intervenciones del Estado, sobre todo cuando éstas implican, directa o indirectamente, cambios en los patrones de distribución o redistribución existentes, o incluso, cuando meramente amenazan el monopolio de los signos más prominentes del rango o de las distancias sociales, como ocurre en el caso de las políticas tendientes a universalizar ciertos servicios. En épocas de crisis, esto es, cuando se exacerba la pugna por la distribución de los recursos crecientemente escasos, la oposición de los grupos de interés puede generar barreras infranqueables a todo intento gubernamental de crear condiciones sociales más equitativas. Una de las consecuencias de la actual crisis es justamente la debilidad relativa del Estado frente a los actores económicos y políticos más influyentes, debilidad que deriva entre otras cosas, tal como señalamos más arriba, de la necesidad de los gobiernos de cubrir las obligaciones internacionales, de impedir la evasión de capitales, de incentivar la inversión nacional e internacional en el país, y de retener al mismo tiempo el apoyo político de los sectores que los respaldan. En este marco, los márgenes de maniobra para las políticas de equi-

dad social se restringen a las opciones más blandas, que por mantenerse al margen de la pugna distributiva, son en definitiva las que despiertan menores resistencias de parte de los principales grupos de presión.

d) *La conductividad cultural*

Finalmente, el carácter blando o duro de una meta social está también determinado por la resistencia cultural que enfrentan las políticas orientadas al logro de esas metas. Tomemos el caso, por ejemplo, de las políticas que buscan aumentar la equidad social promoviendo la homogeneización de las condiciones básicas de la educación. Sabemos que en la mayoría de las sociedades existen mecanismos mediante los cuales, aún en las escuelas públicas y gratuitas, los maestros con mayor experiencia, la infraestructura más completa, y la mejor dotación pedagógica se concentran en los establecimientos a los que concurren los alumnos de los estratos más altos, y viceversa, el personal con menos experiencia, las instalaciones más inadecuadas y la provisión más pobre de elementos pedagógicos se localizan en las zonas rurales o en los barrios marginales urbanos. Una política orientada a homogeneizar las condiciones de base buscará concentrar los mejores recursos allí donde es necesario compensar la ausencia de un continuo cultural entre el hogar y la escuela, y donde es menor la capacidad de las familias para proveer una socialización acorde con las exigencias mínimas de integración a la sociedad moderna. Algunos países, entre los que se destacan los Estados Unidos e Israel, enfrentaron este problema con programas que permitían una especie de trasvase entre el nivel de las condiciones de vida de los distintos barrios y la calidad de los establecimientos educacionales, de forma tal que, al trasladar a los niños, por ejemplo, a un ámbito educacional superior al de sus condiciones de vida, quebraban por un lado los mecanismos de reproducción creciente de la diferenciación social y, por otro, creaban ámbitos homogéneos de socialización, en los cuales pudieran convivir niños de distintos orígenes sociales y étnicos.

El nivel de dureza de una política de este tipo estará en relación más o menos directa con la receptividad de la población al mensaje que esa política lleva implícito. La resistencia cultural será menor allí donde el mensaje invoca contenidos que forman parte del núcleo valorativo de una

nación. En cambio, cuanto más fuerte sea la segmentación de una sociedad, cuanto más cristalizadas estén las barreras de discriminación social y/o étnica que separan a los distintos estratos sociales, mayores serán las dificultades para poner en obra políticas de este tipo.

3. *Las fluctuaciones económicas y el logro de las metas sociales duras*

El estancamiento económico no sólo reduce los recursos que puede movilizar el Estado para llevar a cabo sus políticas en el área social, sino que reduce también el margen de maniobra para fijar las prioridades que van a orientar su asignación. En efecto, la crisis agudiza la pugna por la forma en que habrán de distribuirse los merma-dos recursos del Estado entre las distintas áreas sociales y dentro de ellas, dado que se suman a la competencia por los recursos fiscales, algunos grupos influyentes que, en épocas de mayor bonanza, habrían quizá buscado a través del mercado la satisfacción de sus necesidades en el área social (por ejemplo, las educativas, de salud o de vivienda). De este modo, la crisis coloca sobre el escenario social una situación paradójica, pues al mismo tiempo que se torna más imperativa la necesidad de canalizar fondos colectivos para garantizar la posibilidad de satisfacer las necesidades básicas de un número creciente de hogares, aumentan la competencia social por los recursos escasos y la consecuente presión sobre los gobiernos por la asignación de tales recursos a áreas específicas.

Lo anterior explica dos rasgos importantes de las políticas blandas: su atractivo para los gobiernos y su relativa independencia de las vicisitudes económicas. Concentrándose en ellas, los gobiernos pueden dar pruebas de los claros progresos que su gestión ha logrado en áreas sociales cuya importancia para el mejoramiento del bienestar y de la equidad no es discutible. Pero además, el bajo costo relativo, la existencia de las innovaciones tecnológicas que permiten llevar a la práctica esas iniciativas, y el hecho de que no compitan mayormente por fondos ni amenacen privilegios, hacen al mismo tiempo políticamente viables las medidas de este tipo.

4. *Dureza, bienestar y equidad*

La dureza de un área social no está unívoca ni

necesariamente asociada a su contribución al bienestar y a la equidad. Metas relativamente blandas, tales como la reducción de la mortalidad infantil o la eliminación del analfabetismo, tienen, sin duda, una enorme significación para el logro de mayores niveles de bienestar y de equidad, aun cuando no amenacen directamente, ni a corto ni a mediano plazo, como suelen hacer las metas duras, las bases de los sistemas de estratificación vigentes. La consideración de este último rasgo ayuda a comprender la relativa facilidad con que las metas blandas pueden generar un consenso favorable en sectores muy diversos, así como su alto poder de convocatoria nacional e internacional. Tales características han permitido movilizar las energías y orientar la creatividad de personas e instituciones hacia el diseño, producción y aplicación de tecnologías que abaratan el costo y hacen más accesible la infraestructura necesaria para el logro de esas metas.

Si bien las políticas que se llevan a cabo en áreas y dimensiones sociales blandas pueden hacer contribuciones importantes al bienestar y a la equidad, es necesario estar alerta frente a la posibilidad de que, mientras se avanza en estas áreas, se estén reforzando tanto la estratificación de los

servicios como los mecanismos de exclusión y de inequidad que operan en las áreas más duras. Los avances en las áreas más blandas van dejando el terreno social libre de las desigualdades más irritantes —por ejemplo, de aquellas que tienen que ver con la esperanza de vida al nacer (mortalidad infantil), o con el acceso mínimo al mundo de la información y el conocimiento (alfabetismo)—, y revelan, en general, la existencia de un compromiso básico en la sociedad por controlar o eliminar las expresiones más dramáticas de la pobreza extrema. Pero a medida que se desbroza el campo social de estos rasgos polares de la desigualdad, comienzan a percibirse con mayor nitidez los perfiles del andamiaje central de la inequidad social. Allí están instalados los mecanismos básicos de reproducción de la desigualdad, como, por ejemplo, el acceso estratificado por origen social, en las primeras etapas de aprendizaje, a servicios educativos que se diferencian por la calidad de la enseñanza que imparten. Quebrar esos mecanismos es precisamente plantearse una meta dura, pero que es intrínseca al objetivo de equidad en cuanto éste implica, como veremos más adelante, la eliminación progresiva de los criterios adscriptivos en la competencia por el logro de los bienes sociales.

III

Hacia una definición nominal y operativa del desarrollo social sobre bases de equidad

Para los propósitos de este trabajo, definimos operacionalmente el desarrollo social como un proceso caracterizado por el logro de avances articulados en las dimensiones del bienestar, la equidad y la democracia.

Por mayor bienestar entendemos el aumento en la disponibilidad y accesibilidad de los bienes sociales y económicos, tal como lo ponen de manifiesto aquellos indicadores medios que dan cuenta de incrementos en el nivel de educación media de la población, en la esperanza de vida, en la cobertura de la atención de salud y de la seguridad social, y de mejoras en las condiciones de vivienda, en la calidad de los empleos y en el acceso a todos aquellos bienes y servicios que

definen la calidad de vida. Pese al carácter global de los indicadores de bienestar, y a que no brindan información sobre la forma en que se distribuyen los bienes a los que aluden, el significado de las diferencias entre dos o más valores de tales indicadores es fácilmente inteligible. Así, decimos que, manteniendo constantes otras dimensiones, el grado de desarrollo social de un país con una media educacional cercana al ciclo secundario completo, con vacaciones pagadas para el 95% de sus asalariados y con una esperanza de vida de 70 años, es mayor que el de otro país con promedios menores en cada una de las dimensiones consideradas.

El logro de ciertos niveles mínimos de bienes-

tar permite satisfacer las llamadas necesidades básicas, satisfacción que, según veremos más adelante, corresponde a una de las tres acepciones más frecuentemente utilizadas en la definición del concepto de equidad. Cada sociedad establece sus propios niveles mínimos a partir de la imagen pública dominante sobre lo que se consideran condiciones dignas de vida, estimándose así que los individuos que no alcanzan esos niveles no tienen los medios necesarios para asegurar en forma autónoma su propia reproducción ni la de las personas que de ellos dependen, ni están tampoco en condiciones de competir por los bienes escasos. Reducir estas formas de exclusión, que constituyen los aspectos más visibles y éticamente más irritantes de la desigualdad social, es un primer paso necesario para incrementar la integración social. Desde el punto de vista de la construcción y análisis de indicadores sociales, la preocupación por estos aspectos del bienestar, esto es, aquéllos que se proponen crear las condiciones mínimas de integración social de los excluidos, se expresa concretamente en el interés por medir los cambios en el porcentaje de los hogares que están por debajo de la línea de pobreza e indigencia, y en el interés paralelo de analizar el comportamiento de los indicadores de aquellas privaciones críticas, tales como las referidas a la mortalidad infantil, el analfabetismo y el acceso a una infraestructura mínima de servicios, que más afectan a esos hogares.

En su aplicación al ámbito social, la noción de equidad se refiere a la distribución de los bienes sociales (riqueza, poder y honores) desde un punto de vista normativo, y se aplica a políticas o programas de acción (evaluando sus consecuencias), a ideologías (evaluando el tipo de distribución de privilegios implícito en su contenido), o a sociedades (evaluando las características de su estructura).

Tres son las acepciones más frecuentes de los avances en la equidad. La primera, se refiere al debilitamiento progresivo de la asociación existente entre la distribución de los privilegios y los rasgos adscriptivos de las personas, esto es, aquéllos que no dependen de sus habilidades o talentos. La segunda, tiene que ver con el reparto desigual de los privilegios y con la amplitud de esa desigualdad: los progresos en el campo de la equidad se refieren, en este sentido, precisamente al hecho de que se reduzca la amplitud de esa

diferencia. La tercera, guarda relación con la necesidad de mejorar la situación de las personas u hogares que, viviendo en condiciones extremas, no logran satisfacer las necesidades básicas que permiten su reproducción biológica y social.

Según la primera acepción, el nivel de equidad o inequidad está determinado por el menor o mayor grado —implícito en una política, existente en una estructura social, o legitimado por un cuerpo ideológico— en que se encuentran asociados los rasgos adscriptivos de las personas y los privilegios que detentan. Se llama adscriptivos a aquellos rasgos inmodificables, o difícilmente modificables, tales como el sexo y el color de la piel, aun cuando la edad, por ejemplo, constituye también un rasgo adscriptivo, como puede verse en el caso de los niños, a los que les viene en cierto modo impuesto el nivel de bienestar de sus hogares. Desde este punto de vista, el avance de la equidad consiste en el progresivo debilitamiento de la influencia que tienen las características adscriptivas de las personas en el logro de los privilegios sociales. De ese modo, según esta primera acepción, una sociedad equitativa será aquélla en que tanto los valores dominantes como las acciones concretas que esos valores orientan, están gobernados a su vez por un imperativo ético fundamental, a saber, el de la igualación de las oportunidades de acceso a los bienes sociales para todos los miembros de la sociedad, con prescindencia de sus rasgos de origen o adscriptivos.

Sin embargo, aun en sociedades que pueden estimarse equitativas en el primer sentido, esto es, que mediante el debilitamiento del vínculo entre los factores adscriptivos y los logros aseguran de algún modo la igualdad de oportunidades para todos sus miembros, puede ocurrir que las recompensas y privilegios acordados a los logros sean sumamente desiguales. Una sociedad de tales características no sería equitativa en un segundo sentido, esto es, según la acepción que define la equidad o la inequidad en relación con la distribución desigual de los privilegios, o más exactamente, con la amplitud tolerable de esas diferencias, con independencia de la posible asociación de los privilegios con otras características de las personas o las categorías sociales. Así pues, aunque se acepte que la comunidad pueda recompensar en forma diferencial la diversidad de talentos, esfuerzos y responsabilidades, una so-

ciudad será equitativa en el segundo sentido sólo si las desigualdades no exceden de los límites que la norma ética imperante estima tolerables.

En un tercer sentido, la noción de equidad refleja el rechazo moral al hecho de que existan hogares cuyos miembros no pueden satisfacer sus necesidades básicas, situación que supondría la existencia de barreras para la movilidad e integración de determinadas categorías sociales y/o la inadecuación del sistema de recompensas que utiliza la sociedad para estimular el desempeño de las diversas funciones sociales. Desde esta perspectiva, el contenido inequitativo de la pobreza sería tanto mayor cuanto mayor abundancia reine en el medio social en que se presenta, esto es, cuanto más desigualmente se distribuyan los privilegios.

La existencia de estas tres distintas concepciones de la equidad plantea inmediatamente una serie de preguntas relativas, por ejemplo, a la utilidad de la distinción, a la relación existente entre las dimensiones comprendidas en cada una de esas nociones, y a las formas de avanzar en su medición. La distinción entre las dimensiones es ciertamente útil para el análisis comparativo, por cuanto las sociedades pueden exhibir resultados más o menos favorables en cada una de ellas. En efecto, las sociedades más equitativas son aquellas que presentan una particular combinación de esos aspectos, de modo tal, por ejemplo, que los criterios adscriptivos ejercen sólo escasa influencia en la distribución de los privilegios: las desigualdades relativas al reparto del poder, el prestigio y las riquezas se mantienen dentro de rangos que no llegan a provocar un distanciamiento radical entre los miembros de los distintos estratos; y sólo segmentos relativamente pequeños de la población viven en condiciones de pobreza. Lo contrario ocurre, ciertamente, en las sociedades menos equitativas. Pero lo que importa destacar aquí es que, al menos en teoría, cada una de estas dimensiones puede variar con relativa independencia de las otras dos, aun cuando las sociedades más adscriptivas tienden de hecho a mostrar rangos más amplios de desigualdad y un mayor grado de pobreza, del mismo modo que las menos adscriptivas tienden a exhibir, también de hecho, los rasgos opuestos.

Con respecto a la relación existente entre las distintas dimensiones, ya mencionamos más arri-

ba que el carácter inequitativo de la pobreza se acentúa cuanto mayor es la riqueza que la rodea. Lo mismo puede argumentarse acerca de las desigualdades, en el sentido de que su contenido inequitativo aumenta con el sesgo adscriptivo de cada sociedad. Lo anterior apunta a destacar el hecho de que, tomadas por separado, ninguna de las tres dimensiones (adcripción, desigualdad y pobreza) permite evaluar el nivel de equidad de una sociedad, y de que los juicios en tal sentido deberían basarse en la consideración simultánea de todas ellas. También implica que toda sociedad que tenga como objetivo un desarrollo equitativo deberá plantearse metas con respecto a los márgenes tolerables de la influencia de las características adscriptivas sobre la distribución de los privilegios, de los márgenes tolerables en cuanto a la magnitud de esas diferencias y en cuanto a la extensión y severidad de la pobreza.

En cuanto a los problemas que plantea la medición de estas tres dimensiones de la equidad, los indicadores de avances o retrocesos en el componente adscriptivo de la equidad se expresan en coeficientes de asociación que permiten evaluar el mayor o menor grado de independencia entre la distribución de los bienes sociales y los atributos adscriptivos de las personas. Los indicadores basados en coeficientes de dispersión se prestan para investigar la mayor o menor amplitud de las desigualdades, y por último, los porcentajes, respecto del conjunto de la población, representados por las personas u hogares que no satisfacen algunas de las necesidades que cada sociedad considera básicas, nos informan acerca de la puntuación que alcanza esa sociedad en el tercer componente de la equidad.

Para finalizar diremos que, dentro de esta acepción, desarrollo social implica que los avances en el crecimiento y en la distribución equitativa de sus frutos se lleven a cabo dentro de un contexto democrático, lo que básicamente significa aumentar la participación ciudadana en las decisiones relativas al contenido de los objetivos nacionales; a la definición social de las necesidades colectivas; al papel que debe corresponderles a la educación, la salud, la seguridad social, etc. en la tarea de conducir a la sociedad hacia objetivos colectivamente definidos, y, finalmente, en las decisiones relativas a la definición de los criterios que habrán de gobernar la distribución de

los bienes sociales. Los indicadores globales más importantes se refieren a las características de los regímenes políticos que permiten o impiden, estimulan o inhiben la participación de las personas en las distintas esferas sociales y políticas. La existencia de un régimen democrático es, en este sentido, una condición necesaria aunque no sufi-

ciente de la participación. La medición de esta dimensión debe considerar múltiples factores, entre los cuales se encuentra la intensidad de la participación, la variedad de esferas en que se produce, y las diferencias existentes entre los distintos estratos sociales en cuanto a las oportunidades de participación.

Bibliografía

- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1988): *Redistribución espacial de la población de América Latina: una visión primaria del período 1950-1985* (LC/DEM/DGF/R. 4), Santiago de Chile, julio. Informe de Chile presentado al "Taller sobre consecuencias demográficas del desarrollo económico: implicancias para la planificación del desarrollo agrario y regional", organizado por el Programa Latinoamericano de Actividades en Población (PROLAP) y el Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), Camagüey, del 15 al 17 de julio de 1988.
- CEPAL (1989): *La dinámica del deterioro social en América Latina y el Caribe en los años ochenta. Nota de la Secretaría* (LC/G. 1557), Santiago de Chile, abril.
- (1988): *La reproducción biológica y social de los hogares de Montevideo* (LC/G. 1526), Santiago de Chile, junio.
- Consejo de Desarrollo de Ultramar (1978): *The United States and World Development: Agenda for Action*, Nueva York, Praeger.
- Cox, Cristián y Cecilia Jara (1989): *Datos básicos para la discusión de políticas en educación (1970-1988)*, Santiago de Chile, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Hirschman, Albert (1987): *The political economy of Latin American development: seven exercises in retrospection*, *Latin American Research Review*, vol. 22, N° 3.
- Katzman, Rubén (1989): *La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo*, *Revista de la CEPAL*, N° 37 (LC/G. 1547-P), Santiago de Chile, abril.
- Marcel, Mario (1989): *Privatización y finanzas públicas: el caso de Chile, 1985-1988*, *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 26, Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN), junio.