

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.660  
18 de mayo de 1988

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

LA PREOCUPACION POR LA EQUIDAD \*/

---

\*/ Este trabajo fue preparado por la División de Desarrollo Social como una contribución al documento de la Secretaría Ejecutiva "Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación", [LC/G.1488 (SES.22/3) Rev.1].

88-5- 698



## Indice

	Página
I. EL SIGNIFICADO DEL DESARROLLO EQUITATIVO.....	1
1. Desigualdad, conflictos sociales y equidad..	1
2. La equidad: criterios básicos.....	3
II. LINEAMIENTOS DE UNA POLITICA EQUITATIVA.....	6
1. Equidad y políticas macroeconómicas.....	6
2. El aumento del gasto público social.....	8
3. La reorientación del gasto social.....	10
4. Eficiencia y democratización de los servicios sociales.....	13
5. La equidad a largo plazo.....	15
III. PROGRAMAS PARA SECTORES ESPECIALES.....	17
1. El estrato popular urbano.....	17
2. El estrato popular rural.....	20
3. Las mujeres pobres y sus familias.....	27



## I. EL SIGNIFICADO DEL DESARROLLO EQUITATIVO

### 1. Desigualdad, conflictos sociales y equidad

El tiempo transcurrido desde que se agravó la crisis a principios de los años ochenta ha permitido conocer mejor la naturaleza de la misma y, en particular, sus aspectos sociales que en un primer momento quedaron oscurecidos por el predominio de los problemas financieros y comerciales externos.

En relación a dichos aspectos sobresale el hecho de que la crisis ha agravado los problemas de desempleo y subempleo, deteriorado la distribución del ingreso, aumentado la proporción de población que está en situación de pobreza, entorpecido el acceso a los servicios sociales y reducido los niveles de consumo de los sectores medios y populares. En especial, la crisis ha debilitado de manera considerable la capacidad de satisfacer la creciente demanda de empleo productivo aumentando la masa de subempleados y desempleados. Dicho fenómeno tiene consecuencias sociales y políticas de enorme trascendencia pues no solo deteriora las condiciones de vida sino que destruye las expectativas de movilidad social y de incorporación a la sociedad.

Como es sabido, no se trata de problemas creados por la crisis sino agravados por ella; en las épocas de bonanza hasta los años setenta la plena solución de estos problemas no fue alcanzada ni siquiera en aquellos países que crecieron más o tenían dificultades de una magnitud menos abrumadora. En la raíz de la incapacidad para solucionar tales problemas se halla la tendencia concentradora del tipo de desarrollo seguido en la región, que impide que los frutos generados por el mismo se distribuyan de manera equitativa entre todos los grupos sociales.

Otro fenómeno sociológico destacado en la circunstancia actual, estrechamente vinculado al anterior, es el alto grado de conflicto existente entre los grupos sociales. En algunos países se trata sobre todo de una enconada pugna por la apropiación del excedente; en otros la lucha por el poder se ha agudizado hasta dar lugar a verdaderas guerras internas, con sus secuelas de destrucción y muerte. Infortunadamente, no se trata de hechos aislados o transitorios; por el contrario, afectan desde hace años a sociedades enteras, y constituyen una dimensión habitual del panorama político en la región. La persistencia de estos fenómenos ha envenenado la vida política de varios países, y ha sido el caldo de cultivo donde ha germinado la inestabilidad institucional, la desconfianza y el resentimiento entre los grupos, y la desarticulación social. Las tendencias concentradoras y excluyentes del proceso económico han dado lugar en algunos países a una tan profunda desigualdad entre grupos sociales que la misma se manifiesta no sólo en el consumo (coexistencia del consumo privilegiado con el infraconsumo) sino

en todas las dimensiones de la vida, dando la impresión de constituir dos mundos diferentes y superpuestos.

Del mismo modo que los fenómenos anteriormente mencionados, los conflictos no han sido creados sino agudizados por la crisis económica; más bien derivan de la creciente movilización de los grupos postergados y, sobre todo, de la rigidez que muestran los estratos superiores ante las demandas de aquellos y a sus reiterados intentos para reordenar de manera autoritaria las estructuras económicas y políticas con el objeto de reafirmar su posición de predominio.

Estos fenómenos sociológicos tienen complejas vinculaciones con los económicos. En efecto, es evidente que el desarrollo económico ayudaría mucho a afrontarlos, pues bien orientado, podría reducir la desigualdad social y, con ello, los conflictos políticos endémicos que de ella emanan. Pero tales clivajes y conflictos impiden crear las bases mínimas de estabilidad y cohesión social necesarios para llevar adelante cualquier actividad colectiva permanente y de vasto alcance. Por ello, la solución de los mismos no puede esperarse que surja de manera espontánea como fruto del dinamismo económico sino que debe ser buscada de manera deliberada y al mismo tiempo que se establecen las bases económicas del desarrollo.

Además de su valor ético, es en la resolución de estos problemas que el criterio de equidad demuestra su importancia. En efecto, si la desigualdad es una de las causas principales del conflicto, y éste destruye la posibilidad de crear las bases del desarrollo, el camino que debe seguirse es el de reducir aquella desigualdad mediante políticas que coloquen su énfasis en la equidad. De este modo los grupos sociales divididos y enfrentados se irán convirtiendo en partes solidarias de una empresa común. Por lo que el desarrollo equitativo aparece como el único que puede asegurar la cohesión social y la estabilidad política, que constituyen el fundamento de todo desarrollo.

El estilo equitativo de desarrollo puede procurarse mediante sistemas políticos autoritarios o democráticos. El argumento en favor de la utilización de sistemas autoritarios se basa en que, si bien a largo plazo el desarrollo equitativo favorece la cohesión social y la estabilidad política, durante la transición hacia el mismo es probable que se presenten importantes conflictos derivados de las resistencias de los grupos sociales perjudicados por dicho tipo de desarrollo; los sistemas autoritarios brindarían una mayor capacidad para derrotar tales resistencias, disciplinando la sociedad en torno a los nuevos objetivos. Según esta argumentación valdría la pena sacrificar la democracia en aras del desarrollo equitativo pues la coerción autoritaria sería solo un episodio transitorio.

Este punto de vista debe ser rechazado por varias razones. Por un lado, los valores democráticos no deben ser subordinados a los del desarrollo económico, incluso el de tipo equitativo, pues son anteriores e independientes en su origen a los de este último; constituyen creencias sobre la forma deseable de organización política que tienen su propia significación. Por otro, los sistemas autoritarios son intrínsecamente inestables pues todo orden político no puede basarse sólo en la coacción sino que también requiere el consentimiento y la autodisciplina de los gobernados; entonces, por qué no fortalecer al mismo tiempo las tendencias equitativas y las instituciones democráticas? Finalmente, los sistemas democráticos suelen ser una base mucho más adecuada para el desarrollo equitativo pues permiten una participación mucho más plena de los grupos postergados y ponen un freno a las tendencias tecnocráticas y burocráticas tan significativas en los regímenes autoritarios de cualquier signo.

Procurar al mismo tiempo el desarrollo económico, la equidad y la democracia, sin sacrificar a ninguno de ellos a la lógica de los otros, es un desafío de enormes proporciones. Los gobiernos tienen un importante papel que jugar en ese proceso, pero en los sistemas democráticos la responsabilidad mayor versa sobre los grupos sociales, especialmente los más poderosos. Si no existe voluntad política, responsabilidad social y sentido nacional de parte de los mismos, resultará estéril la política mejor concebida.

## 2. La equidad: criterios básicos

La afirmación de que la equidad debiera constituir una parte principal de toda estrategia de desarrollo en democracia, obliga a plantear algunas cuestiones, aunque sea someramente, con el fin de aclarar su naturaleza y contenido.

a) En años recientes se ha producido un reverdecimiento de las controversias sobre el significado del concepto de equidad. Algunos sostienen que este concepto debe ser definido como igualdad de oportunidades, es decir, como la distribución igualitaria del acceso a las posiciones sociales; tal distribución igualitaria en el punto de partida permitiría el triunfo de los más capaces en beneficio del conjunto de la sociedad. Otros llaman la atención sobre el hecho de que la equidad concebida como igualdad de oportunidades produce una desigual distribución final de los frutos del esfuerzo colectivo, ya que los más capaces son mejor recompensados, y por ello sugieren que la equidad debiera ser concebida como igualdad en la satisfacción de las necesidades fundamentales espirituales y materiales, para asegurar así una distribución final más igualitaria de los frutos.

No podría sostenerse que ambas posiciones constituyen un falso dilema; sin embargo, existen razones para afirmar que no es necesario resolverlo antes de impulsar una política de desarrollo equitativa. En efecto, la consecución de una verdadera igualdad de oportunidades requiere no sólo igualdad de derechos sino también de condiciones económicas y sociales que aseguren un similar punto de partida para todos; para lo cual sería necesario que se produjese una considerable redistribución del ingreso y una notable mejoría en los niveles globales de educación, salud, seguridad social, etc. Por ello, ante la gran desigualdad social existente en la región, poco importa si se la combate en nombre de la igualdad inicial de oportunidades o de la igualdad final de condiciones. Sin embargo, debe reconocerse que existen áreas, como la educación, donde el criterio de equidad que se utilice podría introducir cambios importantes en las políticas que se apliquen.

b) Asimismo, existen distintas "profundidades" posibles en las políticas con sentido equitativo. En el nivel menos profundo se la concibe como un paliativo que gira en torno a la superación de las formas más agudas de la pobreza absoluta; tan cierto es que estas acciones son necesarias como que no se proponen ni consiguen modificar de manera importante la condición social de sus "grupos-objetivo". En el nivel más profundo, se considera que tales políticas deben introducir cambios en las relaciones sociales que permitan que los grupos postergados superen su posición y función en la estructura social; en la mayor parte de los países tales cambios constituyen una condición necesaria para la superación plena y a largo plazo de la desigualdad social.

De todos modos, ni las políticas menos profundas deben ser despreciadas por no atacar los problemas de fondo ni las más profundas debieran ser dejadas de lado por utópicas. Las circunstancias de cada país indicarán cuál es la senda más apropiada para ir acercando la realidad al ideal de la conformación de sociedades equitativas.

c) En América Latina, tanto en la teoría como en la práctica, ha predominado la tendencia a separar la política económica de la social, subordinando la última a los dictados de la primera, y a creer que la política social es la única responsable por la equidad. Este enfoque equivocado ha favorecido la coexistencia de una política económica que impulsa la concentración de la riqueza y el ingreso con una política social que trata de compensar los efectos desigualitarios de la primera.

Para el éxito de una concepción equitativa del desarrollo es decisivo cambiar este enfoque; la preocupación por la equidad no puede estar encapsulada en los servicios sociales sino que debe atravesar todas las áreas de política económicas y sociales y a las perspectivas de corto y largo plazo. Los problemas sociales



y sus soluciones deben ser insertados en la temática del desarrollo, evitando su aislamiento y su subordinación al objetivo del crecimiento económico. Reducir la preocupación por la equidad al ámbito de la política social implica no comprender su verdadera naturaleza e impedir la solución de sus problemas a largo plazo.

El encapsulamiento de la política social ha sido considerablemente agravado por su segmentación interna en "sectores" o "áreas de problemas". Desde hace mucho tiempo se ha subrayado la necesidad de lograr una visión integral que supere los enfoques parciales y haga posible su conducción unificada; algunos avances se han dado en el plano de las ideas pero muy poco se ha logrado en el nivel institucional, de modo que los procesos de decisión y ejecución de la política social suelen presentar los peores defectos en términos de desarticulación institucional y superposición de funciones. Como se insistirá más adelante, resulta vital que se persista en los esfuerzos por lograr un enfoque integrado de la política social - y de ésta con la económica - y que los mismos se plasmen en una reforma institucional del aparato estatal que aumente su capacidad de actuación unificada.

d) Los regímenes desarrollistas y populistas que han existido en la región han tendido a aumentar la importancia de la política social y a concentrar su dirección y realización en manos del Estado. Los logros evidentes de estas experiencias no pudieron oscurecer sus defectos, ni acallar a aquellos que critican toda ampliación del ámbito de intervención estatal. Así, se manifestaron diversas reacciones "antiestatistas" en las últimas décadas tales como el "desarrollo de la comunidad" en los años sesenta, que ponía énfasis en el estímulo de la iniciativa individual en pequeña escala y en los proyectos concretos; el enfoque neoliberal, a partir de los años setenta, con su empeño en la reducción de la intervención estatal, el recorte de los gastos públicos y la privatización de los servicios sociales; y, finalmente, sobre todo en los años ochenta, la perspectiva de los "movimientos sociales", con su hincapié en el papel de tales movimientos frente al burocratismo y tecnocratismo estatales, el retorno a las nociones de comunidad y solidaridad y el control descentralizado de los servicios sociales.

Estas reacciones, que se vinculan con distintos signos doctrinarios y procuran objetivos muy diferentes, han puesto en evidencia algunas falencias indudables en la organización y práctica estatales que debieran ser corregidas, pero no es probable - ni deseable - que en el futuro previsible se produzca una reducción o debilitamiento del aparato estatal. Más bien al contrario, en situaciones críticas como la actual se le imponen a dicho aparato nuevas exigencias y responsabilidades. Por ello, ante los desafíos internos y externos que obstaculizan la acción del Estado resulta decisivo mejorar su capacidad de gobernar

mediante el aumento de su eficiencia técnico-administrativa, su capacidad política y su poder económico-financiero. Sin embargo, dicho fortalecimiento podría traer aparejado un aumento de la burocratización, el tecnocratismo y el autoritarismo estatales. De allí que resulte imprescindible que el mismo vaya acompañado de una democratización profunda del aparato estatal para que el mismo responda de manera cabal a los intereses de los gobernados. En cuanto a los servicios sociales, tal democratización significa sobre todo una participación plena de los usuarios de los servicios en la dirección de los mismos, combinando una planificación central democratizada con nuevas formas de desconcentración y descentralización.

## II. LINEAMIENTOS DE UNA POLITICA EQUITATIVA \*/

### 1. Equidad y políticas macroeconómicas

En la crítica situación actual, la preocupación por la equidad debiera expresarse ante todo mediante una política macroeconómica que supere las fórmulas ortodoxas de naturaleza restrictiva y ponga énfasis en el crecimiento económico y la distribución equitativa de sus frutos. En realidad, a corto plazo no existe un área de política más influyente sobre la equidad que la que abarcan las denominadas políticas de ajuste y estabilización pues de ellas dependen los niveles de crecimiento económico, empleo, consumo, gasto social, y, en general, todos aquellos aspectos que determinan las condiciones de vida de la mayoría de la población. En ellas está el núcleo de la política equitativa a corto plazo y por ello merecen una atención especial.

Después de un primer momento en que los desequilibrios macroeconómicos se afrontaron con medidas restrictivas, de alto costo para los estratos medios y populares, varios gobiernos de la región están aplicando políticas que tienen la finalidad principal de combinar la reducción de la inflación y de los déficit fiscal y de balanza de pagos con la defensa de los niveles de vida de la población en su conjunto; del éxito de las mismas depende que se vaya consolidando una opción heterodoxa y más equitativa para afrontar la coyuntura.

Tales experiencias presentan diversas formulaciones concretas pero todas ellas procuran el mismo objetivo central: combinar la equidad con el crecimiento económico. En esencia se

---

\*/ Algunas partes de este capítulo fueron utilizadas en la redacción del documento "Desarrollo equitativo: algunas sugerencias para la acción" (LC/R.628, diciembre de 1988).

procura un aumento importante de los niveles de empleo y consumo de los estratos populares mediante medidas de diversa índole tales como el aumento del salario real, la modificación de la estructura relativa de precios - en especial, las tasas de interés y de cambio y los precios de los bienes agrícolas e industriales - y el aumento y reorientación del gasto público para que sirva prioritariamente a aquellas finalidades. Mediante dichas medidas se estimula la demanda interna y el crecimiento económico; éste último a su vez eleva los niveles de empleo e ingreso, dando lugar a una suerte de círculo virtuoso entre equidad y crecimiento.

Como lo muestra la experiencia reciente tales políticas afrontan considerables dificultades. En especial, el dinamismo que ellas impulsan suele quebrar a poco andar los precarios equilibrios macroeconómicos, presionando sobre la balanza de pagos, el déficit fiscal y la tasa de inflación. A ello se agrega que el arranque inicial suele verse favorecido por condiciones que se agotan a corto plazo (como la existencia de capacidad ociosa) y deben ser sustituidas por otras de mucho más difícil consecución (como el aumento de la tasa de inversión productiva) y, a veces, la pugna distributiva no permite lograr el mínimo necesario de estabilidad de precios para realizar las políticas deseadas.

Tales dificultades ejemplifican el hecho de que manejar la coyuntura con un política heterodoxa no es tarea fácil, y mucho menos en una situación crítica como la actual. Sin embargo, la opción ortodoxa tampoco ofrece buenas perspectivas porque, al agravar la desigualdad y los conflictos sociales, crea las condiciones para su propia inviabilidad. Sólo un estricto control social, a menudo apoyado en regimenes autoritarios, hace posible su aplicación continuada.

Si las opciones heterodoxas están señalando el camino correcto, debieran acrecentarse los esfuerzos para garantizar su éxito. En este sentido cabe destacar la importancia de regular cuidadosamente el crecimiento de la economía, controlando en especial sus puntos más vulnerables, a fin de evitar que el mismo provoque desequilibrios importantes. Empero, si el crecimiento de la demanda interna debe ser regulado, es importante que el mismo se distribuya de manera equitativa permitiendo que crezca más el de los grupos de menores ingresos y se establezca o reduzca el de los estratos superiores.

Sin embargo, como lo han destacado varios gobiernos de la región, el éxito de las opciones heterodoxas no depende sólo del diseño de una política técnicamente impecable sino también del hecho que la misma se base en un acuerdo entre los grupos sociales. Naturalmente, dichos acuerdos no deben ser concebidos sólo como una tregua social; en la mayoría de las situaciones nacionales dichas treguas son necesarias pero insuficientes para

colocar el desarrollo sobre bases más dinámicas, equitativas y democráticas. Por ello, debieran ser considerados más bien el punto de partida de un esfuerzo sistemático para alcanzar una regulación política del proceso económico-social basada en una participación democrática de todos los grupos, una transparencia plena del proceso decisorio y una distribución equitativa de los sacrificios y de los frutos. En el camino hacia ese objetivo, que implica modificaciones profundas y a largo plazo en los hábitos políticos y las estructuras institucionales, debiera comenzarse quizá por una profundización de los esfuerzos para acordar al menos las políticas de precios, salarios y de ingresos y gastos fiscales, a fin de alcanzar a corto plazo un mayor control sobre los desequilibrios macroeconómicos y afirmar los fundamentos de las políticas que procuran la expansión económica y la equidad.

## 2. El aumento del gasto público social

El gasto público social desempeña un papel muy importante en la puesta en práctica de aquellas medidas que promueven la equidad como se pone de manifiesto en aquellos países de la región cuyos gobiernos tienen por ella una especial preocupación. Ese hecho no deriva de una preferencia doctrinaria sino de una imposición de la realidad: ello ha sido así tanto en los países desarrollados como en desarrollo, en las épocas de crisis y en la de bonanza económica, por la típica división del trabajo existente entre los sectores público y privado.

Asimismo, a la necesidad de expandir el gasto público social en América Latina no se le podría oponer la idea - común en la crítica a los denominados Estados de Bienestar de los países desarrollados - de que tal expansión debilitaría la inversión productiva y el crecimiento económico. Ninguno de los países de la región posee un Estado de Bienestar - la mayoría está muy lejos de ello - y, sobre todo, la expansión del gasto social no necesariamente promueve la equidad en desmedro del crecimiento sino, al contrario, puede satisfacer de manera directa y al mismo tiempo ambos objetivos. En efecto, como se ha señalado en el párrafo anterior, las estrategias macroeconómicas de orientación heterodoxa le otorgan un papel decisivo al incremento de la demanda efectiva de los estratos de ingresos medios y bajos en el impulso del crecimiento de modo que la mejoría de sus condiciones de vida contribuya a dinamizar al conjunto de la economía.

Los países de América Latina varían considerablemente en cuanto a la importancia del gasto público social. Algunos destinan alrededor del 20% del PIB y del 50% del gasto público total a los gastos sociales, mientras otros sólo ocupan la mitad o menos de esas cifras. De todas maneras, el gasto público social por habitante, aún en los países más avanzados de la región, está muy lejos del de los países desarrollados; si a ello

se agrega la aguda desigualdad existente en la distribución de los beneficios de tales gastos entre los estratos sociales, puede concluirse que ellos todavía escasamente llegan a una parte importante de la población latinoamericana en su conjunto.

La expansión de los gastos sociales, que había avanzado con mayor o menor ritmo en todos los países en las décadas previas se ha estancado o retrocedido en la mayoría de ellos durante los años 80 a causa de la crisis. Esta situación provoca consecuencias de vasto alcance, que se agravan en la medida en que la misma se prolonga por muchos años. Además, a la reducción de los recursos se une el aumento de la demanda pues los estratos medios tratan de aminorar la merma de sus condiciones de vida aumentando su demanda de servicios públicos de salud, educación y vivienda. A menudo tal situación conduce a una reducción en la atención de la demanda en tales servicios; cuando ello no es así se atiende a la misma a costa de la reducción de la inversión social, la saturación de la capacidad existente, la caída de las remuneraciones del personal, el recorte de los programas nuevos, y otras medidas que afectan la calidad de los servicios.

En los países de menor desarrollo relativo de la región la brusca y aguda caída del gasto social ha tenido un efecto devastador en los servicios sociales, afectando especialmente a los grupos más vulnerables, reduciendo tanto cualitativa como cuantitativamente los servicios existentes, e imposibilitando la extensión de servicios a toda la población. En tales países la reducción en el nivel de crecimiento económico y de los gastos sociales ha agravado aún más los deficientes niveles de cobertura de servicios básicos que presentaba la población y ha agudizado la magnitud de la pobreza; incluso, en algunos de ellos la reducción del gasto en salud entre 1980 y 1984 fue mayor que la del PIB.

En tales circunstancias, la preocupación por la equidad debe manifestarse también en un esfuerzo sistemático para recuperar a corto plazo el nivel de gasto social por habitante previo a la crisis de los años ochenta y recomenzar el proceso de avance que la crisis cortó de manera abrupta. Debe reconocerse que este argumento no parece en principio muy convincente en un período de fuerte austeridad fiscal como el actual, pero también es cierto que varios países de la región están tratando de defender su nivel de gasto social apelando a distintos arbitrios que merecen ser considerados.

Ante todo, debiera explorarse la posibilidad de reasignar los recursos dentro del gasto público total con el fin de favorecer los destinados a los sectores sociales. Ello es particularmente evidente en relación a los gastos militares, que en general ocupan una porción importante del gasto público, y a inversiones sobredimensionadas en algunos sectores económicos que podrían ser recortadas sin afectar el crecimiento a mediano

plazo. Asimismo, en varios países se están llevando adelante proyectos de reforma impositiva que permitirían acrecentar los ingresos fiscales gravando a los estratos de mayores ingresos; tales reformas no solo permitirán ejecutar los programas de alto contenido equitativo sino que, además, harían posible una regulación más adecuada de la demanda global, y por lo tanto, de los equilibrios macroeconómicos básicos. Finalmente, cabe recordar el peso que representa sobre el gasto fiscal el pago de los intereses de la deuda externa; una reducción de dicho pago con el fin de acrecentar los gastos sociales podría tener un impacto considerable en el mejoramiento de las condiciones de vida de los estratos más necesitados de la población.

### 3. La reorientación del gasto social

El aumento del gasto social debe ser acompañada por su reorientación (y, por implicancia, de las políticas sociales) en direcciones que cumplan con las metas de proteger a los grupos más vulnerables de los peores síntomas de la pobreza extrema y asentar las primeras piedras de una estrategia de largo plazo de cambio estructural para lograr y garantizar la equidad en la sociedad como un todo. El esfuerzo que demanda el aumento del gasto social no puede desperdiciarse en consolidar la estructura actual del mismo, a menudo concentrada y elitista.

En muchos casos, es posible elegir medidas de reorientación de la política y del gasto social que contribuyan a aquellas metas en forma complementaria e inmediata; la búsqueda innovativa de tales reformas de doble propósito debe tener primera prioridad en la reorientación del gasto social. Como mínimo, las reorientaciones dirigidas al alivio de las carencias inmediatas muy agudas no debieran ser contraproducentes para la meta de equidad en el sistema social más amplio.

En general, la reorientación del gasto en todos los sectores sociales, en esta doble óptica, debe ser reducir en términos relativos los servicios de muy alto costo - y por ende de baja cobertura - a favor de los de bajo costo, que permiten cubrir las necesidades más fundamentales de los sectores sociales más vulnerables y excluidos. Así, los gastos en medicina preventiva, inmunización, rehidratación oral, y entrenamiento básico de grandes números de paramédicos, son más eficaces que los gastos en construcción y mantención de grandes hospitales con equipamiento sofisticado. En forma similar, el mismo gasto realizado en educación primaria puede beneficiar a corto plazo a más personas necesitadas que el gasto en educación universitaria; lo mismo que el otorgamiento de vivienda mínima en vez del crédito subsidiado para vivienda sin límite superior de costo, o la creación masiva de empleo con salario mínimo, en vez de solo apoyar indirectamente la creación de empleo no-manual.

Sin embargo, una aplicación simplista de este principio general puede ser contraproducente en tres maneras. Primero, los servicios sociales públicos realmente "de lujo" son ya sumamente escasos en América Latina; reducir servicios relativamente más caros puede representar un impuesto regresivo pagado por las grandes mayorías que están en una situación ligeramente superior a la extrema pobreza, quitándoles a ellos el derecho a servicios médicos vitales, educación media para sus hijos, una pensión que permita sobrevivir en la vejez, etc. Por eso, una estrategia de reforma adecuada de los servicios sociales debe basarse en la reasignación de los incrementos del gasto social, que, como se propuso en la sección precedente, debe y puede crecer progresivamente en los años venideros.

Segundo, un gasto dirigido exclusivamente al consumo en forma compensatoria y asistencial puede contribuir a perpetuar una condición de pobreza dependiente. En cambio, muchas políticas que transfieren capital (tanto material como en forma de conocimientos) contribuyen a sostener el crecimiento económico general y rompen el círculo vicioso de la pobreza, a la vez que aportan beneficios inmediatos a los afectados.

Tercero, una reorientación del gasto que se limita al consumo compensatorio puede debilitar la estrategia de equidad a mediano plazo, basada en la transformación de relaciones sociales entre grupos sociales con el fin de generar el aumento del control de recursos productivos y del uso de su propia productividad por parte de aquellas mayorías pobres (absoluta o relativamente) que tienen todas o algunas de sus necesidades básicas insatisfechas.

Afortunadamente, muchas políticas y formas de gasto social permiten dar los primeros pasos en una estrategia de largo plazo para aumentar el control de recursos productivos por parte de sectores populares, de forma que también permitan mejorar las condiciones vitales de dichos sectores a muy corto plazo. El ejemplo del empleo de emergencia en la construcción de infraestructura (caminos y sistemas locales de riego en áreas rurales deprimidas; vivienda, pavimentación, centros comunales, etc. en barrios marginales urbanos), la combinación de atención primaria de salud con provisión de alimentos y con becas mínimas que permiten la asistencia a centros educacionales en diferentes niveles; el apoyo directo a la autoconstrucción colectiva; el apoyo multifacético a microempresas y cooperativas de crédito, producción y comercialización, entre cesantes y jubilados; y los programas de capacitación técnica de adultos - son algunas formas prioritarias de reorientar incrementos del gasto social para satisfacer necesidades inmediatas en maneras que también contribuyan a iniciar los cambios estructurales de una estrategia de equidad.

Otra faceta importante de la reorientación del gasto social guarda relación con el papel que tradicionalmente ha jugado este en el crecimiento económico. Ya se ha señalado que el aumento del gasto social puede formar parte de una estrategia para estimular la actividad productiva por intermedio del impacto que en la demanda tiene el gasto fiscal global. A mediano y a largo plazos, el gasto social - especialmente en educación - es una inversión que aumenta la productividad de la fuerza de trabajo, necesaria para incrementar la competitividad internacional y asegurar un dinamismo económico sostenido.

Así, proyectos de empleo de emergencia y programas de suplemento nutricional, por ejemplo, constituyen un estímulo fiscal directo a la producción interna: materiales de construcción, cultivo de alimentos en el sector campesino y servicios de diversa índole. Aumentos del gasto social en el empleo también contribuyen inmediatamente a aumentar la demanda general, incorporando al mercado de consumo nacional a personas que han sido marginadas de ello en forma transitoria o crónica. En efecto, los programas de empleo de emergencia, de construcción de vivienda, de apoyo a la agricultura, y otros, permiten que familias pobres empiecen rápidamente a expresar una mayor demanda efectiva de bienes de consumo básico. Asimismo, el empleo, en los diversos programas de servicios sociales, de profesionales, técnicos, administradores y oficinistas, también aumenta el poder de compra de estos sectores medios afectados por la cesantía y de jóvenes calificados que no han podido penetrar el mercado de trabajo al nivel adecuado de especialización.

A mediano y largo plazo, es la educación el sector social más llamado - y desafiado - a contribuir a mantener un dinamismo económico adecuado, en la economía mundial más compleja y tecnificada de fines de siglo. Sobre todo, la formación de núcleos nacionales y regionales de alto nivel en ciencia y tecnología parece ser una precondition para la creación de una capacidad competitiva en manufacturas y servicios especializados en el mercado internacional. Pero el desafío educativo del futuro mediano de América Latina tiene dos facetas adicionales cuya importancia y magnitud no son menores. Uno es la creación de una capacidad de análisis, manejo y administración de las propias realidades nacionales, sea en términos de seguimiento, diagnóstico y planificación relacionados con los acelerados procesos de cambio socioeconómico, sea - en términos más amplios - de habilidades administrativas y de gestión en empresas privadas y mixtas de muy diversa naturaleza.

Otro desafío educativo, tiene que ver con las metas ya señaladas a largo plazo de la política social. Es necesario transformar la educación actual, con sus sesgos elitistas, en una herramienta clave para asegurar una auténtica equidad de oportunidades, llevando el conocimiento tecnológico y la capacitación a los estratos populares tanto urbanos como rurales.



Para ello, la educación formal requiere un fuerte complemento de fórmulas novedosas informales y no gubernamentales. En los países de reciente transición demográfica, el desafío que plantean a la educación estas nuevas exigencias se ve acrecentado por el hecho de que en los próximos años comienza la ola de crecimiento de la demanda de educación media y superior. Si no se responde a este desafío, en el futuro las personas de educación primaria truncada en su juventud, seguirán encerradas en mercados segmentados de trabajo manual de baja productividad y mala remuneración.

#### 4. Eficiencia y democratización de los servicios sociales

Tan importante como el aumento y la reorientación del gasto público es la redefinición profunda de la forma en que está organizada la prestación de los servicios sociales. Al respecto, es indudable que en todos los países de la región existe el convencimiento de que los recursos escasos se están malgastando en una proporción importante, no sólo por su distribución inequitativa - de ahí la necesidad de reorientar su uso - sino porque el proceso mismo de organización de los servicios es muy ineficiente. Tal situación reclama una reforma en gran escala de naturaleza institucional sobre la cual sólo pueden darse orientaciones generales dada la diversidad de situaciones nacionales.

Una característica generalizada es la considerable dispersión de instituciones que brindan servicios sociales, lo que provoca la desarticulación del sistema como un todo, superposición de funciones, rigidez en el manejo de los recursos, imposibilidad de llevar adelante una política de conjunto, y otros. La reorientación de la política social exige un alto nivel de coherencia en la cúpula del sistema, lo que a su vez requiere llevar adelante un proceso de centralización administrativa. Dicha centralización no supone necesariamente aumentar el grado de estatización de los servicios sociales, ni tampoco acentuar la tendencia al tecnocratismo estatal; se trata solamente de hacer posible que el gobierno sea capaz de controlar el aparato estatal para reorientarlo de acuerdo a sus criterios. Tales criterios, a su vez, debieran ser la expresión de decisiones democráticamente alcanzadas y no al producto de imposiciones autoritarias de grupos estatales o privados. En efecto, la necesaria centralización administrativa de la política social es sólo un componente del proceso de reforma institucional, que debiera ser acompañado por una cabal planificación democrática de aquella política, en la que participaran todos los grupos implicados en la misma. Como es obvio, se trata de un proceso muy difícil por la creciente complejidad de los intereses implicados, por el grado muy diferente de poder de los grupos y por la rigidez institucional

consolidada por muchos años; sin embargo, la combinación de centralización administrativa y planificación democrática parecería indicar el camino a seguir para afrontar la reforma institucional.

Una de las formas en que puede expresarse la democratización es la descentralización territorial de los servicios sociales. En los últimos años, esta propuesta ha ganado bastante difusión y se han llevado a cabo variadas experiencias. Algunas sólo representan una "deslocalización" de servicios de unas áreas a otras; otros ya procuran una desconcentración, en la que los niveles más bajos de una organización reciben una transferencia de poder y recursos para tomar y ejecutar decisiones desde los niveles más altos; finalmente, la descentralización propiamente dicha, en especial la territorial, implica redistribuir capacidad de decisión y ejecución desde núcleos centrales hacia áreas territoriales determinadas que adquirirían así una considerable autonomía.

La esperanza que anima a esta propuesta es que ella permita al mismo tiempo, aumentar la participación de las comunidades concretas en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas, lograr que la acción de los servicios sociales cubran cabalmente las necesidades de los usuarios, utilizar los recursos potenciales de la comunidad en la consecución de las metas sociales y al desburocratizar la organización de los servicios, lograr un nivel de eficiencia mayor. La estructura organizativa giraría entonces en torno a dos grandes ejes: el que une a la cúpula central de coordinación gubernamental con los grupos sociales y políticos integrados ambos en el proceso de planificación democrática, y el que une a dicha planificación democrática centralizada con las áreas territoriales autonomizadas, integradas en un proceso de concertación entre políticas nacionales y regionales.

Más allá del sentido de ingeniería social que surge de esta estructura, debe rescatarse la potencialidad que ella encierra como una forma promisoría de abordar los complejos problemas de la eficiencia y la democratización de los servicios sociales. Sin embargo, la puesta en práctica no está exenta de complicaciones. Por ejemplo, a veces la desconcentración de responsabilidades sin los correspondientes recursos es sólo un arbitrio para reducir el gasto fiscal que conduce al deterioro de los servicios; la descentralización territorial puede ser un procedimiento que enmascara al propósito de aumentar el control central del gobierno; la redistribución real del poder entre regiones puede favorecer sólo a las élites locales; o la centralización administrativa puede culminar en un mayor tecnocratismo.

## 5. La equidad a largo plazo

Las sugerencias esbozadas en los párrafos anteriores constituyen un conjunto de orientaciones para insertar el criterio de equidad en las estructuras económicas, sociales y políticas a corto y mediano plazo. Como es evidente, la consolidación de las políticas heterodoxas de ajuste y estabilización, el aumento del gasto social y la reorientación de su uso, y la transformación profunda de la forma en que están organizados los servicios y programas sociales con vista a incrementar su eficacia, eficiencia y democratización implican cambios importantes de diversa naturaleza que alterarían la distribución del poder de decisión sobre la política social y de sus beneficios. Representan los trazos gruesos de una política equitativa; sin embargo la misma no estaría completa si no se hiciera alguna referencia al modo en que la equidad debiera introducirse en las estrategias a largo plazo. La cuestión principal podría ser formulada así: si como consecuencia de las transformaciones en la economía internacional debe cambiar la orientación del desarrollo de América Latina de qué modo debiera hacerse presente la equidad en tal reorientación? De los muchos aspectos que surgen a partir de tal interrogante se hace referencia sólo a dos que parecen particularmente importantes.

En primer lugar, el criterio de equidad debiera ser considerado de manera especial al decidir la orientación del esfuerzo productivo. En la controversia actual acerca de dicha orientación han primado dos ideas centrales, estrechamente vinculadas entre sí. Por un lado, el agudo y persistente estrangulamiento externo ha puesto de manifiesto la necesidad de estimular la producción de bienes transables, tanto exportables como sustituidores de exportaciones; por otro, los cambios que se están produciendo en el escenario económico internacional - en especial, la denominada tercera revolución industrial - obligan a los países de la región a transformar de manera profunda su estructura productiva con vistas a lograr una nueva inserción en dicho escenario. Ambos procesos, que han sido examinados en otra parte de este documento, subrayan la necesidad de que los países de la región lleven adelante un enorme esfuerzo de modernización tecnológica a fin de aumentar su competitividad internacional. En síntesis, parecería generalizarse la aceptación de la idea de que el esfuerzo productivo debería encaminarse principalmente hacia la búsqueda de una nueva inserción en la economía internacional, que permita superar el papel de exportadores de materias primas que todavía caracteriza a la mayoría de los países de la región, para lo cual resulta imprescindible impulsar un amplio proceso de modernización técnico-productiva.

Es indudable que tal criterio debiera ocupar un papel principal en la orientación del esfuerzo productivo, pero también debe llamarse la atención sobre el hecho de que el mismo puede no llevar necesariamente a la formación de una estructura económica

más homogénea y equitativa. Este cuestionamiento se basa en la incapacidad que han demostrado históricamente en la región las diversas modalidades de modernización técnico productiva para absorber productivamente a la fuerza de trabajo y distribuir el ingreso de manera equitativa, y en el hecho adicional de que las tendencias tecnológicas y demográficas predominantes agravan esa incapacidad.

Por lo tanto, si es previsible que los sectores más dinámicos - en los cuales se concentrará la modernización - no tendrán la necesaria capacidad de arrastre de los sectores, estratos y áreas atrasados, debieran aplicarse medidas orientadas a mejorar los niveles de empleo, producción y productividad de los mismos ya sea de manera directa o mediante su articulación con los modernos; de lo contrario, la nueva ola de modernización acrecentará la ya aguda heterogeneidad estructural existente. Esta tesis es especialmente aplicable en aquellos países en los cuales el sector moderno no es importante dentro de la estructura productiva, o, aunque lo sea, también es numerosa la población existente en los más atrasados.

En segundo lugar, la reorientación y modernización de la producción deberá basarse en un considerable esfuerzo de acumulación de capital físico y en formación humana, y dicho esfuerzo deberá ser sobre todo interno dada la reducción de las fuentes externas de financiamiento. En esta materia, la preocupación por la equidad debiera llevar al diseño y aplicación de fórmulas innovadoras que logran una distribución equitativa de los sacrificios que tal esfuerzo implica y de los frutos que del mismo se esperan. La equidad en el sacrificio está vinculada sobre todo al hecho de que la imprescindible reducción del nivel global de consumo debiera afectar a las familias en proporción inversa a su nivel de ingreso, de tal modo de mantener e incluso aumentar el consumo de los estratos pobres. Asimismo, debieran aplicarse medidas que favorecieran la inversión productiva de los obreros y empleados, de manera que la reducción de su nivel de ingreso actual no contribuya a aumentar la capacidad de acumulación de los estratos altos sino la suya propia. De este modo se favorecería, además, una distribución más equitativa de los activos y de los ingresos que vayan surgiendo del esfuerzo de acumulación. Medidas de este tipo, unidas a las ya apuntadas acerca de la orientación de la producción, podrían evitar que la imprescindible modernización culminase otra vez en una mayor concentración interna del progreso técnico y sus frutos.

### III. PROGRAMAS PARA SECTORES ESPECIALES

#### 1. El estrato popular urbano

La considerable desigualdad en los niveles de empleo e ingreso entre los estratos sociales se refleja de manera dramática en el profundo contraste existente en las condiciones de vida de la población urbana. Como consecuencia de este fenómeno vastos segmentos de la fuerza de trabajo se han visto excluidos del proceso de modernización; dicha exclusión persistió aún en épocas en que el dinamismo económico creó esperanzas de que fuera posible una disminución, como lo demuestra el hecho de que la proporción de personas ocupadas en actividades de baja productividad (sector informal), disminuyó sólo del 30.6% al 28.7% de la fuerza de trabajo urbana entre 1950 y 1980.

La única alternativa de obtener ingresos que suele tener la gran mayoría de este excedente de mano de obra es la de integrarse a empleos de baja productividad, alta inestabilidad e ingresos reducidos y discontinuos; situación que los induce a desempeñar una multiplicidad de ocupaciones diferentes como estrategia indispensable de supervivencia.

Otra circunstancia que agrava las condiciones de vida del estrato popular urbano es el hecho de no estar cubiertos por los sistemas de previsión y otros beneficios incorporados al empleo formal, quedando, en consecuencia, desprotegidos de los riesgos de enfermedad o cualquier imprevisto de otra naturaleza. Como consecuencia de esta situación este estrato se ve afectado por numerosas carencias de diverso tipo, las que se refuerzan mutuamente, subordinándolos a un nivel de vida que a veces llega hasta la indigencia o la pobreza extrema.

Las estrategias de supervivencia de estos grupos no sólo han estado orientadas a la búsqueda de empleo sino también a la de un espacio donde habitar; las invasiones de terrenos urbanos constituyen una expresión de este hecho. La proliferación de estas acciones, que en algunos países alcanzaron magnitudes considerables, impulsaron la intervención estatal cuya orientación dependió de la magnitud del fenómeno y de la coyuntura socio-política. En general, si bien el Estado no pudo cubrir la totalidad de estas demandas, les proporcionó un sitio donde levantar sus viviendas y a menudo también servicios básicos y equipamiento comunitario (escuelas, centros médicos, etc.). Estas políticas han sido decisivas para contribuir a mejorar el nivel de vida del estrato popular urbano ya que además de remediar una situación de vivienda apremiante lograron paliar en parte lo que ellos pierden por su marginación del empleo productivo.

Como se ha sostenido en los párrafos anteriores, la crisis económica ha debilitado de manera considerable la intervención

estatal en el campo social durante los años ochenta ya que han aumentado los problemas de exclusión y pobreza y disminuído los recursos del Estado. El número de excluidos (sector informal) aumentó según estimaciones del PREALC, en un 40% entre 1980 y 1985. De igual modo, la pobreza, que afectaba a 64 millones de habitantes urbanos en 1980, y que había estado descendiendo en términos relativos, debe haberse incrementado de manera considerable, como consecuencia del deterioro del empleo y de los ingresos.

Esta situación pone de manifiesto la urgencia de delinear una estrategia que permita reactivar el crecimiento económico y simultáneamente elevar el bienestar de los grupos más vulnerables; dicha estrategia debiera ser complementada con programas especiales que atacaran las necesidades más urgentes de los distintos componentes de este estrato.

a) En cuanto a los jefes de hogar, el objetivo más importante y urgente del programa consiste en generar empleos e ingresos para ellos ya que mediante dicha acción no sólo se cubre a un segmento importante de la fuerza de trabajo, sino también se beneficia al grupo familiar. La principal propuesta concreta que constituye el eje central de ese objetivo, es llevar a cabo proyectos de construcción masiva de viviendas y provisión de infraestructura orientados a satisfacer las necesidades de los estratos medio y popular. Estos proyectos deberían abarcar los recursos que se destinan en muchos países a los programas de empleos de emergencia ya que mediante esta acción no sólo se estaría evitando el desempleo sino también mejorando las condiciones de vida de estos sectores. En los mismos debieran utilizarse opciones tecnológicas que requieran el uso intensivo de mano de obra y el abastecimiento de materiales e insumos de origen nacional a fin de producir un efecto multiplicador que contribuya a reactivar otros ámbitos de la estructura económica. Estrechamente vinculados a estos proyectos principales debiera estar la organización de los estratos populares urbanos en torno a pequeñas empresas de autogestión, proporcionándoles recursos y ayuda técnica; de ese modo, estas unidades de producción podrían abastecer de algunos de los insumos necesarios en la construcción de viviendas e infraestructura. Otra medida complementaria sería la capacitación técnica de adultos en las tareas especializadas de la construcción.

Otros proyectos concretos también contribuirían a aumentar los ingresos de estos sectores. Entre ellos destacan el fortalecimiento de las micro-empresas existentes, brindándoles asistencia técnica y créditos, y creando cooperativas de compra de los principales insumos para abaratar sus costos y hacerlas más competitivas; la formación de cooperativas de comercialización que facilitarían la realización de los bienes producidos; y la creación de empresas de servicios agrupando a

las personas de acuerdo a sus especialidades a fin de ofrecer conjuntos diferentes de servicios.

b) Otro segmento importante de estos grupos lo constituyen las madres y los niños. En relación a ellos, las políticas de salud, educación, nutrición y alimentación complementaria son de suma importancia para asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo normal del niño. (Un análisis más detallado de estos aspectos se presenta más adelante.)

c) El número relativamente reducido de ancianos que se encuentra en estos grupos no disminuye la importancia de dirigir algunas acciones tendientes a solucionar su desamparo y los graves problemas de salud y alimentación que los afectan. Dado que su magnitud no es importante, no debería ser muy costoso incorporarlos a un sistema de previsión social complementado con ayuda alimenticia; aunque tal posibilidad varía mucho según los países.

d) La juventud, que constituye un grupo muy numeroso en este estrato requiere una preocupación especial. La mejoría que ellos puedan lograr en su condición actual refleja el futuro de los excluidos; por lo tanto, de lo que con ellos suceda dependerá en gran parte el objetivo de conformar sociedades más equitativas en las próximas décadas. Su situación actual es angustiosa pues se ven obligados a trabajar a edad muy temprana para ayudar a la subsistencia del núcleo familiar, incorporándose en trabajos ocasionales de tan bajo nivel o inferior al que consiguen sus padres. La abrumadora mayoría ha alcanzado sólo una educación primaria incompleta y, por lo general, no tienen acceso a algún tipo de capacitación técnica, de modo que su escasa preparación les impide salir del circuito de pobreza en que están atrapados. En ese contexto, sin educación ni trabajo, y con una familia incapaz de integrarlos, los jóvenes marginales tienden a organizarse como grupos de pares desvinculados de la sociedad: la delincuencia, el alcoholismo y la drogadicción son expresión de este hecho. El trasfondo de todos los problemas que los afectan no es sólo su exclusión sino también el agudo contraste de oportunidades que tienen frente a los jóvenes del resto de la sociedad.

Para quebrar esa situación es necesario llevar adelante una acción masiva y prolongada con el fin de aumentar la educación y capacitación profesional de los jóvenes del estrato popular urbano. De lo contrario, no existirá ninguna posibilidad de cambiar la posición y función que el estrato urbano popular ocupa en la actualidad. Naturalmente, tal proyecto de capacitación de los jóvenes en gran escala es sólo una cara de la moneda; la otra está constituida por las oportunidades de empleo que brinde el desarrollo económico. La preparación profesional sin oportunidades laborales termina en la frustración; el desarrollo

económico sin capacitación e incorporación en gran escala de los estratos populares sólo perpetúa su exclusión.

## 2. El estrato popular rural

### a) El desafío de los próximos años

En casi todos los países de la región los procesos pre-crisis de tecnificación, capitalización e integración de las economías rurales transformaron y modernizaron las estructuras y mecanismos de extracción de excedente y exclusión de que han sido objeto los sectores rurales populares, sin lograr mejoras significativas en la distribución del ingreso y de los activos en la población rural, ni entre ésta y la urbana.

Con la crisis económica de los años ochenta, se vuelve dudosa la viabilidad de la dinámica que se esperaba reduciría la pobreza rural y aumentaría la equidad general; es decir, la reducción de la población activa en agricultura vía su capacitación y absorción en empleos productivos en otros sectores, en combinación con aumentos en la productividad de la mano de obra restante en la agricultura misma. En contra de esta dinámica se combinan actualmente diversos problemas:

i. Problemas seculares no resueltos. El desarrollo agrícola basado en la capitalización concentrada en el sector empresarial aumenta el rezago de una población campesina en minifundios crecientemente fragmentados y ex-campesina sin tierra. La supervivencia campesina depende del trabajo asalariado crecientemente estacional en la agricultura empresarial, y su progreso del éxodo a la ciudad y del dinamismo de los mercados de trabajo urbanos. En este contexto estructural la población rural pobre disminuye su alto ritmo de crecimiento vegetativo en forma muy lenta.

ii. La acumulación reciente de un déficit social rural. El colapso de los mercados de trabajo urbano durante tres o cuatro años significó que tanto el crecimiento natural de la población rural en edad de trabajar, como el flujo de retorno de migrantes urbanos cesantes, tuvo que ser absorbido, por un lado, por el sector ocupacional "residual" - el campesino - y por el sector asalariado en la agricultura empresarial. En los años recientes, la agricultura de exportación y, en menor grado, la de alimentos de consumo nacional crecieron rápidamente, pero el crecimiento aun mayor de la oferta de mano de obra llevó, en la mayoría de los países, a una baja del salario agrícola y del ingreso per cápita del minifundio atestado de trabajadores familiares. El aumento del producto agrícola parece haber beneficiado principalmente a los empresarios, aumentando la inequidad. En los servicios sociales, la restricción del gasto fiscal, frente al crecimiento numérico de los estratos populares rurales también parece haber significado un deterioro acumulativo de la oferta



por habitante de educación, salud, inversión en desarrollo rural integral, y otros.

iii. Nuevos parámetros del cambio social rural. Para el mediano plazo, se estima que habrán tasas mucho más bajas de crecimiento de la demanda mundial por los productos agrícolas de exportación, de creación de puestos de trabajo en el sector "moderno" no agrícola, y de disponibilidad de capital y crédito para la agricultura, de las existentes en la era pre-crisis. En contraste, la tasa de crecimiento de la población activa en la agricultura, después de décadas de progresiva reducción (hasta alcanzar tasas negativas en varios países), invirtió su tendencia y volvió a aumentar en la región. Estas circunstancias hacen previsible una tendencia a la baja en el ingreso per cápita y una creciente concentración del ingreso a favor de los poseedores de activos. Por ello, tampoco es probable una reducción rápida en las tasas de crecimiento de la población en los estratos pobres rurales, con su consiguiente presión sobre los servicios sociales, en especial los referidos a atención materno infantil y educación primaria. Y, a menos que haya cambios fundamentales, el gasto social rural per cápita también sufrirá un deterioro progresivo.

Estos problemas son mas o menos graves, y empeoran más o menos rápidamente, según las circunstancias especiales de cada país. En general, en aquella minoría de países en que la transición ocupacional se encuentra ya en una fase avanzada, las tendencias al empeoramiento en el nivel de vida rural serán menos intensas, aunque la persistencia de la inequidad rural-urbana seguirá constituyendo un gran desafío. En los países de transición ocupacional y demográfica más recientes, de carácter acelerado, desequilibrado e incompleto, y en aquellos cuya población sigue siendo mayoritariamente rural o en que la transición ocupacional incipiente no ha sido acompañada por aumentos en el ingreso per cápita, las perspectivas tanto como la envergadura actual de la pobreza rural exigen cambios en general mas profundos en las relaciones entre la población rural pobre y los otros sectores de la sociedad nacional, y políticas mas innovativas para lograrlos.

b. Esencia de una Estrategia de Equidad Rural.

La estrategia cuyos lineamientos se esbozan aquí se basa en un conjunto de apreciaciones sobre la realidad rural actual de la región que, si bien no cuentan con una aceptación universal, se apoyan en múltiples evidencias empíricas y experiencias concretas. Por otra parte, el peso relativo en el ambiente nacional o local de (por ejemplo) una pujante agricultura empresarial de plantción con asalariados permanentes, un sector de agricultores modernos de tamaño mediano, un numeroso sector de minifundistas pauperizados y semi-proletarizados, o de cualquier combinación de estos actores socio-económicos, hará más o menos

viable diferentes combinaciones de las políticas mencionadas, para ese contexto específico.

Las apreciaciones fundamentales son las siguientes:

i. La pequeña agricultura familiar campesina encierra un potencial de productividad hasta ahora sofocado por las estructuras y relaciones sociales existentes.

ii. La complementariedad cíclica entre este sector campesino y el sector empresarial, aunque actualmente distorsionada y explotativa, puede ser reformada y reglamentada de manera de contribuir a las metas de equidad y erradicación de la pobreza rural.

iii. La expansión del empleo no-agrícola en el campo es factible en base a la integración nacional ya lograda, y puede jugar un papel similar al señalado en ii.

iv. Un aumento marginal de los ingresos de los sectores populares urbanos, asalariados agrícolas y campesinos, conllevaría una alta elasticidad de la demanda actualmente deprimida de productos alimenticios, además de cultivos no-alimenticios que sirven de insumos a las industrias nacionales.

v. La redistribución del consumo y de los activos a favor de los sectores populares rurales contribuiría a un proceso de desarrollo nacional más equilibrado y más viable en el largo plazo.

Estas apreciaciones, a la luz del escenario sugerido en la sección a. permiten establecer los rasgos esenciales que debe tener una política de equidad rural en países con perspectivas de pobreza creciente en el campo. Estos son:

i. Que los esfuerzos por aumentar la capacidad de exportar sean acompañados por otros orientados a aumentar la capacidad efectiva de demanda en el mercado interno, entre otros, por productos agropecuarios.

ii. Que el Estado efectúe las reformas necesarias para redistribuir los recursos productivos y para romper los mecanismos de exclusión y extracción, de modo que la agricultura campesina familiar (individualmente o agrupada en organizaciones colectivas) pueda realizar su potencial.

iii. Que se regule la agricultura empresarial y se promueva la sindicalización rural para lograr relaciones laborales no explotativas y aumentar las remuneraciones de los asalariados.

iv. Que se promueva la creación de empleo productivo rural

no-agrícola de carácter complementario a la actividad predial campesina.

v. Que se aumente la cobertura y la calidad de los servicios sociales públicos en el campo, para reducir la brecha de bienestar rural-urbano, y para transferir capacidad productiva a los sectores rurales populares.

c. Implementación de la Estrategia.

La realización de estas metas tomaría su ímpetu de acciones específicas del Estado en dos frentes: dando un contenido social progresivo a las políticas de desarrollo económico rural; y aumentando el efecto redistributivo de los servicios sociales propiamente tales en el campo.

Sin embargo, una condición particular es necesaria en ambos frentes, de acuerdo con la experiencia acumulada: la participación de los beneficiarios en la discusión y toma de decisiones sobre acciones específicas a realizarse. La primacía de esta condición obedece a tres razones fundamentales: la enorme variación de situaciones micro-regionales y locales, con problemas peculiares que son conocidos mejor por los sectores populares que en ellas viven; el obstáculo a la estrategia que pueden representar, en las condiciones de relativo aislamiento y autonomía del poder central que todavía existe en muchas zonas rurales, las estructuras de poder controladas por élites locales y regionales; y finalmente, lo determinante que es para el éxito de la estrategia el convencimiento y entusiasta colaboración de los potenciales beneficiarios en las acciones a realizarse.

i. Para que la política económica rural dirija un apoyo decisivo a la tarea de aumentar la productividad de la tierra y el producto en el sector campesino, existe una conocida gama de medidas, cuya selección y aplicación dependerán de la combinación de necesidades, posibilidades reales y limitaciones (del medio, de los actores y del gobierno) en cada caso concreto. Probablemente el ejemplo más radical de estas medidas es la expropiación y transferencia de la propiedad de la tierra y del agua, cuya consideración surgiría tanto en contextos de utilización ineficiente de grandes extensiones de tierra productiva, como en situaciones de oligopolio en que la extrema concentración de la tierra y del agua en pocas empresas poderosas opera en detrimento del bien común social.

La redistribución de la tierra, en la situación actual de agotamiento de las fronteras agrícolas, responde al caso de un bien escaso fuertemente limitado, pero otros activos importantes para el sector campesino pueden ser creados a través de la inversión estatal. En cierta medida, es el caso del agua, transformado en activo por obras de riego; pero, aun más, de otras formas de capital, especialmente de infraestructura predial

y extrapredial, tecnología, destrezas y conocimientos. La política gubernamental de canalizar inversión hacia la provisión de insumos para el sector campesino, para la investigación biotécnica apropiada, para la capacitación y para el apoyo a la comercialización, en combinación con cambios en el marco legal (política de precios, reconocimiento de títulos, reconocimiento jurídico para la gestión comunitaria, etc.) puede elevar el ingreso y el patrimonio de pequeños propietarios existentes tanto como de los creados por reformas agrarias.

ii. El sector empresarial ha jugado y debe seguir jugando un papel central en el aumento del producto agrícola. Debe cambiar, sin embargo, el sesgo a favor suyo y en contra del campesinado y del proletariado agrícola que ha caracterizado, en muchos países, a las políticas laborales, de subvención, precios, impuestos, inversión en infraestructura, investigación, extensión y crédito.

Para que la política económica hacia la agricultura empresarial contribuya a aumentar la equidad en el campo, deben contemplarse dos líneas de acción (además de la reforma agraria en las situaciones mencionadas). Por un lado, debiera haber una recaudación efectiva de impuestos justos sobre la renta y las ganancias en este sector, recaudación que constituiría un aporte al desarrollo y al bienestar de los sectores populares rurales. Por otro, debiera haber un apoyo estatal decidido a la sindicalización rural y al proceso de negociación colectiva de salarios y de las condiciones de trabajo en la agricultura, para mejorar los niveles de vida de los asalariados agrícolas tanto permanentes como ocasionales.

En gran medida, las categorías estadísticas de pequeños propietarios y asalariados agrícolas responden a una realidad común: familiares y comunidades campesinas con recursos prediales propios insuficientes, cuyas estrategias de supervivencia incluyen la venta de la fuerza de trabajo, principalmente en forma temporal, de algunos de sus integrantes. Por ende, las políticas destinadas a mejorar el poder de negociación de los asalariados agrícolas también constituiría un importante insumo de recursos al sector de productores campesinos. Esta complementariedad aumentaría en la medida en que ex-campesinos proletarizados resulten beneficiados por reformas en la tenencia de la tierra.

Para que la agricultura campesina y la empresarial sean genuinamente complementarias, se requiere no sólo un aumento de la remuneración al trabajo en ésta sino también una complementariedad de los ciclos anuales de tareas en la economía campesina con los peaks de demanda de mano de obra temporal en la agricultura empresarial. En cada contexto microregional existe una diversidad de cultivos posibles en cada uno de los dos

sectores, cuya elección y promoción debe depender en parte de esta variable.

iii. Del mismo modo, la creación de empleo adecuadamente remunerado fuera de la agricultura, que es imprescindible como solución definitiva para la creación continua de empleo suficiente (mas allá de los límites finales de absorción productiva de mano de obra en la agricultura), también requiere de una atención al aspecto de complementariedad con el ciclo anual de cultivos campesinos de granos básicos y otros. En general, las actividades no-agrícolas que ya surgen en el campo tienen sus propios ciclos que son complementarios al del campesinado, como son los casos de la agroindustria, insumos a la agricultura, construcción, turismo y algunos rubros comerciales y de manufacturas. El Estado debe promover la creación de estos empleos temporales complementarios, tanto a través de proyectos de creación de infraestructura como de apoyo a microempresas cooperativas o comunales.

iv. La reorientación de los servicios sociales en el campo debe perseguir el doble objetivo de redistribuir tanto ingreso y consumo como activos; ésto último en el sentido de aumentar la dotación de capacidad productiva que representan el conocimiento y las destrezas, la nutrición, la salud, etc. de los sectores populares rurales. Los desequilibrios existentes en la distribución espacial actual del gasto social implican, para el logro de este objetivo, una reorientación de los incrementos esperados en el gasto social a favor de los sectores populares rurales y una transferencia futura desde sectores urbanos actualmente mas favorecidos.

Las carencias de los servicios sociales rurales (tanto en relación a los urbanos como en el contexto de la estrategia propuesta) son no solo de carácter cuantitativo sino también cualitativo. En la educación (para citar como ejemplo el servicio social cuya expansión rural en décadas pasadas ha sido mas extensa), la población rural generalmente cuenta con algún acceso a educación primaria formal, aunque en algunos contextos solo de los primeros tres o cuatro años. En muy pocos casos cuentan con acceso local a la educación secundaria, clave de la movilidad ocupacional en la economía moderna. Pero, por el sesgo presupuestario frecuentemente anti-rural, la baja calidad de la educación primaria misma le resta utilidad práctica para los educados tanto para la comprensión de la nueva tecnología agrícola, como en la preparación para el empleo en otros sectores o para la participación ciudadana. La tarea del Estado en el futuro próximo es de expandir, reforzar y coordinar estos servicios en un ataque coherente a los círculos viciosos multifacéticos de pobreza en el campo. En esta coordinación de servicios sociales en el terreno, la escuela rural o la posta de salud existente puede servir de nexo tanto para la entrega de

atenciones como de aglutinación y participación de la comunidad local.

Los servicios sociales, al igual que las políticas de empleo e ingreso, deben compatibilizarse con los diversos ciclos de la vida rural: con el ciclo productivo agrícola, concentrando la atención (nutricional, en particular) en las épocas de mayor carencia previas a la cosecha de la agricultura campesina, en que aumenta tanto el número de pobres como la gravedad de sus carencias. También deben adaptarse al ciclo de reproducción de la unidad doméstica, con atención especial al cuidado materno-infantil en las familias jóvenes (carentes de recursos y frecuentemente afectadas por la migración laboral del jefe) y a las familias envejecidas cuyos hijos se han independizado del hogar. En todos los casos, las políticas de servicios sociales integrados deben incluir el análisis, complementación, aprovechamiento y fortalecimiento de las redes de reciprocidad y solidaridad basadas en el parentesco y en la comunidad local, de acuerdo a cada sub-cultura regional.

#### d. Comentarios generales.

En estas líneas se ha tendido a referir a los beneficiarios la estrategia esbozada mas en términos de "estrato popular" que como "pobres" rurales. La elaboración de una línea de pobreza es útil para lograr una percepción clara del problema en el contexto de la estrategia y para identificar los "grupos objetivo" de atención urgente en políticas de corto plazo. A mediano y a largo plazo, sin embargo, es necesario además diseñar políticas globales para toda la sociedad rural como un sistema, sin quitar la prioridad que corresponde a los más necesitados, pero otorgando a todos asistencia e inversión proporcionales a sus necesidades. La inmensa mayoría rural, en casi todos los países de la región, tiene varias necesidades básicas insatisfechas, aunque sus ingresos ubiquen a muchos de ellos ligeramente por encima de la línea de pobreza.

Además de responder al imperativo de una política social global, en la cual se insertaría la campaña por erradicar la extrema pobreza, este enfoque simplifica y abarata las necesidades de selección, control y vigilancia de programas que incluyen a los "menos pobres". Por lo demás, la viabilidad política sostenida de la lucha contra la pobreza rural requiere, además de la movilización y expresión efectiva de las demandas de los más pobres, su alianza con otros actores populares. Los indigentes rurales son, hoy en día y por numerosos que sean, una minoría en casi todos los países de la región. La realización de un fuerte programa de equidad en el campo requiere condiciones de democracia y un apoyo mayoritario.

Al considerar los probables impactos de las medidas propuestas, resurge la importancia de la participación popular.

Aunque el aumento de productividad descansa en parte en la capacidad de gestión e iniciativa de la empresa familiar campesina, el mismo proceso exitoso de acumulación requiere de cierta vigilancia, dada la frecuencia con que éste ha llevado a situaciones de dominación local monopólica, cuando la infusión de capital y tecnología lleva a la cristalización de un nuevo conjunto de relaciones sociales. La participación popular en el manejo de proyectos y en formas colectivas de propiedad, de gestión y de control social, es un complemento importante para asegurar que los éxitos de la estrategia contribuyan a aumentar la equidad en forma sostenida y progresiva.

### 3. Las mujeres de sectores populares y sus familias

La especificidad de la situación femenina coloca a las mujeres frente a la aparente paradoja de ser un grupo focal sin ser minoritario. Esta especificidad deriva de la especial inserción de las mujeres como productoras y reproductoras de vida y de bienes, y plantea desafíos de diverso tipo. En principio, obliga a considerar a las mujeres desde varias perspectivas tales como actores sociales que demandan acciones específicas; consumidoras de bienes y servicios; responsables del trabajo doméstico; fuerza de trabajo creciente; y socializadoras de nuevas generaciones.

Además, frente al diseño de políticas para las mujeres y sus familias se plantean diversas opciones. Por una parte, el diseño de políticas para las mujeres reconoce la especificidad de su inserción en la división del trabajo y su rol especial como madre y dueña de casa; sin embargo también es necesario reconocer la necesidad de integrarlas en políticas sociales especialmente diseñadas para otros grupos - sectores populares urbanos y rurales, jóvenes, etc. - en la medida que comparten con ellos situaciones comunes.

Por otra parte, también se enfrenta la opción entre políticas específicas para las mujeres o dirigidas hacia la familia. La experiencia muestra que las políticas dirigidas a las familias no necesariamente benefician a todos sus miembros por igual en la medida que al interior de las mismas existe una jerarquía interna; por ello, las políticas hacia la mujer y sus familias debe tener presente en su diseño y ejecución esa jerarquía y aludir directamente a los sectores de menor poder que son las mujeres y los niños.

El planteamiento a largo o corto plazo influye en el tipo de políticas sociales a seguir. Las a largo plazo se refieren a los cambios de las representaciones sociales, de los estereotipos relativos a ambos sexos; las a mediano plazo procuran modificar situaciones específicas insatisfactorias de las mujeres e incluyen habitualmente programas de empleo, educación, salud materno-infantil, etc.; las a corto plazo tienden a modificar

situaciones de extrema desigualdad e indefensión de grupos específicos. Sin embargo, las políticas de corto plazo deben incorporar en su diseño una visión del cambio a largo plazo.

Tomando en consideración lo señalado en los párrafos anteriores, a continuación se formulan los lineamientos de un conjunto de programas para las mujeres y las familias de los sectores populares urbanos y rurales que muestran carencias importantes en la cobertura de sus necesidades básicas.

a) Programas de generación de empleo que permitan la obtención de un ingreso que cubra las necesidades mínimas e impida la incorporación de los menores a la fuerza de trabajo cuando aún no han logrado calificarse mínimamente.

b) Programas de salud, vivienda e infraestructura de servicios básicos (agua, electricidad, alcantarillado) y que contemplen la autoconstrucción. Estos programas favorecen a toda la familia pero especialmente a las mujeres en la medida que alivianan la carga de trabajo doméstico.

c) Programas de educación familiar masiva especialmente diseñados para elevar el nivel de información en lo referente a la reproducción, la sexualidad, la alimentación, la nutrición y la salud, y dirigidos principalmente a los jóvenes a partir de la enseñanza primaria y tendientes a modificar los estereotipos culturales relativos a los sexos.

d) Programas de organización comunal coordinados nacionalmente con propósitos específicos tales como la organización para la gestión frente a las autoridades, el consumo, la obtención de agua, electricidad, alcantarillado, etc. Estos programas tienen el doble objetivo de servir de práctica para la organización democrática y obtener servicios adecuados para la comunidad.

Finalmente, un sector de mujeres especialmente vulnerables y que requieren atención específica son las jefas de hogar. Ellas enfrentan situaciones de extrema inseguridad económica y social junto con una excesiva carga de trabajo dentro y fuera del hogar. Diversos estudios muestran que son los sectores más afectados por la extrema pobreza a tal punto que se ha acuñado el término "feminización de la pobreza". Para este grupo específico deberían llevarse a cabo programas de generación de empleo e ingreso estables; cobertura en salud, atención pre-escolar y escolar para los hijos; acceso a servicios básicos y programas específicos de autoconstrucción.