

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1090
17 de febrero de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

LAS DIMENSIONES SOCIALES DE LA TRANSFORMACION
PRODUCTIVA CON EQUIDAD

Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social. No fue sometido a revisión editorial.

92-2-204

INDICE

Prólogo	1
I. EL IMPERATIVO DE LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD	4
1. La transformación productiva y sus condiciones	4
2. Las dimensiones sociales de la transformación productiva	6
II. EL DESARROLLO SOCIAL RURAL	8
1. Naturaleza de la transformación agraria en América Latina	8
2. Principales problemas y políticas sociales	12
III. LA REFORMA DE LA EDUCACION	16
1. La expansión educativa: logros y problemas pendientes	16
2. Lineamientos de la transformación educativa	19
3. La participación social en la reforma educativa	22
IV. INTEGRACION SOCIAL Y PARTICIPACION DEMOCRATICA	24
1. La democracia ante la integración excluyente	24
2. Condiciones sociopolíticas para la Transformación Productiva con Equidad	25
3. Transformación productiva, régimen democrático y concertación .	26
4. Integración social e incorporación de las demandas de los sectores excluidos: un camino con reformas	29
V. EMPLEO E INGRESOS: EVOLUCION PROBABLE Y POLITICAS	33
1. La evolución hasta fines de los años ochenta	33
2. Las perspectivas para los años noventa	35
3. Principales áreas de política	38
VI. POBREZA URBANA: SITUACION Y POLITICAS	43
1. Dimensiones, factores y actores de la pobreza urbana	43
2. Líneas de acción para enfrentar la pobreza urbana	47
VII. LA REFORMA DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL	52
1. La cobertura: amplitud y desigualdades	53
2. El objetivo principal: universalizar la cobertura	54
3. Problemas y políticas de seguridad social en los distintos tipos de países	56

VIII. LA SALUD EN LA PERSPECTIVA DE LA EQUIDAD Y LA INTEGRALIDAD	59
1. Salud y equidad	59
2. La salud en un enfoque integrado del desarrollo	62
3. Los agentes de la salud en un enfoque integrado	65
Notas	68

Prólogo

Las épocas de crisis, como la que América Latina está atravesando desde hace una década, obligan a académicos, políticos y técnicos a estrechar la visión y ocuparse de los problemas más urgentes. Así ha sucedido también con los científicos sociales que han tendido a dejar de lado la sociología del desarrollo y prestar atención a las demandas más concretas de la política social. Aún más, no es extraño ver que la propia política social es reducida a las cuestiones relativas al uso más eficiente de los recursos públicos sociales.

Esta concentración del interés es explicable en las circunstancias actuales; sin embargo, conviene cada cierto tiempo volver sobre el marco más general de ideas en el cual debieran colocarse los esfuerzos prácticos que exigen las condiciones presentes, colocando sobre el tapete los problemas principales del desarrollo social de la región, que pueden haber quedado oscurecidos por las exigencias cotidianas de la crisis.

Este documento constituye justamente , un esfuerzo orientado a presentar, sin mayor pretensión de originalidad, los problemas principales del desarrollo social de América Latina sobre la base de la documentación de agencias internacionales - de dentro y fuera de las Naciones Unidas - que se han dedicado a estudiar sus características y a proponer medidas de política para enfrentarlos.

Cada uno de esos problemas es muy importante y tiene suficiente densidad como para que instituciones enteras se dediquen a los mismos; tal especialización ha permitido que se los haya examinado con gran profundidad, pero a menudo ha impedido que se tenga una visión integrada de los mismos entre sí, y de ellos con los problemas económicos. Este documento no pretende haber solucionado esta antigua cuestión, pero sí propone un camino que podría permitir alcanzar dicha integración, al organizar los grandes problemas sociales en torno a la idea y al proceso de transformación productiva con equidad (TPE). En efecto, los grandes problemas sociales son concebidos como "dimensiones sociales" de la TPE, como condiciones y consecuencias sociales de la misma.

En cuanto a las condiciones, sobresalen las vinculadas al mundo agrario, la educación y el sistema político; como se explica en el Capítulo I, la TPE requiere el soporte que estas condiciones deben brindarle. Pero para que dichas condiciones puedan brindar ese soporte deben también ellas transformarse de manera profunda, superando los problemas que las aquejan. Si ellas no cambian, no habrá transformación productiva con equidad o se producirá alguna modalidad "espuria" de la misma en la cual se sacrificará la equidad. Los primeros cuatro capítulos han sido destinados a presentar la vinculación de cada una de estas condiciones con la TPE, describir los aspectos positivos y negativos de su evolución en las últimas décadas, y presentar los lineamientos de la transformación que ellas requieren

En relación a las consecuencias sociales de la TPE (Capítulos V al VIII) se comienza examinando los problemas del empleo y del ingreso, que permiten percibir con claridad la magnitud de los desafíos que deben ser enfrentados. Las

modificaciones requeridas en el agro y en los sistemas político y educativo, debieran ser acompañadas por una política social amplia y prolongada; de lo contrario, las perspectivas de la década serán sombrías para la mayoría de los miembros de los estratos bajos en la mayor parte de los países de la región.

No debe olvidarse que en muchos países todavía persisten los efectos de la crisis y el ajuste; que el sector moderno, aun cuando crezca, tendrá insuficiente capacidad para "arrastrar" al sector tradicional; que en muchos países es muy grande la proporción de PEA informal y población pobre, y que en la mayoría de los países es todavía muy fuerte el crecimiento de la población en general y económicamente activa. Por ello que las transformaciones que debieran realizarse en el agro, la educación y la política - todas ellas con un fuerte contenido de equidad y, por ende, propulsoras del desarrollo social - tendrían que ser acompañadas por otras orientadas a mejorar las oportunidades de empleo, el nivel de ingreso y las condiciones de vivienda de los pobres (Capítulos V y VI), y el acceso de los mismos a la seguridad social en general (Capítulo VII) y a la salud en particular (Capítulo VIII).

Estas últimas medidas de política sólo podrían ser concebidas, quizá, como transitorias en los pocos países de la región que han entrado en los años 90 en las mejores condiciones (por su mayor ritmo de crecimiento actual y previsible, el grado alcanzado en la superación de la crisis y el ajuste, su menor proporción de PEA informal y de pobres, y su ritmo más lento de crecimiento de la población y de la PEA). En el resto de los países, incluyendo los más poblados como Brasil y México, la magnitud de los problemas existentes y el prolongado lapso que requerirá su solución (al menos, mucho más que la década en curso) hace necesaria la aplicación de medidas de amplia cobertura de población y prolongadas en el tiempo. Asimismo, como se mostrará en los capítulos pertinentes, estas medidas de política no sólo requerirán una modificación importante en la distribución del ingreso sino también transformaciones en la organización de las empresas productivas y en los sistemas de seguridad social.

El conjunto de sugerencias que se presentan en este documento - basadas, como se ha dicho, en ideas de las agencias internacionales - no derivan de premisas ideológicas acerca de cómo debieran organizarse las sociedades. Por el contrario, se sustentan en la necesidad de evitar las consecuencias previsibles de algunas importantes tendencias demográficas, económicas, sociales y políticas. Tampoco se trata, solamente, de reducir el sufrimiento y el despilfarro de capacidades humanas que producen la desigualdad y la pobreza. En sociedades como las actuales, donde la "revolución de las expectativas crecientes" cobra cada vez mayor impulso, el aumento de la desigualdad y la pobreza agravará fenómenos ya palpables: la delincuencia urbana, el comercio y el consumo de drogas, la anomia de la juventud, la utilización de formas no legítimas de conflicto político como la lucha armada, la desestabilización de las democracias y el retorno a formas autoritarias de gobierno. La desigualdad y la pobreza suelen tener un costo, a veces muy alto, aún para aquellos que creían no ser afectados por ellas.

Finalmente, es importante señalar algunos aspectos que no se tratarán cabalmente en este documento. Todas las medidas de política sugeridas para atacar los problemas del desarrollo social tienen, -en un grado mayor o menor -, implicaciones financieras, requieren a menudo importantes modificaciones institucionales, y siempre necesitan el sustento de agentes sociales y políticos

para su realización. El hecho de que a estos temas no se les de la debida importancia en este documento, excepto el político al que se dedica un capítulo general, no significa subestimarlos; ellos plantean cuestiones decisivas en relación con todas las áreas de política, pero están fuera de los límites e intenciones de este escrito.

I. EL IMPERATIVO DE LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD */

1. La transformación productiva y sus condiciones

La crítica de la CEPAL al patrón de desarrollo que ha seguido América Latina en las últimas décadas se basa en muchos hechos insatisfactorios entre los cuales cabe destacar la reconocida, y a menudo destacada, reducción sistemática de la participación de la región en el comercio mundial. Otro hecho sobresaliente, aunque menos conocido que el anterior, es que los países de América Latina no han logrado combinar en su evolución el crecimiento económico con la equidad distributiva, al menos si se los compara con los desarrollados en cuanto a ritmo de crecimiento del PIB por habitante y perfil de la distribución del ingreso. Por cierto tales hechos no serían consecuencias inevitables de la industrialización tardía ni del contexto internacional negativo propio de la década de los 80, -por importante que éste haya sido-pues varios países de Europa y Asia que enfrentaron condiciones semejantes a los de América Latina lograron mejores resultados.

Entre los factores estructurales que podrían explicar esos hechos deben recalcarse los siguientes: a) un débil proceso de incorporación de progreso técnico, expresado en aspectos tales como la existencia de estructuras productivas con menor contenido tecnológico, escaso esfuerzo de investigación y desarrollo técnico, menor nivel educativo de la fuerza de trabajo y más lento crecimiento de la productividad; b) una estructura productiva y de consumo que exige una mayor demanda de importaciones; c) un bajo nivel de competitividad internacional, con un perfil de exportaciones en que tienen escasa significación los rubros de alto dinamismo y contenido tecnológico; d) un financiamiento basado más en el endeudamiento externo y la inversión extranjera que en el ahorro interno; e) insuficiencia dinámica para absorber a la creciente población económicamente activa, lo que provoca altos niveles de desempleo, subempleo y marginalidad; f) una distribución más desigual de los activos productivos; g) mayor oposición de poderosos grupos de interés a las propuestas de transformación.

Si dichos factores estructurales constituyen la causa principal del insatisfactorio desarrollo de los países de América Latina en los aspectos antes señalados, su modificación debe ser el objetivo principal de una estrategia orientada a mejorar ese desempeño.

*/ Este capítulo se basa en CEPAL, (1990), Transformación productiva con equidad, (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo.

Dentro de ese conjunto de factores estructurales existen dos, en torno a los cuales se ordenan todos los demás: la incorporación de progreso técnico y el aumento de la competitividad internacional. Una economía puede ser considerada competitiva si tiene la capacidad de mantener o aumentar su participación en los mercados internacionales de bienes y servicios. Dicha capacidad podría ser aumentada transitoriamente mediante la reducción de los salarios reales y la subvaluación de la moneda, pero se trataría de una competitividad "espuria". La competitividad "auténtica" de una economía depende, por el contrario, de su capacidad para utilizar de manera eficiente los recursos productivos disponibles a fin de producir bienes y servicios a un nivel de calidad igual o mejor que el existente en el mercado internacional. Este proceso de incorporación sistemática de progreso técnico, que se expresa en una modificación constante de las funciones de producción, y constituye la base principal de la competitividad auténtica, requiere el soporte de una actividad continua orientada a aumentar el "valor agregado intelectual" en el proceso productivo.

El aumento de la competitividad internacional auténtica, basada en la incorporación sistemática de progreso técnico, es un proceso complejo que depende de múltiples condiciones económicas, sociales y políticas; las propuestas estratégicas basadas en la consideración de una sola condición, como por ejemplo, la existencia de un sistema de "precios correctos", son absolutamente insuficientes para impulsarlo. Por lo tanto, una comprensión cabal de dichas condiciones resulta imprescindible para captar los lineamientos principales de la propuesta Transformación Productiva con Equidad.

Concebidas de una manera estratégica, las condiciones deben ser consideradas áreas de acción, sobre las cuales es necesario influir para que el proceso económico y social se oriente en el sentido deseado. Si el logro de la competitividad auténtica es un proceso complejo, que no responde a interpretaciones simplistas de naturaleza monocausal, la estrategia para alcanzarlo debe actuar de manera coordinada en ámbitos muy diversos de la economía, la sociedad y la política.

Un primer conjunto de condiciones - y de acciones - deben dirigirse de manera directa a modificar la estructura productiva. A fin de presentar de manera ordenada tales condiciones se concibe que la estructura productiva está constituida por tres dimensiones principales cuya naturaleza y relaciones caracterizan al patrón o estilo predominante en la misma: el tipo de inserción internacional; la forma de articulación del sistema productivo; y la organización y desempeño de los agentes económicos públicos y privados y las relaciones entre ellos. Transformar el patrón dominante en la estructura productiva hacia una mayor competitividad auténtica requiere actuar sobre esas tres dimensiones y sus relaciones, mediante "innovaciones institucionales" y "políticas sectoriales". Así, las políticas referidas a aumentar de manera directa la competitividad para mejorar la inserción internacional abarcan la comercial y cambiaria, la tecnológica, la formación de recursos humanos y la creación de empresas. Las dedicadas a reforzar la articulación del sistema productivo son la industrial, la agrícola, de recursos naturales, de servicios de apoyo y financiera. Finalmente, la acción relativa a los agentes públicos y privados requiere innovaciones institucionales importantes en la organización interna de ambos agentes y en sus relaciones.

Este conjunto de acciones coordinadas dirigidas a modificar la estructura productiva dependen para su realización exitosa de un segundo conjunto de condiciones favorables que para diferenciarlas de las anteriores podrían denominarse "contextuales". Dicho término no supone subestimación alguna: al contrario se trata de condiciones que influyen de manera determinante en la estrategia dedicada a la transformación de la estructura productiva.

Las principales condiciones económicas de tipo contextual son el entorno internacional comercial y financiero; los equilibrios macroeconómicos monetarios, fiscales y de balanza de pagos; y el financiamiento público y privado del desarrollo. La principal condición contextual social se refiere al apoyo que el sistema educativo debe dar a la transformación productiva; mientras que la principal condición contextual política es la necesaria "concertación estratégica" que debe existir entre el Estado y los principales actores sociales y políticos acerca del diseño y realización de la transformación productiva. Del mismo modo que las condiciones directamente referidas a la estructura productiva, las contextuales deben ser concebidas también como ámbitos o áreas sobre las cuales es necesario actuar para que ejerzan una influencia positiva sobre la estrategia en su conjunto; que apoyen y favorezcan su marcha en vez de obstaculizarla.

Esta enumeración de las principales áreas de acción de la estrategia de la transformación productiva con equidad sólo tiene por objeto poner de manifiesto sus preocupaciones principales y la complejidad de su contenido, el que, por supuesto, no sería posible presentar en pocas páginas. Dicha enumeración también permite entresacar aquellas dimensiones de la estrategia que se vinculan de manera más directa con la equidad en general o con el desarrollo social en particular, a los cuales se dedica este documento.

2. Las dimensiones sociales de la transformación productiva

Las dimensiones sociales más importantes de la transformación productiva pueden ser divididas en tres conjuntos.

Un primer conjunto se refiere a algunos aspectos de la propia estructura productiva, cuya existencia, según muestra una variada experiencia histórica, favorece el desarrollo de una mayor equidad en la transformación productiva. En este sentido, es muy importante que la formación de una estructura productiva industrial competitiva sea precedida o acompañada de una transformación de la estructura agraria orientada a aumentar su homogeneidad y su productividad (Véase Cap. II). Del mismo modo, favorece una mayor equidad que en la estructura productiva urbana exista una distribución relativamente pareja del acceso a la propiedad, junto con la presencia de empresas medianas y pequeñas vinculadas al sistema productivo moderno y con niveles altos de productividad.

Un segundo conjunto de dimensiones sociales está constituido por las condiciones contextuales de naturaleza social y política. En efecto, la transformación productiva exige cambios importantes en el sistema educativo a fin de mejorar tanto el nivel como la calidad de la educación en la población en general y en la fuerza de trabajo en particular, a fin de que la misma sirva de

soporte al proceso de innovación constante en el campo científico-tecnológico. Sin embargo, como es obvio, dichos cambios educativos elevarían de manera directa el nivel de equidad de la sociedad en su conjunto, contribuyendo de modo importante al desarrollo social (Véase Cap. III). Del mismo modo, la transformación productiva requiere, en el campo político, de una concertación estratégica entre los principales actores societales acerca de su contenido concreto y del modo de realizarla; dicha concertación, que a su vez depende de un grado importante de organización y participación de los actores y del buen funcionamiento de las instituciones representativas, constituye una manera directa de fortalecer las organizaciones e instituciones democráticas (Véase Cap. IV).

Puede afirmarse, entonces, que el desarrollo educativo y la ampliación y fortalecimiento de la democracia, en tanto condiciones contextuales necesarias de la transformación productiva, forman parte indisoluble de la misma. Dentro de este mismo conjunto podrían incluirse las innovaciones institucionales que deben realizarse en el interior de las empresas productivas y de las ramas industriales para impulsar el proceso de incorporación de progreso técnico. Entre dichas innovaciones destacan la estabilidad de las relaciones entre empresarios, profesionales, técnicos y obreros y la capacidad de acordar actividades entre ellos para impulsar dicho proceso de incorporación. Del mismo modo que en el caso de la concertación estratégica, tales innovaciones dependen de la existencia de organizaciones representativas con liderazgos legítimos. Estas innovaciones institucionales en las empresas y en las ramas industriales no se refieren a la sociedad en su conjunto sino a una parte de ella, pero su puesta en práctica favorecería no sólo la existencia de una mejor democracia laboral sino también una mejor democratización global.

Un tercer conjunto de dimensiones abarca las consecuencias sociales previsibles de la transformación productiva, referidas en especial al impacto que la misma podría tener, en particular, sobre la absorción productiva de la fuerza de trabajo, o sea, la reducción del desempleo y el subempleo (Véase Cap. V) y, en general, sobre el nivel de vida de la población y la reducción de la pobreza (Véase Caps. VI, VII y VIII). Este conjunto de aspectos abarca también el efecto que la mayor articulación productiva debiera tener en la disminución de la "heterogeneidad estructural" (altas diferencias de productividad e ingresos) entre y dentro de los sectores productivos; dicha disminución constituye un factor decisivo en el logro de una mayor equidad distributiva (con respecto a la homogeneidad intrarrural, véase Cap. II).

Si la transformación productiva consiste en un proceso dinámico cuyo objetivo principal es el logro de una mayor competitividad auténtica, y si dicha competitividad para ser auténtica debe basarse en las condiciones sociales señaladas (tanto contextuales como referidas a la estructura productiva) y producir las consecuencias sociales previstas (de lo contrario sería espuria) no cabe duda que la misma (la transformación productiva) requiere el soporte del desarrollo social y la equidad distributiva, y contribuye, asimismo, a fortalecerlas.

Pero la transformación productiva con equidad así definida, en tanto propuesta estratégica, es un "modelo" que sirve para orientar la acción y no debe ser confundido con las transformaciones productivas concretas que se llevan a

cabo en situaciones nacionales específicas. En la realidad se encuentran procesos de transformación que tienen grados diversos de "autenticidad" o "espuriedad" no sólo en general sino en relación a cada una de las condiciones y consecuencias sociales apuntadas. Así, por ejemplo, algunas transformaciones productivas pueden ser elitistas en cuanto a las condiciones contextuales económicas, sociales y políticas en que se basan y obtener, sin embargo, buenos resultados transitorios en cuanto al empleo y las condiciones de vida; a la vez que otras pueden destinar un mayor esfuerzo inicial a establecer las condiciones contextuales obteniendo efectos sociales menos importantes a corto plazo. Dicha variedad de propuestas se debe tanto a la adopción de estrategias de transformación distintas a la de competitividad auténtica (o sea, con grados intencionales mayores o menores de "espuriedad" en todas o algunas partes de la estrategia) o al peso de las circunstancias concretas que puede hacer recomendable poner énfasis distintos en los diversos ámbitos de acción (por el grado de avance existente en cada uno, por la viabilidad de introducir los cambios en los mismos, etc.).

En los capítulos siguientes se presentarán algunas ideas relativas a la mayoría de las dimensiones sociales mencionadas, que constituyen a menudo una preocupación central de alguna agencia internacional. En todos los casos se presentará un diagnóstico de la situación existente en la región en cuanto a la dimensión en cuestión, los objetivos que habría que alcanzar y los medios más adecuados para hacerlo. La articulación de todas ellas - en cuanto a diagnóstico, objetivos y políticas - brindaría la estructura básica de una estrategia social integrada en sí misma y estrechamente vinculada a la económica.

II. EL DESARROLLO SOCIAL RURAL */

1. Naturaleza de la transformación agraria en América Latina

En el capítulo anterior se destacó la importancia de que la transformación productiva industrial fuera precedida o acompañada de una transformación de la estructura agraria. La experiencia histórica de los países desarrollados, tanto de los antiguos como los más recientes, pone de manifiesto las razones de esa importancia. Desde el punto de vista económico, el aumento de la productividad y la producción agrarias permitieron que se estableciera una interrelación dinámica entre las estructuras productivas agraria e industrial: la agricultura era capaz de producir alimentos para la fuerza de trabajo industrial creciente y materias primas indispensables para la industria, a la vez que constituía un mercado de consumo para los bienes industriales. Ello explica la correlación existente en la evolución histórica de las productividades industrial y agrícola en aquellos países.

Pero dicha transformación agraria abarcó más aspectos que los económicos, pues también concedió gran importancia a los sociales y políticos, lo que se expresa en el tipo de estructura agraria que tendió a formarse a consecuencia del colapso de las formas señoriales de organización de la producción. En efecto, después de ese colapso surgieron estructuras productivas más igualitarias donde la propiedad de la tierra tendió a estar en manos de los productores directos y la escala de producción fué relativamente homogénea. En general, el tamaño medio de las explotaciones estuvo condicionado por la dotación de tierras cultivables y la presión demográfica; en los países europeos y asiáticos desarrollados donde existía una gran presión demográfica sobre tierras escasas el tamaño de las explotaciones medias tendió a ser bastante reducido.

*/ Este capítulo se basa en documentos de la FAO y de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Véanse: FAO, (1988), Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe, Anexo II, Pobreza rural, Roma; FAO, (1987), La dinámica de la pobreza rural, Roma; FAO, (1987), El minifundio en América Latina, Santiago de Chile; FAO, (1984), Studies on Rural Poverty, Santiago de Chile; CEPAL, (1988), Desarrollo Agrícola y Participación Campesina, Santiago de Chile; División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, (1986), El crecimiento productivo y la heterogeneidad agraria, Santiago de Chile; División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, (1988), Reforma Agraria y empresas asociativas, Santiago de Chile; División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, (1986), Agricultura campesina en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile; División de Desarrollo Social de la CEPAL, (1988), Políticas Sociales para los sectores populares rurales: las perspectivas futuras, (LC/R.613/Rev.1); véase también, en especial, E. Ortega, (1992), La trayectoria rural de los países desarrollados y de América Latina, 1992, (próximo a aparecer en la Revista de la CEPAL).

Las consecuencias sociales y políticas de este tipo de estructura productiva agraria han sido considerables. Han permitido un mayor arraigo a la tierra de la población rural, reduciendo y graduando la migración rural-urbana; dicha población rural ha estado constituida por una proporción significativa de pequeños y medianos propietarios, que son también productores directos, y un número mucho más reducido de trabajadores sin tierra; la distribución de los activos y los excedentes generados es relativamente igualitaria y las escalas de producción bastante homogéneas, lo que contribuye de manera decisiva a elevar el nivel de vida general y a promover la equidad tanto en el medio rural como en la sociedad en su conjunto; finalmente, debido a todo lo anterior, existe una mayor estabilidad política y una reducción de los conflictos.

Tales consecuencias no surgieron de manera espontánea sino intencional. Ello queda en evidencia por las muchas medidas de política que han contribuido a lo largo del tiempo a formar y mantener tal tipo de estructura agraria; baste mencionar las costosas medidas de protección de los productores agrarios que existen actualmente en los países desarrollados, destinadas a conservar en funcionamiento una estructura productiva cuyo desbaratamiento tendría importantes consecuencias negativas sociales, políticas, culturales y ecológicas.

La transformación agraria que se llevó adelante en América Latina ha sido en general de distinta naturaleza y sus consecuencias sociales y políticas también han sido distintas. En efecto, la modernización de la estructura agraria no tuvo como consecuencia la desaparición de la gran explotación sino su transformación de hacienda o plantación señorial en empresa. No es posible aquí esbozar siquiera las causas principales de este fenómeno: el papel jugado por un tipo de inserción externa basado en la exportación de materias primas y alimentos; los recursos y mecanismos de poder utilizados por los propietarios de las grandes explotaciones para mantener su dominio y realizar su modernización; la incapacidad de los otros grupos sociales para orientar la transformación agraria en un sentido parecido al europeo y asiático, y otros. Sólo cabe subrayar la importancia de este fenómeno para comprender la estructura y funcionamiento de la economía agraria y exponer de manera sumaria algunas de las consecuencias sociales más decisivas.

La persistencia de la gran explotación tiene como primera, y obvia, consecuencia, la de que los países de América Latina presentan un grado de concentración de la propiedad de la tierra mucho mayor que la de los países desarrollados; o sea, el acceso a la tierra ha sido mucho más limitado e inequitativo en aquellos que en éstos. A consecuencia de ello se producen procesos de la mayor importancia: un escaso arraigo a la tierra de la población campesina y su expulsión a las ciudades, la persistencia, y a menudo el aumento, de las explotaciones minifundistas y la presencia creciente de jornaleros agrícolas.

Sabido es que los países de América Latina tienen en general una proporción de población rural bastante inferior a los de Asia y Africa, y que dicha proporción se ha reducido de manera acelerada en las últimas décadas. Por ejemplo, países como Brasil, Colombia, México y Perú, que tenían una proporción de población rural de alrededor del 60% en 1950, la redujeron a menos del 30% en 1990 (Brasil, al 23%). Sin embargo, la acelerada "desruralización" de la población de América Latina no se debe a la escasez de tierras de cultivo; al

contrario, la región se encuentra al respecto en buena posición si se la compara con Asia, Africa y Europa que cuentan con una disponibilidad mucho menor. Tampoco se debe a la existencia de un proceso muy dinámico de demanda de fuerza de trabajo por la economía urbana moderna; tal proceso existió parcialmente hasta los años 80 aunque fue insuficiente para absorber de manera productiva a la fuerza de trabajo urbana que crecía a tasas muy altas debido a las migraciones rural-urbanas y a su propia dinámica de expansión demográfica. Por cierto, dicha demanda se redujo considerablemente en los años 80. De modo que la desruralización se debe principalmente, a la escasa absorción de fuerza de trabajo por las empresas agrarias modernizadas, a las dificultades de los campesinos para acceder a una tierra agrícola que sigue concentrándose aunque se expanda la frontera agrícola, y a las malas condiciones generales de vida y de trabajo de los campesinos y los asalariados agrícolas.

El rasgo específico de la estructura rural de América Latina es su heterogeneidad o sea la coexistencia de un sector moderno de explotaciones medianas y grandes de productividad relativamente alta con un sector de agricultura campesina que posee importantes capacidades y potencialidades pero que también necesita de apoyo para su modernización y desarrollo. Asimismo, dicha heterogeneidad ha tendido a reforzarse con el proceso de transformación agraria, al contrario de lo sucedido en la mayoría de los países europeos y asiáticos más desarrollados. Los procesos de reforma agraria y colonización, que tuvieron como uno de sus objetivos principales impulsar una redistribución más equitativa de la propiedad de la tierra, sólo alcanzaron resultados destacables en algunos pocos países.

Las causas por las cuales los procesos de reforma agraria no han logrado modificar la concentración existente de la propiedad de la tierra son complejas. Ante todo, enfrentaron intereses muy poderosos que debilitaron sus resultados: redujeron sus metas y sus ámbitos de aplicación, pusieron obstáculos a la aplicación de los programas e impidieron que se convirtieran en procesos profundos, sistemáticos, con apoyo político continuo. Además, las reformas agrarias solieron adolecer también de poca claridad en los objetivos dejando fuera una parte importante de la población rural; sobre todo, no se propusieron contribuir a formar y fortalecer a un estrato de campesinos independientes, como lo hicieron muchos países desarrollados. Finalmente, las reformas agrarias fueron impulsadas al mismo tiempo que se producía la transformación productiva acelerada de las grandes explotaciones señoriales; esta coincidencia avivó la controversia acerca de cual debiera ser el camino más adecuado de la modernización agraria y orientó la política oficial, en la mayoría de los casos, en apoyo de las grandes explotaciones. El actual debilitamiento generalizado en la región de los procesos de reforma agraria no implica que hayan desaparecido los problemas que se supuso que ellos solucionarían. Por el contrario, la profunda heterogeneidad de la estructura agraria, con sus secuelas de inequidad, pobreza y conflictualidad social y política siguen presentes en el medio rural, aunque desbordándose de manera creciente hacia las ciudades.

Algunos países con mayor disponibilidad de tierras han realizado proyectos de colonización con el objeto de ampliar el acceso a la tierra de los habitantes rurales pobres, de modo de procurar su arraigo a la misma, reducir la migración a las ciudades y debilitar el potencial de conflicto existente. Tales programas de colonización, a pesar de que en algunos países han abarcado un número

importante de familias y de hectáreas, tampoco constituyen un medio idóneo para darle mayor equidad a la heterogénea estructura productiva agraria o reducir la pobreza rural.

Por cierto, los proyectos de "desarrollo rural integrado", que tuvieran una presencia importante en varios países hasta principios de los años 80 tampoco han transformado el escenario agrario de la región debido a dos limitaciones principales: no toman en consideración el problema del acceso a la tierra, que continúa siendo un aspecto crucial en todo proyecto de transformación agraria, y limitan su impacto a los campesinos que ya poseen una superficie de tierra apropiada a la aplicación del proyecto, dejando de lado una parte importante de la población rural, en especial la más pobre.

Por la vía del mercado, las familias rurales tampoco han logrado acceder a la tierra de una manera significativa. En efecto, cuando la desrregulación ha eliminado los límites a la adquisición de la tierra, los que acceden a ella en una proporción importante no son los campesinos pobres sino las grandes empresas, sobre todo transnacionales, limitando aun más el arraigo de aquellos a la misma.

La consecuencia social más importante de estas dificultades se evidencia al examinar la evolución de la pobreza rural en la región. Según estimaciones de la CEPAL, los 112 millones de pobres existentes en 1970 llegaron a 183 millones en 1989 (el 42 y el 44% de la población total en ambos años). Debido en gran parte al señalado proceso de desruralización, los pobres se encuentran ahora más en las ciudades (57%) que en el campo (43%). De todos modos, si se toma en consideración solamente a la población rural, se observa que el 57% de la misma es pobre y el 33% indigente; un magro avance en relación a la situación existente 20 años antes en que los porcentajes respectivos fueron 63 y 37%. En términos absolutos, las cifras son muy expresivas: existen 79 millones de pobres rurales en la región (9 millones más que en 1970), de los cuales 48 millones son indigentes (7 millones más que en 1970).

2. Principales problemas y políticas sociales

Esta descripción sumaria de algunos de los rasgos más importantes de la estructura agraria existente, brinda el escenario para esbozar los problemas sociales que de ella derivan y las políticas y programas que debieran realizarse para afrontarlos, los que serán ordenados a partir de la consideración de los principales grupos sociales que constituyen el estrato inferior de la sociedad rural.

a) Los pequeños agricultores

Los pequeños agricultores, ("minifundistas") que constituyen el componente principal de la agricultura campesina, son aquellos que cultivan un predio básicamente por razones de subsistencia, o sea para cubrir las necesidades de sí mismos y de sus familias. Sus formas de tenencia son variadas (propiedad, arrendamiento, aparcería, colonización, etc.) y la tecnología utilizada es tradicional.

La FAO ha estimado que podría haber en la región entre 10 y 11 millones de minifundios, que ocuparían 20 millones de ha. con una población de 55 millones de personas; o sea, representarían aproximadamente el 50% de las unidades productivas y el 42% de la población rural, pero ocuparían sólo el 3% del total de la tierra agrícola, con una superficie media de 2 ha. por familia. Sin embargo, gracias a una utilización intensiva de la tierra y la fuerza de trabajo familiar, y pese a las condiciones adversas de trabajo y de vida, contribuyen a la producción agrícola total.

Los problemas sociales de estos pequeños agricultores son conocidos: dificultad de acceso a la tierra y al agua, tenencia precaria, obtención de ingresos limitados lo que los obliga a trabajar fuera del predio, acceso muy limitado al crédito, uso de tecnologías tradicionales, etc. Pese a ello, sigue siendo el refugio más importante para la fuerza de trabajo agraria subempleada y la mayor reserva de trabajo para las explotaciones modernas.

El apoyo a los pequeños agricultores con el fin de aumentar su producción y sus ingresos requiere una transformación de la estructura agraria, cuyo objetivo principal sea mejorar el acceso a la tierra de los mismos; dicha transformación debe tener como piedra angular un programa de redistribución de la tierra, factor decisivo para mejorar la situación de los pequeños propietarios. Un mayor acceso a la tierra, por sí sólo, no garantiza que esa mejora se produzca; sin embargo, un programa de mejoramiento campesino que no lo incluya con seguridad no logrará sus objetivos, como lo pusieron de manifiesto los proyectos de desarrollo rural integrado.

Ya se ha señalado que el debilitamiento actual de las ideas y proyectos concretos relativos a la reforma agraria no se debe a que los problemas que ella enfrentó hayan sido solucionados; ni tampoco que se esté procurando solucionarlos por otros medios (los proyectos de colonización y de desarrollo rural integrado, no constituyen opciones que puedan afrontar con éxito el problema del acceso a la tierra). En estas circunstancias, sólo cabe replantear la realización de programas masivos de redistribución de tierras, pero sin caer en los errores cometidos en el pasado.

En efecto, del mismo modo que la transformación productiva de la economía urbana, centrada en la idea de competitividad auténtica, la transformación agraria orientada hacia la redistribución de la tierra no tendrá éxito si no cuenta con el apoyo político necesario para ser un programa nacional, amplio sistemático y continuado. Ello supone lograr acuerdos entre intereses divergentes, que deben basarse en la aceptación por todos de la necesidad de estos programas por su significado económico y, sobre todo, social y político. Obviamente, no se trata de un objetivo fácil de alcanzar; por el contrario, las únicas reformas agrarias profundas realizadas en la región formaron parte de procesos revolucionarios (México, Bolivia, Cuba). Pero la dificultad política que encuentra su realización no debería oscurecer su necesidad.

Asimismo, el acceso a la tierra es una condición necesaria, pero no suficiente, para mejorar los niveles de productividad y las condiciones de vida de los pequeños propietarios. Dicho acceso, como ha sido tantas veces subrayado, debe ir acompañado por medidas de apoyo relativas a la producción, tales como un mayor acceso a los créditos y a los insumos, la reorientación de los sistemas de

investigación agrícola para adecuarlos a las necesidades de los pequeños agricultores y la creación de mercados para la comercialización de sus productos. Además, también es importante el mejoramiento de la infraestructura (carreteras, riego, agua, electrificación) y el acceso a una mayor capacitación y a los servicios sociales que contribuyen a mejorar sus condiciones de vida (vivienda y salud).

b) Los asalariados rurales

La modernización de las grandes explotaciones agrarias produjo cambios importantes en el volumen y la composición de la fuerza de trabajo rural. Ante la descomposición de las formas tradicionales de vinculación de los campesinos con la gran explotación, (aparcería, inquilinaje, etc.) y el hecho de que éstos no pasaron a constituir un estrato importante de propietarios independientes y productivos como en los países más desarrollados de Europa y Asia, se produjeron varios procesos ya mencionados: la migración acelerada y masiva a las ciudades, el refugio en el minifundio independiente cuyo número aumenta de manera constante (antiguo o producto de la colonización de nuevas tierras), y la existencia de una masa también creciente de asalariados agrícolas. Ante todo, esta masa de asalariados agrícolas ocupada en el sector moderno, no es, sin embargo, tan grande como hubiera sido si las grandes explotaciones hubieran utilizado técnicas menos intensivas en fuerza de trabajo. De modo que muchos campesinos no fueron retenidos por las formas antiguas ni por las modernas de organización de las grandes explotaciones.

Dentro de las grandes y medianas explotaciones modernas se constituye una estructura piramidal de la fuerza de trabajo, en la que ocupa una posición de privilegio el grupo de técnicos y administrativos, agentes principales en las nuevas formas de organización de la producción, seguido por el de los trabajadores agrícolas especializados, entrenados en los requerimientos de las nuevas tecnologías. Estos dos grupos, que constituyen una minoría dentro del conjunto de la fuerza de trabajo agrícola, suelen tener una ocupación estable y bien remunerada.

En la parte inferior de la pirámide ocupacional agraria están los trabajadores no especializados, que abarcan la mayoría de la fuerza de trabajo, pero suelen tener ocupaciones temporarias de tipo estacional y un nivel de ingreso muy inferior al de los anteriores. Además, a diferencia de lo sucedido en los países europeos, este grupo ocupacional agrario está aumentando y, de manera creciente, radicándose en las ciudades. En efecto, en varios países del área se observa que una parte cada vez mayor de la fuerza de trabajo agrícola vive en las ciudades, al tiempo que una proporción también creciente de población rural tiene ocupaciones no-agrícolas. Fenómenos todos derivados de la marcada inadecuación existente entre la disponibilidad de tierras agrícolas y la escasa absorción productiva de fuerza de trabajo por el sector moderno.

Las políticas y programas sociales dirigidos a estos asalariados deben estar orientados a aumentar la oferta de empleo productivo y a mejorar las condiciones de trabajo y de vida. Respecto al aumento de la oferta de empleo, ante todo debería estimularse la absorción productiva de fuerza de trabajo por el sector de medianos y grandes explotaciones modernas ya sea incentivando a las ya existentes a aumentar el empleo o favoreciendo la creación de aquellas que

tienden a absorber más mano de obra. Sin embargo, ni las explotaciones modernas ni el desarrollo del sector campesino podrán resolver el problema de la escasez de empleo productivo en las zonas rurales, por lo que resulta imprescindible desarrollar también el empleo no agrícola en las zonas rurales. Estos programas deberían ir desde la creación de formas compensatorias de empleo temporal en obras públicas e infraestructura hasta programas de largo aliento orientados a estimular la industrialización rural, sobre todo mediante empresas medianas y pequeñas vinculadas a la economía campesina.

Las condiciones de trabajo de los asalariados agrícolas son, habitualmente, las peores existentes entre todos los asalariados. Ello se explica por la abundante oferta de fuerza de trabajo, el carácter temporal de las ocupaciones, la inexistencia o aplicación precaria de normas jurídicas que los protejan y la debilidad o ausencia total de organizaciones sindicales. Legislar en favor de los asalariados agrícolas, hacer cumplir dicha legislación y propiciar la participación y organización de los mismos, contribuiría a elevar las condiciones de trabajo y los salarios de estos trabajadores.

Las condiciones de vida de los mismos también podrán ser mejoradas mediante un acceso más amplio a los servicios sociales (educación, salud, seguridad social), con respecto a los cuales están habitualmente marginados (véanse, al respecto, los capítulos VII y VIII de este documento).

III. LA REFORMA DE LA EDUCACION */

1. La expansión educativa: logros y problemas pendientes

La expansión de la educación en todos los niveles -desde los años 50, o antes en algunos países- ha sido uno de los procesos más dinámicos del desarrollo social de América Latina. La educación básica, que alcanzaba una cobertura de la población de 6 a 11 años de 58% en 1960 (27 millones de alumnos), llegó a 88% (73 millones de alumnos) en 1990 con una permanencia promedio de casi 7 años en el sistema. La educación preescolar que era insignificante en 1960, abarcando a sólo el 2% de los menores de 5 años, llegó al 14% en 1988. La tasa de analfabetismo de los mayores de 15 años era de 34% en 1960 y se redujo a 16% en 1987; y en la población de 15 a 19 años dicha tasa ya no supera el 7%. La educación media tuvo un crecimiento aún mayor que la básica: la tasa de escolaridad era entre los jóvenes de 12 a 17 años de 15% en 1960 y llegó a 56% en 1988. A su vez, la educación terciaria tuvo la mayor expansión de todos los niveles ya que de una tasa de escolaridad de 3% en 1960 entre los jóvenes de 18 a 23 años, se llegó a 19% en 1988, con un total de 7 millones de estudiantes. Durante la década de los 80, se redujo el ritmo de crecimiento de los niveles medio y superior, pero continuó la expansión de los niveles preescolar y básico. De modo que la expansión educativa logró sortear en parte el embate de la crisis, a diferencia de lo sucedido con otras dimensiones del desarrollo social como el empleo, el ingreso, la pobreza y otras, que fueron muy afectadas por ella. (Véanse Capítulos V y ss).

La expansión educativa no ha estado exenta de problemas. Ante todo, como es usual, los promedios regionales ocultan las diferencias entre los países que, por sus características educativas, puedan ordenarse en tres grupos: avanzados,

*/ En la preparación de este capítulo se consultó, en especial, el documento de CEPAL/UNESCO, (1991), Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, Santiago de Chile. También se consideraron los documentos del Proyecto UNESCO-CEPAL-PNUD, publicados en 1981, "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe"; véase, al respecto, la serie de Informes Finales "Sociedad rural, educación y escuela"; "El cambio educativo: situación y condiciones"; "La educación y los problemas del empleo"; y la "Síntesis General" (en cuatro volúmenes). También se consultó la documentación del "Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe", de la OREALC. Asimismo se consultaron los siguientes documentos de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, (1991), "La juventud latinoamericana en los años ochenta: igualdad de oportunidades en educación y empleo", (LC/R.960); "La equidad en el panorama social de América Latina durante los años ochenta", (LC/G.1686); y en conjunto con la División de Estadística y Proyecciones, "Panorama Social de América Latina", edición 1991, (LC/G.1688).

intermedios y rezagados. Integran el grupo de países avanzados, Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay que presentan un nivel de analfabetismo inferior al 9%, un porcentaje de sobrevivencia hasta el último grado de primaria de 80% o más, una tasa de matrícula bruta en el segundo nivel superior al 70%, y una tasa de matrícula bruta en el tercer nivel entre un 20% y un 40%. Los países intermedios, (Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela), tienen un nivel de analfabetismo entre el 9% y el 20%, un porcentaje de sobrevivencia hasta el último grado de primaria entre el 60% y el 80%, una tasa de matrícula bruta en el segundo nivel entre el 40% y el 70%, una tasa de matrícula bruta en el tercer nivel entre el 10% y el 30%. Los países rezagados son, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití y Honduras, que poseen un nivel de analfabetismo superior al 20%, un porcentaje de sobrevivencia hasta el último grado de primaria entre el 30% y el 60%, una tasa de matrícula bruta en el segundo nivel entre el 15% y el 40%, y una tasa de matrícula bruta en el tercer nivel entre el 1% y el 20%. Si se contrastan estos resultados con los alcanzados por los países desarrollados se advierte que incluso a los países avanzados de América Latina les queda todavía un largo camino por recorrer. Si pretenden igualarlos, tendrán que universalizar tanto la educación básica como la media (Japón tiene, por ejemplo, una tasa de escolaridad en la educación media de 95%).

De todos modos, pese a su insuficiencia, la expansión educativa constituyó, entre 1950 y 1980, uno de los canales más importantes de movilidad social para la juventud. La relación virtuosa de la expansión educativa con el aumento del empleo formal urbano y el incremento del ingreso medio entre esos años transformó la estructura social de la mayoría de los países y le otorgó a la educación una importancia decisiva como medio de ascenso social. Dicho círculo virtuoso se quebró durante los años 80 pues no sólo resultó más difícil para los jóvenes llegar y permanecer en los niveles medio y superior del sistema sino que las recompensas en términos de empleo e ingreso por los logros educativos fueron mucho más reducidas. Las consecuencias son conocidas y preocupantes: subvaloración de los títulos, expectativas insatisfechas, frustración juvenil y, sobre todo, mayor rigidez en los sistemas de estratificación social y menores perspectivas de alcanzar mejores condiciones de vida.

Cuando se juzga la expansión educativa desde la perspectiva de la equidad se advierte que ella ha sido influida por fuerzas sociales que presionan en sentidos opuestos. Por una parte, los gobiernos desarrollistas y populistas que representaban fuerzas sociales que demandaban un creciente acceso a la educación, impulsaron su democratización, aunque a menudo ella favoreció en especial a los estratos medios y populares urbanos. Por otro, los sistemas educativos que se procuraba democratizar estaban asentados en estructuras sociales muy desiguales en cuanto a la distribución de la riqueza y el ingreso, las que también han ejercido una influencia considerable para limitar aquella democratización o lograr, al menos, que la misma no socavara los fundamentos de la desigual estructura social. En estas circunstancias, el resultado neto de la expansión educativa ha sido ambivalente: un fuerte impulso democratizador unido a rezagos y sesgos que conservan la desigualdad.

Una manifestación clara de la cara inequitativa de la expansión educativa aparece cuando se examina quiénes se benefician menos de la misma. Sabido es que la tasa de repitencia en la educación básica es mucho más alta en América Latina

(29%) que en los países desarrollados (2%); en los países de la región, el 50% de los niños abandona antes de terminar la educación básica y el 30% no aprueba cuarto año. De modo que, si bien permanecen en promedio casi siete años, sólo aprueban en promedio cuatro años. Y, como era dable esperar, son los niños más pobres, sobre todo los rurales, los que se ven afectados por el ingreso tardío, la repetición y las deserciones temporales, que suelen culminar en deserciones prematuras definitivas. La causa principal de la salida prematura del sistema escolar de los niños pobres es el deterioro de sus condiciones materiales de vida, el que se ve reforzado por la oferta educativa de mala calidad a la que acceden esos niños (escuelas mal equipadas, docentes con escasa preparación y baja remuneración, currícula poco pertinentes a las necesidades de los alumnos, y otros). Los niños de los estratos sociales medios y superiores, sobre todo urbanos, no sólo tienen mejores condiciones materiales de vida sino que pueden acceder a los mejores segmentos públicos y privados del sistema educativo. Así, la desigualdad económica y social se expresa también en la educación al estimular la existencia de sistemas educativos segmentados, vale decir, sistemas en los cuales coexisten, en todos los niveles, establecimientos que brindan una oferta educativa desigual en cantidad y calidad, y acorde a los estratos sociales y localizaciones geográficas de los que provienen los alumnos.

El sesgo inequitativo de la expansión educativa de América Latina se expresa también en el ritmo de crecimiento que tuvieron los distintos niveles de la educación pública. En efecto, en los datos ya presentados sobre la expansión por niveles se señaló que la educación media creció más rápido que la básica, y la superior más rápido que la media. Como los estratos bajos tienden a beneficiarse más de los recursos asignados al nivel básico y los estratos medios y altos de los orientados a los niveles medio y superior, puede concluirse que la asignación fue socialmente regresiva. En los países desarrollados, la modalidad de expansión de los niveles educativos fue distinta; en ellos la expansión media y superior en gran escala se produjo cuando se había concluido ya la de la educación básica, mientras que en América Latina algunos países tienen una tasa de escolaridad en el nivel superior semejante a la de los desarrollados, al tiempo que todavía presentan grandes rezagos y desigualdades en el básico.

Finalmente, la expansión educativa ha sido dirigida por aparatos administrativos que se desarrollaron de manera tan extensa como el sistema en su conjunto. Sin embargo, la modalidad de organización que los mismos siguieron ha estado en general caracterizada por el centralismo y la burocratización. Una de las consecuencias más importantes de estos rasgos ha sido el encapsulamiento de los sistemas educativos y su aislamiento frente a las sociedades de las que forman parte. Gradualmente perdieron relevancia las funciones que dichos sistemas debían cumplir y su funcionamiento pasó a ser regido más bien por la inercia administrativa, el ritualismo y los intereses de los que lo dirigen. Así, los sistemas educativos no responden a los nuevos desafíos de una sociedad cambiante, y sus dirigentes no se hacen responsables por los resultados negativos de su funcionamiento.

Esta modalidad de organización explica en buena medida la inadecuación de los sistemas educativos con las necesidades de la transformación productiva con equidad. Una alta proporción de los niños no obtienen en la educación básica un manejo mínimo de los "códigos de la modernidad"; la educación media presenta una

evidente "obsolescencia curricular" en todos sus sectores (general, cultural y técnico vocacional); y las actividades de investigación y desarrollo en el sector terciario son escasas y no suelen estar vinculadas con el aparato productivo. Para que el sistema educativo contribuya más plenamente a la transformación productiva y a la equidad debe ser modificado de manera profunda.

2. Lineamientos de la transformación educativa

a) Mejoramiento del nivel educativo de toda la población

La transformación educativa es una condición necesaria de la TPE por el doble motivo de que constituye un soporte básico del proceso de agregar valor intelectual al proceso productivo y un medio indispensable para conformar una sociedad más equitativa.

Sin embargo, no toda transformación educativa satisface los dos objetivos; del mismo modo que en el ámbito productivo, en el educativo también existen transformaciones auténticas y espurias. Un ejemplo de transformación educativa espuria sería aquella que procurase satisfacer las exigencias de la transformación productiva modernizando sólo un segmento del sistema educativo. Como se ha dicho, la desigualdad social existente en América Latina en cuanto a la distribución de la riqueza y el ingreso tiene su reflejo en el sistema educativo en el que se ha producido una clara estratificación interna que abarca desde el nivel preescolar hasta el terciario. Los estratos sociales que acceden a los segmentos privilegiados del sistema educativo son aquellos que están ya más internacionalizados, que valoran positivamente la necesidad de una mayor y mejor inserción internacional, y que poseen los recursos para orientar a la parte del sistema educativo que ocupan en el sentido deseado. Apoyada por la creciente privatización, este segmento del sistema educativo podría modernizarse, dejando atrás al resto del mismo, provocando así una transformación educativa "elitista", que satisfaría en parte las necesidades de la transformación productiva, pero ahondaría la inequidad social.

Como lo demuestra el ejemplo de los países desarrollados, una transformación productiva auténtica requiere el mejoramiento del nivel educativo de toda la población. No se trata de que sólo una élite conozca los "códigos de la modernidad" sino que en, un grado razonable, toda la población sea partícipe de los mismos. De modo que la TPE exige un desarrollo educativo amplio y masivo, del mismo tipo que el propuesto por las corrientes preocupadas por el "desarrollo humano". Por ejemplo, el Banco Mundial, PNUD, UNESCO y UNICEF en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos 1/ afirmaron que "... ha surgido un entendimiento general: todo desarrollo es desarrollo humano, y el crecimiento económico y el bienestar social a largo plazo se basan en la calidad de la vida de todos los seres humanos. La confianza en este criterio fue aumentando a medida que los países acumularon experiencia en el suministro de educación básica. Muchos países han logrado mejoras sociales notables como resultado de inversiones sostenidas en oportunidades básicas de aprendizaje. Las experiencias de Europa y de América del Norte, y más recientemente del Japón, la República de Corea y Singapur, apoyan firmemente la conclusión de que la educación básica es

un elemento necesario de una base equitativa y eficiente para el desarrollo nacional".

Para mejorar el nivel educativo de la población es decisivo ante todo garantizar el acceso universal a una enseñanza básica renovada. Ello supone actuar sobre los factores que debilitan el acceso, el rendimiento y la permanencia de los niños pobres en la escuela. En cuanto a los factores negativos externos a la escuela - que abarcan sobre todo las malas condiciones materiales de vida - es necesario contrarrestar su influencia mediante programas de atención preescolar y estimulación temprana a partir de los dos años. Dichos programas, que combinan la preparación para la escuela con servicios de salud y nutrición, deberían alcanzar una cobertura universal para los niños de cinco años.

Si los programas de atención preescolar pueden ayudar a los niños de los estratos bajos a acceder a la escuela en mejores condiciones, debiera continuarse con ese apoyo una vez que estén en ella, para evitar la repitencia y el abandono precoz, mediante programas que estimulen la asistencia brindando nutrición, becas, materiales de estudio gratuitos, subsidios de transporte, y otros.

Además de contrarrestar la influencia negativa de los factores externos es necesario también mejorar la cantidad y calidad de la oferta educativa de la educación básica. El aumento de la cantidad de la oferta educativa requiere un esfuerzo importante en infraestructura y personal docente, sobre todo en aquellos países que están lejos de la universalización, pero mayor es el requerido para mejorar la calidad, pues ello implica reformular los objetivos pedagógicos, los curricula y los materiales necesarios para la enseñanza. Existen ya en América Latina experiencias importantes en este sentido, como la "escuela nueva" en Colombia que funciona en 20.000 establecimientos escolares rurales. Entre las modificaciones más importantes requeridas para aumentar la calidad está el mejoramiento de la capacidad de los docentes, la aplicación de criterios de enseñanza más participativos que superen al carácter pasivo y repetitivo de la enseñanza tradicional, la utilización parcial de la lengua materna en las escuelas con población indígena, la aplicación de ciclos de aprendizaje flexibles según la capacidad y necesidades de los alumnos, un acceso amplio a los materiales de instrucción, el uso de los medios de comunicación masivos, y otros.

Dados los rezagos existentes en la educación básica, resultaría prioritario que la mayoría de los países se concentrasen en su eliminación. Pero ello no debe hacer perder de vista que la equidad en el acceso y la permanencia, lo mismo que la homogenización de la calidad de la oferta educativa se aplica también a los niveles medio y terciario. En otras palabras, la equidad no puede limitarse a la educación básica sino que debe abarcar a todos los niveles educativos, para lo cual es necesario tomar las medidas pertinentes, sobre todo en los países "avanzados", que ya se enfrentan al desafío de la universalización de la educación media.

Este conjunto de medidas relativas a los varios niveles ayudarían a mejorar el nivel educativo de las generaciones futuras de jóvenes y adultos. Pero existe una proporción importante de población que ya es adulta y no posee un adecuado nivel básico de educación. En los países rezagados, donde el analfabetismo absoluto o funcional es importante, debieran llevarse a cabo

campanas masivas de alfabetización. En los países intermedios y avanzados, el énfasis debería estar colocado en programas de elevación de las capacidades básicas de la fuerza de trabajo, sobre todo aquella que no ha finalizado la educación primaria.

b) La reforma institucional del sistema educativo

Mejorar el nivel educativo de toda la población significa garantizar un acceso equitativo de los diferentes estratos sociales a todos los niveles educativos, homogenizar la calidad de la oferta educativa que brindan los establecimientos públicos y privados en cada uno de los niveles, y mejorar la calidad de dicha oferta para que ella responda a las exigencias actuales de la vida económica, política, social y cultural. Para que estos objetivos puedan lograrse es necesario realizar una profunda reforma institucional de los sistemas educativos, orientada a crear una nueva forma de organización que supere la centralización y burocratización y permita que aquellos sistemas se inserten de manera plena y constructiva en la sociedad de la que forman parte. A continuación se presentan los principales rasgos de esa reforma.

i) Autonomía en los establecimientos educativos. Los establecimientos educativos deben poseer mayor autonomía, vale decir, la dirección y su equipo docente deben estar en condiciones de determinar el proyecto educativo de los mismos y asumir la responsabilidad de su cumplimiento; todo ello dentro del marco de las políticas nacionales y bajo la supervisión de un consejo donde estarían representados las fuerzas y organizaciones comunitarias pertinentes. De este modo, los establecimientos podrían responder mejor a las demandas y necesidades de la comunidad. Esta mayor autonomía es necesaria en los establecimientos de todos los niveles - desde el básico al superior - que de ese modo se diferenciarían entre sí para adaptarse a las exigencias locales, en especial las que provienen del sector productivo.

ii) Regulación pública. A fin de que la mayor autonomía no culmine en una desintegración del sistema educativo, es necesario que el Estado cumpla tres funciones básicas: fijar las orientaciones globales del sistema, evaluar el cumplimiento de las metas y promover la equidad.

Las orientaciones globales del sistema se refieren, sobre todo, al contenido de la enseñanza (asegurado los objetivos principales y los requisitos mínimos de formación), la duración del calendario escolar, la acreditación de los establecimientos educativos y la certificación de los títulos. La evaluación del desempeño de los establecimientos es necesaria para medir el cumplimiento de las metas, identificar los establecimientos que presenten mayores deficiencias y orientar los recursos públicos en su favor. Finalmente, la promoción de la equidad es indispensable para que la mayor autonomía no aumente y consolide la segmentación de los sistemas educativos. Los establecimientos de los distritos más pobres deben recibir apoyo técnico y financiero del Estado a fin de que puedan suplir las deficiencias que los caracterizan; de lo contrario, la diferenciación de los establecimientos promovida por la mayor autonomía consolidaría las desigualdades de riqueza e ingreso existentes dentro y entre las distintas comunidades.

iii) Coordinación y concertación. La mejoría de la eficiencia de los sistemas educativos requiere una mejor coordinación tanto dentro de los niveles educativos como entre ellos. La coordinación de los establecimientos de un mismo nivel, pertenecientes también a la misma localidad, puede contribuir a reducir costos y aumentar la influencia de la comunidad. La coordinación entre los niveles presenta problemas difíciles de solucionar, aunque muy importantes ya que gran parte de las dificultades de aprendizaje se concentran en los grados de pasaje entre la preprimaria y la primaria, y entre ésta y la media. Por el contrario, debería impulsarse una mayor separación entre la enseñanza media y la universitaria de modo que la primera no sea concebida como un tránsito a la segunda y sus establecimientos puedan definir con mayor autonomía su proyecto educativo.

La concertación se refiere a una mayor integración de los establecimientos medios y superiores con la comunidad, en especial, el sector productivo. Son múltiples las formas institucionales en que ello puede llevarse a cabo, pero siempre requieren una participación activa del personal directivo de la escuela, la autoridad pública y los agentes de la comunidad en la formulación de los proyectos específicos de los establecimientos educativos.

iv) El papel del personal docente y directivo de los establecimientos. La mayor autonomía de los establecimientos coloca una gran responsabilidad en los docentes y personal directivo pues ellos serían los responsables de llevar adelante las nuevas funciones de los mismos. Para que puedan cumplir sus tareas con eficiencia es necesario mejorar sus aptitudes profesionales; para ello sería conveniente que se exigiera educación media completa para los maestros de nivel básico y formación terciaria para los profesores de nivel medio. Sin embargo, no sería realista ni conveniente sustituir a los muchos docentes actuales que no cumplen con esos requisitos; más bien, ellos deberían ser estimulados a participar en programas especiales de capacitación, como parte de un sistema de actualización permanente o perfeccionamiento continuo.

Los mayores exigencias que recaerían sobre los docentes deben ir acompañadas por un mejoramiento de sus remuneraciones y condiciones de trabajo. Es cierto que las remuneraciones de los docentes en parte se han reducido debido a la sobre oferta de personas con formación secundaria y terciaria. Pero, asimismo, si se desea atraer hacia la docencia a personal calificado, estimular al personal docente a actualizarse y perfeccionarse, y a todos ellos motivarlos a que participen activamente en la realización de los proyectos educativos, debe asegurárseles un salario razonable, que les permita la dedicación exclusiva, y una relativa estabilidad ocupacional.

v) El financiamiento de la educación. Para llevar adelante una transformación educativa como la esbozada es necesario contar con recursos financieros amplios y estables. Ante todo, los recursos públicos asignados a este fin debieran aumentarse, protegiéndolos de las disminuciones a que se ven sometidos cuando se reducen los ingresos fiscales. Pero resulta también imprescindible que los recursos públicos sean complementados con un mayor esfuerzo privado, tanto de los hogares como de las empresas, sobre todo en relación a las universidades y a las instituciones de formación técnico-profesional. Los fórmulas pueden ser muy variadas: programas financiados por empresas; aportes a la capacitación; pago de aranceles; y otros.

3. La participación social en la reforma educativa

La reforma educativa, como todas las demás reformas que se requieren para impulsar el desarrollo social de la región, debe contar con el apoyo político necesario para ser llevada a cabo. Desde el punto de vista teórico, sus objetivos responden a las exigencias de la transformación productiva con equidad, y ésta debiera constituir la prioridad fundamental de las estrategias de desarrollo; pero, dado que afecta poderosos intereses creados, enfrentará obstáculos considerables. Por cierto, no existe un camino único para realizar la reforma educativa pues ello depende de las condiciones políticas imperantes en cada país; de todos modos, en regímenes democráticos, el camino a seguir se apoya más en el consenso, la negociación y la toma de conciencia que en la imposición política o administrativa.

También como en los demás reformas, los estratos pobres serían los más beneficiados con la reforma educativa pero, al mismo tiempo, son los que tienen la menor capacidad política para hacer sentir sus demandas. Por ello, las autoridades públicas deben aplicar mecanismos que les permitan conocer las necesidades de estos estratos, de modo que se vean reflejadas en los programas y proyectos educativos de sus comunidades. Sin embargo, más importante aún, es ayudar a estos estratos a que se organicen y ganen el peso político que les corresponde y ahora, en general, no poseen. Sin un mayor peso político de los estratos populares sería muy difícil no sólo que la reforma educativa sea equitativa, sino que aún la transformación productiva misma tenga ese carácter. (Véase, al respecto, el Cap. IV).

IV. INTEGRACION SOCIAL Y PARTICIPACION DEMOCRATICA */

1. La democracia ante la integración excluyente

Para el desarrollo de América Latina la integración tiene importancia tanto en su ascepción de integración transnacional como de integración nacional. La integración transnacional es más necesaria que nunca para impulsar el desarrollo de las economías nacionales, pero su patrón prevaleciente erosiona sustancialmente la integración interna de las sociedades nacionales. Mientras los segmentos más privilegiados de la sociedad se ven cada vez más integrados transnacionalmente y gozan de las ventajas del consumo diversificado que ofrece la apertura de los mercados, amplios contingentes padecen, en el extremo opuesto, la desintegración en el ámbito nacional: empobrecimiento, falta de acceso a trabajos productivos, y una muy desigual distribución de los beneficios del desarrollo. La integración de algunos sectores hacia afuera y la desintegración de amplios sectores hacia adentro, constituye una tendencia que es necesario revertir. La propuesta de Transformación Productiva con Equidad se inscribe en el reconocimiento de esta necesidad y sostiene que **integración transnacional e integración intranacional son conciliables en una propuesta sistémica.** 2/

*/ Para la elaboración de este capítulo se consultaron los siguientes documentos de la División de Desarrollo Social de la CEPAL: La equidad política: marco conceptual, nudos críticos y líneas de acción, 1991, (LC/R.1093); Políticas sociales en tiempos de crisis, 1990, (LC/R.963); Estilos de desarrollo, Estado y democracia, 1987, (LC/R.579); Equidad y política social: gasto público, democratización y formulación de políticas, 1987 (LC/R.635); Los actores sociales y las opciones de desarrollo, 1988 (LC/R.645); Especificidad del Estado en América Latina, 1988, (LC/R.677); Equidad, transformación social y democracia en América Latina, 1988 (LC/R.727); y El Leviatán acorralado: continuidad y cambio en el papel del Estado en América Latina (LC/R.776). También se consultaron las siguientes publicaciones: CLACSO, Fernando Calderón y Mario R. Dos Santos, (1991), Hacia un nuevo orden estatal en América Latina: Veinte tesis sociopolíticas y un corolario, Santiago, Fondo de Cultura Económica-CLACSO; Norbert Lechner, (1990), En busca de la comunidad perdida, Santiago, FLACSO; CEPAL, (1990), Transformación Productiva con Equidad, Santiago; Fernando Calderón, Manuel Chiriboga y Diego Piñeiro, (1991), Hacia una modernización democrática e incluyente del agro latinoamericano, IICA, documento de trabajo; Fernando H. Cardoso, (1984), La sociedad y el Estado, en Pensamiento Iberoamericano No. 5a, Madrid; Carlos Franco, (xxx), Participación y concertación en las políticas sociales, Santiago, Revista de la CEPAL No. 37; CLACSO, (1987), Los conflictos por la creación de un nuevo orden, Buenos Aires; y Alain Touraine, (1987), Actores sociales y sistemas políticos en América Latina, Santiago, PREALC.

El desafío de la integración nacional no se restringe a criterios sobre estrategias de inserción externa o de articulación del aparato productivo interno, sino que tienen un componente sociopolítico ineludible. En este sentido, uno de los desafíos más importantes hoy día es la relación entre democracia y modernización, pues sin un sistema representativo de procesamiento de demandas sociales es muy probable que el patrón de modernización que se imponga genere costos muy altos en materia de desintegración social. La orientación de los actores políticos y sociales es decisiva en el estilo de reestructuración del sistema económico y en el patrón de reinserción en la economía mundial. Por otro lado, los propios efectos regresivos de la crisis y del ajuste en materia redistributiva llevan a buena parte de la ciudadanía a buscar respuestas a sus necesidades de integración en el campo de la participación democrática.

En este contexto la ola democratizadora que actualmente recorre la región constituye una condición muy importante y positiva, pues la democracia es el medio institucional para abrir los canales de integración por vía de la participación política, y en el orden político que podría imprimirle al desarrollo una orientación con menores costos sociales. 3/ Sin embargo ninguna de estas dos posibilidades están garantizadas de antemano, sino que es preciso construirlas. Esto hace que un eje para el éxito de la democracia (en tanto sistema con "eficacia integradora") sea la capacidad del Estado y del sistema político en su conjunto para viabilizar procesos de negociación, pactos o intercambios políticos que tengan por objeto consolidar la reinserción externa con la minimización de costos sociales en la reestructuración productiva interna.

La capacidad de los regímenes democráticos para promover mayor integración social enfrenta, sin duda, problemas complejos. De una parte, la tradición marcada por el llamado "ciclo populista" que privó en las relaciones Estado-sociedad durante las décadas "prósperas" del desarrollo latinoamericano, ha dejado como herencia rasgos que no resultan favorables para la democratización del sistema político: la excesiva corporativización de los agentes económicos con mayor capacidad de presión, y sus relaciones con enclaves decisorios del Estado; y la constitución de clientelas políticas que traban el procesamiento democrático de las demandas sociales de los sectores más postergados por parte de los partidos políticos y los gobiernos. Todo ello hace que el problema del control público de las decisiones sobre asignación social de recursos (por medio de las políticas sociales, tributarias y aspectos distributivos en el manejo de instrumentos de política económica) constituya un nudo crítico para la eficacia integradora de la democracia. Por otra parte, las nuevas democracias tienen su capacidad representativa amenazada por efectos de la crisis, por las presiones del capital financiero internacional, por la dispersión de los propios sectores populares nacionales, y por la imposición de modelos de ajuste no mediados por las demandas de los sectores populares de la sociedad.

2. Condiciones sociopolíticas para la Transformación Productiva con Equidad

La propuesta Transformación Productiva con Equidad apunta a complementar una inserción internacional basada en la competitividad auténtica con una mayor articulación del aparato productivo interno. La elevación de la productividad

de los diversos agentes económicos, y la incorporación "sistémica" del progreso técnico, con efectos positivos en la equidad, constituyen aquí los resortes claves para impulsar sociedades más integradas. A la propuesta de la CEPAL se complementan las propuestas del CLACSO, en las cuales se enfatiza el aspecto político de la integración por vía de la participación democrática, un régimen representativo de actores políticos, y una trama de movimientos sociales con capacidad para recrear el sistema político.

Los condicionantes sociopolíticos resultan decisivos para la viabilidad de una estrategia de desarrollo con capacidad integradora. De una parte, la incorporación decidida y sistemática del progreso técnico al proceso productivo, exige de los agentes empresariales -tanto públicos como privados- una alta disposición a negociar intereses con el Estado y con otros actores sociales; y exige también capacidad política del Estado para concertar agentes de modernización en términos de una transformación sistémica del aparato productivo.

De otra parte, la incorporación del progreso técnico a la actividad productiva no es un proceso políticamente ascéptico, pues se sitúa en una pugna distributiva para asignar recursos de distinto orden a distintos agentes sociales. Gastos en educación y capacitación técnica, crédito a pequeños empresarios para mejorar su inversión en capital fijo, subsidio a la importación de capitales de alta tecnología, inversión para elevar la calidad de la educación pública: todo ello es parte del progreso técnico, pero a la vez opera como respuesta política al juego de demandas expresadas por agentes con distinta capacidad de presión sobre el Estado. En este sentido, la **concertación estratégica** constituye el mecanismo político decisivo para impulsar una Transformación Productiva con Equidad, pero las contradicciones entre democratización "deseable" y modernización "viable" problematizan dicha concertación y obligan a enfrentar las siguientes dudas: ¿Qué agentes son representables, con sus demandas propias, en la concertación estratégica? ¿Qué capacidad tiene el sistema político para agregar demandas cada vez más diversas, provenientes de una sociedad civil cada vez más compleja? ¿Cómo movilizar el veto activo de amplios contingentes de la sociedad civil para contener la corrupción, el clientelismo, el corporativismo o la burocratización en los procesos decisorios? ¿Cuáles son las demandas populares susceptibles de convertirse en ejes de movilización social para proveer un sustrato político adecuado al impulso de la Transformación Productiva con Equidad?

3. Transformación productiva, régimen democrático y concertación

En un escenario deseable de modernización concertada y expansiva, acompañada por un proceso de integración social simbólica y progresivamente material, el Estado sería un regulador clave del desarrollo, pero apoyado en un régimen democrático que multiplica los intercambios políticos entre los distintos actores.

La mayor presencia de los intereses de diversos actores en la escena pública, en el debate político y en los medios de comunicación de masas estimularía una mayor integración simbólica, mientras la integración material estaría garantizada en los contenidos de una concertación estratégica pivotada por el Estado pero legitimada por la concurrencia de los distintos agentes del

desarrollo. Dicha integración material se fundaría en pactos sociales respecto de la morigeración de los costos sociales de la reestructuración productiva y la racionalización, y respecto de la incorporación de garantías de redistribución del ingreso paralelas al restablecimiento de los niveles de acumulación (pactos sobre inversiones privadas, sobre creación de empleos y niveles de remuneración, salarios participativos, etc.).

La concertación estratégica constituye el soporte institucional en la propuesta de Transformación Productiva con Equidad. Se entiende por concertación estratégica "un conjunto de acuerdos de largo plazo, tanto explícitos como implícitos, entre el Estado y los principales sectores políticos y sociales, respecto de los objetivos instrumentales y de las secuencias de políticas e innovaciones institucionales necesarias para alcanzarlos." (Véase CEPAL, (1990), op.cit., p.101). Dicha concertación constituye la vía para legitimar acciones y mecanismos que alienten conductas convergentes con la agenda de la Transformación Productiva con Equidad (integración hacia afuera y hacia adentro), y para inhibir dinámicas de intereses grupales que pueden obstaculizar dicho proceso de desarrollo.

Por cierto, la Transformación Productiva con Equidad requiere previamente de la estabilización de los equilibrios macroeconómicos básicos, sin los cuales difícilmente puedan promoverse la inversión productiva, la competitividad externa y la integración social. Pero también la estabilización es un proceso que debe ir concertado si se pretende eficaz. Las expectativas inflacionarias de los agentes económicos, y la disrupción social provocada por medidas de equilibrio monetario y fiscal, pueden desbordar cualquier esquema si no se enfrentan con una política concertada de precios e ingresos. La concertación entre agentes productivos es la base sociopolítica de la estabilización; no sólo porque le garantiza efectividad, sino porque sienta bases institucionales más sólidas para garantizar el tránsito de la estabilización a la transformación de las estructuras productivas.

Esta concertación estratégica deberá fortalecerse en varios ámbitos: el parlamentario, el político-partidario, el socio-laboral e incluso en el ámbito de los poderes descentralizados. En el marco de una propuesta de transformación productiva sistémica no puede soslayarse el papel cada vez más importante de la concertación socio-laboral. Temas fundamentales que requieren de la concertación entre empresarios, trabajadores y el Estado son, en este contexto, los siguientes: la requerida difusión tecnológica acelerada hacia unidades productivas de distintos tamaños, la reestructuración de las empresas y de sus relaciones internas, la rearticulación inter-sectorial, la capacitación laboral en vistas al aumento de la productividad y del empleo, el apoyo a empresas medianas y pequeñas con viabilidad económica y alta absorción de fuerza de trabajo, la adecuación de precios y salarios reales, y otros.

De especial importancia resultan los temas de difusión tecnológica en la agenda de la concertación socio-laboral, sobre todo en el marco de una propuesta de desarrollo que centra el aumento de la competitividad en la incorporación del progreso técnico y busca evitar, por este medio, que el costo se traslade a la depreciación de los salarios e ingresos de los trabajadores. Esto es tanto más relevante si se considera que la región, por encontrarse en un nivel intermedio de desarrollo, requiere mucho más del aprovechamiento de la tecnología creada que

de inventar tecnología propia. Dicha difusión tecnológica deberá ser tema obligado de la concertación entre los distintos agentes económicos si se espera que sus efectos impacten positivamente tanto la capacidad productiva de las empresas como las oportunidades de los trabajadores de mejorar su propia inserción productiva. Mientras más acelerada y exhaustiva sea esta difusión, mayores y más positivos serán sus impactos sobre la equidad, reduciendo las brechas de productividad entre sectores y empresas y, con ello, angostando las desigualdades económicas. Para ello es indispensable una **concertación estratégica** que revierta el posible efecto concentrador de la incorporación de nueva tecnología, y que encauce la difusión del progreso técnico también hacia las empresas medianas y pequeñas, que son las que exhiben mayor potencial en la generación de empleo. 4/

Especial atención merece también el problema de la concertación entre agentes del sector agrario. Dado el arraigo territorial y la diversificada inserción productiva de los productores agrarios, los sistemas de concertación tendrán que desglosarse en distintos niveles político-administrativos (local, regional y nacional); sectoriales y por productos o rubros productivos; y por tipos de productores (empresarios y campesinos). Es imprescindible, empero, que se vaya consolidando un sistema de interacción entre este conjunto complejo de actores agrarios, lo que implica al menos tres modalidades: mesas de concertación amplias para procesar conflictos y acordar líneas globales para la modernización; mecanismos de negociación al interior de sistemas y cadenas productivas que incorporen productores agropecuarios, agroindustriales, consumidores y Estado; y participación y negociación a nivel local y regional, en relación con los gobiernos locales y regionales. Una concertación en el agro, tal como se propone, debe vincularse estrechamente al proceso de reestructuración expansiva de la agricultura. Temas como la agricultura ampliada, el cambio tecnológico y la eficiencia productiva deberán tener un lugar privilegiado en las agendas de concertación en el agro.

Sin duda existen una serie de dificultades sociopolíticas para avanzar en esta perspectiva de la concertación estratégica. Persisten formas poco democráticas de articulación entre agentes sociales y el Estado, como la primacía de clientelas políticas y la corporativización que marca la relación entre grupos de presión privados y enclaves estatales. Esto merma el control público sobre las decisiones estatales y, por lo mismo, erosiona la efectividad de la concertación. De allí que el problema del control público de las decisiones sobre asignación social de recursos (por medio de políticas sociales, tributarias y aspectos distributivos en el manejo de instrumentos de política económica) constituye un nudo crítico para el fortalecimiento de la democracia.

A las relaciones políticas clientelares y las formas corporativizadas de presión por parte de los grupos de mayor poder, se suma la dispersión crónica de los sectores menos incorporados a los frutos de la modernización: informales urbanos, campesinos y sectores asalariados con bajo nivel de sindicalización. Es necesario, pues, no sólo democratizar los mecanismos de presión de los actores organizados, sino alentar la organización de aquellos actores en que se dan, de manera simultánea, la atomización de sus demandas y el deterioro de sus condiciones de vida. Deben incentivarse mecanismos de organización de los

sectores más pobres de la sociedad para que puedan constituirse como agentes sociales con capacidad para ejercer presión real por sus demandas.

4. Integración social e incorporación de las demandas de los sectores excluidos : un camino con reformas

Si el desafío consiste en crear y fortalecer vínculos positivos entre participación política y equidad, para ello es necesario promover una distribución justa de presencia social y presencia frente al Estado en la demanda de los agentes sociales por asignación y uso de recursos: trátase de recursos físicos, económicos, culturales o de poder. La vasta experiencia de la región muestra que una distribución equitativa de recursos no podrá hacerse efectiva si no se cuenta, complementariamente, con una distribución más equitativa del poder de decidir sobre el uso de recursos. Al respecto se ha visto que cuanto más precarias son las condiciones socio-económicas de un agente social, menor es la cuota de poder que dicho agente tiene sobre decisiones públicas y políticas que le afectan en sus condiciones de vida y de trabajo.

Mientras en el extremo más integrado de la sociedad (los sectores altos y medios-altos) existe un grado mayor de cohesión que se expresa en presiones corporativizadas hacia el poder público, en el extremo menos integrado los niveles de organización para procesar demandas son mucho más precarios. Por más que se apliquen fórmulas distributivas en la política social y en el manejo de la política económica, mientras exista una distribución tan desigual en la capacidad de presión por las demandas hacia el poder público, la eficacia redistributiva estará restringida.

Si la concertación constituye el principal mecanismo de la democracia para procesar las demandas de los distintos agentes sociales e incorporarlas en decisiones políticas y de política pública, los alcances de la concertación resultan inciertos cuando se trata de incorporar las demandas de los excluidos a la negociación. La triple condición de marginalidad económica, territorial y política de los excluidos, los condena a permanecer dispersos y atomizados. Su incorporación a los mecanismos de concertación obliga a crear nuevos canales de representación y nuevas formas de articulación entre el sistema político y el llamado "mundo popular" o "sector informal". Ante la necesidad de impulsar una transformación productiva, esta disparidad constituye un problema grave, pues son estos sectores quienes más debieran beneficiarse con políticas redistributivas y de integración socio-económica.

Hasta ahora los procesos de concertación no se han abocado a procesar las demandas básicas de los sectores más carenciados. Se observa incluso escasa dedicación a los vínculos entre concertación política y políticas sociales. Además, la concertación se ve restringida por la capacidad diferenciada de presión política de los distintos agentes sociales, y la tendencia del Estado a negociar privilegiadamente con organizaciones inmersas en la economía moderna o previamente articuladas con las instituciones políticas del propio Estado.

Por un lado, la concertación podrá incluir consensos crecientes entre el Estado, los empresarios y los trabajadores sindicalizados del sector moderno. Tanto la necesidad de estos consensos para el contenido básico de la

Transformación Productiva, como la existencia de conductos institucionalizados para la negociación entre estos agentes, hace esperar que la presencia de los sindicatos de asalariados en la concertación podrá consolidarse al compás de la modernización con competitividad internacional. Los acuerdos tripartitos podrán ser la base política para estrategias coordinadas de reinserción en los mercados mundiales.

Pero las demandas de los excluidos siguen siendo el principal obstáculo y desafío de la integración social en la agenda de la democracia, y obligan a distintos ámbitos de acción. Este conjunto de ámbitos constituyen el contenido de una necesaria **reforma del sistema político y administrativo** en la que deberán considerarse, entre otros, los siguientes desafíos: la mayor representación de los sectores excluidos en los partidos políticos y en el sistema parlamentario; mecanismos de descentralización político-administrativo que redunden en mayor proximidad entre los sectores pobres y los poderes locales; mayor articulación entre el sector estatal-social, los organismos planificadores y los pobres urbanos y rurales, para el diseño y la ejecución de políticas y programas; y mayor presencia de organizaciones de base y organismos no gubernamentales en la canalización de recursos públicos para los sectores de menor productividad. Las siguientes líneas de acción podrán ser la base para un camino de reformas en la dirección señalada.

Por una parte, deberán reforzarse o crearse instancias regulares de discusión conjunta entre niveles técnicos de dirigencia partidaria-parlamentaria, organizaciones populares que portan demandas directas, las ONGs con vasta trayectoria en el medio popular urbano y en el medio campesino, y los poderes provinciales y municipales que eventualmente absorben estas demandas y desarrollan acciones para canalizarlas. 5/

En segundo lugar, deberán institucionalizarse formas de articular el sector estatal-social con el sector privado-solidario, sobre todo en aquellos países con una vasta red de organizaciones no gubernamentales que están comprometidas en programas de acción con los más pobres. De generarse voluntad política en los organismos públicos pertinentes para promover formas innovadoras de participación social, el trabajo coordinado con las ONGs sería muy provechoso para futuros diseños de políticas sociales en unidades de pequeña escala. Para capitalizar la experiencia acumulada podrían impulsarse sistemas de consulta gubernamental con las redes de ONGs, orientados a optimizar flujos de recursos públicos (centrales o descentralizados) hacia proyectos de desarrollo social propuestos por ONGs que cuenten con probada experiencia de trabajo en sectores pobres a pequeña escala. En la medida en que pueda ampliarse el espectro de proyectos de apoyo social en pequeña escala, más factible será traducir demandas de sectores desarticulados en acciones redistributivas.

En tercer lugar, los ministerios del área social y los organismos de planificación deberán aprovechar los avances de la informática para catastrar demandas populares y hacer un seguimiento del impacto de la política social en la satisfacción de las necesidades y demandas de los grupos más deprimidos. Esto podría comenzar por el diseño, por parte de una unidad técnica interministerial coordinada desde la Oficina de Planificación, de módulos de relevamiento de información cualitativa de un conjunto diversificado de programas sociales en

curso (por vía de encuestas-relámpago, grupos focalizados, etc.). Dicha unidad técnica podría reunir un conocimiento actualizado para operar como "cerebro comunicacional" del sector estatal-social, a fin de retransmitir hacia arriba las demandas y necesidades insatisfechas recogidas en la base social. Con ello, las demandas de los grupos más dispersos podrían ser desglosadas y catastradas a fin de que ingresen como insumos básicos en la elaboración de planes y programas, y en la discusión de presupuestos públicos.

En cuarto lugar, se requiere promover mayores grados de articulación entre las organizaciones reivindicativas de los grupos menos integrados a los beneficios de la modernización. Esto le exige sobre todo al sistema político -y, en segundo lugar, al sector estatal-social- impulsar acciones que refuercen la red de movimientos sociales con capacidad para discernir sus demandas inmediatas y sus demandas estratégicas; apoyar la presión por estas demandas sobre aquellas instancias decisorias más pertinentes; y alentar la presión por demandas de los grupos más pobres en un marco de viabilidad política y afianzamiento de la democracia. Diversas orientaciones generales pueden ser de provecho para promover la articulación entre organizaciones de grupos marginados: difundir tecnología de información y comunicación hacia la base social; redefinir políticas culturales en función de la cultura organizativa del mundo popular; reforzar las iniciativas del Estado dirigidas a movilizar las energías sociales para optimizar el impacto de la ayuda social en programas de diverso tipo; y apoyar el papel articulador del "agente externo", provenga éste de una ONG, de un municipio o de un programa público, para conectar los movimientos reivindicativos de la base con tendencias de la sociedad en su conjunto y reducir así los niveles de segregación y fragmentación.

En quinto lugar, el curso de la descentralización político-administrativa, que constituye hoy un punto importante en la agenda de las democracias en los países de la región, debiera privilegiar la participación social popular a escala municipal, pues es allí donde es más viable procesar demandas desagregadas de los sectores menos organizados. Se ha visto que en muchos países de la región los sectores pobres se nuclean territorialmente en base a dos tipos de organizaciones: la junta de vecinos y la comunidad campesina. Experiencias recientes en países de la región muestran espacios de participación popular posible en los cuales las organizaciones territoriales se vinculan con las oficinas municipales: en la defensa del consumidor, el control de precios, la lucha contra la corrupción, la lucha por el agua y otros servicios, las campañas de salud primaria, la movilización cultural y la fiscalización de la democracia.

Esto obliga a institucionalizar un régimen descentralizado que pueda responder de la manera más directa posible a las demandas locales de los agentes asentados en la región, y fortalecer la autonomía de los poderes descentralizados tanto en su capacidad de decisión como en su capacidad de ejecución. No obstante todo depende del patrón de descentralización en curso. Lo idóneo es el impulso de políticas que refuercen mecanismos locales de eficacia y racionalización de la gestión, y políticas que promuevan mayor participación y representación en el sistema local de toma de decisiones. Pero con frecuencia se observa una tendencia muy distinta y menos deseable, en la que la descentralización es funcional a la reducción unilateral del gasto de la administración central, la fragmentación de demandas y la segmentación de los conflictos locales, e incluso a la manipulación del voto.

En la medida en que el Estado, el sistema político y el sector estatal-social generen mecanismos para procesar demandas de los sectores menos articulados al sector productivo moderno, podrá estimularse, complementariamente, la mayor organización de los agentes del mundo popular. Esto requiere, claro está, de la voluntad política del gobierno y de los agentes más integrados al desarrollo.

V. EMPLEO E INGRESOS: EVOLUCION PROBABLE Y POLITICAS */

1. La evolución hasta fines de los años ochenta

a) El período 1950-1980

Durante los años 1950-80 se produjeron cambios importantes en la estructura y volumen de la fuerza de trabajo. Como es sabido, esta última aumentó rápidamente durante esos años en la región en su conjunto impulsada por el crecimiento de la población y las tasas de participación femenina. El momento de mayor crecimiento porcentual de la PEA en el conjunto de la región fué en los años 70, cuando alcanzó una tasa de 3.2% promedio anual; aunque dicha tasa decreció con posterioridad, el aumento absoluto de la PEA en los 30 años considerados fue impresionante. Por cierto, el ritmo de aumento en los distintos países fué muy variado porque ellos se encontraban en etapas diversas de la transición demográfica.

Asimismo, la PEA urbana aumentó durante esos años de 45% a 68% como consecuencia, sobre todo, de la migración del campo a las ciudades; dicha migración, a su vez, fué provocada tanto por la "atracción" de las ciudades como por la "expulsión" producida por una estructura productiva agraria que no retuvo a su fuerza de trabajo (véase capítulo II).

Evaluable en perspectiva, este amplio proceso de transformación de las sociedades latinoamericanas tuvo consecuencias sociales positivas y negativas. Entre las consecuencias positivas destaca el traslado masivo de fuerza de trabajo desde sectores de menor hacia otros de mayor productividad e ingresos, lo que a su vez contribuyó a reducir la proporción de población en situación de pobreza y a impulsar un proceso de movilidad social que constituyó el soporte principal de la ampliación y consolidación de los estratos medios.

Entre las consecuencias negativas sobresale a primera vista el hecho de que la reducción relativa de la pobreza no fue suficiente para impedir el aumento

*/ Este capítulo se basa, sobre todo, en varios documentos de PREALC. Véanse, en especial, Empleo y Equidad: el desafío de los 90, 1991; Norberto García, (1991), Reestructuración, ahorro y mercado de trabajo, Serie Investigaciones sobre Empleo, No. 34. También fueron consideradas las siguientes publicaciones de la División de Desarrollo Social de la CEPAL: La crisis del desarrollo Social: retos y posibilidades, 1987, (LC/L.413); El desarrollo social en los años 90: principales opciones, 1988, (LC/R.703/Rev.1); Población, fuerza de trabajo y subutilización de los recursos humanos en América Latina, 1989, (LC/R.835); Recursos humanos, pobreza y las estrategias de desarrollo, 1989, (LC/R.812); Panorama Social de América Latina, 1991 (LC/G.1688); Imágenes Sociales de la modernización y la transformación tecnológica, 1991, (LC/R.971).

absoluto de la cantidad de pobres (que se concentraron cada vez más en las ciudades). Pero, en un nivel profundo se advierte una consecuencia negativa de mayor importancia: a diferencia de lo sucedido en los países desarrollados, la absorción productiva de fuerza de trabajo, si bien importante, no logró modificar la proporción ocupada en los sectores tradicionales: si en 1950 trabajaba en estos sectores el 24% y el 59% de la fuerza de trabajo urbana y rural respectivamente, en 1980 esos porcentajes eran del 25 y el 58%. O sea, el desarrollo económico de esos años no logró reducir la "heterogeneidad estructural" que siguió siendo un rasgo predominante tanto de la estructura productiva agraria como de la urbano-industrial. Del mismo modo, se mantuvo la participación proporcional de las remuneraciones de los asalariados en el PIB (en torno al 35%), de manera que si bien ellas aumentaron en términos absolutos con el incremento del ingreso medio, no se modificó el perfil muy desigual de la distribución del ingreso predominante en la mayoría de los países.

b) La década de los 80

Durante la década de los 80 se invirtieron los efectos positivos de las décadas anteriores y se profundizaron los negativos, a pesar de que se redujo a 2.7% la tasa de crecimiento promedio anual de la PEA como consecuencia de la disminución relativa de la población en edad activa.

Ante todo, cabe subrayar que si bien durante este período tanto los países desarrollados como los de América Latina tuvieron que adecuarse a las exigencias de la modernización técnico-productiva impuestas por una economía internacional en rápida evolución y globalización, los últimos tuvieron que ajustarse, además, a la mayor apertura comercial, al servicio de la deuda externa, a la contracción del financiamiento externo y al deterioro de los términos de intercambio. De manera que las consecuencias sociales de la transformación productiva iniciada ya en varios países, se unieron con los costos sociales de la crisis; y lo hicieron de una manera tan intrincada que resulta muy difícil separar las unas de los otros.

Desde el punto de vista de la evolución del empleo en esa década, deben señalarse dos hechos principales. Primero, aumentó el desempleo urbano que pasó de 6% a fines de los 70 a más del 9% a fines de los ochenta, duplicándose al número absoluto de desempleados. Segundo, y quizás más importante que lo anterior, se produjo una transferencia de fuerza de trabajo en la economía urbana desde sectores de mayor hacia otros de menor productividad. En el sector moderno urbano disminuyó la creación de empleo en las empresas privadas medianas y grandes, al tiempo que el empleo público creció para contrapesar en parte esa tendencia, al menos durante los primeros años de la década. Del mismo modo, también aumentó el empleo en las empresas pequeñas y el de los trabajadores por cuenta propia no profesional, impidiendo un mayor aumento del desempleo pero invirtiendo las tendencias del período anterior.

El traslado de fuerza de trabajo hacia sectores de menor productividad tuvo consecuencias sociales de la mayor importancia. En efecto, si la creciente absorción productiva de fuerza de trabajo entre 1950 y 1980 había impulsado un amplio proceso de movilidad social real, y de expectativas de tenerla para las generaciones futuras, la década de los años 80 provocó una "crisis social" no

sólo en las condiciones materiales de vida sino también en la expectativa de alcanzar una vida mejor.

Desde el punto de vista del ingreso, un examen general de la distribución del ingreso de los hogares en algunos países durante la década de los 80 muestra que tendió a agudizarse el contraste entre pobres y ricos. Ya sea que el ingreso medio haya bajado, (como en Costa Rica, Argentina y Venezuela), o subido (como en Colombia y Brasil) los estratos altos (el 25% de hogares con ingresos más altos) tuvieron una mayor capacidad para mantener o aumentar su nivel de ingreso. Argentina es, desde ese punto de vista, un caso extremo: entre 1980/86 el ingreso medio disminuyó en un 6%, pero el 25% superior aumentó tanto su porción relativa en el ingreso total como su ingreso absoluto.

La evolución de los salarios reales fue en general negativa ya que en todos los sectores se produjo una disminución, aunque los más afectados fueron los asalariados agrícolas y los del sector público. Del mismo modo, los salarios mínimos se redujeron en 24% durante esa década, al tiempo que los ingresos del sector informal, cuya evolución está estrechamente vinculada a las remuneraciones del sector moderno, se redujeron también de manera considerable.

La evolución del empleo y de los ingresos --lo mismo que la proporción de población en situación de pobreza, que también aumentó como se verá en el capítulo siguiente-- ponen de manifiesto que las consecuencias del ajuste y de la transformación productiva durante los años 80 recayeron en especial sobre los estratos medios y populares, agravando la situación de inequidad que las décadas anteriores, más prósperas, tampoco habían solucionado. Su herencia fue el aumento de la desigualdad, el desempleo, el subempleo y la pobreza.

2. Las perspectivas para los años noventa

Las perspectivas no son halagueñas para los años noventa. La CEPAL señala al respecto (véase CEPAL, (1990) p.81): "La transformación productiva y la consiguiente excelencia tecnológica son, en efecto, procesos y logros de mediano plazo, por lo cual no puede esperarse que cuenten con el dinamismo requerido para incorporar, al menos durante un tiempo bastante prolongado, al conjunto de sectores de baja productividad e ingresos. Es más, la expansión dinámica de un sector de productos de bienes y servicios de alta productividad podría aumentar, al menos temporalmente, las disparidades entre los ingresos de dicho sector por una parte, y los del sector informal urbano y tradicional rural, por otra."

"Si los niveles de subutilización de la fuerza de trabajo han sido históricamente altos en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, los efectos de la crisis económica de los años ochenta han provocado una expansión de los mismos, un aumento de las disparidades entre los distintos niveles de productividad e ingresos, y un rezago de la evolución de los salarios reales respecto del aumento de la productividad. Si a esto se suman variables demográficas tales como los ritmos de incremento de la población económicamente activa de la región y la incorporación creciente de las mujeres en el mercado de trabajo, no puede esperarse una reducción acelerada del subempleo para los próximos años."

"En muchos países de la región, hasta las proyecciones más favorables en materia de absorción productiva de la fuerza de trabajo revelan que las altas tasas de subempleo serán una parte insoslayable de la realidad socioeconómica, por lo menos hasta el final de la década."

Las proyecciones de PREALC llevan a conclusiones semejantes. En efecto, la evolución probable del mercado de trabajo en los años 90 estará influida por tres procesos principales: el crecimiento de la PEA, la reducción del empleo provocada por la crisis, el ajuste y la modernización, y la capacidad de absorción del sector moderno en transformación.

El ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo seguirá reduciéndose en términos relativos durante los años noventa: la población total crecerá a un 1.9% promedio anual (2.2% en los 80) y la población en edad de trabajar a un 2.3% (2.6% en los 80). Pero las tasas de actividad femenina continuarán su gradual crecimiento, hasta constituir el 28% de la fuerza de trabajo, lo que dará un ritmo de crecimiento de la PEA de 2.5% anual (2.8% en los 80), siendo 3.1% el de la PEA urbana (3.6% en los 80) y 0.6% el de la rural (0.8% en los 80). En términos absolutos la PEA crecerá, sin embargo, en 44 millones de personas, llegando a los 163 millones (119 millones en 1980). O sea, pese a la reducción en el ritmo previsto de crecimiento de la PEA durante los 90, habrá un 37% más de personas en la misma al final de la década.

Tomando en consideración estas tendencias demográficas, PREALC elaboró dos escenarios económicos prospectivos para los 90; el primero daría lugar a un crecimiento económico promedio anual de 4.3%, y el segundo, más dinámico, a uno de 5.3%. Obvio es señalar que ambos escenarios - sobre todo el segundo - se basan en premisas bastante optimistas acerca de la evolución futura de la economía internacional y de la latinoamericana, sobre todo si se considera lo sucedido durante los años 80. Sin embargo, la primera conclusión importante de estos ejercicios prospectivos es que la proporción de PEA informal en la PEA urbana no se reducirá, aun en el escenario de más rápido crecimiento. Así, si dicha proporción era del 31.4 en 1991, llegaría a ser en el año 2.000 de 35.6% (escenario I) y de 32.9% (escenario II). De modo que reducir la proporción de la PEA informal urbana requeriría un crecimiento superior al 5.3% anual supuesto en el escenario más optimista. El aumento de la proporción de la PEA informal urbana se explica por el efecto neto de las tres tendencias mencionadas: el crecimiento de la PEA, la expulsión de fuerza de trabajo privada y pública provocada por la apertura, la crisis y la adaptación tecnológica, y la absorción por los nuevos sectores dinámicos. En la mayoría de los países, los efectos negativos de la crisis y la adaptación tecnológica sobre el empleo persistirán al menos durante una parte de los años 90, al tiempo que la capacidad absorbente de los sectores dinámicos no será suficiente tanto por su ritmo de crecimiento como por la menor demanda de empleo derivada del uso de tecnologías capital - intensivas.

La segunda conclusión destacable es que probablemente se produzca una mayor diferenciación en los ingresos de la fuerza de trabajo en los distintos sectores económicos. En efecto, así como es previsible que existan aumentos de productividad mayores en transables que en no transables, y mayores en éstos últimos que en el sector informal, los ingresos de la fuerza de trabajo acompañarán estas tendencias (al menos en parte) produciendo una mayor

diferenciación social. De hecho, resultaría improbable que se produzca un aumento en los ingresos del sector informal, al mismo tiempo que aumenta la proporción de éste en la fuerza de trabajo total.

Los ejercicios prospectivos refuerzan, entonces, la idea de que durante los años 90 crecerá la PEA informal en términos relativos y absolutos, que sus ingresos aumentarán poco o nada, y que se ampliará la brecha entre su nivel de ingreso y el de los asalariados del sector formal.

Estas conclusiones son muy importantes pues permiten formarse una opinión realista acerca de las tendencias probables del empleo y el ingreso en la región en su conjunto. Pero tales tendencias generales adquieren formas muy distintas en los países según su situación en tres variables decisivas: la proporción de PEA informal en la PEA total al comienzo de la década, la tasa de crecimiento de la PEA prevista para la década, y el ritmo previsible de crecimiento económico (condicionado por el grado de avance ya realizado en cuanto al ajuste y la modernización).

Un primer tipo de países (como Argentina y Uruguay) tiene una proporción relativamente menor de PEA informal y una tasa de crecimiento previsto de la PEA total que es muy inferior al promedio regional. Por ello, aunque el ritmo de su crecimiento económico sea bastante inferior al que alcanzarían otros países, igual podrían reducir un poco al final de la década su ya más pequeña proporción de PEA informal.

En el otro extremo, existe un segundo conjunto de países (como Bolivia, Ecuador, Perú, Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador, República Dominicana y Haití) que tienen en la región la más alta proporción de PEA informal, la mayor tasa de crecimiento durante los años 90 de la PEA total, y un ritmo de crecimiento económico previsible inferior al que alcanzaría el conjunto de la región. En los mismos se produciría un aumento muy importante de su ya considerable PEA informal.

Un tercer tipo de países (como Chile, Colombia y Costa Rica) tienen una situación intermedia en cuanto a proporción de la PEA informal y tasa de crecimiento de la PEA total, pero es probable que el nivel que ya alcanzaron en cuanto a ajuste y transformación productiva les permitan lograr un ritmo de crecimiento relativamente acelerado y, en consecuencia, mantener o reducir un poco su proporción de PEA informal.

Un cuarto tipo de países (como Brasil y México) tienen también una situación intermedia en cuanto a proporción de PEA informal, pero acompañada por un fuerte ritmo de crecimiento de la PEA total. Debido a ésto último, aunque su tasa de crecimiento económico sea alta durante la década, también crecerá de manera notable la proporción de PEA informal de los mismos.

Los países de los Grupos I y III, que son aquellos que podrían mantener o reducir la proporción de la PEA informal, constituyen la minoría; el mayor número de países se encuentra en el Grupo II, y el mayor volumen de población en el Grupo IV, y ambos enfrentan perspectivas complicadas. De lo que puede concluirse que si bien las consecuencias del ajuste y la transformación productiva podrán ser favorables para el empleo y el ingreso futuros de los estratos más

desfavorecidos, ello sucederá a muy largo plazo; durante la década de los 90 la situación de los mismos en la mayor parte de los países no mejorará y su magnitud aumentará en términos absolutos y relativos.

Tomar en consideración las diferencias entre los países permite no sólo tener una mejor descripción del conjunto regional sino también determinar los énfasis relativos que debieran tener en ellos las políticas y programas destinados a disminuir el subempleo y el desempleo. En otras palabras, todos los países deberían combinar las políticas y programas relativos a la transformación productiva - fuente principal de creación a largo plazo de empleo productivo - con políticas y programas dedicados a enfrentar el subempleo y el desempleo durante el período de transición en que aquella transformación no ha dado plenamente sus frutos. Pero en algunos de ellos dicha transición será muy prolongada o quizá la modalidad de transformación productiva que a la postre se lleve a cabo no sea "auténtica" en el sentido de no tener como resultado una amplia absorción productiva de fuerza de trabajo. En estos casos, las políticas y programas dedicadas a enfrentar los problemas del empleo deberían tener una relevancia mayor. Al respecto, debe recordarse que la transformación productiva agraria de las últimas décadas consolidó la heterogeneidad de ese sector (Véase Capítulo II) y el desarrollo económico urbano industrial de los años 1950-80 tampoco logró superar la heterogeneidad preexistente.

De todos modos, aunque las transformaciones productivas que se realizaran fueran auténticas y se alcanzara un ritmo de crecimiento razonablemente fuerte, la situación del subempleo y el desempleo será complicada en la mayoría de los países y francamente crítica en aquellos que partieron de una peor situación inicial. Obviamente, la situación se agravaría si se realizaran transformaciones inequitativas y las condiciones externas e internas debilitaran el ritmo de crecimiento. Como la evolución del empleo y los ingresos tiene consecuencias decisivas sobre las condiciones de vida de la población en general y de los pobres en particular, las conclusiones anteriores colocan el escenario adecuado para formular las estrategias de desarrollo social para los años 90.

3. Principales áreas de política

Como se ha visto, los mercados laborales de los países de América Latina se han visto afectados desde los años 80 no sólo por los requerimientos de la modernización tecnológica, como los de los países desarrollados, sino también por la apertura externa, la reestructuración y reducción del sector público, las restricciones externas comerciales y financieras y el persistente crecimiento de la fuerza de trabajo. Este escenario impone una doble exigencia: Primero, actuar sobre el mercado de trabajo para lograr que éste se adapte a las exigencias de la apertura y la modernización tecnológica, y, a la vez, evitar que los inevitables costos de esta adaptación recaigan sólo sobre los asalariados. Segundo, realizar acciones en apoyo de las pequeñas y micro empresas y del creciente sector informal urbano.

a) La flexibilización del mercado de trabajo

Para responder a las exigencias de la apertura y la modernización tecnológica las empresas requieren una mayor "flexibilidad" en el mercado de trabajo, esto es, mayor libertad para reducir personal, contratar nuevo personal en condiciones no convencionales (trabajo temporario, a tiempo parcial), subcontratar tareas, reasignar personal dentro de la empresa, establecer niveles salariales, y otras. Esa mayor flexibilidad implica una modificación de las normas imperantes en el mercado de trabajo; tema muy sensible para los trabajadores pues muchas de esas normas fueron establecidas después de largas luchas y conflictos.

La flexibilización tiene dos aspectos que no deben confundirse: a) desde el punto de vista técnico - productivo no caben dudas que las empresas deben ser reorganizadas para adaptarse y responder con éxito a las exigencias de la transformación productiva, y dicha reorganización exige a menudo una modificación de las normas que regulan el mercado laboral; b) desde el punto de vista socio-político, las cuestiones clave de la flexibilización se refieren a quiénes la llevarán adelante, como serán las relaciones de poder entre los empresarios y los obreros y sindicatos en la nueva estructura normativa, y cómo se distribuirán los costos y beneficios que surjan de la misma.

En regímenes democráticos, la reforma laboral no será fácil de establecer; en general, los trabajadores perciben a la modernización tecnológica - y a la reforma laboral que la acompaña - como una amenaza y se convertirán en un obstáculo a la misma a no ser que participen en su elaboración, realización y beneficios. Para ello es necesario que la reforma laboral sea parte de la reestructuración más amplia de las empresas exigida por la transformación productiva. Como se afirmó en el Capítulo I, debiera realizarse una reestructuración de las empresas que favorezca e impulse el proceso de incorporación de progreso técnico; y una parte decisiva de tal reestructuración es el establecimiento de relaciones estables y de colaboración entre los principales actores de las empresas (empresarios, profesionales, técnicos y obreros), las que constituyen la base para lograr acuerdos duraderos acerca de la transformación productiva en la empresa.

La reforma laboral requeriría, entonces, que los trabajadores y sus sindicatos estuvieran convencidos de la necesidad de realizarla, y que los empresarios no procurasen extraer beneficios adicionales de la misma en términos de la distribución del poder y de los excedentes generados.

La aprehensión con que la mayoría de los trabajadores percibe a la modernización tecnológica se debe en buena medida a su falta de preparación técnica para incorporarse a la misma; dicha aprehensión podría reducirse si las empresas impulsaran de manera activa el proceso de recalificación de su mano de obra. Esto es aún más necesario debido a las grandes dificultades que encuentran actualmente las instituciones públicas de capacitación para responder con eficacia a las exigencias de la veloz transformación tecnológica en marcha.

Un elemento decisivo para lograr la colaboración de los trabajadores en la transformación de sus empresas es que ellos se sientan ligados a los destinos de la misma. Tal cosa puede lograrse de muchas maneras, pero algunas son

especialmente importantes. Por ejemplo, la participación de los trabajadores en los aumentos de productividad y las utilidades de sus empresas constituye una manera muy adecuada de consolidar un sistema de relaciones estable y de colaboración entre todos los actores, como los requeridos por empresas en permanente renovación.

b) La política de ingresos

La política de salarios debe tomar en cuenta tres criterios principales: i) vincular los aumentos de salarios a la evolución de la productividad, para estimular el aumento de ésta, impulsar la reasignación en fuerza de trabajo entre sectores, y favorecer la participación y colaboración de los trabajadores en la empresa; ii) dar a la política de salarios una orientación equitativa, pero cautelando que los aumentos de salarios no deterioren la competitividad de las empresas ni impulsen la inflación; iii) impedir que se produzca una brecha demasiado grande entre los niveles de salarios existentes en los distintos sectores económicos y tamaños de empresa.

Como el sector de transables encabeza la transformación productiva tendrá mayores aumentos de productividad y podrá ofrecer en general mejores niveles de salarios (aunque no siempre es así, como lo demuestra el nivel de salarios de los trabajadores no calificados de las agro-industrias de exportación). Esto es conveniente, por las razones mencionadas que recomiendan vincular los salarios a la productividad, pero en América Latina las diferencias entre los niveles de salarios del sector transables con el resto suelen ser demasiado grandes, de modo que habría que diseñar medidas que permitan que una parte de los aumentos eventuales de salarios en dicho sector pueda ser transferida a los otros. Estas medidas relativas a cerrar la brecha salarial entre los distintos sectores debieran ser parte de un esquema más general que incluyera también una redistribución de las utilidades generadas en el sector de transables para los sectores menos favorecidos, para impulsar una mayor igualdad de oportunidades.

La política de salarios mínimos debería ser orientada por los mismos criterios: aumentarlos a corto plazo cuando hayan quedado retrasados en relación a la productividad de las empresas del sector de no transables y, a mediano plazo, ligarlos a los incrementos de productividad en dicho sector para que su aumento no afecte negativamente la rentabilidad de las empresas y la tasa de inflación. Pero no debiera subestimarse la importancia social del salario mínimo ya que una buena proporción de los pobres son asalariados y sus condiciones de vida dependen de la evolución del mismo.

Desde el punto de vista de los estratos bajos, el objetivo principal a largo plazo que debiera orientar la política de ingresos es el de garantizar un ingreso familiar mínimo que debiera obtenerse mediante la política de salarios mínimos y transferencias directas de ingresos monetarios a través de programas de compensaciones familiares. Naturalmente, muchos países no están ahora en condiciones de realizar programas masivos de este tipo pero debieran orientar sus medidas de política para alcanzar aquel objetivo de manera gradual.

Ya se ha mencionado que la participación de los trabajadores en las utilidades puede ser una medida que aliente el sentido de pertenencia de los mismos a las empresas. Pero esta medida puede ser también de gran utilidad

cuando las empresas necesitan realizar un gran esfuerzo de inversión con vistas a su modernización. En esta situación, los trabajadores podrían aceptar que los ingresos derivados de aumentos postergados de sus salarios reales o aun de reducciones de los mismos, fueran invertidos por ellos en sus empresas. Así, colaborarían en la modernización de sus empresas y en el control de la inflación.

c) El apoyo a la pequeña y a la micro empresa urbana

El crecimiento de las pequeñas empresas del sector formal y de las micro empresas del informal depende en su mayor parte de la demanda de bienes y servicios del sector moderno. Por ello que el apoyo que a ellas se les brinde debiera tener dos aspectos interrelacionados: primero: facilitarles el acceso a esa demanda, y, segundo, brindarles las condiciones para que puedan responder con éxito a la misma, produciendo bienes y servicios del tipo, diseño y calidad requeridos. Este último aspecto implica, sobre todo, ampliar el acceso de tales empresas al crédito y a la capacitación.

Las empresas pequeñas y muy pequeñas pueden jugar un papel importante en la absorción productiva de fuerza de trabajo por su tendencia a ocupar más empleo por unidad de producto, e incluso algunas de ellas pueden ser más flexibles que las de mayor tamaño en el proceso de adaptación permanente que requiere la modernización tecnológica.

Pero su impacto real sobre el empleo dependerá en cada país del ritmo de crecimiento del sector moderno y de la importancia de dicho sector en el conjunto de la economía. Por ejemplo, en aquellos países donde el sector moderno es significativo y su crecimiento previsible bastante fuerte, (como en los países de los grupos III y IV) las medidas mencionadas podrían tener un impacto importante sobre el empleo y los ingresos de los estratos medios y bajos. En cambio, cuando el sector moderno no es significativo y débil su crecimiento previsto (como en los países del Grupo II) no tendrá la capacidad de arrastre suficiente como para crear un sector sólido de pequeñas y micro empresas.

También conviene señalar que los micro empresarios constituyen un grupo minoritario dentro de los ocupados por cuenta propia no profesionales; la mayor parte de estos son oferentes de servicios para familias de los estratos medios y altos y vendedores ambulantes, que serían poco favorecidos por aquellas medidas.

d) Acciones compensatorias y estructurales

La gravedad de los problemas de empleo e ingreso que los pobres urbanos de la población latinoamericana enfrentarán durante los años 90 exige aplicar medidas compensatorias que pueden paliar, al menos, dichos problemas. Algunos de esas medidas ya se han aplicado en varios países como los programas masivos de empleo de emergencia y de capacitación y empleo para jóvenes (Véase Capítulo VI). Dichas medidas orientadas a aumentar el empleo debieran ser acompañadas por otras tendientes a mejorar el acceso de los pobres al seguro social y los a los servicios sociales, en general muy limitado. (Véanse Capítulos VII y VIII).

La necesidad de aplicar tales medidas resulta indiscutible. Sin embargo, al examinar la posibilidad de hacerlo en los diferentes países se advierte que

cuanto mayor es la necesidad de las mismas en un país, menor es la capacidad que éste tiene de realizarlas. En efecto, los países del Grupo II ya mencionados, tienen una proporción muy grande de pobres (en general, no menos de la mitad de la población), el nivel de vida de los mismos es muy bajo (o sea, muchos de ellos son en realidad "indigentes"), y son muy escasas las esperanzas de que el dinamismo económico impulsado por la transformación productiva mejore su situación durante la década. En tales circunstancias, las medidas compensatorias debieran ser muy amplias y prolongadas y, en consecuencia, tan costosas que resultarían irrealizables.

Ello refuerza la necesidad de aplicar en tales casos medidas estructurales que pudiesen cambiar las sombrías perspectivas de los pobres. En el Capítulo II ya se señaló la significación de la reforma agraria para reducir la pobreza de los campesinos y los jornaleros agrícolas y retenerlos en el campo. Quizá debiera pensarse también en otras medidas del mismo tipo que modifiquen aún más la distribución del ingreso, a fin de ampliar las áreas de demanda de los bienes y servicios que ofrecen los pobres urbanos, como por cierto lo haría la mencionada reforma agraria.

VI. POBREZA URBANA : SITUACION Y POLITICAS */

1. Dimensiones, factores y actores de la pobreza urbana

a) Dimensión espacial de la pobreza

Durante la década de los años 80 la pobreza urbana en la región aumentó en volumen y en complejidad. Hacia 1989, y en base a proyecciones de cifras de 1986, habrían en las zonas urbanas de A. Latina alrededor de 103 millones de pobres, mientras los pobres rurales alcanzarían una cifra aproximativa de 79 millones. Este volumen significativo de pobres en zonas urbanas se expresa, también, en el hecho de que hacia 1986 las viviendas construidas por el sector informal alcanzaban al 60% de la construcción urbana en muchas de las ciudades de la región, y que en muchas de las principales ciudades se observaba un aumento de la población de barrios de viviendas improvisadas de más de un 20% anual. Por último, entre 1970 y 1986 la pobreza en las zonas urbanas se incrementó, como proporción de la población total, en 4 puntos (de 26 a 30%), y en los años de crecimiento de los setenta ésta se redujo en un sólo punto. 6/ Si bien la incidencia de la pobreza es mucho mayor en zonas rurales que en zonas urbanas (60 vs. 36%), las tendencias a la urbanización y las características de la crisis contribuyen a que la pobreza en la región se transformara, durante los años ochenta, en un problema predominantemente urbano. Así, hacia 1986 las zonas urbanas de la región pasaron a albergar cerca de 55% del total de pobres,

*/ El presente capítulo se apoya en la siguiente documentación: CEPAL, (1991), Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta (LC/G.1653-9), Santiago, marzo; CEPAL (Div. de Desarrollo Social), (1990), La marginalidad urbana en América Latina: la dimensión espacial, LC/R. 916, Santiago; CEPAL, (1991), El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente, Santiago; CEPAL (1991), (Div. de Desarrollo Social), Panorama social de América Latina, Santiago, Edición de 1991; y CEPAL (Div. de Desarrollo Social), (1991), La equidad en el panorama social de América Latina durante los años ochenta, Santiago, edición 1991; CEPAL, (1990), Transformación productiva con equidad, Santiago; Carlos A. Borsotti, (1982), La familia pobre rural y urbana en CEPAL/ILPES/UNICEF, Pobreza, necesidades básicas y desarrollo, Santiago, pp. 379-409; PREALC, (1987), Desarticulación social en la periferia latinoamericana, Santiago; y UNICEF/Universidad de Columbia, (1986), Del macetero al potrero, Santiago; Percy Rodríguez, (1990), La compensación social: alcances y posibilidades (documento ILPES/PNUD presentado al Seminario Internacional sobre Fondos de Desarrollo Social, Santiago, 7-9 de noviembre de 1990); PNUD, (1990), Hacia un desarrollo sin pobreza, Quito, (documento presentado a la II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, Quito, 20-23 de noviembre de 1990); y CEPAL, Div. de Desarrollo Social, (1989), El desarrollo de los recursos humanos como eje articulador entre la modernización productiva y la integración social, LC/R. 836, Santiago.

porcentaje significativamente superior al 46% calculado para 1980 y al 37% registrado en 1970.

Si bien las disparidades urbano-rurales durante los años 80 disminuyeron por el menor deterioro relativo del ingreso de los hogares rurales en comparación con los urbanos, las desigualdades entre las áreas metropolitanas y el resto urbano crecieron significativamente. A modo de ejemplo, hacia 1986 la proporción de pobres en el área metropolitana era del 10.6% en Argentina, mientras la proporción para el resto de áreas urbanas alcanzaba el 17.4%; estos índices eran del 27.9 y 41.2% para Brasil, 33.1 y 46.8% para Panamá, y 45.1 y 59.6% para Perú. El aumento pronunciado de las disparidades de los ingresos entre los cuartiles extremos de la distribución en el resto urbano en comparación con las áreas metropolitanas, conjuntamente con la disminución de los ingresos absolutos de los hogares no metropolitanos, revelan nuevamente que en la década pasada las pérdidas mayores -o los crecimientos más bajos- correspondieron a los perceptores de ingreso de los estratos más pobres de los centros urbanos menores.

b) Factores estructurales e institucionales que inciden en la pobreza urbana

La pobreza urbana en la región debe explicarse en función de desequilibrios estructurales que se vinculan al estilo de desarrollo prevaleciente. Un primer tipo de desequilibrio se relaciona con el intenso ritmo de concentración poblacional en las ciudades, y se explica tanto por el patrón de desarrollo como por rezagos en el cambio de comportamientos demográficos. Respecto de lo primero, la migración rural-urbana ha registrado niveles altos y sostenidos durante largo tiempo, que no sólo obedecen a la transición demográfica inherente al fenómeno de modernización e industrialización, sino que además se ven acentuados por los factores de expulsión ampliamente conocidos y analizados. Al respecto, los desequilibrios en el agro, consecuencia del estilo de desarrollo prevaleciente, 7/ han "recalentado" el ritmo natural de la transición demográfica, ejerciendo una presión excesiva sobre los centros metropolitanos y urbanos. En cuanto a lo segundo, la concentración urbana obedece a que las tasas de fecundidad, sobre todo en las familias urbanas de menores ingresos, no han descendido al ritmo necesario para contrapesar el aumento veloz y sostenido de la expectativa de vida y la importante reducción de las tasas de mortalidad infantil. Esta asincronía ha redundado en un aumento de las poblaciones urbanas, y muy especialmente de las zonas metropolitanas donde habitualmente los indicadores de mortalidad infantil y de atención en salud son más favorables respecto del resto del país.

En síntesis, el aumento sostenido de la población en las áreas urbanas tiene un muy alto componente de familias pobres, las que son expulsadas de zonas rurales y las que exhiben tasas más altas de fecundidad. Este aumento ha hecho que, en un plazo bastante reducido de tiempo, aumentara la demanda de trabajos, viviendas y servicios por encima de la capacidad de respuesta que podría generar la infraestructura económica de las ciudades. Si durante largo tiempo se pensó que los efectos virtuosos de la modernización permitirían superar este desajuste, éste ha terminado por convertirse en un desajuste crónico, con los correspondientes incrementos en volúmenes de informalidad y marginalidad urbanas.

Un segundo tipo de desequilibrio viene dado por la heterogeneidad estructural y la composición del mercado de trabajo urbano, donde destaca una

importante proporción de trabajadores no asalariados. 8/ Los altos índices de actividades de la economía informal urbana son prueba de un patrón de modernización en que el progreso técnico y sus frutos no alcanzan a proporciones significativas de la población de las ciudades. A ello se suman los efectos regresivos de la crisis de la década de los 80, período en que la restricción en la oferta de empleo formal redundó en una expansión acelerada del empleo en el sector informal, en que aumentaron las disparidades entre los distintos niveles de productividad e ingresos, y en que se registró un rezago de los salarios respecto del aumento de la productividad.

Un tercer tipo de desequilibrio es el de la brecha entre la oferta y la demanda de vivienda y de servicios urbanos. En relación a la vivienda, la concentración poblacional incrementó notoriamente la demanda de viviendas y la demanda de tierras, provocando un alza importante y especulativa en el precio del suelo urbano. Por otra parte, los precios de los materiales de construcción exhibieron una tendencia al alza muy por encima del aumento en los salarios e ingresos reales de la mayoría de la población activa. Con la valorización adquirida por los centros de los grandes conglomerados urbanos por efecto de la urbanización, se impulsaron procesos de recuperación de esas tierras para ajustarlas a los precios de mercado mediante la remodelación urbana, provocando así la expulsión de numerosos habitantes hacia los asentamientos periféricos. Finalmente, y como producto de este conjunto complejo de factores, las soluciones dirigidas hacia estos grupos se desdibujaron ante la magnitud de la demanda de viviendas, generándose filtraciones, focalizaciones inadecuadas con marginación de los más pobres respecto de los programas de vivienda popular, y excesivo sesgo mercantil en las políticas de vivienda.

A los desequilibrios estructurales en materia de acceso a la vivienda urbana se suman, por efecto de la crisis, los desequilibrios en el acceso a servicios en las ciudades. La crisis impidió a amplios sectores urbanos a adquirir servicios por vía del mercado, sobrecargando la demanda de servicios públicos en educación, salud y servicios básicos, en circunstancias en que las restricciones fiscales forzaban a restringir significativamente los gastos públicos por habitantes en estas áreas. Esta combinación negativa -mayor demanda y restricción de la oferta- tiende a consagrar un nuevo tipo de desequilibrio crónico.

c) Actores de la pobreza urbana

El crecimiento de la pobreza urbana durante los años ochenta fue acompañado por la creciente heterogeneidad de sus actores, lo cual se explica principalmente por procesos de movilidad descendente desencadenados por la crisis. Al crecimiento de la pobreza "estructural" se agregaron contingentes importantes de "pobres recientes", vale decir, población con ingresos inferiores a la línea de pobreza que no presenta carencias críticas en sus necesidades básicas de educación, salud y vivienda.

De una parte, los obreros urbanos han experimentado en la década pasada una reducción en ingresos y en capacidad de consumo, a la vez que una mayor inseguridad laboral. Los salarios reales de los obreros se redujeron considerablemente, hasta en porcentajes del 50% en algunos países. La línea

divisoria entre los obreros urbanos y el sector informal se ha desdibujado, y las familias de la clase obrera -incluyendo las mujeres y los niños- han tenido que recurrir a formas alternativas de generación de ingresos que incluyen trabajos por cuenta propia.

La mayor heterogeneidad entre los pobres urbanos se concentra en torno a la población activa no asalariada, vale decir, en lo que puede considerarse como "subproletariado", "marginales" o "sector informal". La propia vaguedad en los términos refleja la heterogeneidad del sector.

Por un lado la categoría de "marginales" hace referencia a una precaria inserción territorial de los pobres en las áreas urbanas, trátase de poblaciones de vivienda mínima, asentamientos de sitios y servicios, asentamientos de radicación, o asentamientos de erradicación, conventillos. Importa destacar aquí que la condición habitacional está fuertemente vinculada a otras dimensiones del desarrollo social, como son la disponibilidad de médicos, la tasa de mortalidad infantil, y la educación. Así, por ejemplo, la variable-porcentaje de viviendas de uno y dos cuartos está inversamente correlacionada con la disponibilidad de camas de hospital; la variable-porcentaje de viviendas con conexión domiciliaria de agua potable está inversamente correlacionada con la tasa de mortalidad infantil; y la variable porcentaje de viviendas con alcantarillado está inversamente correlacionada con el número de habitantes por médico. De este modo, dadas las múltiples carencias que afectan el nivel de vida de la mayoría de los habitantes de los asentamientos precarios y tugurios puede calificarse a la marginalidad como uno de los componentes principales de la pobreza urbana.

Por el otro lado, la categoría de "informales" hace referencia a una inserción precaria en el aparato productivo y, con ello, a una limitada capacidad en la generación de ingresos. Los informales urbanos son pobres porque generan bajos ingresos y no tienen estabilidad laboral ni cobertura de seguridad social. Entre ellos se incluyen los trabajadores ocupados en pequeñas empresas y en microempresas, los autoempleados o cuentapropistas, y formas asociativas de producción como cooperativas o empresas autogestionarias. Debe destacarse que el sector informal creció al 6.9% acumulativo anual en la región entre 1980 y 1985, lo que significa una expansión de alrededor del 39% de la ocupación informal durante ese período, y una expansión en la tasa de crecimiento del empleo informal que excede en 80% la tasa registrada en los 30 años previos a la crisis. 9/ Estos grupos han aumentado en volumen y se han empobrecido paulatinamente con la crisis, lo que redundo en mayor hacinamiento de sus poblaciones, menores oportunidades de empleo asalariado, y un acceso de peor calidad a servicios y subsidios estatales.

Al agravamiento experimentado por los estratos de ingresos bajos durante la crisis se añade un marcado deterioro de la calidad de vida de los estratos medios urbanos. Durante los años ochenta aumentó considerablemente la proporción de hogares urbanos en torno al valor de la línea de pobreza, especialmente aquéllos cuyos ingresos per cápita estaban comprendidos entre 0.9 y 1.25 veces el valor de esa línea. En las áreas metropolitanas de Brasil, Colombia y Venezuela se llegó a concentrar entre el 11 y el 12% del total de hogares en torno a esos límites de ingreso; y con excepción de las áreas metropolitanas de Brasil y Colombia, en todas las zonas urbanas restantes los

hogares cuyos ingresos superaban en no más de 25% el valor de la línea de pobreza representaban más de la mitad del total de los hogares pobres.

Entre los sectores urbanos afectados por distintas formas de pobreza, merecen la mayor atención en políticas y programas la familia pobre con jefatura femenina e hijos menores, y los jóvenes que no estudian ni trabajan, pues estos grupos específicos exhiben los mayores riesgos de reproducción de la pobreza.

En relación al aumento de jóvenes urbanos que no estudian ni trabajan, éstos constituyen una proporción mayor que a principios de los 80 y se concentran en hogares de ingresos bajos, lo cual constituye un indicador de riesgo de marginalidad y de reproducción de hogares con elevada vulnerabilidad económica y social. Los obstáculos para el retorno al sistema educativo se perfilan con mayor claridad cuando se observa que aún en la segunda mitad de los años 80, del 50 al 80% de los jóvenes de 15 a 19 años de estratos bajos en las áreas urbanas de Colombia o Brasil que había abandonado sus estudios, lo habían hecho con menos de seis años de educación. Este agudo problema de deserción temprana con insuficiente capital educativo hace muy difícil que estos jóvenes sustituyan trabajo por educación durante periodos de deterioro de las oportunidades laborales. Esto tiene como corolario un aumento de la marginalidad, del desaprovechamiento de los recursos humanos y de las probabilidades de que se reproduzcan a futuro estructuras inequitativas.

2. Líneas de acción para enfrentar la pobreza urbana

Los factores y actores de la pobreza urbana consignados en las páginas anteriores constituyen antecedentes necesarios para la elaboración de líneas de acción pertinentes. Vistos los condicionantes estructurales de la pobreza urbana -de sus incrementos y sus dimensiones-, deberán considerarse también medidas vinculadas con el estilo de desarrollo vigente, orientadas a mitigar los factores de éxodo rural-urbano, expandir la oferta de empleo moderno en las ciudades, reducir el componente especulativo en el mercado de suelo y vivienda urbanos, y reestructurar la oferta pública de servicios tales como educación, salud, agua potable y alcantarillado. 10/

Las líneas de acción que se presentan a continuación apuntan a los dos aspectos de la pobreza urbana referidos en las páginas precedentes: la informalidad laboral y la marginalidad espacial. En relación a lo primero, las propuestas planteadas convergen en un conjunto de políticas de promoción de recursos humanos en los sectores urbanos de baja productividad, orientadas a ampliar las posibilidades para esos sectores de insertarse en el trabajo de manera productiva y estable a fin de acceder a niveles de consumo superiores a los mínimos que define el umbral de pobreza. En relación a lo segundo, las líneas de acción expuestas a continuación apuntan al mejoramiento de la vivienda marginal y del acceso de los asentamientos periféricos a los servicios urbanos mediante políticas que alientan la participación de los beneficiarios en la solución de estos problemas.

a) La promoción de recursos humanos en la población urbana de baja productividad 11/

La promoción de recursos humanos incluye políticas de capacitación, comercialización, crédito y dotación de infraestructura productiva a autoempleados, microempresarios y empresas asociativas (sobre este aspecto, véase el cap. V). Esto apunta a cumplir con una de las exigencias básicas para viabilizar la propuesta de **Transformación Productiva con Equidad**, a saber, lograr una mayor homogeneidad en cuanto a capacidad productiva de la fuerza de trabajo, lo cual obliga a incorporar en la agenda de la transformación productiva algunas consideraciones en esta materia, a saber: i) destinar recursos para realizar programas masivos de capacitación en el sector informal, complementado con un acceso crediticio preferencial para la dotación de infraestructura productiva, todo lo cual permitiría aumentar los grados de sustentabilidad productiva en las microempresas, las empresas asociativas y entre los autoempleados; y ii) suministrar mejores oportunidades de comercialización y la oportuna difusión de destrezas de gestión para autoempleados y microempresas y empresas asociativas, a fin de que éstos puedan aumentar sus niveles de ingreso y su acceso al crédito.

En cuanto a las empresas asociativas que producen bienes de escaso componente tecnológico, debieran reforzarse los aspectos más débiles mediante la capacitación en gestión y administración, especialización, uso de excedentes y reposición de capital, y comercialización. Para los autoempleados sería oportuna la capacitación en oficios incluyendo la sistematización y certificación del "acervo práctico acumulado", complementado con facilidades crediticias. La atención a jóvenes que no estudian ni trabajan debiera orientarse a la oferta de adiestramiento y educación extraescolar. En relación al vasto campo de la educación popular, ésta podría ganar eficacia mediante la cooperación de organismos públicos y ONGs en programas de pequeña escala con activa participación de beneficiarios y promotores; y podría incluir capacitación en áreas como atención primaria en salud, autoconstrucción de viviendas e infraestructura comunitaria, uso de tecnologías intermedias y capacitación empresarial.

La promoción de recursos humanos en sectores urbanos de baja productividad deberá incluir asimismo políticas de apoyo a segmentos de la llamada economía popular. 12/ Para el medio urbano este apoyo se traduce principalmente en promover el uso de la vivienda y el barrio popular para la producción asociativa de bienes y servicios. En este contexto, los esfuerzos deben encaminarse hacia los siguientes objetivos: i) identificar actividades y agentes para un programa masivo de apoyo a la economía popular urbana, identificando productos y servicios ajustados al perfil de la economía popular urbana en lo que puedan ser altamente competitivos; ii) resolver los problemas de mercado de la economía popular calificando su oferta, creando canales de comercialización y removiendo los obstáculos legales, a fin de que el producto pueda llegar a mercados dinámicos y exigentes; iii) resolver bloqueos legales mediante la creación de un registro mercantil único con efectos legales en todas las instancias y, en materia tributaria, promover exenciones temporales, bonificaciones al número de puestos de trabajo, y pisos mínimos debajo de los cuales se estaría exento de tributación; y iv) En materia crediticia, crear sistemas de la llamada "banca

popular", lo que implica mayor cercanía y conocimiento directo del cliente, mayor inserción de la banca en la comunidad, adecuación de los préstamos a los ritmos propios del cliente, y mayor eficacia en la intermediación.

b) Políticas para combatir la marginalidad urbana con participación de los beneficiarios

Existe una amplia gama de políticas de impacto favorable para los pobres urbanos y cuya ejecución involucra la participación de los propios beneficiarios. Estas políticas de contenido participativo tienen una triple ventaja. Por un lado, permiten una reducción de costos de ejecución al mediano plazo y con ello, una optimización en el uso de los recursos movilizados en ella. Por otro lado, constituye una alternativa, desde el ámbito de la política social, para integrar a sectores marginados en proyectos de desarrollo que los benefician y les permitan utilizar sus propias energías colectivas para atender necesidades básicas; más aún, si bien la organización comunitaria es motivada en torno a un objetivo, el recurso organizacional creado permitirá atender también otros objetivos. Por último, estas políticas aspiran a convertirse en líneas intersectoriales o integradas de promoción social.

La experiencia en algunos países muestra que la participación de la comunidad en zonas urbano-marginales es recomendable para potenciar el uso de los recursos públicos destinados a acciones de salud preventiva, educación pre-escolar, dotación de servicios de agua y alcantarillado con tecnologías de bajo costo y fácil producción, obras de infraestructura comunitaria, y otras. Para ello deben aplicarse modalidades "experimentales" en la provisión de servicios básicos, tomando en cuenta experiencias acumuladas de cooperación técnica, y reforzando la coordinación entre el Estado, las ONGs y las organizaciones de base.

Un primer ámbito dentro de este conjunto es el de la **vivienda productiva**. Los aspectos positivos que esta modalidad de solución presenta en comparación con políticas convencionales de vivienda son los siguientes: i) una planificación que integra como objetivos no sólo las necesidades de vivienda y servicios, sino también considera fuentes de trabajo y equipamiento comunitario; ii) una participación activa de los pobladores en la definición de objetivos y en las diferentes etapas de normalización del asentamiento; y iii) la asistencia que brindan las ONGs es permanente hasta la consecución de los logros fijados.

La vivienda productiva tiene una proyección más amplia que la sola respuesta al problema habitacional; incluye al mismo tiempo el desarrollo de pequeños proyectos productivos al interior de las comunidades beneficiarias. Se trata de promover comunidades urbanas productivas y, al mismo tiempo, construir matrices programáticas para el cálculo de costos según modalidades de atención tanto para urbanización como para construcción de vivienda. Con ello podría lograrse una considerable reducción de costos. Según las estimaciones del PNUD, el costo del esfuerzo adicional para eliminar las brechas por materiales y hacinamiento podría disminuirse hasta la cuarta parte con modalidades de autoconstrucción que empiezan por núcleos básicos de vivienda.

Los programas que alientan la autoconstrucción de viviendas requieren, empero, de varios complementos multisectoriales para asegurar su eficacia y viabilidad. En primer lugar, sería recomendable promover industrias artesanales o empresas asociativas para materiales de construcción; esto permitiría abaratar los costos de algunos materiales y generar puestos adicionales de trabajo entre los pobres. En segundo lugar, es recomendable promover la investigación tecnológica para bajar los costos de los materiales, desarrollar tecnologías alternativas, buscar soluciones técnicas para hacer viables los talleres asociativos de construcción de materiales y mejorar las condiciones de habitabilidad. En tercer lugar, sería necesario mantener la participación organizada de las comunidades beneficiarias no sólo para la autoconstrucción de viviendas, sino también capitalizar esa misma organización para la provisión y el mantenimiento de algunos servicios. En cuarto lugar, es importante coordinar las acciones de organización comunitaria con la investigación intensiva en tecnologías apropiadas, de fácil desarrollo, bajo costo, y efectos duraderos en sectores masivos. 13/

c) Otras consideraciones

El carácter "no convencional" de las líneas de acción orientadas a enfrentar problemas asociados a la marginalidad urbana y la informalidad laboral, requiere de amplia flexibilidad institucional por parte del sector estatal-social. Para ello es importante considerar el papel potencial de los fondos de inversión social en esta materia, y esto por las siguientes razones: i) el papel de estos fondos es generar empleo más permanente en actividades de mayor utilidad social, lo cual resulta de suma pertinencia en el caso descrito de la vivienda productiva, donde la dotación de vivienda y servicios básicos se asocia a una cadena productiva con capacidad para generar muchos puestos de trabajo; ii) como los fondos no sustituyen la estructura ministerial social ni compite con ellas, sino que coordinan proyectos asociados a distintos programas de gobierno, poseen una estructura adaptable a líneas integradas o multisectoriales de acción; iii) su mayor autonomía y apoyo político de la Presidencia les permite mayor agilidad en sus gestiones y mayor flexibilidad para superar trabas burocráticas y operar con una racionalidad más empresarial, lo cual resulta muy pertinente para las acciones orientadas a reforzar segmentos de economía popular; y iv) dado que opera por medio de una gran cantidad de pequeños proyectos, su capacidad para focalizar y localizar el apoyo en los puntos más neurálgicos de la marginalidad urbana puede permitirle un impacto anti-pobreza mayor en relación a los recursos que moviliza.

Junto con las acciones que pueden aportar los fondos de inversión social en programas de apoyo a la economía popular urbana y de soluciones participativas a problemas asociados a la marginalidad urbana, es indispensable la mejor adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres de la población urbana. Por un lado es impostergable la orientación eficiente de políticas y programas destinados a satisfacer las necesidades básicas de nutrición, atención sanitaria y educación básica en los sectores que tienen mayores dificultades para satisfacer por sus propios medios estas necesidades. En segundo lugar, existe amplio consenso en torno a la necesidad de reestructurar algunos aspectos institucionales en el suministro de servicios sociales con objeto de incrementar su eficacia. Por último, es necesario mejorar algunos

servicios de cobertura universal, tales como la atención hospitalaria y la educación básica, sobre todo en los bolsones de pobreza urbana donde la deserción y repitencia escolares son muy altas y la densidad hospitalaria es muy baja.

Cabe agregar asimismo que tanto en el caso de políticas de promoción de recursos humanos en los sectores urbanos de baja productividad, como en políticas consagradas a atacar problemas asociados a la marginalidad urbana, es fundamental no perder de vista aquellas poblaciones de mayor riesgo y en las cuales es más marcado el factor de **reproducción de pobreza** : familias pobres con jefatura femenina, y jóvenes que no estudian ni trabajan. En el primer caso, y a modo de ejemplo, pueden ser beneficiosas tanto para las madres como para sus familias las acciones que apunten a mejorar la salud materno-infantil y que capaciten a las jefes de hogar en la elaboración y comercialización de productos de manufactura sencilla. En algunos países de la región se han ejecutado exitosamente programas de participación comunitaria que reúnen a las mujeres en centros comunitarios donde se aporta apoyo educativo y material en la salud materno-infantil, en educación para labores productivas, y en atención pre-escolar para sus hijos durante las horas de trabajo de las madres. En el caso de los jóvenes que no estudian ni trabajan, las políticas de mayores beneficios son aquellas vinculadas a la promoción de recursos humanos, tal como se han descrito en páginas precedentes. Pero también la incorporación de este grupo a programas participativos de vivienda productiva, atención primaria en salud o desarrollo comunitario puede ser sumamente provechoso, pues permite romper el círculo vicioso de la "pobreza inactiva", reducir niveles de anomia entre la juventud y fomentar habilidades que podrán ser utilizadas más tarde para generar ingresos propios.

VII. LA REFORMA DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL */

El concepto "sistemas de seguridad social" abarca varios subsistemas que aunque estén separados desde el punto de vista institucional se encuentran unidos por su objetivo común de procurar proteger a la población frente a los riesgos que traen aparejados, sobre todo, las enfermedades, la vejez y la muerte. Así entendidos, tales sistemas comprenden: a) seguros sociales (pensiones de vejez, invalidez y muerte; atención médico-hospitalaria y prestaciones monetarias por riesgos profesionales; atención médico-hospitalaria y prestaciones monetarias por enfermedad común y maternidad; y prestaciones monetarias por desempleo); b) asignaciones familiares; c) asistencia social (tales como pensiones no-contributivas o concedidas a personas sin recursos y no elegibles para las prestaciones del seguro social); y d) sistemas nacionales de salud o programas públicos de atención a la salud.

La eliminación, o al menos la reducción de esos riesgos, ha sido desde hace muchos años tanto un objetivo principal de la política social como uno de los más importantes criterios para juzgar el desarrollo social alcanzado por una sociedad; la creación de instituciones y mecanismos especializados para responder a estos fines evolucionó rápidamente durante este siglo en los países actualmente desarrollados para cubrir el vacío dejado por el debilitamiento o la desaparición de las instituciones tradicionales que cumplían tales funciones en el pasado.

El tipo de organización y la amplitud de los sistemas de seguridad social son muy variados en los países desarrollados, pero en la mayoría de ellos tales sistemas son muy importantes y constituyen la manifestación concreta de muchos años de lucha y esfuerzo para crearlos y consolidarlos. La importancia actual de tales sistemas en esos países puede evaluarse de muchas maneras; por ejemplo, por los recursos implicados, por la solidez que han mostrado frente a los esfuerzos recientes por debilitarlos en algunos países europeos, o por el apoyo creciente que una parte significativa de la opinión pública estadounidense brinda actualmente a la idea de establecer en su país un sistema nacional de salud.

*/ Este capítulo se basa sobre todo, en las ideas de Carmelo Mesa Lago, que han sido recogidas en publicaciones de varias agencias internacionales. Véase de este autor, El desarrollo de la seguridad social en América, Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 45, 1988; La seguridad social y el sector informal, Serie Investigaciones sobre empleo de PREALC, N° 32, 1990; Aspectos Económicos - Financieros de la Seguridad Social en América Latina y el Caribe: Tendencias, problemas y alternativas para el año 2.000 (1990), texto preparado para el Banco Mundial que publicarán la versión en inglés; La seguridad social en América Latina, en BID, Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1991, Washington, 1991.

En América Latina también se han realizado esfuerzos importantes para desarrollar los sistemas de seguridad social. Pero, como consecuencia de la forma en que se llevó a cabo el desarrollo de los mismos - basado en el modelo "bismarckiano" del seguro social - aparecieron dos problemas principales y estrechamente vinculados que en mayor o menor grado afectan a todos ellos: la escasa cobertura y el déficit financiero.

1. La cobertura: amplitud y desigualdades

Con bastante inseguridad por las dificultades estadísticas, se ha estimado que aproximadamente el 61% de la población total y económicamente activa de América Latina estaría cubierta por el subsistema de seguro social. Sin embargo, en dicho porcentaje influye fuertemente la altísima cobertura del Brasil, país que concentra más de la mitad de todos los asegurados; como es probable que las cifras de Brasil estén sobreestimadas, es probable que la cobertura global de América Latina esté también sobreestimada. Cuando se excluye Brasil, el porcentaje de cobertura cae a menos del 43% de la población total y de la PEA. Además, las diferencias entre los países son muy importantes: Cuba, Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica y Panamá presentan una cobertura superior al 60%, mientras la mitad del total de los países de la región no supera el 25%.

Al problema de la baja cobertura global debe añadirse el de la desigualdad en el grado de cobertura entre grupos ocupacionales, y unidades geográficas; en términos generales, la cobertura tiende a ser muy influida por el nivel de ingreso, la calificación laboral y el poder de los grupos sociales.

Por ejemplo, en los países de América Latina con sistemas de pensiones más desarrollados, la evolución histórica de la cobertura de los distintos grupos ocupacionales respondió en gran medida al poder de los mismos, con una brecha de muchos años entre los primeros y los últimos: los militares y empleados públicos comienzan a ser cubiertos desde el siglo pasado, luego les siguen los maestros, la policía, la "aristocracia laboral", el grueso de la fuerza laboral urbana, y en las últimas décadas comienzan a incorporarse los trabajadores agrícolas, los servidores domésticos y los trabajadores por cuenta propia. Del mismo modo, las regiones más desarrolladas (industrializadas, sindicalizadas, urbanas, con mayor porcentaje de asalariados e ingreso per cápita más altos) tienen una cobertura notablemente mayor que las menos desarrolladas (poco sindicalizadas, rurales, con mayor porcentaje de trabajadores independientes e ingresos per cápita más bajos).

La desigualdad en la cobertura, vinculada directamente a la heterogeneidad de la estructura productiva, pone de manifiesto que el modelo "bismarckiano" de seguro social obligatorio común en los países europeos, no ha podido funcionar adecuadamente en la mayoría de los países de América Latina, a pesar de las modificaciones introducidas en el modelo original. Ello se debe a que en aquellos países la mayor parte de la fuerza laboral está compuesta de trabajadores asalariados urbanos, mientras que en buen número de los países de América Latina, gran parte el grueso de la fuerza laboral está compuesta por trabajadores agrícolas, independientes, y familiares sin remuneración. El modelo "bismarckiano" financia la seguridad social con contribuciones del trabajador y del empleador, basadas en el salario del primero, pero en muchos países el

trabajador por cuenta propia no puede aportar la contribución del empleador; y el trabajador agrícola tiene bajo ingreso, está disperso y a menudo es migrante y cambia de empleador con frecuencia.

Cuando se compara el porcentaje de la PEA en el sector urbano-formal con el porcentaje de la PEA cubierto por el seguro social, se aprecia en la mayoría de los países una correspondencia muy marcada entre ambos. Unos pocos países han sido capaces de extender la cobertura algo más allá del sector urbano-formal, ya sea porque tienen un sector rural relativamente moderno y sindicalizado (como Costa Rica y Chile) o porque, teniendo un sector rural-tradicional importante, han creado métodos nuevos de financiamiento para que el sector urbano sostenga al menos parcialmente la extensión de la cobertura al campo (Brasil) o el Estado y el seguro social financien dicha cobertura (México).

En muy pocos países la cobertura sobrepasa la suma de los sectores urbano-formal y rural-moderno, lo que indica los obstáculos estructurales existentes para extender la cobertura a los sectores urbano-informal y rural-tradicional. En éstos predominan los trabajadores subempleados y con bajo ingreso, por lo que difícilmente pueden autofinanciar su cobertura.

La población que se encuentra por debajo de la línea de la pobreza en América latina tampoco está normalmente protegida por el seguro social. Los pobres son desempleados, trabajadores estacionales, familiares sin remuneración, pueden estar empleados en ocupaciones que no están cubiertas o su grado de cobertura es muy bajo como la agricultura, el servicio doméstico y el trabajo por cuenta propia. Por ello, los pobres no están cubiertos por el seguro social y sólo tienen acceso a la salud pública y a la asistencia social; servicios normalmente insuficientes y con financiamiento escaso.

2. El objetivo principal: universalizar la cobertura

Reformar los sistemas de seguridad social existentes para darles mayor equidad significa sobre todo ampliar su cobertura hasta abarcar a la población que actualmente no está cubierta o recibe beneficios muy exigüos. El logro de una mayor equidad no es el único objetivo que debiera orientar la reforma de tales sistemas pero existe un creciente convencimiento de que es el más importante.

14/

Siendo ese el objetivo principal, los caminos para lograrlo pueden ser muy diferentes, lo mismo que el tiempo necesario para alcanzarlo; en ello influye la situación actual del sistema de seguridad social en cada país, y los medios y obstáculos económicos y políticos existentes. Por ejemplo, al examinar el problema del monto de los recursos financieros necesarios para alcanzar el objetivo de equidad se advierte que las situaciones nacionales varían. Los países con mayor grado de cobertura y nivel de desarrollo más alto tendrían que hacer un esfuerzo financiero proporcionalmente menor; pero sus sistemas ya presentan déficit críticos. Los que tienen muy baja cobertura y nivel de desarrollo también más bajo, si quisieran universalizar la cobertura deberían realizar un esfuerzo financiero colosal. Entre ambos grupos de países se encuentran unos pocos que teniendo posibilidades financieras mayores, por su nivel de desarrollo

económico, no han ampliado de manera proporcional su cobertura, lo que podrían hacer con un esfuerzo menor al de los anteriores.

De todos modos, en general, los sistemas tendrían que realizar un considerable esfuerzo financiero para universalizar la cobertura, sea porque la población por cubrir es muy numerosa o porque arrastran un déficit cuantioso (o lo tendrán en un futuro próximo). La reforma de los sistemas debe lograr que ellos sean a la vez, socialmente equitativos y financieramente sólidos. La expansión "populista" de la cobertura sin respaldo financiero ha llevado a los sistemas a la quiebra; la restricción "conservadora" de la cobertura (que pone énfasis en la solidez financiera olvidando la necesidad social de su expansión) no es sostenible políticamente en regímenes democráticos por su sesgo "elitista". Si se rechazan estas alternativas, deben examinarse todas las opciones para que los sistemas aumenten sus ingresos y reduzcan sus gastos actuales, de modo de generar excedentes que les permitan aumentar gradualmente la cobertura.

A fin de mejorar sus ingresos, los sistemas deben estudiar la posibilidad de aumentar las imposiciones - lo que a menudo no es posible por la ya pesada carga existente - controlar con energía la evasión y la mora, encontrar fórmulas para recobrar la deuda del Estado, y mejorar de manera considerable su, en general, ineficiente política de inversiones.

Con el objeto de reducir sus gastos, los sistemas debieran, reducir los costos de administración, que suelen ser más altos de lo necesario, pero sobre todo la generosidad de las prestaciones y la liberalidad de las condiciones de adquisición. Naturalmente, sería deseable extender a toda la población las prestaciones privilegiadas de que goza actualmente una minoría, pero tal cosa no es financieramente posible en ningún país. Por ello es necesario que los sistemas reduzcan los beneficios que ahora otorgan a una parte de la población (mayor o menor según los países) para poder así ampliarlos a la totalidad de ella.

Como es sabido, actualmente coexisten diversas instituciones de seguridad social en la mayoría de los países, que atienden a distintos grupos de asegurados. Desde el punto de vista de las prestaciones recibidas, en la cúpula están aquellos que gozan de los mejores servicios, ya sea porque los pagan privadamente o pertenecen a alguna "corporación" estatal o privada que ha tenido el suficiente poder como para obtener del Estado dichos beneficios. En la parte intermedia de la pirámide están los grupos con nivel intermedio de ingreso y poder y que reciben beneficios equivalentes, mientras en la parte baja se ubican los que tienen insuficiente ingreso o poder y que sólo acceden, en el mejor de los casos, a pensiones exiguas y a los servicios de salud que brinda la asistencia pública.

La estructura del conjunto de los subsistemas existentes (privado, público, de seguridad social, y las formas mixtas) responde a la distribución del ingreso y del poder en las distintas sociedades; reformar dicho conjunto para darle una orientación más equitativa implica que se les organizará como un sólo sistema, el que no responderá sólo al principio de que cada cual recibirá prestaciones de acuerdo a su nivel de ingreso o su influencia sino al de que las prestaciones deben brindarse, al menos en parte, de acuerdo a las necesidades.

Una posibilidad a examinar es que la estructura de dicho conjunto sea mixta, combinando ambos criterios. Por un lado, un subsistema universal de prestaciones básicas, financiado con recursos generales y basado en la solidaridad social y, por otro, un subsistema de prestaciones públicas y/o privadas basado en una equivalencia entre lo que se paga y lo que se recibe. Tal tipo de estructura implicaría un avance hacia la equidad y haría posible que aquellos que hacen un esfuerzo personal para obtener mejores prestaciones, las obtengan.

Cabe subrayar que las propuestas que recomiendan la privatización de los sistemas no solucionarán el problema de la universalización de la cobertura; dicha privatización, realizada en sociedades de nivel de desarrollo relativamente bajo y muy desiguales en cuanto a la distribución del ingreso, sólo consolidará la desigualdad. No debiera olvidarse que América Latina es la región del mundo que tiene la distribución del ingreso más desigual y un 44% de la población en situación de pobreza. ¿Cómo podría ésta última pagar un seguro social privado?

3. Problemas y políticas de seguridad social en los distintos tipos de países

a) Los países más desarrollados de la región

Los países latinoamericanos más desarrollados están cerca de alcanzar la universalidad en la cobertura poblacional, pero a un costo muy alto y, en muchos casos, sin haber logrado corregir las desigualdades en la cobertura, financiamiento y prestaciones, ni mejorado la eficiencia administrativa. Además, estos países sufren en general graves desequilibrios actuariales y financieros y el Estado ya no es capaz de subsidiar sus déficit, particularmente bajo la prolongada crisis económica.

En estos países debe procurarse, al mismo tiempo, completar la universalización de la cobertura y poner el sistema sobre una base financiera sólida. Pero como estos países ya tienen una carga muy pesada en términos del porcentaje global de contribución y de los subsidios estatales, para lograr solidez financiera casi todos ellos tendrán que reducir sus gastos y mejorar el control de la evasión y la mora.

Dado que las pensiones abarcan el porcentaje más alto del gasto en estos países, para reducirlo hay que aplicar medidas tales como eliminar pensiones anticipadas y por antigüedad, aumentar las edades de retiro e igualarlas para ambos sexos, ajustar las pensiones al índice de salarios en vez de a la inflación, restringir el número de familiares dependientes con derecho a las pensiones de sobrevivientes, eliminar las pensiones privilegiadas, y otras. En los países con peor situación financiera, la solución estaría en establecer un sistema mixto que combine una pensión universal básica con una pensión suplementaria estrechamente relacionada con la contribución; esta última podría ser administrada por organizaciones privadas y/o públicas.

La situación crítica por la que atraviesan los sistemas en estos países ha promovido muchas propuestas de reforma del modelo tradicional de seguro social.

Los problemas son conocidos y la mayor parte de las propuestas sugieren medidas como las señaladas para aumentar los ingresos, y sobre todo, reducir los gastos. Pero los obstáculos para implantarlas son esencialmente de naturaleza política: los grupos que disfrutaban de privilegios y, a veces, la población próxima a la edad de retiro se resisten al cambio y las propuestas no pueden superar esta fuerte oposición. No es casual que las dos reformas más radicales hayan sido impuestas por regímenes fuertes: a) la estatización total en Cuba (en el decenio de 1960) que ha logrado la cobertura universal, unificando el sistema y eliminando la mayoría de las desigualdades (exceptuando a las fuerzas armadas que mantienen un régimen especial y a los campesinos privados que están excluidos de las prestaciones monetarias), pero enfrentando déficit crecientes que son cubiertos por el Estado, lo que ha provocado la erosión del valor real de las pensiones; y b) la privatización creciente en Chile (en el decenio de 1980) que ha uniformado las principales condiciones de adquisición (exceptuando también a las fuerzas armadas) y establecido un sistema nuevo de pensiones solvente, pero al precio de un enorme incremento del déficit en el (y el subsidio estatal al) sistema antiguo.

b) Los países intermedios y los menos desarrollados

Los países latinoamericanos del grupo intermedio cubren menos de una mitad de su población con el seguro social y, hasta el decenio de 1980, disfrutaban de una mejor situación financiera que los anteriores. Algunos de ellos aprovecharon su superavit financiero para extender rápidamente la cobertura abarcando parte del sector rural o parcialmente integrando sus servicios de salud. La crisis de los ochenta paralizó o redujo el ritmo de estos avances y algunos de estos países han comenzado a experimentar los desequilibrios antes reservados a los más desarrollados.

Los países latinoamericanos menos desarrollados cubren menos de una cuarta parte de su población y disfrutaban de solidez financiera al menos hasta fines de los 80. La extensión de la cobertura está limitada por barreras estructurales y la crisis económica. Para estos países, y algunos de los intermedios, la universalización de la cobertura poblacional con el modelo actual resultaría en un costo exorbitante.

Los países intermedios y, particularmente los menos desarrollados debieran aprovechar la experiencia de los más desarrollados y evitar que la universalización de la cobertura se realice a expensas de la solidez financiera. Algunos de éstos países ya confrontan problemas financieros por lo que deben preocuparse de salvar al sistema de la bancarrota. Como ya se ha dicho, esto implica eliminar las prestaciones excesivamente generosas e integrar los servicios de salud. Algunos de estos países aún no tienen una carga muy pesada por lo que es posible también incrementar las contribuciones.

Finalmente, todos los países, cualquiera sea su nivel de desarrollo enfrentan grandes obstáculos políticos para reformar los sistemas de seguridad; dicha reforma no es posible sin la reforma del sistema político: los grupos privilegiados de los sistemas de seguridad social públicos y privados tienen mucho más influencia que los que no están cubiertos por los mismos y los gobiernos suelen carecer del poder suficiente para restringir sus privilegios.

De todos modos, en el decenio de los 90, los gobiernos confrontan la necesidad urgente de cambiar el modelo tradicional del seguro social por sistemas de seguridad social equitativos y solventes, para lo cual deben construir el consenso nacional necesario, basado en la educación ciudadana, la toma de conciencia del problema y el sacrificio compartido.

VIII. LA SALUD EN LA PERSPECTIVA DE LA EQUIDAD Y LA INTEGRALIDAD */

1. Salud y equidad

El problema de la inequidad alcanza su manifestación más extrema en el campo de la salud, pues hace referencia a una **injusta distribución del derecho a la vida**. Que una altísima proporción de la mortalidad infantil sea por causas evitables (diarreas, infecciones respiratorias agudas y parasitosis intestinal), que estas muertes evitables se concentren en sectores pobres, y que la expectativa de vida al nacer se encuentre segmentada por estratos sociales o por ámbitos socio-espaciales, refleja esta forma extrema de inequidad.

*/ La elaboración del presente capítulo se ha apoyado en los siguientes documentos de la Organización Panamericana de la Salud: **Evaluación de la estrategia de salud para todos en el año 2000**, Séptimo informe sobre la situación sanitaria mundial, Vol 3, Región de las Américas (OMS/OPS), Washington, 1986; **La respuesta de la organización panamericana de la salud ante los ajustes macroeconómicos en la región latinoamericana y el Caribe**, contribución a la Primera Reunión de Organismos sobre las Propuestas de Políticas Sociales Integradas frente a los Ajustes Macroeconómicos en la Región Latinoamericana y del Caribe, Caracas, 11-12 de junio de 1990; **La salud como pilar fundamental del desarrollo social de Iberoamérica**, documento presentado a la Primera Cumbre Iberoamericana, Guadalajara, julio de 1991; **La salud en el desarrollo**, documento presentado a la Decimoquinta Reunión del Subcomité de Planificación y Programación, Washington, 6-7 de diciembre de 1990; **El impacto de la crisis económica en el campo de la salud: problemas y alternativas en la región de las Américas**, documento presentado al Seminario "Crisis Externa: Proceso de Ajuste y su Impacto Inmediato y de Largo Plazo en el Desarrollo Social ¿Qué Hacer?", Lima, 25-28 de noviembre de 1986. También se han utilizado como referencias adicionales los siguientes documentos: CEPAL, **Saude e crise na America Latina: impactos sociais e politicas de ajuste**, Doc. LC/R.654, Santiago, mayo de 1988; Juan José Barrenechea, **La equidad en los servicios de salud**, documento preparado para la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Santiago, 1991; E. Miranda R., **La economía de la salud en América Latina: experiencias y alternativas de modernización**, documento preparado para la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Santiago, octubre 1991; División de Desarrollo Social de la CEPAL, **Estado y formulación de políticas sociales en América Latina. Lineamiento para el estudio del proceso de toma de decisiones en el área de la salud**, Doc. LC/R.843, Santiago, 1989; y CONADE/PNUD/INICEF/UNESCO/CEPAL, Ecuador: **Bases fundamentales para una Estrategia de Desarrollo Social Integrado**, Quito, 1991.

Para los países de la región debe reconocerse, empero, que se ha avanzado mucho en reducir tasas de mortalidad infantil, progreso notorio desde la posguerra y que continúa incluso en los años 80. Esto significa, en alguna medida, que la inequidad básica de la salud -la violación del derecho a la vida- afecta a una proporción cada vez menor de la población. Algunos adelantos tecnológicos de vasta difusión y bajo costo, como la terapia de rehidratación oral que controla los efectos de la diarrea infantil, han permitido reducir eficazmente esta inequidad básica. También la urbanización acelerada ha contribuido al descenso de la mortalidad infantil de manera indirecta, por el mayor acceso de muchas madres a centros de atención en salud y programas de inmunizaciones, y mejor disposición de agua potable y alcantarillado. Entre los programas que mayores efectos positivos han tenido en la reducción de la mortalidad infantil cabe destacar los programas alimentarios, los de terapéutica de rehidratación oral, salud maternoinfantil, abastecimiento de agua y saneamiento y capacitación del personal de salud, así como las actividades emprendidas para lograr una distribución más equitativa de los servicios de salud. Todo lo anterior expresa avances considerables en el desarrollo y se ve reflejado en sus frutos: la esperanza de vida al nacer en la región ha aumentado de 49.3 años en 1950-55 a 61.8 años en 1980-85, mientras la tasa de mortalidad infantil se ha reducido de 100 por 1000 nacidos vivos en 1960-65 a 63 por 1000 nacidos vivos en 1980-85.

Pese a tales avances, la segmentación de la atención resulta todavía considerable por factores de índole económico, cultural e institucional, y deja a amplios contingentes de población pobre expuesta a morbilidad y mortalidad evitables. 15/ Esto se aprecia en las limitadas coberturas en servicios de salud básicos (vacunación, agua potable, saneamiento) y en problemas de cobertura poblacional, acceso por regiones, y diversos sistemas de financiamiento y obtención de las atenciones de salud. Resulta expresivo el hecho de que para el año 2000 las proyecciones indican que 55% de la población de la región vivirá en países donde la esperanza de vida al nacer es inferior a 70 años. La segregación puede ilustrarse con elocuencia en el caso de Brasil, donde la esperanza de vida al nacer en ese país, durante el decenio de 1960-70, exhibía diferencias de 17.7 años en regiones con valores extremos y de 11.6 años entre los grupos de mayores y menores ingresos. 16/

De modo que la salud tiene todavía en la región algunos ámbitos de inequidad aguda. Tal es el caso de la mortalidad materna, la malnutrición en los primeros años de vida y los bajos pesos en recién nacidos, todo lo cual se concentra en sectores de bajos ingresos o en áreas rurales dispersas. Estas diferencias por segmento socio-económico no sólo redundan en tasas más altas de muertes evitables entre los niños pobres, sino además restringen de manera irreversible las capacidades y habilidades productivas de los niños pobres a futuro.

Otro aspecto relativo a la inequidad en la salud tiene que ver con los efectos simultáneos de las patologías del subdesarrollo y las patologías del desarrollo en la región. Del lado de los países de bajos ingresos, y de los sectores bajos en países de la región con mayores niveles de desarrollo, las principales causas de enfermedad y de muerte siguen siendo enfermedades prevenibles y contagiosas. Las enfermedades diarreicas, las infecciones respiratorias agudas y las enfermedades prevenibles mediante inmunizaciones

muestran aún altas tasas de incidencia y mortalidad, particularmente en la infancia. ^{17/} Por otra parte, y a consecuencia de cambios demográficos, de urbanización, de industrialización, de estilo de vida y por el deterioro del ambiente, han surgido problemas de salud que impactan a todos los segmentos sociales, y donde se registra una mayor importancia relativa de enfermedades no transmisibles, tales como los trastornos perinatales, accidentes, daños por efecto de la violencia, enfermedades crónicas como el cáncer, las enfermedades cardiovasculares, la diabetes y las enfermedades cerebrovasculares. A su vez, las enfermedades crónicas degenerativas, los trastornos mentales y las adicciones al alcohol y a las drogas ocasionan discapacidad y morbilidad cada vez mayor.

La conjunción de patologías del subdesarrollo y del desarrollo obliga a redoblar los esfuerzos en el campo de la salud y, complementariamente, a reforzar la dimensión de la salud en el patrón general de desarrollo. De una parte no se ha superado la mortalidad "evitable" en los sectores de bajos ingresos, mientras de otra parte crecen las demandas de vastos conjuntos poblacionales cada vez más afectados por el envejecimiento relativo y el drástico cambio en el perfil epidemiológico. Esto no significa que las patologías se repartan a lo ancho de la escala social, relegando a los pobres a una mayor exposición a enfermedades contagiosas, y a los otros sectores a enfermedades degenerativas, accidentes y consumo de alcohol y de drogas. Por el contrario, la inequidad no se redistribuye sino que se intensifica hacia los pobres: los postergados no sólo mantienen vulnerabilidad a las enfermedades infecciosas, sino que también acceden en condiciones desventajosas a las enfermedades degenerativas (que resultan en prolongados períodos de incapacidad y tratamiento, y de padecimiento físico y económico), y están más expuestos a la violencia urbana, a la mayor toxicidad de drogas de menor costo, y a los efectos nocivos en la contaminación del agua, el aire y el suelo en las zonas de asentamientos populares.

En la medida en que las causas de mortalidad infantil o por causas infecciosas desciende, la inequidad se traslada progresivamente hacia las patologías del desarrollo. Este fenómeno no puede soslayarse toda vez que nos planteamos como objetivo central del desarrollo una distribución más justa del derecho a la vida. Sobre todo porque es mucho mayor el costo en la atención de las patologías del desarrollo que el requerido para reducir niveles de mortalidad infantil a los índices de sociedades más desarrolladas. ^{18/} De manera que al resolver problemas vinculados a la desnutrición infantil, a las enfermedades infecciosas más difundidas en los sectores bajos y dispersos, y a los problemas ligados a la falta de acceso a servicios básicos de salud y saneamiento, la inequidad podrá manifestarse de manera más cruda en aquello que todavía tiene de incipiente: ¿Cuánto cuesta el tratamiento de las enfermedades degenerativas, la medicación para enfermos de SIDA, la atención psiquiátrica individualizada, o la vivienda protegida de la violencia urbana? ¿Quién puede pagarlo y hasta qué punto el Estado puede ofrecer cobertura para quienes no pueden pagarlo? ¿Cómo evitar un *statu quo* caracterizado por hospitales psiquiátricos y centros de rehabilitación para ciudadanos de primera, segunda y tercera categoría?

Planteada la equidad en términos de un derecho a la vida mal distribuido, una "ofensiva de la salud" en la arena del debate político y del diseño de políticas podrá tener amplia interlocución. Los contenidos del debate podrán variar según la fase de transición en salud que cada sociedad enfrenta, vale

decir, según el peso que tienen en la inequidad las patologías del subdesarrollo y las patologías del desarrollo. Se trata de plantear la **prioridad de la salud**, lo que implica dar prioridad a los esfuerzos encaminados a garantizar un mayor grado de equidad en las condiciones y posibilidades de vida de los habitantes de la región y en el acceso a los servicios básicos de salud por parte de la población. La **representación política** del sector se encuentra sub-aprovechada si se considera la capacidad de presión potencial que puede emanar desde un sector donde los problemas son, literalmente, de vida o muerte. Dicha representación debiera poner al sector en posición de interlocutor ante el alto ejecutivo, la rama legislativa del poder, los gremios, otros sectores públicos y la opinión ciudadana.

Si bien el sector salud tiene escasa ingerencia en el diseño de políticas que impactan sobre la distribución del ingreso de las economías nacionales, sí podría tener posibilidades de presionar por mayor equidad en su campo de competencia. ^{19/} Para ello es necesario concentrar en los sectores más afectados un amplio espectro de acciones que permitan una **mejor distribución del derecho a la vida**, y que se relacionan con el derecho de los más pobres a sobrevivir aquellas amenazas que penden sobre su salud por el hecho de ser pobres.

Todo ello implica, en primer lugar, mejorar las oportunidades de acceso a las medidas de fomento de la salud y a los servicios personales y no personales de salud, así como acciones integrales, de carácter intersectorial, orientadas a mejorar las condiciones de vida (y de salud) de los sectores más precarios. La equidad en salud obliga también a centrar sus esfuerzos en **hogares en condiciones sanitarias bajo el umbral de disminución de los riesgos de mortalidad y morbilidad evitables**. Tales condiciones tienen que ver con la inmunización, con el acceso a agua potable, alcantarillado y eliminación de excretas, pero también con la alimentación de la madre y el niño y la atención al embarazo y parto. En segundo lugar, y en un terreno más amplio, la **equidad en el derecho a la vida** también implica reducir desigualdades sociales ante la crisis, reducir el impacto de la crisis y de la estabilización entre los más desvalidos, y conformar programas integrales de bienestar social. En tercer lugar, obliga a transformar los sistemas de salud sobre la base de un mayor énfasis en las acciones poblacionales de promoción de la salud y prevención y control de daños y riesgos. Si bien estas orientaciones competen principalmente al sector de la salud, a su accionar sectorial y a su articulación con el campo del bienestar social, también supone un mayor peso del tema de la salud en las agendas políticas y la toma de decisiones para la asignación de recursos de todos los países de la región.

2. La salud en un enfoque integrado del desarrollo

La oferta de salud enfrenta, en muchos países de la región, problemas endémicos de fragmentación e ineficiencia que son propios del sector estatal-social y permean el grueso de las políticas sociales sectoriales. Estos problemas son conocidos: acceso segmentado a los servicios; regresividad en los beneficios de las políticas; inercia y discontinuidad en programas de promoción social; proliferación de subsectores y fragmentación institucional, etc. El uso

inadecuado de la tecnología, la distribución ineficiente de los recursos, el mal aprovechamiento o la escasez de personal capacitado, las estructuras burocráticas excesivamente centralizadas y la falta de coordinación sectorial restringen tanto la cobertura como la calidad de los servicios. Existe una tendencia a la feudalización institucional en el área de políticas sociales que hace difícil trabajar en torno a programas integrales y multisectoriales. Esto afecta considerablemente la capacidad del sector salud, sobre todo en materia de prevención, de educación para el autocuidado de la salud, de movilización de recursos de la propia comunidad para la atención primaria, donde la integralidad es condición para la eficiencia. Por otro lado, la insuficiencia de recursos agravada por la crisis, y la improbabilidad de aumentos significativos en el corto plazo, llevan a enfatizar la búsqueda de mayor eficiencia en el sector.

20/

Tal como es necesario para el sector de la salud atacar problemas endémicos de las políticas sociales en la región (ineficiencia, asistencialismo, distribución regresiva de beneficios, sectorialización), también es necesario integrar al sector salud en un criterio estratégico de política social centrado en la promoción de los recursos humanos. La promoción de la salud deberá ser vista, en estos términos, no sólo como necesaria para atender carencias básicas de la población, sino como una contribución fundamental -junto a la educación y otros subsectores- al desarrollo futuro de las capacidades productivas de las personas.

Una política de recursos humanos que sirva para integrar políticas sociales y promover condiciones para la equidad en el mediano y largo plazo, debe concentrarse en atacar los anillos que reproducen de una generación a otra la marginación económica y la exclusión social. La equidad se plantearía, en este ámbito, como una justa distribución de las posibilidades para desarrollar las potencialidades físicas y mentales de la población, para que luego estas potencialidades encuentren su correlato en un aumento de la productividad de los sectores más rezagados. Salud-educación-trabajo constituyen, en esta perspectiva, la secuencia para garantizar el desarrollo sostenido y continuo de los recursos humanos. Se trataría de un proceso en que el fracaso de uno de los tres eslabones implica el fracaso del proceso en su conjunto, puesto que el desarrollo de un recurso humano implica un ciclo completo que comienza con asegurar el desarrollo de las capacidades físicas y mentales (área de intervención de la salud), continúa con el aprovechamiento de estas capacidades para garantizar el aprendizaje y el desarrollo de facultades específicas (en el proceso educativo), y culmina con la mayor capacidad creativa y productiva en el trabajo.

En este contexto, para asegurar estructuralmente la equidad es preciso aumentar el grado de igualdad de oportunidades en los primeros años de vida de las personas, pues en ese tramo se define mayoritariamente la posibilidad de desarrollo de las capacidades físicas e intelectuales de las personas. Si bien es cierto que la baja productividad de muchos trabajos obedecen a la baja dotación de capital, escasa educación y uso de tecnologías atrasadas, también influye el insuficiente aprovechamiento que de estos elementos hacen muchos jóvenes cuya infancia o gestación se caracterizó por malnutrición e insuficiente atención médica. La salud se entiende, bajo esta perspectiva, en un sentido

amplio y en estrecha interrelación con la nutrición, con la provisión de servicios de agua potable y alcantarillado, y con factores psico-sociales en la reproducción intergeneracional de la pobreza. Un ejemplo claro de estas interrelaciones es el de la malnutrición, cuya raíz no sólo debe ubicarse en una inadecuada atención médica y nutricional, sino en factores de más vasto alcance, tales como la paternidad irresponsable, la alta fecundidad en familias pobres, la falta de educación sanitaria, el deficiente ambiente cultural, y otros.

La necesidad de integrar salud con otros ámbitos se hace evidente cuando se encara el conjunto de la política social en vistas a la promoción de los recursos humanos. Un nexo que salta a la vista en este punto es el que se requiere para articular salud, nutrición y educación. Muchas de las desigualdades entre las posiciones que ocupan las personas adultas en la escala social y en capacidades productivas, son proyecciones de situaciones diferenciales que ya actúan sobre los niños desde su concepción hasta la entrada a la escuela primaria. Nada tan importante como las condiciones de vida de los primeros años para el desarrollo de las potencialidades biológicas y mentales de las personas, así como de las capacidades para sacar provecho de las oportunidades de acceso a los bienes sociales. Baste examinar la amplia gama de factores que limitan el desarrollo de las potencialidades físicas y mentales de los niños para comprender la necesidad de una visión integrada de las políticas sociales cuando se orientan al desarrollo de los recursos humanos: madres con problemas de desnutrición, bebés con bajo peso al nacer, períodos de lactancia materna muy cortos, ingestión insuficiente de proteínas y calorías y de hierro y vitamina A, exposición a ambientes sanitariamente inadecuados, falta de estimulación sensorial e intelectual, desorganización familiar e inestabilidad de las figuras paternas, carencias en el aprestamiento escolar, y otros.

Así, por ejemplo, un niño desnutrido requiere un gasto en educación para recuperar lo que una nutrición adecuada a tiempo habría evitado a sólo una fracción del costo. Un acercamiento integrado implicaría, en consecuencia, ocuparse coordinadamente de la consecución de un conjunto integrado de metas: reducir las altas tasas de desnutrición y anemias en la población menor de dos años y en las mujeres embarazadas, atacar las altas incidencias de diarrea y enfermedades respiratorias, aliviar la carga de trabajo materno para garantizar un mejor cuidado del niño, apoyar programas de seguridad alimentaria a nivel intrafamiliar, y asegurar una adecuada atención al niño y a la madre. Y en un horizonte más amplio de integralidad para la promoción de los recursos humanos: mejorar calidad y cobertura de servicios educativos, garantizar adecuado abastecimiento y acceso a alimentos, y mejorar la prestación de servicios mediante una organización adecuada del sector salud. 21/

La visión integral de la salud no sólo implica la interacción de políticas de salud con políticas ambientales, educativas, nutricionales, de empleo y de saneamiento. También es importante que, a su vez, este conjunto de políticas diversas puedan confluir en el apoyo a un actor común, a saber, aquél en quien la reproducción de la pobreza se da con mayor gravedad. La información disponible es bastante concluyente en este sentido, y muestra la centralidad de la **familia pobre** en dicha reproducción de las condiciones de pobreza. Es el habitat y el comportamiento familiar lo que eleva el riesgo de morbilidad, mortalidad y desnutrición evitables. De allí que, en el marco específico de las

políticas de la salud, es de vital importancia insistir en aquellas orientaciones que tienen por destinatario la salud familiar en los sectores de riesgo. De allí, por ejemplo, la importancia de:

- un servicio eficiente de salud materno infantil a escala comunitaria, con ayuda de personal para-médico y la conformación de grupos de madres que puedan hacer de población receptora y activar el apoyo;

- el refuerzo de la atención básica de la salud y el establecimiento de unidades de atención primaria debidamente distribuida en barrios y parroquias, con objeto de establecer la inscripción de las familias del vecindario en un sistema de atención regular;

- el impulso a los SILOS (Sistemas Locales de Salud) para centrar la atención en los problemas locales y situar las variables epidemiológicas en los contextos sociales que las generan.

Los factores anteriormente consignados confluyen en un imperativo ineludible, cual es transformar los sistemas nacionales de salud en la región. Esta reestructuración deberá plantearse en función de los desafíos que se han planteado más arriba: superar sus problemas endémicos de ineficiencia y fragmentación institucional; permitir mayor interacción con otros sectores de la política social con miras al desarrollo de los recursos humanos más rezagados de la sociedad (sobre todo con nutrición, educación, saneamiento y medio ambiente, y focalizado en las familias pobres); garantizar mayor equidad en el derecho a la vida y a la sobrevivencia, lo que implica una atención más equitativa para las patologías del subdesarrollo y del desarrollo; y conquistar mayor presencia pública y mayores niveles de interlocución política para incidir positivamente en la asignación pública de recursos para el sector.

3. Los agentes de la salud en un enfoque integrado

Las interrelaciones en que se afincan los problemas básicos de salud y su impacto decisivo en los aspectos más "crudos" de la equidad (como distribución del derecho a la vida y como distribución de posibilidades de desarrollo físico y mental) obligan, también, a considerar la salud como un campo en el que, para optimizar la eficacia de las acciones, deben concurrir múltiples agentes. Esta diversificación/complementariedad de agentes en la promoción de la salud hace referencia a distintos niveles.

En primer lugar, debe considerarse el papel cada vez más protagónico que los expertos le asignan a la participación comunitaria en la promoción de la salud. En la región, la participación de la comunidad en el desarrollo y la prestación de servicios de salud no son un concepto ni una práctica nuevos. Al contrario, muchos países de A. Latina y el Caribe tienen una larga trayectoria de participación comunitaria en programas de salud y de desarrollo rural integrado. Al cumplir con la meta de salud para todos en el año 2000, cuya estrategia básica es la atención primaria, se manifiesta la necesidad de activar y fortalecer los recursos latentes de la comunidad para asuntos vinculados con

la salud individual y colectiva. En algunos planes de salud se subraya la necesidad de la participación comunitaria como medio para el logro de tal meta. En el marco de la Atención Primaria en Salud, existen varias formas de participación de la comunidad con las que se busca minimizar los principales factores de riesgo del medio que afectan la salud: la movilización de recursos, la creación de sistemas de atención propia y la utilización racional de los servicios.

Los programas de participación social en salud reciben nombres distintos pero confluyen en objetivos similares: llámense "comités populares de salud" (Bolivia), "asociaciones comunitarias de salud y desarrollo" (Argentina y Colombia), o comités de salud (Ecuador, Honduras, Panamá y Perú). 22/ Si bien existen avances en la participación comunitaria que han permitido optimizar algunos servicios primarios, el problema principal radica en el acceso efectivo a los diferentes grados de complejidad necesarios para resolver los problemas de salud, en circunstancias en que los recursos reales para el financiamiento de las actividades de diagnóstico, terapéutica y rehabilitación, así como los gastos generales de operación de los establecimientos, acusan hoy una tendencia regresiva.

En segundo lugar, el concurso de los agentes en las acciones de salud alude a la propia composición profesional interna del sector. Se ha insistido, al respecto, en la necesidad de aumentar la proporción de enfermeras y de obstetras en relación al número de médicos, habida cuenta que enfermeras y obstetras muestran mayor capacidad de relación con la comunidad en la práctica de la Atención Primaria en Salud, y que disponen de un saber cuya transmisión puede ser muy eficaz para el desarrollo de la medicina preventiva en sectores de riesgo. En conjunción con este criterio, se considera indispensable impulsar una estrategia de prestación de servicios a nivel local mediante equipos de salud en zonas urbanas y equipos itinerantes para zonas rurales, los cuales debieran conformarse con predominio numérico de enfermeras sobre médicos. Este tipo de acciones permitiría aprovechar el egreso de un número creciente de médicos y de personal médico de las universidades que actualmente se encuentran subutilizados.

En tercer lugar, y tal como se ha señalado en páginas anteriores, en un modelo de desarrollo con equidad el objetivo del sistema de salud se integra al objetivo central del Estado, y el sistema de salud opera en función del tipo de desarrollo proclamado públicamente como meta nacional. En un modelo de desarrollo con equidad -y con un enfoque integrado del desarrollo social- el sector salud procura garantizar un piso básico de servicios para toda la población, e intervenir directa o indirectamente en el control de los factores de riesgo. Pero como estas responsabilidades se entroncan con el desarrollo en su conjunto, otros agentes públicos y privados tendrán que asumir responsabilidades frente a la salud. Sectores empresariales, eclesiásticos, militares, político-partidarios y parlamentarios no pueden dejar de intervenir en el debate público sobre orientaciones para la "equidad en la salud", dado que se trata, como ya se ha señalado, de los aspectos más vitales de la equidad. No se limita ello a la "interlocución pública", sino que también obliga a adopción de posiciones y compromisos activos de los agentes. Para ello es de suma importancia la representación política del sector salud, vale decir, su fuerza

para interpelar a otros actores en los procesos decisorios sobre asignación y uso de recursos.

En términos operativos, un enfoque de desarrollo social integrado exige, sobre todo, considerar el papel de los agentes que operan desde otras dependencias del sector público, tales como educación, vivienda, seguridad social, comunicaciones e incluso sectores del frente económico del gobierno. El papel de la seguridad social para la atención de la salud es de suma importancia y se encuentra claramente subutilizado. Las posibilidades que ofrecen los medios de comunicación de masas y la educación pública de nivel básico también son considerables para la difusión de información básica en salud y el estímulo al auto-cuidado. En la esfera del medio ambiente, los problemas de salud deben ser resueltos mediante la coordinación con otros sectores; por ejemplo, los problemas de contaminación exigen la coordinación del sector de la salud con agentes provenientes de la industria, la secretaría de comunicaciones, la educación, las autoridades para el abastecimiento de agua, la agricultura, y otros.

Las opciones en esta materia son diversas, y de allí la importancia de considerar, como "agentes concurrentes" de la salud, a los planificadores y ejecutores de políticas sociales en los distintos sectores. También se requiere que las autoridades económicas, que deciden sobre el uso de recursos públicos y el diseño de las políticas económicas, se informe sobre los efectos de sus políticas en las condiciones de salud de los diversos grupos antes de adoptar cualquier decisión.

En síntesis, una orientación central hacia un sistema integrado radica en la reubicación del sector salud frente a los demás sectores públicos y la manera como aquél se relaciona con éstos en beneficio de la salud, mediante acciones extrasectoriales como pueden ser las relacionadas con educación, comunicaciones, agricultura, obras públicas y saneamiento, y sobre todo el efecto de las decisiones económicas en el empleo, el ingreso, la capacidad de consumo y los precios. En la perspectiva de la OPS, el desarrollo social integrado y orientado a mayores niveles de equidad debe otorgar mayor presencia relativa a los temas y recursos de la salud, entendida ésta como fin y medio en el proceso de desarrollo. Inversamente, esto también le plantea un desafío interno al sector salud, cual es el promover cambios en la orientación, composición, gestión y operación del sector salud, a fin de que éste asuma las nuevas funciones que se le asignen dentro del marco de las nuevas estrategias de desarrollo.

Por último, la integralidad en el ámbito de la salud puede también visualizarse en la perspectiva de áreas comunes y cooperación posible entre las distintas agencias de cooperación internacional para el desarrollo. En este marco, los agentes trascienden el ámbito de las sociedades nacionales para operar como un sistema de apoyo externo. En este sistema existen confluencias de concepciones, propuestas, metas e instrumentos. En el caso de la salud, pueden observarse áreas comunes de preocupación entre la agencia pertinente (Organización Panamericana de la Salud), UNICEF, UNESCO y PNUD. A modo de ejemplo, el control de las deficiencias de hierro es una meta común de OPS y UNICEF, mientras el control de la deficiencia de vit. A y yodo es un objetivo que, además de OPS y UNICEF, aparece planteado por el PNUD. Estas tres agencias tienen entre sus metas la erradicación del polio, la consolidación de programas

de atención materno-infantil, el fortalecimiento de programas para reducir los niveles de desnutrición, el mejoramiento de la salud ambiental, y la intensificación de programas de seguridad y de salud laboral. UNESCO tiene entre sus metas y medios para el año 2000 la capacitación para cambios de conducta en salud. Tanto OPS como UNICEF y UNESCO han concebido el desarrollo como un proceso cuyo eje es la formación de los recursos humanos, y en cuyo marco la salud constituye la base irreductible para el despliegue de potencialidades físicas y mentales. Aseguradas estas potencialidades en el campo de la salud y la nutrición, el campo educativo y laboral debieran asegurar el desarrollo de las capacidades creativas y productivas.

Tanto OPS como UNICEF han priorizado la participación comunitaria en la ejecución de programas de atención básica a la infancia, a la desnutrición infantil y a la salud en zonas deprimidas. El énfasis en la equidad, que la OPS retoma en el campo específico de la salud, ha sido considerado por la CEPAL para los problemas del desarrollo en su conjunto. Por último, todas las agencias comparten, tanto en el nivel de sus instrumentos como de sus experiencias y propuestas, importantes aportes relativos a alternativas de financiamiento para atacar carencias básicas agudas.

Notas

1/ Comisión Interinstitucional de la WCEFA: Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje: Una visión para el decenio de 1990. Tailandia, 1990.

2/ Los planteos de CLACSO coinciden con la propuesta de CEPAL en este sentido: "Tal reinserción (externa) puede ser devastadora si se da a través del mero incremento de la capacidad exportadora a costa de la desorganización de la matriz productiva interna. Para volverla fecunda, el Estado y los actores sociopolíticos deben combinar un necesario incremento de las exportaciones con una endogeneización del desarrollo." (*Hacia un nuevo orden estatal en América Latina: Veinte tesis sociopolíticas y un corolario*, *op. cit.*, p. 16).

3/ Cabe recordar que en la década del 80 se realizaron cuarenta elecciones presidenciales y parlamentarias en América Latina, y un número parecido de elecciones municipales, con una recuperación sustancial del ejercicio de derechos políticos en la región.

4/ En la actualidad se observa una escasa movilidad de capital entre empresas y actividades productivas, con excesiva concentración de capital en pocas empresas y falta de capital y acceso al crédito por parte de un amplio sector de la economía. Esta situación genera un círculo vicioso que deberá romperse concertadamente: las empresas con mayor capital tienen escasa disposición a generar nuevos empleos, mientras las otras empresas --y los trabajadores independientes-- no logran elevar su productividad por falta de capital.

5/ El tipo de demandas procesables en ese nivel son múltiples: demandas de servicios (agua, energía eléctrica, alcantarillado, servicios ambientales, transportes, atención en salud, atención preescolar, calidad de la educación), con vistas a forjar criterios de atención con la participación de los eventuales beneficiarios; demandas vinculadas con la propiedad de la tierra agrícola y la

ocupación de terrenos urbanos; demanda por reducir restricciones legales a las actividades productivas, y por aumentar las facilidades de crédito y el acceso a la capacitación en el caso de los autoempleados y microempresarios; y demanda por acceso preferencial a insumos tecnológicos y por políticas especiales de precios a productos básicos en el caso de los pequeños productores agrícolas.

6/ Esto contrasta con las áreas rurales, donde se produjo una importante reducción del porcentaje de hogares pobres durante los años setenta (de 62 a 54%), manteniéndose sin mayor variación entre 1980 y 1986.

7/ Véase a este respecto, el capítulo II del presente documento, relativo al desarrollo social rural.

8/ Este fenómeno no sólo incide en los bajos ingresos de los propios informales, sino que además el ejército de reserva ejerce una presión sobre el empleo formal con la consiguiente competencia regresiva de los salarios.

9/ En el Capítulo V del presente documento ("Empleo e ingresos: evolución probable y políticas") se presentan datos más desglosados sobre el crecimiento de la PEA informal urbana y sobre la imposibilidad de absorber en el sector moderno formal a este contingente de fuerza de trabajo, incluso a mediano plazo y con escenarios favorables de crecimiento del producto.

10/ Para esos fines, se sugiere ver los capítulos del presente documento referidos a desarrollo social rural, empleo, salud y educación.

11/ Las propuestas resumidas aquí deberán complementarse con las que se presentan en el capítulo V del presente documento (Empleo e ingresos: evolución probable y políticas), sobre todo las que en ese capítulo se relacionan con el apoyo a la pequeña y a la micro empresa urbana y las acciones compensatorias y estructurales.

12/ En el medio urbano la economía popular está asociada a la utilización de la mano de obra familiar con objeto de satisfacer necesidades familiares, recurriéndose a unidades pequeñas, con restricciones financieras severas, y con dificultades institucionales agudas que limitan el acceso al crédito y a las compras. Por otro lado, la economía popular tiene ventajas competitivas en algunos productos como resultado de su flexibilidad y bajos costos fijos, y los cambios tecnológicos mundiales hacen viable la competitividad de las pequeñas unidades de producción en segmentos de economía popular; además, los ingresos generados por vía de la economía popular no requieren redistribuirse, pues están ya en manos de la población objetivo que, además, tiene como preocupación central el bienestar familiar. Por último, y pese a las desventajas importantes en la comercialización, acceso al crédito y aspectos legales, la economía popular urbana ha exhibido una alta capacidad para generar puestos de trabajo, una alta productividad media del capital utilizado y una baja relación importaciones/producto.

13/ Un ejemplo de aplicación de tecnologías apropiadas se da en el tratamiento para el suministro de agua potable, recurriendo a plantas autónomas de la central y usando métodos de fácil administración como los de filtrado lento en arena o de los filtros de ozono.

14/ En una publicación reciente del Banco Mundial se considera la existencia de cuatro tipos de problemas en la seguridad social, relacionados con la equidad, el manejo y planeamiento de los sistemas, las distorsiones macroeconómicas y los aspectos microeconómicos. Después de examinar la importancia de dichos problemas en los países de América Latina se afirma que "... the ranking of issues is so strongly skewed toward equity problems that only a radically different understanding of the issues and their importance could change these ranking"... "Among other issues, those related to the efficiency and management of social

security institutes (high administrative costs and actuarial imbalance) are a concerns in early Bank work about the macroeconomic implications of social security deficits, that this review leads to the conclusion that achieving greater equity is the highest priority. The concern with equity is directly linked to differential availability of health services between uninsured populations, who are usually the poorest, and social security affiliates drawn from the middle - income groups." W. McGreevy, Social Security in Latin America. Issues and options for the World Bank Discussion Papers, N° 110, The World Bank D. C., 1990.

15/ "En los países con tasas superiores a 60 por 1000 nacidos vivos, las principales causas de defunción son siempre las enfermedades respiratorias agudas, las enfermedades diarreicas y los problemas perinatales, y la malnutrición es el principal factor causante. Se tiene conocimiento de todos los factores que causan estos casos y existen técnicas para su prevención y cura. Esto representa una gran responsabilidad para el sector de salud." (Organización Mundial de la Salud/Organización Panamericana de la Salud, **Evaluación de la estrategia de salud para todos en el año 2000**, Séptimo informe sobre la situación sanitaria mundial, op. cit., pp.34-35).

16/ En el caso de Ecuador, país de desarrollo intermedio dentro de la región, en 1989 sólo el 14.3% de las embarazadas, el 15.7% de los menores lactantes, el 15.9% de los niños en riesgo y el 12.2% de los niños desnutridos recibía atención médica, mientras en 1988 sólo el 14.6% de los nacimientos en zonas rurales ocurrieron con atención profesional (Ecuador, **Bases fundamentales para una Estrategia de Desarrollo Social Integrado**, op. cit., p.102.) En Chile, hacia 1987, y dentro de la propia Región Metropolitana, se observaban contrastes notorios en la tasa de mortalidad infantil por sector. Mientras en el Servicio de Salud Metropolitano Norte, de sectores populares, dicha tasa alcanzaba al 33.2 por mil, en el Servicio de Salud Metropolitano Oriente, de sectores medios y altos, era del 7.2 por mil. (E. Miranda R., **La economía de la salud en América Latina: experiencias y alternativas de modernización**, op. cit.).

17/ En países con mortalidad alta y población joven, la mortalidad infantil sigue constituyendo un alto porcentaje de la mortalidad (evitable), y las enfermedades transmisibles representan casi el 50% de las defunciones de todas las edades.

18/ Son relativamente bajos los costos para la inmunización universal y erradicación de la poliomielitis, la difusión de la terapia de rehidratación oral, el control de las infecciones respiratorias agudas, y la atención al embarazo y al parto, si se compara con los costos de descontaminación, atención a enfermedades degenerativas, control de la violencia social, cuidado de enfermedades cardiovasculares y mentales, etc.

19/ Esto es tanto más relevante si se considera, por ejemplo, que los determinantes para la reducción de la mortalidad infantil son bastante independientes de las vicisitudes de la economía y pueden representar costos relativamente bajos, lo cual lo hace todavía más susceptible de debate público.

20/ Superar los altos grados de ineficiencia actual de los sistemas de salud equivadría a aumentar los recursos -bajo condiciones de la eficiencia actual- en considerables proporciones.

21/ En el área de nutrición infantil, por ejemplo, distintas agencias del sistema de cooperación internacional han venido planteando en diversos casos nacionales de la región una serie de medidas multisectoriales: sistemas de vigilancia alimentaria y nutricional en zonas de riesgo; difusión del sistema de

colaciones escolares hacia las zonas más pobres y sobre todo rurales en niveles pre-escolar y primario (lo que asegura simultáneamente atención alimentaria y asistencia escolar); incentivos especiales del Estado a pequeños productores agrícolas para la producción de bienes alimentarios utilizados en programas masivos de nutrición; educación alimentaria y nutricional masiva a madres embarazadas y madres de niños menores de cinco años para promover la lactancia materna, utilizar alimentos de producción local y aumentar la frecuencia alimentaria en niños pequeños; soluciones colectivas para la disponibilidad de alimentos en las familias, como tiendas comunales, ollas populares, etc.

22/ Véase al respecto el documento OMS/OPS, *Evaluación de la estrategia de salud para todos en el año 2000*, op. cit., p.17.