

Distr.

RESTRINGIDA

LC/R.701 (SEM.47/3)

LC/MVD/R.27

Noviembre, 1988

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Oficina de Montevideo

Seminario Intergubernamental
sobre Cooperación en Ciencia y Tecnología
Montevideo, 5-7 diciembre, 1988

**ASPECTOS METODOLOGICOS RECIENTES DE LA COOPERACION
EUROPEA EN EL CAMPO DE LA CIENCIA Y DE LA TECNOLOGIA**

El presente documento ha sido preparado por el Sr. Olivier de Saint-Lager, experto francés en la Oficina de CEPAL en Montevideo. Sus opiniones no reflejan necesariamente las de las instituciones a las que pertenece.



INDICE

INTRODUCCION: Los puntos fuertes y los puntos débiles.

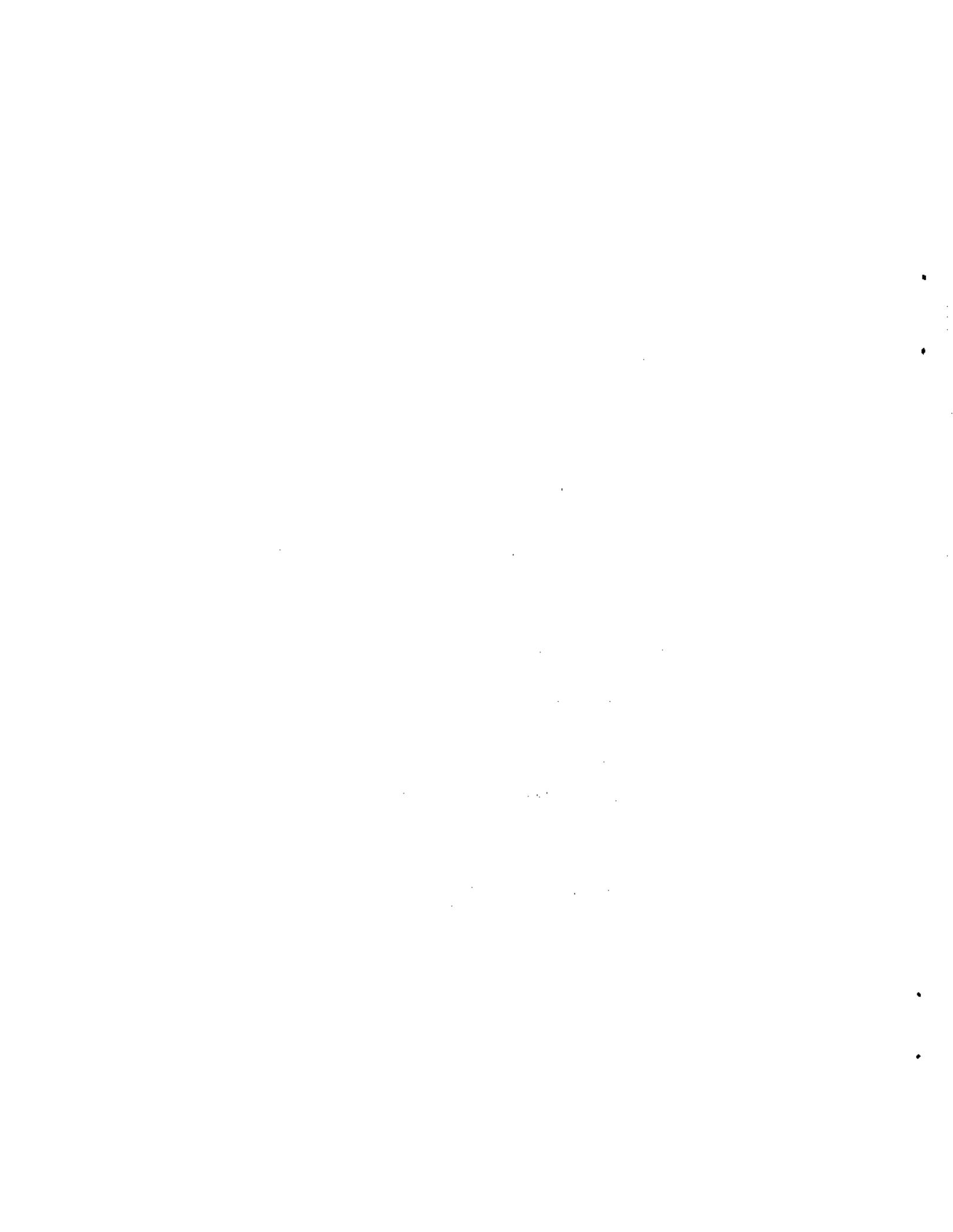
I. LOS GRANDES PROGRAMAS CONFORMADORES DE ESTRUCTURAS:

1. La cooperación nuclear europea.
2. La cooperación espacial europea.
3. El programa AIRBUS.

II. EL NUEVO ENFOQUE EUROPEO:

1. La política comunitaria de investigación y desarrollo tecnológico.
2. El programa EUREKA.

III. CONCLUSION Y SIGNIFICADO DE LAS NUEVAS TENDENCIAS.



INTRODUCCION

Cuna de la ciencia y de la tecnología, Europa ha visto hasta no hace mucho tiempo el surgimiento de todos los grandes avances del saber. A pesar de disponer de un potencial de investigación considerable, ilustrado por la adjudicación entre 1950 y 1987 de 86 Premios Nobel en ciencias (115 americanos, 4 japoneses) y de 15 medallas Fields de matemáticas (8 americanas y 2 japonesas), Europa está sin embargo afectada por la competencia de Estados Unidos y Japón, en ciertos campos de alta tecnología y desarrollos acelerados, lo que depara efectos negativos en términos de comercio exterior, de crecimiento y de empleo y un descenso relativo de su competitividad industrial.

La situación europea no es preocupante en todos los campos de la alta tecnología, ya que, de cuatro espacios tecnológicos mayores, la posición de Europa es satisfactoria en dos de ellos (nuclear y aeroespacial), sectores que ya lograron un alto grado de madurez. Esta es menos firme en el campo de la biotecnología, de expansión reciente, y, finalmente, mala en ciertos sectores de las industrias de la información (componentes, electrónica a nivel masivo, materiales de informática) y la industria de las telecomunicaciones y del "software" registra, no obstante, una situación más favorable. En otros campos, tales como la oceanografía, los laser y los materiales nuevos (con excepción de las cerámicas) la posición europea sigue siendo favorable, aún cuando deba luchar para no ver decaer sus posiciones.

Asimismo, mirado desde un ángulo diferente, el análisis muestra que Europa prospera en grandes proyectos que estructuran los esfuerzos europeos en un gran programa que garantiza el máximo de coherencia y de eficacia. Basta con enumerar algunas de estas realizaciones (Eurodif, Superphénix, Ariane, Airbus) para percibir que ellas contribuyen eficazmente en la construcción del perfil de Europa. El relevo ha sido tomado hoy por Ariane V, Hermes, Columbus (en el sector espacial), Eurotunnel (el túnel bajo la Mancha es la construcción más grande del mundo). Estos programas fueron hasta el presente la especialidad europea, dando nacimiento, de alguna manera, a un modelo de desarrollo tecnológico propio. Este puede ser confrontado con los otros dos grandes modelos mundiales: el americano, esencialmente centrado en las repercusiones tecnológicas civiles de los programas de defensa, y el japonés, que en sus comienzos se propuso asimilar conocimientos y tecnologías extranjeras con los que producir nuevos bienes de la mejor calidad posible y a precios inferiores, lo que les permitió ganar partes considerables de mercado mundial, luego, y gracias al capital acumulado por estos éxitos comerciales, Japón está realizando un considerable esfuerzo de investigación propio.

Sin embargo, la situación europea no es uniformemente satisfactoria. Europa no supo, hasta hace poco tiempo, definir una nueva estrategia suficientemente ambiciosa y original, ni encontrar los recursos financieros y los métodos para hacer frente a la degradación acelerada de su situación competitiva en ciertas tecnologías de la rama electrónica, que condicionan los futuros desarrollos, en especial por las conexiones interdisciplinarias entre la informática y las

telecomunicaciones. (Por ejemplo, en la integración a gran escala de los circuitos, en la miniaturización informática, en el desarrollo de las redes de integración de los servicios y en la inteligencia artificial). La situación europea presenta asimismo retrasos considerables, especialmente en dos sectores claves: los semi-conductores y el material de informática. Una sola empresa europea (Philips Signetics) se clasificaba en 1986 entre los diez primeros fabricantes mundiales de semi-conductores (en lugar de dos en 1980) y ninguna empresa europea figura entre los diez primeros fabricantes mundiales de material de informática. En 1987, Japón dominaba el mercado de las memorias y de los micro-procesadores, Estados Unidos dominaba el mercado de los circuitos ultra-rápidos, el de los circuitos sobre medida, y la producción tanto de los mini como de los grandes ordenadores. Esta situación es aún más lamentable para Europa, ya que se trata de tecnologías con poder de difusión sobre la capacidad de concebir o de producir (automatización, robots, trabajos asistidos por ordenador) y que corresponden a industrias de gran crecimiento, que definen el contorno de la sociedad post-industrial.

A nivel mundial se estima que el crecimiento de la industria de las técnicas de la información proseguirá a un ritmo del 8-10% hasta 1990. Para esa fecha, con una producción estimada en valores de alrededor de 50 mil millones de dólares, esta industria representará uno de los más grandes sectores productivos del mundo. Se estima que la industria mundial de las telecomunicaciones continuará creciendo a un 8% anual. Su producción, en valores, que era de 59 mil millones de dólares en 1982, debería alcanzar los 130 mil millones en precios constantes dentro de 10 años, y el mercado de la C.E.E. comprendería unos 20 mil millones de dólares. En cuanto a la telemática, ya habrá logrado en 1988 el actual valor del mercado de las telecomunicaciones. Finalmente, ciertas estimaciones pronostican, para el año 2000, un mercado para la biotecnología de 50 a 100 mil millones de dólares.

Desde 1972, la tasa de crecimiento anual de la producción de bienes de alta tecnología en Europa no excedió el 5%, mientras que se elevaba a 7,8% en los Estados Unidos y a 14% en Japón. Esta mediana "performance" de Europa provoca un deterioro de la balanza comercial en productos de alta tecnología: entre 1963 y 1983 la tasa de cobertura de las importaciones de alta tecnología de la C.E.E. pasó de 190% a 100%: de diez ordenadores vendidos en Europa, ocho son importados de los Estados Unidos; nueve magnetoscopios sobre diez comprados en Europa vienen de Japón.

Los años '80 marcan el inicio de una nueva fase de su desarrollo, denominada tercera revolución industrial. Tanto los gobiernos como las instituciones comunitarias multiplicaron los estudios tendientes a probar que la elevada tasa de desempleo de la C.E.E. (más del 11% de la población activa en 1985), es esencialmente consecuencia de la mutación en la que está comprometido el sistema de producción, cambio promovido por una evolución prodigiosa de la tecnología que va acompañada de una reconversión del empleo, proceso en el que ingresa tardíamente Europa y al que se le hace responsable de la pérdida de dos a tres millones de empleos.

Es así que el desafío planteado a Europa tiene también una dimensión social, ya que se trata de evitar que las mutaciones tecnológicas promuevan la emergencia de una nueva clase de marginados, con los consiguientes peligros para las estructuras sociales democráticas. Esos cambios están creando disparidades regionales importantes que comprenden profundos desequilibrios en materia de empleo.

El destino de todos los grandes países industriales con economía de mercado o con economía planificada es muy claro: el renacimiento o la decadencia, en función de su capacidad de anticipar los cambios tecnológicos.

En efecto, las tecnologías de base han modificado la teoría de la asignación de los factores; el país que domine estas tecnologías adquiere ventajas absolutas, es decir, suficientemente duraderas como para provocar una acumulación creciente, que vuelve aleatorio suponer que serán descontadas por el restablecimiento automático de los equilibrios internacionales.

El dominio de estos cambios abriría una de las posibles vías del renacimiento europeo: si los países fuesen incapaces de lograrlo, se dirigirían necesariamente hacia una decadencia, que se manifestaría en la degradación generalizada del comercio exterior, en el aumento del desempleo estructural y en la devaluación de las monedas.

Por su parte, Estados Unidos y Japón, que aprendieron la lección de los dos shocks petroleros antes que los países europeos, iniciaron tempranamente la carrera de la innovación que les permitió distanciarse del viejo continente. Un examen comparativo del esfuerzo de investigación emprendido por Europa, Estados Unidos y Japón, permite dar una primera explicación de este descenso relativo de la competitividad europea.

El esfuerzo de investigación y de desarrollo tecnológico europeo se elevaba en 1985 a 65 mil millones de Ecus (unidad monetaria europea, equivalente en 1988 a alrededor de 1,24 dólares de los Estados Unidos) contra 146,5 mil millones de Ecus para los Estados Unidos y 45,8 mil millones para Japón (créditos públicos y privados, civiles y militares conjuntamente); una estimación de estos mismos gastos para los años 1987 a 1991 da las cifras de 1 billón de Ecus para los Estados Unidos, 460 mil millones para la Europa de los Doce y 330 mil millones para Japón. El esfuerzo de investigación europeo, tomado en su totalidad, aparece cuantitativamente inferior al de los Estados Unidos en cifras absolutas y se vuelve netamente inferior al de Japón, si se lo remite a su población.

En 1985 los Estados Unidos gastaron alrededor de 610 Ecus por habitante, los japoneses 379, y los europeos 201. En el período 1987 a 1991, los Estados Unidos gastarán cerca de 4100 Ecus por habitante, los japoneses 2700 y los europeos 1430. El examen de los datos, teniendo en cuenta las disparidades de poder adquisitivo de las diferentes monedas, expresadas en Ecus a IPC (a Igualdad de Poder de Compra), que elimina las diferencias de precio existentes entre los países y permite también reflejar únicamente las diferencias en volumen, lleva a las mismas conclusiones. Para el año 1985, el gasto interno de investigación y desarrollo por habitante, expresado en Ecus IPC confirma, corrigiéndolo ligeramente, la clasificación precedente: 580 Ecus/habitante para los Estados Unidos, 410 para Japón, 246 para Europa (en lugar de 610, 379 y 210 respectivamente).

Si Europa se ha dejado adelantar poco a poco en la carrera del esfuerzo de investigación, ello se debe igualmente a otros factores estructurales que son también causa de sus dificultades y que tienen origen en la persistencia de los mercados europeos estrechos y cerrados. Estos impiden a las empresas alcanzar la dimensión crítica y realizar importantes econo-

más de escala, lo que implica la existencia de reiteraciones en los programas públicos y privados nacionales, el aislamiento de los investigadores y el deficiente flujo de información. También influyen negativamente la lentitud y la escasa "viscosidad" de las transferencias tecnológicas, que impiden a Europa reducir la brecha entre la invención y la innovación y que resultan de una atención insuficiente a los problemas planteados por el pasaje de la investigación científica al desarrollo tecnológico y de éste a la puesta de un producto en el circuito de comercialización.

A partir del momento en que Europa tiene éxito con los grandes proyectos que forman su estructura y acumula retrasos en las tecnologías de base, la vía alternativa a seguir fue percibida de la siguiente forma: utilizar el marco europeo para recuperar los retrasos, adelantar en los umbrales tecnológicos, reducir la lentitud de las transferencias tecnológicas y para conquistar segmentos apreciables del mercado mundial.

Era necesario igualmente encontrar los métodos concretos que permitieran una cooperación europea eficaz y no burocrática y facilitaran la mayor utilización industrial y comercial posible del inmenso potencial europeo de investigación básica y aplicada.

Antes de examinar los mecanismos de esta nueva política europea en el campo de la investigación y de la tecnología, conviene analizar los aspectos metodológicos de los grandes programas conformadores de estructuras que, en ciertos sectores claves, han permitido a Europa mantenerse en el primer plano de la competencia internacional.

I. LOS GRANDES PROGRAMAS CONFORMADORES DE ESTRUCTURAS

Si bien los grandes programas conformadores de estructuras se parecen mucho en cuanto a que intentan conjugar los esfuerzos de los países europeos alrededor de un aparato, de un gran programa científico, tecnológico o industrial, tendiente a garantizar el máximo de coherencia o de eficacia, se diferencian, sin embargo, enormemente en la manera de organizar esta cooperación. El examen de tres campos de cooperación significativos (el de la energía nuclear, el espacial y la aeronáutica civil) que hicieron que Europa pudiera desarrollar, mantener o recuperar su nivel relativo de competitividad, permite constatar la gran diversidad de métodos empleados para edificar estos grandes programas.

El sector nuclear europeo, en su comienzo concebido en el marco comunitario EURATOM (una de las tres comunidades establecidas por el Tratado de Roma del 25 de marzo de 1957), se extendió, en efecto, esencialmente sobre la base de programas nacionales, más o menos competentes en el marco comunitario, apoyados en una u otra etapa (investigación, enriquecimiento de uranio, etc.) por cooperaciones puntuales bi o multinacionales de geometría variable.

Las actividades espaciales europeas, por su parte, progresaron en un marco fuertemente integrado, (la Agencia Espacial Europea, creada por la Convención de París, del 30 de mayo de 1975, al margen de la Europa comunitaria) que fue sustituido, desde la aparición de un mercado de productos espaciales (lanzamientos y aplicaciones espaciales), por numerosas estructuras privadas de comercialización que apelan a la cooperación europea. En el campo de la aeronáutica civil, finalmente, Airbus Industrie muestra un ejemplo de cooperación exclusivamente interempresarial en el marco de una estructura simple y sobre una línea determinada de productos.

Bajo la aparente homogeneidad de los grandes programas que forman la estructura se revela, en realidad, una abundante y animada diversidad que permite pensar que no hay una metodología única para lograr un nivel satisfactorio de competitividad.

1. La cooperación nuclear europea

En el campo nuclear, el balance global de los países europeos parece incuestionablemente satisfactorio: en todas las etapas de la rama nuclear, se trate del parque de reactores instalados (127 reactores de una potencia instalada de 85,000 megawatts en 1986 contra 98 reactores de una potencia instalada de 83,000 megawatts en los Estados Unidos y 34 reactores que representan 24,000 megawatts en el Japón), de las actividades de enriquecimiento de uranio (el agrupamiento europeo EURONDIF se sitúa en el segundo lugar mundial), del retrata-

niento (Europa representaría en 1995 las tres cuartas partes de las capacidades mundiales) o, por último, del campo de las investigaciones emprendidas para dominar la fusión termonuclear controlada (programa JET).

Se puede afirmar, pues, que en el marco de la energía nuclear, Europa (y en particular Francia), lejos de estar rezagada, ocupa un lugar de líder que debería conservar por lo menos hasta fines del siglo. Este logro fue construido bajo condiciones no previstas y de acuerdo a métodos muy diferentes de los supuestos al inicio del proceso.

En el momento de su formación en 1957, las perspectivas de la energía nuclear en Europa parecían claras. Se consideraba que existían riesgos de dependencia internacional y se tenía un déficit petrolero (en el contexto de la crisis de Suez en 1956); ambos sólo serían superables mediante un rápido desarrollo de la energía nuclear que permitiera una capacidad de producción de electricidad que fuera adecuada y rentable. Tal objetivo podría alcanzarse únicamente con un esfuerzo de cooperación entre países europeos de gran envergadura, ya que los requerimientos técnicos, financieros e industriales no estaban al alcance de cada uno de los países actuando aisladamente. Otros factores jugaban en favor de la cooperación: Europa tenía un retraso tecnológico considerable con respecto a los Estados Unidos; éstos disponían, además, del monopolio del uranio natural, e impusieron las restricciones a las exportaciones nucleares americanas, que eran en aquel momento indispensables para la construcción de los primeros reactores.

Si los análisis realizados en esa época hubieran sido exactos, la Comunidad europea de la energía atómica, EURATOM —establecida por el Tratado de Roma del 25 de marzo de 1957, dotada de instituciones y de poderes importantes concebidos para crear las condiciones para el desarrollo de una industria nuclear potente— hubiera podido desempeñarse exitosamente. La realidad fue muy diferente. La situación energética fue favorable hasta las crisis petroleras de los años 1973 y 1979, y el pasaje del nivel experimental al de la producción de electricidad nuclear bajo ciertas condiciones económicas, tomó sensiblemente más tiempo que el previsto (luego de 1964). El recurso a la energía nuclear no ha sido ni una necesidad urgente, ni la rápida solución que se imaginaba. Por su parte, el acceso a los recursos de uranio fue amplio, ya que los Estados Unidos han abastecido con cantidades crecientes de uranio enriquecido, en el marco de una política activa de exportación de reactores de investigación y de centrales de energía. Inversamente, las condiciones de una acción europea se mostraron a la vez más difíciles (puesta a punto de tecnologías confiables y competitivas) y más fáciles (aprovisionamiento de uranio, acceso a los conocimientos) de lo que estaba previsto.

Como resultado de lo anterior, el equilibrio previsto por el Tratado, en un contexto de penuria, entre los importantes poderes de la Comunidad (sobre todo en el campo de la investigación, del abastecimiento y por la facultad de constituir empresas comunes) y la libertad de los Estados miembros, se ha roto.

La ausencia de una política común se ha hecho sentir, en principio, en la ejecución del programa de investigación. A pesar de sus calidades técnicas, los trabajos de los cuatro establecimientos del Centro Común de Investigación (Ispra en Italia, Geel en Bélgica, Karlsruhe en RFA y Petten en los Países Bajos) no obtuvieron resultados industriales mayores y no pudo concentrarse en la puesta a punto de reactores avanzados de concepción europea. La

investigación comunitaria en el campo nuclear estuvo dispersa en un gran número de proyectos. Por eso ni siquiera el programa de fusión encontró el impulso que le permitiera ser una realización ejemplar.

Globalmente, el esfuerzo de investigación de la Comunidad relativa a energía nuclear representa menos del 5% del respectivo programa de investigación de los países miembros. En un plano más general, la administración centralizada de un presupuesto de investigación en un marco jurídico relativamente rígido se mostró difícil y no permitió la realización de acuerdos restringidos con miras a investigaciones "a la carte". Es posible que este factor haya sido una de las razones del fracaso relativo de la cooperación nuclear comunitaria.

La ausencia de una estrategia comunitaria ha comprometido aún más la acción de EURATOM en el campo de la promoción industrial y, en particular, el desarrollo de los reactores y de las usinas de producción de combustible nuclear. El desarrollo de la energía nuclear se realizó de manera muy desigual en los países miembros y sobre todo según ramas diferentes (en particular en Francia y en RFA). Además, a semejanza del CERN ("Centro Europeo para la Investigación Nuclear"), fundado en 1953 por 13 Estados y con la participación de otros 3 como observadores, los nuevos agrupamientos europeos intervinientes en el campo del enriquecimiento de combustibles se realizaron fuera del marco comunitario (Eurodif, que reúne desde 1973 a Francia, Italia, España y Bélgica y URENCO, que une desde 1971 al Reino Unido, la RFA y los Países Bajos). Estas formas de cooperación entre países interesados, en lugar de acuerdos comunitarios, presiden los acuerdos entre Francia, la RFA e Italia para la construcción de reactores a neutrones rápidos (Superphénix).

Esta situación poco favorable al esfuerzo comunitario está, sin embargo, cambiando progresivamente:

- Parecen aquietarse las tensiones creadas por la mala adaptación del marco jurídico de Euratom con la situación concreta de la cooperación europea, luego de haberse llegado a una deliberación en 1978 del Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas en la que dominó una lectura "muy comunitaria" del Tratado Euratom.
- Progresivamente se emprenden esfuerzos para recenter (en el campo de la seguridad nuclear y de la gestión de los desechos radiactivos), diversificar (medio ambiente, energía solar, materiales nuevos) y racionalizar las actividades del Centro Común de Investigación (CCR). La Comisión de las Comunidades Europeas ha propuesto recientemente acelerar este esfuerzo de adaptación del CCR, para hacerlo participar en la nueva orientación de la política comunitaria, consistente en el mejoramiento de la competitividad de la industria europea. Para ello le fijó como objetivo para fin de siglo lograr una tasa de financiamiento del 50% de sus actividades por parte de los clientes externos. Asimismo, aligeró y especializó sus estructuras (nueve institutos científicos en lugar de cuatro establecimientos) con el objetivo de darles una mayor identidad y una vocación más precisa y, finalmente, introdujo mayor flexibilidad en la gestión del personal científico (el personal titular sería progresivamente reemplazado por personal destacado por los gobiernos o por técnicos contratados por períodos fijos y aumentaría el número

ro de becarios y de científicos visitantes). Este plan fue adoptado por el Consejo el 29 de junio de 1988.

Se estableció la cooperación comunitaria en el campo prioritario de la fusión termonuclear controlada (programa Joint European Torus "J.E.T."), utilizando el marco jurídico de una empresa común, siguiendo los términos del capítulo V del Tratado EURATOM.

El programa J.E.T., que constituye la mitad del programa comunitario de fusión, fue iniciado en 1978 bajo la forma de una empresa común, y culminó con la construcción de un gran equipo (en Culham, Gran Bretaña) de tipo "Tokamak", para obtener y estudiar un plasma en condiciones y dimensiones que se aproximan a las de un reactor termonuclear. La empresa JET agrupa a los miembros de la Comunidad europea más dos Estados asociados, Suecia y Suiza.

En este campo, esencial para su porvenir energético, la Comunidad se encuentra bien colocada en la perspectiva de una cooperación con los Estados Unidos, Japón y la Unión Soviética.

2. La cooperación espacial europea

En el campo espacial, el balance europeo aparece igualmente satisfactorio. Con una presencia mínima en la competencia espacial en la década de 1960, circunscrita a las dos más grandes potencias, Europa franqueó en 1973 un paso decisivo con los programas Ariane (cohetes), Spacelab (laboratorio espacial) y Marots (telecomunicaciones marítimas) cuya responsabilidad de conjunto fue confiada a la Agencia Espacial Europea (ASE), creada en 1975, y a partir de 1980 la producción y comercialización de los cohetes fueron asignadas a la sociedad Arianespace.

La eficacia de las estructuras creadas y la determinación de los Estados involucrados permitieron a Europa conquistar en diez años la mitad del mercado de los lanzamientos comerciales de satélites (producción estimada en valores de Arianespace desde el comienzo de su actividad: 18 mil millones de Francos franceses)¹ y adquirir el "savoir-faire" en materia de meteorología, telecomunicaciones, televisión y teledetección por satélite. Por intermedio de las estructuras multilaterales, o gracias a los medios nacionales de los Estados miembros de la ASE, Europa ha logrado, asimismo, una participación considerable en los programas científicos, orientados a un mejor conocimiento del sistema solar y del universo.

Alentada por estos éxitos, disponiendo de una industria espacial competitiva y de estructuras de explotación comercial aptas para tomar el relevo de los programas de investigación y de desarrollo puestos en ejecución, Europa fue conducida naturalmente a expresar una nueva ambición, la de la conquista de la autonomía en todos los campos de las actividades espaciales, incluso el de la presencia humana en órbita.

¹ Alrededor de 3 mil millones de dólares.

A pesar de las inquietudes que hubiera podido suscitar el difícil clima de su preparación y a pesar de la posición hostil de Gran Bretaña, se logró un importante avance en la reunión ministerial de La Haya (9 y 10 de noviembre de 1987) que reunió a los trece ministros responsables de los asuntos espaciales de los países miembros de la Agencia Espacial Europea (ASE).

Doce de los trece Estados miembros de la ASE, en una primera Resolución, aprobaron el programa Ariane V a iniciarse el 1 de enero de 1988, cuyo costo revisado se estima en alrededor de 24 mil millones de francos franceses.²

Estos doce Estados decidieron asimismo, en la misma Resolución, el desarrollo del avión espacial Hermes (unos 31 mil millones de francos franceses) y de los elementos de la estación espacial Columbus (unos 25 mil millones de francos franceses). Las decisiones adoptadas en La Haya permiten esperar que Europa sea, a comienzos del siglo XXI, una potencia espacial de nivel equivalente a los Estados Unidos y la Unión Soviética, pudiendo pretender cooperar con uno u otro sobre la base de una verdadera asociación.

A falta de tal compromiso, Europa hubiera incurrido en el riesgo de dejarse superar por Japón y China, cuyas ambiciones espaciales están claramente anunciadas.

En el plano metodológico, la cooperación espacial europea se organiza alrededor de un conjunto de programas flexiblemente articulados pero fuertemente integrados, desarrollados en el marco de la Agencia Espacial Europea.

Con la aparición progresiva de los mercados de los lanzamientos y de las aplicaciones espaciales (telecomunicaciones, teledetección, localización y recolección de datos) se creó toda una serie de estructuras europeas de comercialización.

Contrariamente al campo nuclear, el marco comunitario no sirvió de punto de apoyo para la cooperación europea. Luego de la sucesiva creación de dos organizaciones europeas independientes (la organización europea de investigaciones espaciales y la organización europea de lanzamientos espaciales) se estableció, por una convención firmada en París el 30 de mayo de 1975, la Agencia Espacial Europea (ASE). La organización que ella instituye, a pesar de ser de carácter científico y técnico, está construida sobre el modelo habitual de las organizaciones internacionales. La Agencia comprende, en efecto, un Consejo compuesto por representantes de los Estados miembros, que es el órgano político y legislativo, y un Director General, asistido por personal internacional, que es el órgano ejecutivo. La Agencia tiene personalidad jurídica y se beneficia con los privilegios usuales de las organizaciones internacionales.

La originalidad de la ASE reside, en realidad, en la distinción establecida entre las actividades obligatorias y los programas facultativos, que han permitido asegurar, en el momento de la negociación de la Convención de París, el principio de la mayor participación posible de los Estados miembros, quedando entendido que éstos podrían, en función de su propia política,

² Alrededor de 4 mil millones de dólares.

modular su participación (más allá de una participación mínima obligatoria) en la ejecución de un programa científico y en el financiamiento de la Agencia.

Con el fin de evitar que esta flexibilidad, que sin duda es una de las razones del éxito para la cooperación espacial europea, engendre una heterogeneidad excesiva de los programas, se introdujeron dos mecanismos tendientes a asegurar la coherencia del conjunto. Uno prevé que los Estados miembros de la ASE deben declarar formalmente que no están interesados en participar en las actividades facultativas propuestas; el otro dispone que cada Estado miembro debe ofrecer a los otros Estados la posibilidad de participar, en el seno de la Agencia, en todo proyecto espacial civil nuevo que se proponga emprender, sea solo o en colaboración con un tercer Estado. La finalidad de esta cláusula de "europeización" de los programas consiste en evitar, en la medida de lo posible, que los Estados miembros emprendan nuevos programas sobre bases estrictamente nacionales.

Esta flexibilidad de la organización del sector público de cooperación espacial encuentra otro ejemplo en los principios de funcionamiento de la organización europea de las telecomunicaciones espaciales EUTELSAT, hecha para explotar comercialmente los satélites de telecomunicaciones desarrollados en el marco de la Agencia Espacial Europea.

Al igual que en INTELSAT (organización mundial de telecomunicaciones por satélites), la estructura de EUTELSAT comprende una asamblea de las partes en la Convención en la que se crea la organización, que disponen cada una de un voto, y de un Consejo de signatarios del acuerdo de explotación, encargado de tomar las principales decisiones de la gestión, sobre la base de un mecanismo de voto ponderado proporcional a la inversión de cada signatario.

Alrededor de este núcleo de cooperación intergubernamental en el sector espacial, se crearon (a comienzos de los años '80) una serie de empresas privadas, con el objetivo de fabricar y comercializar los equipamientos y descubrimientos espaciales. Tales son, por ejemplo, las sociedades de derecho francés Arianespace (producción y comercialización del cohete Ariane); Spot Image (comercialización de los productos del satélite de teledetección Spot), y la sociedad de derecho alemán Intospace (encargada de la promoción de las actividades de microgravedad). En la composición del capital de estas empresas participan empresas públicas, industrias privadas y Bancos de los diferentes Estados europeos involucrados en la explotación de los medios de lanzamiento o los productos de las aplicaciones espaciales.

3. El programa Airbus

En el campo de la aeronáutica, luego del programa franco-británico Concorde (que fue un gran éxito técnico y un fracaso financiero), el principal punto de aplicación de la cooperación europea es el consorcio Airbus Industrie. Convertido desde la fecha de su creación, en 1970, en uno de los primeros proveedores mundiales de aviones de transporte civil (de 1974 a 1985 Airbus vendió 400 aparatos a 53 compañías aéreas por un monto de 42 mil millones de Ecus), Airbus Industrie presenta hoy una familia completa de aviones civiles (A-300, A-310, A-320 y programas A-330 y A-340), de una tecnología particularmente avanzada (alrededor del 20% de los costos de desarrollo corresponden a tecnologías avanzadas).

Airbus Industrie, que es responsable del desarrollo, producción y comercialización de los programas Airbus, es una asociación puramente industrial, a la que no une ningún vínculo orgánico con los Estados. Es una agrupación comercial (de acuerdo al derecho francés). Dispone de personalidad jurídica y sus recursos financieros provienen de sus asociados. Airbus Industrie comprende a las principales sociedades aeroespaciales europeas, Aerospatiale (Francia), MBB (RFA), representada por Deutsche Airbus, British Aerospace y asocia a CASA (España), Fokker (Países Bajos) y Belairbus (Bélgica).

Finalmente, en otro sector de la aeronáutica, hay que notar que un nuevo consorcio compuesto por Aerospatiale, Aeritalia, MBB y la Agencia Espacial Británica (BNSC) tiene en proyecto un avión supersónico AGV capaz de volar a 30.000 metros y a una velocidad de 5.000 Km/h.

Si bien el examen de los ejemplos precedentes revela una vasta diversidad en la organización de los programas conformadores de estructuras de cooperación, permite, sin embargo, notar una asociación creciente de los sectores públicos y privados, así como la adopción progresiva de ciertos métodos de trabajo más flexibles. Esas tendencias han conocido un desarrollo aún mayor con la puesta en marcha de la nueva política europea tendiente a hacer frente a la degradación de su nivel relativo de competitividad industrial en algunos sectores de alta tecnología.

II. EL NUEVO ENFOQUE EUROPEO

El nuevo acercamiento europeo aparecido progresivamente a comienzos de los años '80 se articula alrededor de dos ideas-fuerzas:

- a. Se trata de favorecer a la Europa empresarial, ya que son las empresas las únicas capaces de lograr alta competitividad industrial en los mercados internacionales. A diferencia de los programas precedentes, mayoritariamente organizados sobre una base estatal, los nuevos programas apuntan, con el apoyo de los recursos de los poderes públicos, a reforzar la capacidad innovativa de las empresas europeas. Este esfuerzo, bien entendido, debe ser efectuado en principio en el seno mismo de las firmas, que deben, por medio de estrategias tanto internas (aumento de los presupuestos de investigación y desarrollo, especialmente) como externas (acercamientos entre empresas en particular), reforzar su capacidad de innovación y su "savoir-faire" industrial, así como alcanzar una dimensión económica suficiente. No obstante, la ayuda de la Comunidad y de los poderes públicos europeos es clave para establecer prioridades (programa comunitario FAST, destinado por una reflexión sobre los ejes de investigación y de desarrollo a largo plazo a prever las mutaciones tecnológicas); ella crea sinergias, conjugando los esfuerzos de las empresas en los programas movilizados comunitarios (como ESPRIT, RACE) o en el marco de EUREKA.
- b. En segundo lugar, el método empleado para asegurar un pasaje satisfactorio de la investigación a la innovación y reforzar las bases industriales de Europa consiste en alentar sistemáticamente la apertura, la pluridisciplinidad, la fertilización; en una palabra, en elevar el nivel de integración nacido de los acercamientos entre países europeos, entre socios (públicos, privados, laboratorios, universidades, empresas), entre disciplinas (como la informática y las telecomunicaciones, la biotecnología y la agricultura), y entre niveles de investigación (investigación fundamental, aplicada e industrial), a fin de multiplicar los resultados fructíferos.

Esta nueva política europea se manifiesta, por un lado, por medio de un programa marco de investigación y de desarrollo tecnológico (agrupando desde 1984 una serie de acciones y de programas particulares de las Comunidades) y, por otro, por el programa EUREKA, establecido en 1985 fuera del marco comunitario.

Diferentes en sus orígenes, la iniciativa de EUREKA y las acciones comunitarias son similares en su concepción. El modelo del programa ESPRIT sirvió de referencia tanto en lo que concierne a la colaboración entre empresas y laboratorios de diferentes países como en lo que tiene que ver con el financiamiento público o privado.

Los dos programas, cada uno a su manera, tienden a remediar el principal "handicap" europeo frente a los Estados Unidos y sobre todo al Japón: la lentitud y escasa "viscosidad" de las transferencias tecnológicas. Europa es capaz de generar los conocimientos, pero sufre cierta dificultad para producir y vender bienes tecnológicos competitivos.

Existen dos grandes diferencias entre el programa EUREKA y los programas comunitarios. Estas son relativas:

- a. Al número de participantes. Doce para la C.E.E., veinte (con la Comunidad) para el proyecto EUREKA (lo que los ubica entre las realizaciones a geometría variable de Europa). No obstante, esta diferencia es relativa en la medida que la Comunidad busca hacer participar en sus programas a los miembros de la A.E.L.E.³ o en la medida en que acepta las participaciones de Suecia y Suiza en los programas term nucleares;
- b. En el campo de aplicación de las investigaciones. La Comunidad orienta sus actividades hacia la investigación fundamental finalizada y el desarrollo tecnológico precompetitivo; EUREKA orienta las suyas hacia el mercado y cubre desarrollos tecnológicos comerciales y precomerciales. EUREKA se sitúa en las aplicaciones de la investigación, mientras que los programas comunitarios ESPRIT y RACE se ubican en la investigación de base. En EUREKA la iniciativa de los proyectos pertenece a los industriales, siguiendo una gestión ascendente, mientras que en los programas comunitarios la iniciativa proviene de la Comisión.

La Comunidad busca promover la coordinación de las políticas y llevar a las empresas a unir sus fuerzas y a cooperar con las universidades y los institutos de investigación para lograr el desarrollo. EUREKA juega el rol de intermediario para impulsar a los industriales a actuar en campos en los que hay que alcanzar rápidamente innovación y comercialización. Los dos programas se complementan y permiten apoyar los esfuerzos de las empresas, según modalidades propias, de dos fases diferentes del proceso de innovación.

Al lado de estas dos acciones principales, hay que señalar la existencia de la cooperación C.O.S.T. (Cooperación europea en el campo de la investigación científica y técnica), creada en 1970 por voluntad de la Comunidad europea, que permitió asociar a los Estados de la Comunidad y a otros Estados europeos. El acuerdo C.O.S.T. agrupa actualmente a 19 países, que son los diecinueve Estados europeos miembros de la O.C.D.E. --con exclusión de Islandia-- más Yugoslavia. Las acciones C.O.S.T. revisten la forma de acuerdos que tienen como objetivo asegurar una concertación entre la acción de la Comunidad y los programas de los Estados no miembros de la C.E.E. El financiamiento es aportado por cada uno de los asociados, incluyendo a la Comunidad, la que asegura, además, el secretariado de las acciones.

³ Asociación Europea de Libre Intercambio, que comprende a los países de Europa Occidental no miembros de las Comunidades Europeas.

1. La política comunitaria de investigación y de desarrollo tecnológico

La Comunidad --cuya competencia en materia de investigación y de desarrollo tecnológico ha sido consagrada recientemente con la firma del Acta Única europea (17 y 28 de febrero de 1986)-- ha puesto en marcha progresivamente cierto número de grandes programas tales como ESPRIT y RACE (en el campo de las industrias de la información), BRITTE (en el campo de la aplicación de las nuevas tecnologías a las industrias tradicionales) y BIOTECHNOLOGIE. Esos programas están agrupados en forma plurianual (1984-1987 y 1987-1991). La Comunidad se ha preocupado además de asegurar las condiciones de un verdadero espacio tecnológico europeo para toda una serie de acciones tendientes a la constitución de un mercado único europeo, especialmente en el campo de las normas industriales y de una verdadera "Europa de los investigadores".

En una primera etapa se desarrollaron las políticas de investigación en el campo del carbón y del acero, de la energía nuclear, y relativas a la política agrícola común. Esas políticas tuvieron como sustento los Tratados de 1951 y 1957, que crearon respectivamente la Comunidad europea del carbón y del acero (CECA), de la energía atómica (EURATOM) y, finalmente, la Comunidad Económica Europea (CEE). En 1974 el Consejo de Ministros de la Comunidad decidió extender las actividades comunitarias de investigación al conjunto del campo científico y técnico (excepción hecha de la investigación cubierta por el secreto militar), sobre la base del artículo 235 CEE (que permite emprender, por consenso unánime, actividades no previstas por el Tratado). El Consejo encargó a la Comisión de las Comunidades europeas de poner en marcha varios programas de investigación sectoriales. Los primeros fueron los de la energía, del medio ambiente y de las materias primas.

Con los años '80 aparecieron toda una serie de programas "de segunda generación", fuertemente integrados: tecnologías de la información, biotecnologías, materiales. Los trabajos que tienen lugar en el interior de esos programas "de segunda generación" poseen tres características específicas: asocian universidades, centros de investigación e industrias, conjugan los recursos de disciplinas diferentes, y siempre son conducidos bajo la forma de proyectos multinacionales.

Es a partir de 1984 que el desarrollo de la actividad de investigación en sectores muy variados llevó a la Comisión a programar la actividad comunitaria de manera global.

El primer programa tipo general de 1984-1987 elaborado por la Comisión fue adoptado por el Consejo en julio de 1983. Dotado de 3,75 mil millones de Ecus⁴ financia una serie de actividades relativas a los siguientes sectores:

⁴ El Ecu equivale en 1988 a 1,24 dólares de los Estados Unidos.

	MILLONES ECUS	% DEL TOTAL
1. Promoción de la competitividad agrícola	130	3,5
2. Promoción de la competitividad industrial (programas de nuevas tecnologías ESPRIT, biotecnologías, telecomunicaciones)	1060	28,2
3. Mejoramiento de la gestión de las materias primas	80	2,1
4. Mejoramiento de la gestión de los recursos energéticos (programa de fusión termo-nuclear controlada)	1770	47,2
5. Refuerzo de la ayuda al desarrollo	150	4,0
6. Mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo	385	10,3
7. Mejoramiento de la eficacia del potencial científico y técnico de la C.E.E.	175	4,7
T O T A L	3750	100

En 1987, la entrada en vigencia del Acta Unica europea (18 y 28 de febrero de 1986) legitimó explícitamente la dimensión comunitaria de la cooperación científica y técnica en Europa, haciendo de la investigación y de la tecnología un campo de competencia formal para la Comunidad.

El Acta Unica europea incorporó modificaciones al Tratado de Roma, entre otras, la meta de un gran mercado único a partir del 31 de diciembre de 1992 y la creación formal de una verdadera política comunitaria de la investigación y de la tecnología.

El Acta Unica agrega en efecto a la tercera parte del Tratado CEE un título IV cuyo artículo 130F está redactado así: "La Comunidad tiene como objetivo reforzar las bases científicas y tecnológicas de la industria europea y favorecer el desarrollo de la competitividad internacional. Con este fin, alienta a las empresas, incluso a las pequeñas y a las medianas, a los centros de investigación y a las universidades, en su esfuerzo de investigación y de desarrollo tecnológico; apoya sus esfuerzos de cooperación, tendiendo particularmente a permitir a las empresas explotar plenamente las potencialidades del mercado interno de la Comunidad, en favor, especialmente, de la apertura de los mercados públicos nacionales, de la definición de las normas comunes y de la eliminación de los obstáculos jurídicos y fiscales de esta cooperación...".

Basándose en el Acta Unica, fue adoptado un segundo programa tipo plurianual (1987-1991) dotado de 5,4 mil millones de Ecus y que comprende ocho líneas de acción:

	MILLONES DE ECUS	% DEL TOTAL
1. Calidad de la vida (salud, medio ambiente)	375	6,9
2. Hacia un gran mercado y una sociedad de la información y de la comunicación (tecnologías de la información especialmente programas ESPRIT y RACE)	2275	42,2
3. Modernización de los sectores industriales (especialmente programa BRITE de aplicación de las nuevas tecnologías en el sector de las industrias tradicionales)	845	15,7
4. Explotación y valorización de los recursos biológicos (programa BIOTECHNOLOGIE)	280	5,2
5. Energía (programa de fusión termonuclear controlada)	1173	21,7
6. Ciencia y técnica al servicio del desarrollo	80	1,5
7. Explotación de los fondos y valorización de los recursos marinos	80	1,5
8. Mejoramiento de la cooperación científica y técnica europea (especialmente programa FAST de prospectiva y de evaluación)	288	5,3
	<hr/> 5396	<hr/> 100

El volumen de los créditos del programa tipo 1987-1991 es sensiblemente superior al anterior. Hay que notar, además, el lugar preponderante de la línea No. 2 (tecnologías de la información) que constituye 42,2% del nuevo programa (sólo representaba el 24,9% en el precedente). Incluido el aporte de las empresas, esta línea de acción comunitaria representará alrededor del 30% del esfuerzo de R & D a llevar a cabo en Europa sobre esos temas.

Por el contrario, la parte consagrada al sector de la energía (línea 5) disminuyó un 47,2% respecto al primer programa tipo y 21,7% en relación con el vigente.

Entre los diferentes programas reunidos en el programa tipo 1987-1991, hay cuatro que, a pesar de ser de tamaño desigual, parecen particularmente significativos: se trata de ESPRIT, RACE, BRITE y BIOTECHNOLOGIE.

El programa ESPRIT, lanzado en 1982, será la fuente de inspiración del conjunto de la nueva política europea de R & D. El objetivo es lograr una verdadera cooperación entre industriales europeos en la etapa precompetitiva (las firmas siguen siendo competentes en la etapa del desarrollo y de la comercialización de los productos); las empresas participan en un 50% de los gastos de las investigaciones, quedando la otra mitad a cargo de la Comunidad.

A nivel operativo, el programa ESPRIT se presenta como un conjunto de consorcios transnacionales que unen laboratorios de investigación: se contactaron 2000 instituciones y se recibieron 220 proyectos en la primera fase. El programa ESPRIT se desarrolló en tres periodos: una fase piloto en 1983-1984, una primera fase de ejecución 1984-1988 y una segunda fase en 1988-1992.

En el curso de la primera fase de ejecución se han desprendido cinco ejes de cooperación; micro-electrónica de punta, tecnología del "software", sistemas burocráticos, producción integrada por ordenador (P.I.O.) y tratamiento avanzado de la información (T.A.I.).

El desarrollo de ESPRIT ha sido espectacular y ha permitido agrupar unas 450 empresas (de las cuales la mitad son pequeñas y medianas empresas), institutos de investigación y universidades, para conducir los 220 proyectos seleccionados.

Durante la segunda fase de ejecución (1988-1992) los objetivos generales eran los siguientes:

- a. Asegurar un excelente nivel tecnológico en el sector clave de la microelectrónica y en los periféricos (cables, teclados, pantallas, fibras ópticas, etc...).
- b. Brindar las tecnologías y los instrumentos avanzados necesarios para aumentar la productividad en la concepción de los sistemas de tratamiento de la información.
- c. Prever medidas de acompañamiento para organizar transferencias de tecnología y para alentar los P.M.E. cuya función creadora se considera esencial en el desarrollo.

El programa ESPRIT parece haber demostrado tres ventajas principales:

- Crear un nexo entre el espacio de la investigación y el espacio industrial.
- Incitar a las empresas a una cooperación transnacional que debería ayudarlas a enfrentar los desafíos americanos y japoneses.
- Acercar a los hombres haciendo caer las barreras consideradas infranqueables.

Estas ventajas deberían permitirle a Europa retomar un lugar respetable en las apuestas esenciales de las tecnologías de base y de las aplicaciones industriales (burocrática, producción y telecomunicaciones); ESPRIT es, por lo tanto, un elemento esencial de la recuperación del comercio exterior y eventualmente de creación de nuevos empleos en la Comunidad.

El programa RACE, que se ubica en el campo de las telecomunicaciones, donde la situación relativa de Europa en términos de competitividad industrial es netamente más favorable que en los sectores de la micro-electrónica o de la informática, busca crear las bases de un mercado comunitario homogéneo que serviría de plataforma para una expansión mundial de las industrias europeas; éstas verían su competitividad reforzada en los componentes avanzados, la optoelectrónica y el "software".

Los objetivos de investigación de RACE son: el establecimiento de normas estables, el desarrollo en común de la futura infraestructura europea de las telecomunicaciones y la explotación de las técnicas modernas en favor de las regiones más desfavorecidas.

Los campos de investigación son los siguientes: circuitos integrados de gran velocidad, circuitos integrados de alta complejidad, opto-electrónica integrada, conmutación de banda larga, componentes ópticos pasivos, componentes para "software" de gran venta, "software" de conmutación especializada, y tecnología de la fijación en formato grande sobre pantalla plana.

La red de telecomunicaciones que será fundada sobre estos desarrollos tecnológicos dará a los profesionales y a las empresas los más modernos servicios de transmisión.

El programa comprende una fase de definición (1985-1986), una primera fase (1987-1991) y luego una segunda fase de ejecución (1991-1996). El conjunto del programa RACE representará 2 mil millones de Ecus, de los cuales la mitad será aportada por los industriales y la otra mitad por la Comunidad.

En cuanto al programa BRIT, éste contribuye a la modernización de los modos de producción de las industrias tradicionales (tales como la automotriz, la textil, las máquinas-herramienta, la química, la ingeniería civil) y al incremento de su competitividad. Esos sectores representan un 70% del potencial industrial de la Comunidad.

En estrecha colaboración con la industria, se identificaron algunos temas de investigación. Ellos son:

1. La resistencia de los materiales al desgaste, la corrosión y la biodegradación.
2. La tecnología del laser como herramienta de producción.
3. El estudio del rozamiento en los sistemas mecánicos.
4. Las nuevas técnicas de ensamblaje, soldadura o pegamento.

5. Los métodos informatizados de control no destructivo y aplicables a la producción en continuo.
6. Las técnicas de concepción y de fabricación avanzadas, especialmente:
 - a. La catálisis y la tecnología de las partículas.
 - b. La tecnología y la ciencia de las membranas.
7. La automatización de la fabricación y del ensamblaje de los materiales flexibles (cuero, tricot, etc.).

En 1986, luego de la primera lista de propuestas de investigación, se seleccionaron 103 proyectos que agrupaban a 495 participantes por un monto total de 65 millones de Ecus. Una segunda fase de BRITE, recientemente iniciada, va a permitir el financiamiento de 112 nuevos proyectos (573 organizaciones, de las cuales el 60% son de firmas industriales, el 25% de institutos de investigación y el 15% de universidades).

En materia de biotecnologías, los propósitos son: mejorar la competitividad de la agricultura, de la industria y de la calidad de vida; resolver los problemas más candentes de nuestra época: malnutrición, enfermedades, polución, ecuación genética.

La experiencia adquirida en el marco del primer programa de "investigación y formación en materia de ingenio biomolecular" (BEP) (abril de 1982 a marzo de 1986), es muy importante. Dotada de un presupuesto modesto, de apenas 15 millones de Ecus, la primera iniciativa comunitaria permitió obtener resultados de suma importancia.

El primer programa "Biotechnologie" nace en 1985. El BAP (enero de 1985 a diciembre de 1989) fue acogido favorablemente por los medios industriales y los laboratorios de investigación europeos: se propusieron más de 1.300 proyectos de investigación. Su objetivo es poner en marcha una infraestructura de investigación y de formación adaptada a las exigencias de las biotecnologías modernas, reducir el precio de las materias primas y favorecer la transferencia de los resultados de la investigación hacia la industria.

Entre los temas de investigación considerados cabe citar: el estudio de la arquitectura de las proteínas; las aplicaciones de la biotecnología a los micro-organismos industriales; los métodos de análisis "in vitro" de las propiedades farmacológicas y toxicológicas de las moléculas; la determinación de los riesgos relativos a las manipulaciones genéticas. Una parte de este programa está consagrada a la formación de los investigadores.

Simultáneamente a la puesta en marcha de programas de investigación particulares, la Comunidad tiene el afán de desarrollar acciones de acompañamiento tendientes a constituir un marco favorable a la innovación y a la competitividad de la industria europea. Si bien algunas de esas acciones no se refieren directamente a la política comunitaria de la investigación (la creación del mercado único, el derecho de la propiedad intelectual, por ejemplo), otras, en cambio, forman parte de y se aplican a ella.

De este modo, hay esfuerzos europeos que apuntan a alentar la versatilidad de los investigadores. Pero la "Europa de los investigadores" sólo podrá tornarse realidad a partir de un esfuerzo realizado a nivel de la versatilidad de los estudiantes. El programa ERASMUS tiene, justamente, como objetivo la puesta en marcha de una red de cooperación intercomunitaria destinada a promover intercambios de estudiantes y profesores, el reconocimiento mutuo de los diplomas y el desarrollo de cursos integrados.

Por otra parte, la acción de la Comunidad tiende igualmente a proteger a los constructores europeos contra normas promulgadas por empresas gigantes, americanas o japonesas. La Comunidad lleva a cabo, pues, una política vigorosa para la defensa de la norma OSI contra la norma SNA en informática y para la defensa de la norma Mac-Paquet contra la norma japonesa para la televisión de alta definición.

En el plano del procedimiento comunitario, el Acta Única pone en marcha un mecanismo a dos puntas: por un lado, la adopción por unanimidad de los Estados miembros, luego de consultar al Parlamento europeo y al Comité económico y social, de programas tipo plurianuales de investigación y de desarrollo tecnológico, que fijan los grandes objetivos científicos y técnicos de la Comunidad, definen sus prioridades respectivas, y establecen el monto estimado necesario para el conjunto de acciones. Por otra parte, se ponen en marcha esos programas tipo por medio de programas específicos decididos por el Consejo por mayoría calificada (salvo cuando provienen del campo de EURATOM o de la regla de la unanimidad restante de la aplicación), luego de consultar al Comité económico y social y en cooperación con el Parlamento europeo.

El desarrollo de cada una de las fases implica cierto número de consultas en profundidad, situadas a diferentes niveles: administrativo, científico y político. A estos efectos, existe toda una red de comités que agrupan a representantes de las administraciones de los Estados miembros, especialistas y expertos. Notaremos, en particular, una primera serie de tres comités de competencia general:

- El Comité para la Investigación Científica y Técnica (C.R.E.S.T.), del que forman parte altos funcionarios de los ministerios nacionales con competencia en política científica. Este Comité juega el rol de intermediario entre la Comisión, por un lado y los Estados miembros y el Consejo, por otro.⁵
- El Comité de Desarrollo Europeo para la Ciencia y la Tecnología (C.O.D.E.S.T.) que reúne a personalidades del mundo de la ciencia, técnica e industria designadas "intuitu personae". El CODEST asesora a la Comisión sobre la aplicación de su política de estímulo al potencial científico y técnico de la Comunidad, asistiéndola, también, en la elaboración de una estrategia común de investigación y de desarrollo.
- El IRDAC (Comité Consultivo de la Investigación y el Desarrollo Industriales) que comprende a representantes de la industria europea.

⁵ El Comité Científico y Técnico (C.S.T.), institución proveniente de EURATOM dispone de una competencia exclusivamente nuclear.

Por otra parte, la preparación y conducción de los diferentes programas son efectuados con la ayuda de una serie de Comités consultivos competentes para cada uno de los sectores involucrados —los Comités consultivos de gestión y de coordinación (CGC)—. Estos están compuestos por expertos de los Estados miembros y representantes de la Comisión. Su tarea es contribuir a la realización de los programas, evaluar los resultados y asegurar una vinculación permanente entre los programas comunitarios y los trabajos realizados por los mismos Estados miembros. Por último, han sido puestos en marcha nuevos Comités de gestión ("Management Committees") especializados por programa (por ejemplo, ESPRIT y RACE).

2. El programa EUREKA

En cuanto al programa EUREKA, éste surge de la decisión tomada por los países europeos en 1985 de dar una respuesta coordinada a la propuesta de los Estados Unidos, transmitida a sus socios occidentales, en la que se haría participar a las industrias estadounidenses sobre una base bilateral, en el proyecto de Iniciativa de Defensa Estratégica (IDS), lanzado por el Presidente Reagan el 23 de marzo de 1983.

El programa IDS es un programa de investigación dotado de medios considerables (26 mil millones de dólares en un período de 6 a 7 años), tendiente a la puesta a punto de nuevas armas, esencialmente espaciales, capaces de destruir en vuelo a la mayor parte de los misiles balísticos contrarios y susceptibles de constituir un verdadero "escudo" en el espacio. Por lo tanto, el desafío tecnológico planteado por este programa no es menos ambicioso que sus consecuencias estratégicas: existiría el riesgo de ver profundizarse aún más, y quizá por más tiempo, la brecha tecnológica en beneficio de los Estados Unidos.

De hecho, el programa EUREKA busca enfrentar el desafío tecnológico americano representado por la IDS. Representa la negativa de aceptar una Europa subvaluada trabajando bajo licencias; rechaza la perspectiva de la decadencia y apunta a crear una Europa tecnológica, capaz de hablar de igual a igual con Estados Unidos y Japón. Asimismo, contribuye a remediar la incapacidad relativa de Europa para pasar de la etapa de la invención a la de la innovación.

Los Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión de Europa Occidental, reunidos en Bonn el 22 de abril de 1985, se comprometen por medio de un comunicado a "poner a punto, en lo posible, una respuesta coordinada" ante las propuestas americanas, y afirman "su voluntad de tomar las medidas necesarias en el interior de las Comunidades para reforzar la capacidad tecnológica propia de Europa". En ese momento el Ministro de Relaciones Exteriores francés comunica a sus socios el proyecto de una Agencia Europea de la Tecnología, denominada EUREKA, presentada como la respuesta coordinada que Europa podría dar en el campo de las altas tecnologías civiles ante la propuesta americana.

La cumbre de los países industrializados reunidos en Bonn los días 2, 3 y 4 de mayo de 1985 estuvo marcada por la afirmación de Francia, anunciada por el Presidente Mitterrand, de que no se asociará al proyecto IDS. (Es de notar que las empresas francesas tienen libertad de participar). La impresión de aislamiento dejada por Francia luego de la cumbre de Bonn fue compensada el 17 de julio siguiente, cuando París pudo recibir como respuesta a su invitación

a los representantes de diecisiete países europeos (los diez miembros de la C.E.E, España, y Portugal --que en esa época no eran miembros de la C.E.E.--, Austria, Finlandia, Noruega, Suecia y Suiza) y el Presidente de la Comisión de los primeros lugares de la tecnología europea. Esta reunión marcó el nacimiento oficial de EUREKA, cuyos principios de organización y modo de financiamiento no fueron, en este estadio, objeto de sus decisiones.

Hubo que esperar a la segunda reunión a nivel ministerial en Hannover, los días 5 y 7 de noviembre de 1985, para ver más precisos los entornos de esta nueva cooperación de geometría variable en la cual la Comisión se asoció desde el origen. Como resultado de esta reunión fue publicada una "Carta de EUREKA", que plantea los siguientes principios:

- EUREKA sólo perseguirá objetivos civiles. En realidad la IDS y EUREKA poseen una simetría invisible: la IDS propone finalidades militares, pero, como se sabe, la iniciativa tiene importantes efectos tecnológicos en la producción civil; EUREKA posee finalidades civiles pero a su vez puede tener importantes efectos en la producción militar. De todas maneras, EUREKA representa un conjunto de investigaciones civiles sin una finalidad global; es un marco flexible, en tanto que la IDS pretende ser un programa coherente.
- EUREKA tiene como objetivo incrementar la productividad y la competitividad de las industrias y de las economías nacionales europeas en el mercado mundial, y contribuir así al desarrollo de la prosperidad y el empleo. EUREKA debe permitir a Europa dominar y explotar las tecnologías importantes para su porvenir y desarrollar esas capacidades en sectores esenciales.
- Esos proyectos tendrán que ver, prioritariamente, con productos y servicios de alta tecnología en los campos de la información y las comunicaciones, de la robótica, de los materiales, de la biotecnología, de las tecnologías marinas y del laser. Los proyectos EUREKA están dirigidos, a su vez, hacia mercados privados y públicos.
- Los criterios generales para que los proyectos sean apoyados por EUREKA son, entre otros, la cooperación entre varios países, un compromiso financiero adecuado de los participantes y el hecho de recurrir a tecnologías de punta.
- El órgano de coordinación será la "Conferencia ministerial EUREKA", compuesta por representantes de los países participantes y por la Comisión de las Comunidades.

La organización de EUREKA es muy flexible: se trata esencialmente de una estructura tendiente a discernir "rótulos EUREKA" que dan derecho a una participación en el financiamiento del proyecto de los recursos públicos de los países miembros, según sus propios procedimientos.

Las situaciones, en este campo, son diversas. He aquí algunos ejemplos:

- En Francia, el presupuesto del Estado financia alrededor del 85% del costo de los proyectos con participación francesa.
- En el Reino Unido, las industrias pueden obtener financiamientos públicos de hasta 50% para las fases de investigación y de 25% para las fases de industrialización.
- La RFA acuerda financiamientos del 100% de los costos para organismos de investigación y de 30-50% para los industriales.

La estructura de EUREKA comprende una Conferencia de Ministros, un grupo de representantes de alto nivel, un secretariado y coordinadores nacionales.

- La Conferencia de Ministros es el órgano supremo de cooperación del programa. Se reúne cada seis meses y está compuesto por representantes de los gobiernos de los países participantes (actualmente 19: los doce miembros de la CEE, Austria, Suiza, Suecia, Noruega, Finlandia, Islandia y Turquía) y por la Comisión de las Comunidades europeas. La presidencia rota cada seis meses. La Conferencia de los Ministros oficializa la atribución de los "rótulos EUREKA" y asegura, de manera general, la promoción de los objetivos del programa y la evaluación de sus resultados.
- El grupo de los representantes de alto nivel está compuesto por personalidades nombradas por los gobiernos respectivos. Se reúnen en asamblea cuando hay necesidad, con el fin de asistir a la Conferencia ministerial en el cumplimiento de sus tareas y preparar sus reuniones. El presidente del grupo tiene la misma nacionalidad que el presidente de la Conferencia ministerial siguiente.
- El Secretariado Internacional EUREKA, que es muy reducido, está colocado bajo la autoridad de la Conferencia de Ministros y tiene por funciones reunir y difundir la información sobre los proyectos, facilitar los contactos entre asociados (industriales, laboratorios, poderes públicos, centros de investigación), y organizar las reuniones de la Conferencia de Ministros y del grupo de los representantes de alto nivel.
- Los coordinadores nacionales, designados por sus gobiernos, reciben de los industriales los expedientes del proyecto, se coordinan con los poderes públicos para dar curso a los expedientes y asignar las ayudas, en coordinación con sus homólogos europeos. Aseguran el buen desarrollo de los proyectos y participan en las reuniones de los representantes de alto nivel.

El Coordinador Nacional da curso a los expedientes de los proyectos en estrecha concertación con los expertos de los ministerios técnicos, queda como interlocutor de las empresas y establece la vinculación entre los administradores de cada país participante en EUREKA.

El Coordinador informa al conjunto de las delegaciones acerca de los proyectos existentes vía el Secretariado EUREKA con sede en Bruselas.

Las diferentes etapas del proyecto son las siguientes:

INICIATIVA INDUSTRIAL:

- **Definición técnica del proyecto.**
- **Búsqueda de socios.**
- **Constitución del expediente.**

TRANSMISION AL COORDINADOR NACIONAL:

- **Instrucción por los administradores.**
- **Evaluación del proyecto para los planes nacional e internacional.**

TRANSMISION AL SECRETARIADO EUREKA:

- **Anuncio oficial del proyecto por al menos dos delegaciones implicadas, 45 días antes de la Conferencia de Ministros.**

ROTULO EUREKA:

- **Asignación por los gobiernos implicados en el proyecto durante la Conferencia de Ministros.**

La libertad dada a las empresas de elegir a sus socios y sus temas de cooperación, así como la flexibilidad del funcionamiento del sistema EUREKA ha contribuido mucho a la dinámica y al éxito del programa.

Durante la Conferencia de Copenhague (el 22 de junio de 1988), 54 nuevos proyectos recibieron el rótulo EUREKA, llevando a 213 el número de proyectos desde la creación del programa, en 1985. El monto total de los 213 proyectos representa financiamientos privados y contribuciones públicas conjuntas de 4,75 mil millones de Ecus (alrededor de 5,9 mil millones de dólares). Estos 213 proyectos, aprobados sucesivamente durante las cinco experiencias ministeriales, hacen cooperar a cerca de un millar de empresas (de las cuales la mitad son pequeñas y medianas) y a organismos de investigación y laboratorios. Los proyectos tienen una duración de vida promedio del orden de los 4 ó 5 años, y hasta 10 para los más ambiciosos.

El equilibrio de los diferentes campos de actividad cubiertos se desprenden del cuadro siguiente:

**REPARTO SECTORIAL DE LOS 213 PROYECTOS
QUE RECIBIERON EL 22 DE JUNIO DE 1988 EL ROTULO EUREKA**

SECTORES QUE INTERVIENEN	CONJUNTO DE PROYECTOS	PROYECTOS CON PARTICIPACION FRANCESA
Tecnología de información	35	15
Producción - Robótica	46	26
Materiales	21	10
Transporte	11	5
Océano/Medio-Ambiente/Urbanismo	12	4
Bioteχνologías/Sector Médico	40	16
Laser	13	7
Energía	10	6
Comunicación	11	5
Microelectrónica	14	8
T O T A L	213	102

Pueden darse algunos ejemplos de proyectos que recibieron el rótulo EUREKA:

- **"CARMAT 2000"**: Proyecto de una nueva concepción de carrocería automotriz compuesta por materiales nuevos y que permite reducir los costos de fabricación. Lanzado en octubre de 1985 por Peugeot (Francia), ICI (Gran Bretaña), BASF (RFA), DSM (Países Bajos), Veltrex (Italia) y Cristalería Española (España) y anunciado oficialmente en marzo de 1986, recibió el rótulo EUREKA en junio de 1986. Su costo global es de 417 MF en 5 años.
- **"Robot para el textil"**: Uno de los primeros proyectos. Lanzado en setiembre del '85 por Lecra Systems, una PME francesa, Efacec (Portugal), Barco (Bélgica) y Comeliani (Italia). Rotulado desde noviembre de 1985, este proyecto tiene como objetivo desarrollar un taller de confección automatizado. Costo: 140 MF en 5 años.
- **"Cultivos celulares animales"**: El proyecto tiende a la fabricación de productos biológicos de carácter inmunitario (vacunas), de enzimas y de hormonas por medio de cultivos de células animales. Presentado en octubre del '85 por las

sociedades Bertin (Francia), Imuno, Pfele & Langen (RFA) y Sorin (Italia). Rotulado en junio del '86, costará 175 MF en 4 años.

- "Televisión Alta Definición": Sistema de TV de alta definición basado en la norma Mac-Paquets reforzada. Lanzado en marzo del '86 por Thomson (Francia), Philips (Países Bajos) y Bosch Fernseh (RFA), el proyecto es rotulado en junio del mismo año. Costo: 1320 MF en 6 años.

En la Conferencia de Copenhague de junio de 1988 se decidió especialmente, con el fin de ayudar a los industriales en sus esfuerzos de cooperación y de innovación, la puesta a su disposición por EUREKA de una guía para la elaboración de contratos internacionales de cooperación, así como el estudio, por un grupo de trabajo europeo, del seguro contra riesgos financieros, que reembolse a los empresarios, en caso de fracaso de un proyecto, una parte de los gastos en que haya incurrido la empresa.

Como conclusión, se ve claramente que el programa EUREKA es un éxito, como lo atestigua el número de proyectos propuestos por las empresas y aprobados en las conferencias ministeriales.

Reveló la necesidad sentida por los industriales europeos de unir sus fuerzas para enfrentar una competencia internacional sin tregua, acentuada por la conformación del gran mercado de 1992 así como del plano mundial.

III. CONCLUSION Y SIGNIFICADO DE LAS NUEVAS TENDENCIAS

Europa realiza un inmenso esfuerzo de adaptación de su potencial de investigación y de desarrollo tecnológico, tanto en el plano conceptual como en el metodológico y práctico, para conservar o recuperar su nivel de competitividad relativa frente a la competencia de los Estados Unidos y de Japón.

La amplitud y la rapidez de reacción de las empresas europeas frente al nuevo enfoque de los poderes públicos y de la Comunidad europea, anticipan resultados positivos y duraderos que podrán apreciarse al vencimiento de los programas de cooperación (como el programa comunitario --1987-1991-- y el programa EUREKA), a comienzos de los años '90.

Naturalmente, lo que resulta de este nuevo acercamiento no producirá verdaderos efectos totales hasta estar sustentado por un crecimiento sustancial de los recursos afectados al esfuerzo de investigación, tanto públicos como privados, y por un esfuerzo exitoso de adaptación de la estrategia de investigación e innovación de las empresas. A propósito de esto, hay que notar las dificultades que pueden experimentar ciertas empresas al optar entre una cooperación puramente europea y una estrategia de adquisición de las tecnologías que las lleve al acercamiento con empresas americanas o japonesas.

La presentación a grandes rasgos de la cooperación europea en el campo de la ciencia y tecnología arroja algunas observaciones o reflexiones sobre:

- el acercamiento de la investigación con el mercado del sector público y del sector privado;
- la apertura de las especializaciones y de los sectores de investigación;
- el nuevo rol de las autoridades públicas, especialmente comunitarias.

Mientras que durante mucho tiempo se estimó deseable una separación, aunque sea parcial, entre la ciencia y la economía, entre la investigación y el mercado, esta concepción hoy día no es más posible. El dinamismo de las sociedades modernas y su potencia, tanto económica como cultural, parecen depender de su capacidad de innovar.

La aptitud de aprovechar esta vinculación entre la investigación científica y técnica y el desarrollo económico, definida por innovación, es una de las características de la sociedad post-industrial y un componente esencial de la evolución de los Estados. La innovación es actualmente uno de los factores de progreso o de decadencia, y Europa tiene los medios de triunfar.

Por otra parte, los desarrollos recientes intervinientes en el campo de la cooperación científica y tecnológica europea hacen ver un acercamiento notable del sector público al sector privado. El Intervencionismo masivo del Estado, la constitución de grandes estructuras estatales, paraestatales o intergubernamentales, cede progresivamente el lugar a políticas de apoyo a las empresas privadas, a la introducción de mecanismos de gestión más flexibles (programas facultativos, ponderación de los votos de los Estados, personal contractual de investigación, aligeramiento de las estructuras, creación de sucursales privadas por estructuras públicas) o de intervención (preservando lo más posible la iniciativa de los socios de los poderes públicos). De esta manera, directa (programas comunitarios, programa EUREKA) o indirectamente (creación de sucursales bajo forma de sociedades de derecho privado, adopción de métodos menos burocráticos), se opera un acercamiento cuya ausencia causaba cierta rigidez y obstaculizaba el pasaje de la investigación fundamental o aplicada a la innovación industrial y a la comercialización de los productos.

Otra categoría de apertura puede ser observada entre los diferentes sectores de la investigación. A la interconexión progresiva de las disciplinas intervinientes, (por ejemplo, entre las telecomunicaciones y la informática, las biotecnologías y la agricultura, la energía y la salud, la mecánica, la electrónica y la informática) se agrega un acercamiento, largamente alentado, entre centros de investigación, laboratorios, universidades y empresas. Sobre las anteriores, se tienen expectativas de innovación a la imagen de la simbiosis que caracteriza las relaciones entre universidades e industria en los Estados Unidos y a la estrecha colaboración existente en Japón entre las autoridades gubernamentales, y empresas grandes, pequeñas y medianas. La versatilidad de los investigadores, la descentralización, la atención puesta en el rol de pequeñas y medianas estructuras (otro rasgo que marca el modelo americano), son también otros elementos que apuntan a reducir los obstáculos de la iniciativa y la creatividad innovadoras.

Esta nueva metodología no significa, por tanto, la disminución progresiva del papel de los poderes públicos. Estos conservan, sea a nivel nacional o comunitario, un rol clave, como lo atestiguan los esfuerzos presupuestales crecientes para desarrollar la investigación industrial.

Más ambiciosos, los poderes públicos son también más audaces en sus métodos de acción, y, si bien continúan descartando el recurso al liberalismo, parecen alejarse asimismo del intervencionismo clásico. Finalmente, con el mantenimiento del rol activo de las autoridades públicas, juzgado indispensable para animar este esfuerzo por crear un espacio europeo de la ciencia, la tecnología y la innovación, esas autoridades siguen ocupando un lugar central pero sin centralización. Este aspecto será quizás, en el futuro, uno de los rasgos distintivos de un nuevo y exitoso modelo europeo de investigación y de desarrollo tecnológico.

RESUMEN

"ASPECTOS METODOLÓGICOS RECIENTES DE LA COOPERACIÓN EUROPEA EN EL CAMPO DE LA CIENCIA Y DE LA TECNOLOGÍA"

por el Dr. Olivier de Saint-Lager,
experto francés en integración económica
en la Oficina de CEPAL Montevideo

A pesar de disponer de un potencial de investigación considerable, Europa está afectada por la competencia de Estados Unidos y Japón en ciertos campos de alta tecnología y desarrollos acelerados, lo que depara efectos negativos en términos de comercio exterior, de crecimiento y de empleo y un descenso relativo de su competitividad industrial.

Obviamente, la situación europea no es preocupante en todos los campos de la alta tecnología. En particular, el análisis muestra que Europa prospera en amplios proyectos que estructuran los esfuerzos europeos en grandes programas que garantizan el máximo de coherencia y de eficacia. En este sentido, serán examinados tres campos de cooperación significativos, la energía nuclear, el espacial y la aeronáutica civil, que hicieron que Europa pudiera desarrollar, mantener o recuperar su nivel relativo de competitividad.

Sin embargo, la situación europea no es uniformemente satisfactoria. El esfuerzo de investigación, en volumen y sobre todo en ritmo, se compara poco favorablemente con los de Estados Unidos y Japón. Pero si Europa se ha dejado superar poco a poco, ello se debe, principalmente, a otros factores estructurales que tienen origen en la ausencia de un espacio europeo unificado de la ciencia y de la tecnología y en la persistencia de mercados nacionales estrechos. Estos impiden a las empresas alcanzar la dimensión crítica, implican la existencia de reiteraciones en los programas públicos y privados nacionales, y provocan lentitud y "viscosidad" en las transferencias tecnológicas.

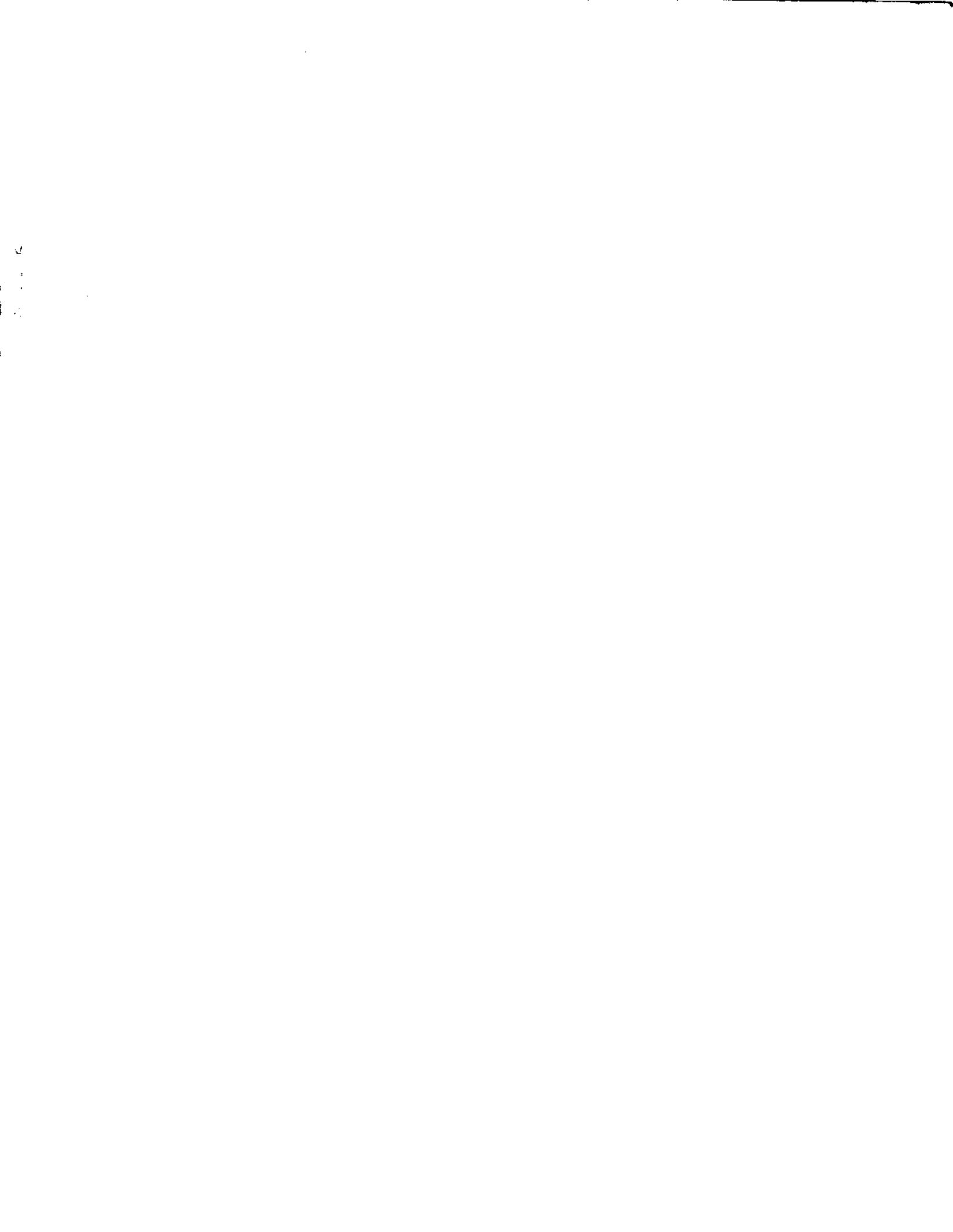
El nuevo acercamiento europeo que ha evolucionado paulatinamente desde comienzos de los años 80, se articula alrededor de dos ideas-fuerzas: en primer lugar, favorecer la competitividad industrial, y, en segundo término, alentar sistemáticamente la apertura, los enfoques multidisciplinarios y la "fertilización cruzada": en una palabra, en elevar el nivel de integración entre países europeos: socios (agencias públicas, laboratorios universitarios y empresas), entre disciplinas y entre niveles de investigación.

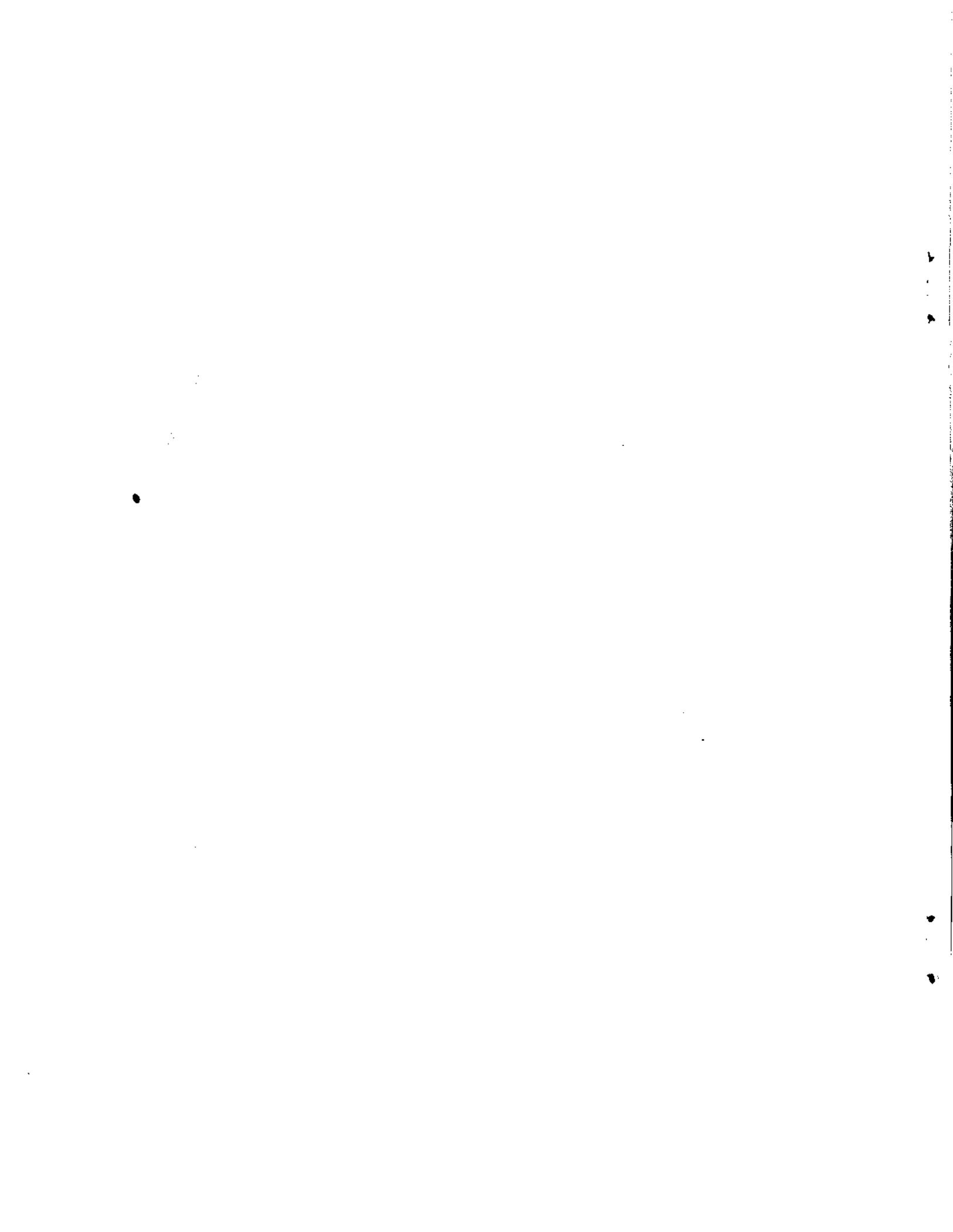
Esta nueva política se manifiesta, por un lado, por medio de un programa marco de investigación y de desarrollo tecnológico dentro del ámbito de las Comunidades europeas, y, por otro, por el programa EUREKA, establecido en 1985 fuera del marco comunitario. Los dos programas, aunque diferentes, tienden a remediar, cada uno a su manera, el principal "handicap" frente a los Estados Unidos y Japón: la lentitud y escasa "viscosidad" de las transferencias tecnológicas.

Europa está realizando un inmenso esfuerzo de adaptación de su potencial de investigación y de desarrollo tecnológicos, tanto en el plano conceptual como en el metodológico y práctico, para conservar su nivel de competitividad relativa. La amplitud y la rapidez de reacción de las empresas europeas frente al nuevo enfoque de los poderes públicos y de la Comunidad europea, anticipan resultados positivos y duraderos que podrán apreciarse a comienzos de los años '90.

FE DE ERRATAS

<u>Página</u>	<u>Párrafo</u>	<u>Línea</u>	
9	3	6	leer 1954 en lugar de 1953 y 14 en lugar de 13
15	6	3	leer 1971 en lugar de 1970





Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.703/Rev.1
16 de diciembre de 1988

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

EL DESARROLLO SOCIAL EN LOS AÑOS NOVENTA:
PRINCIPALES OPCIONES *

* Este trabajo ha sido preparado por la División de Desarrollo Social para ser presentado al Seminario sobre "Opciones de Desarrollo Social para los Años Noventa", San José, Costa Rica, 15-18 de noviembre de 1988.

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

88-12-1816

1950

1950

1950

1950



1950

1950

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
1. Desarrollo económico y desarrollo social	1
2. Una clasificación tentativa de las propuestas	4
II. LAS CONSECUENCIAS SOCIALES DE LA TRANSFORMACION DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA	6
1. Ajuste estructural y transformación de la estructura industrial	6
2. Transformación productiva y transformación distributiva	9
3. Políticas de empleo y salarios	15
III. LA REESTRUCTURACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES	19
1. Protección de los pobres durante el período de ajuste estructural	20
2. Programas de erradicación de la pobreza en gran escala	24
3. La creación de sistemas de servicios sociales universales y redistributivos	26
4. La reorganización institucional de los servicios	28
IV. SIGNIFICADO E IMPORTANCIA DE LOS PROCESOS POLITICOS.....	33
NOTAS	41

1941

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

I. INTRODUCCION

1. Desarrollo económico y desarrollo social

En años recientes se ha vuelto a manifestar una gran preocupación por los aspectos "sociales" o "humanos" del desarrollo, que se ha visto reflejada en diversas reuniones y publicaciones destinadas a este tema.1/ La causa más evidente que explica el resurgir de esta preocupación es el muy elevado costo social que provoca la crisis actual, expresado sobre todo en el agravamiento del desempleo y el subempleo, la caída de los salarios reales, el aumento de la pobreza y el deterioro de los servicios sociales. En los documentos citados se advierte que dicho costo social en parte ha sido provocado por las políticas con que se ha intentado enfrentar la crisis, las que no habrían otorgado a los aspectos sociales la debida importancia. No se trata sólo de las conocidas consecuencias de la aplicación de políticas recesivas para recuperar y mantener los equilibrios monetarios, fiscales y de balance de pagos, sino también de una excesiva dedicación al desarrollo económico, a la expansión de la oferta de bienes y servicios, en desmedro de una preocupación directa por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

En realidad, lo que se está poniendo en debate nuevamente es la relación entre desarrollo económico, entendido como la expansión del producto y del ingreso por habitante, la distribución de los mismos y el desarrollo social, referido al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.2/ Tal debate es, por cierto, muy antiguo y no se limita al ámbito académico sino que también penetra en el político; como es sabido, los partidos colocados a la derecha del espectro político

ponen énfasis en el crecimiento y los situados a la izquierda acentúan la distribución. En el terreno de la economía, la creencia general en la primacía del desarrollo económico ha sido criticada muchas veces, aunque pareciera que no ha perdido todavía su liderazgo intelectual. En el ámbito más restringido de la evolución del pensamiento cepalino, dicha primacía fue sostenida sin discusión hasta fines de los años cincuenta; a partir de allí se puso cada vez más en evidencia que el desarrollo económico no producía las consecuencias distributivas esperadas y que resultaba imprescindible revisar las hipótesis relativas a la "distribución del progreso técnico y sus frutos".^{3/}

La preocupación por los aspectos distributivos se ha mantenido hasta hoy y gran parte del esfuerzo intelectual de la institución se ha orientado a explicar la naturaleza y dinámica de la modalidad de crecimiento "concentradora y excluyente", y a proponer estrategias que permitan superarla.

En los años setenta contribuyeron a estimular esta polémica, entre otros, los escritos del Banco Mundial, en especial los de Ahluwalia y Chenery centrados en torno a la idea de "redistribución con crecimiento", y las propuestas estratégicas de la OIT sobre satisfacción de las necesidades básicas. ^{4/} En este sentido, cabe recordar la sugerencia de los primeros de no utilizar el crecimiento del producto o del ingreso por habitante como objetivo principal del desarrollo, o como medida de su éxito o fracaso, y sustituirlo por un índice que ponderara el aumento del ingreso en los diferentes estratos (dando mayor peso al de los estratos más bajos) y asumir como objetivo principal la maximización del ingreso así calculado.

En años recientes, se ha difundido mucho la propuesta de A. Sen ^{5/} de que el desarrollo debe ser visto como un proceso que expande el conjunto de bienes y servicios de que una persona puede disponer usando todos sus derechos y oportunidades (entitlements) y lo que esa persona puede o no hacer mediante ellos (capabilities). A su juicio, la expansión de la oferta de bienes y servicios no basta por sí sola y debe ser evaluada por

su efecto sobre el progreso humano, en aspectos tan importantes como la esperanza de vida, la nutrición, la salud, la dignidad y la autoestima, y el desarrollo personal. No niega la importancia de ampliar la oferta de bienes --por ejemplo, la existencia de alimentos es una condición necesaria para nutrir a una población hambrienta-- pero en última instancia lo que importa es el poder de disposición que poseen los miembros de todos los estratos sociales sobre dichos bienes.

La argumentación de todos aquellos que ponen en duda la primacía del desarrollo económico encuentra un apoyo considerable en el examen comparado de la evolución económica y social de los países a nivel mundial. Dicho examen pone en evidencia que existe una relación positiva entre el nivel de ingreso por habitante y los niveles alcanzados en indicadores tales como esperanza de vida al nacer y mortalidad infantil; pero también demuestra que existen grandes desfases entre ellos. Por ejemplo, China y Sri Lanka tienen una esperanza de vida al nacer que es semejante a la de México, Corea del Sur y Brasil, aunque el producto por habitante de estos últimos países es entre cinco y siete veces mayor que el de los primeros. 6/

Estas notables diferencias se explican sobre todo por la desigualdad en la distribución de los frutos del desarrollo (CEPAL) o de las capacidades de disposición (Sen) en los diferentes estratos sociales. Además, las variaciones de dicha desigualdad no están determinadas por la evolución del ingreso por habitante --como supuso Kuznets-- sino que derivan sobre todo de factores estructurales que, a su vez, son en gran medida el resultado de las estrategias de desarrollo seguidas 7/. En otras palabras, aún en situaciones como la de muchos países de la región, caracterizadas por el bajo nivel de desarrollo relativo y las restricciones de la crisis, existen opciones abiertas a la política de los gobiernos, que podrían mejorar --mucho más y en menos tiempo que otras-- las condiciones de vida de la población. Al contrario de lo que afirma la sabiduría convencional, --de que en las crisis económicas sólo cabe

apretarse el cinturón- es en tales circunstancias que tiene mayor pertinencia la discusión de las opciones de desarrollo, y dicha discusión debiera partir del convencimiento de que, al menos, importa tanto el crecimiento económico como la distribución de sus frutos, la expansión global de la riqueza y el ingreso como el mejoramiento de las capacidades humanas.

El resurgimiento reciente de la preocupación por el desarrollo social no ha sido acompañada en muchos casos por una interpretación adecuada de las causas que provocan los problemas que afectan al mismo y de propuestas de acción coherentes con dicha interpretación. En efecto, existen en la actualidad muchos ejemplos de propuestas de desarrollo social que se limitan a los servicios sociales, olvidando el hecho fundamental de que la desigualdad en el acceso a dichos servicios es sólo una parte, y quizá no la más importante, de la desigualdad global.

Si la desigualdad existente en las condiciones de vida de la población se explica en gran medida por factores estructurales ligados a las formas históricas predominantes de desarrollo seguidas, toda propuesta que procure modificarla debe tomar en cuenta dichos factores. En términos concretos, ello significa que la discusión sobre las opciones de desarrollo social debe necesariamente entrar en el tema de la transformación de la estructura productiva --idea sobre la que giran las opciones actuales de desarrollo económico-- porque la orientación de esta última tendrá consecuencias decisivas sobre el futuro desarrollo social. La preocupación por la equidad que anima al "desarrollo humano" no puede restringirse a los servicios sociales sino que debe penetrar también en las propuestas relativas al desarrollo económico.

2. Una clasificación tentativa de las propuestas

El objeto de este ensayo consiste en presentar en pocas páginas algunas de las principales propuestas actuales acerca de cómo orientar el desarrollo social a largo plazo. No es tarea fácil;

además, su resultado será siempre insatisfactorio ya que en el proceso de sintetizarlas y clasificarlas las propuestas pierden parte de su riqueza, y la necesaria estilización conceptual de las mismas puede terminar en caricatura.

A pesar de esos peligros, en este ensayo se propone una división principal de las propuestas en dos grandes categorías: a) las centradas en torno a las consecuencias sociales de la transformación de la estructura productiva; y b) las que sugieren una reorientación de la política social. Tal división requiere algunas precisiones.

Por un lado, la misma es producto de un sesgo académico; los economistas suelen inclinarse por la primera y los sociólogos por la segunda, con un terreno compartido que contiene las políticas de empleo e ingreso. Naturalmente, una propuesta completa debe abarcar ambas categorías, y de hecho así sucede en algunos casos. Si se ha preferido mantener la división ello se debe a que es probable que favorezca el tratamiento de los muchos temas incluidos en ambas.

Por otro, ¿por qué incluir la transformación productiva entre las propuestas dedicadas al desarrollo social? Como ya se dijo, sería imposible no hacerlo, dada la influencia decisiva que la primera tiene sobre el segundo. El tratamiento integrado de ambos procesos no es una preferencia metodológica sino una exigencia de la realidad.

Finalmente, dentro de cada una de dichas áreas de política existen diferentes propuestas u opciones, que expresan maneras diversas de concebir la transformación productiva y la reestructuración de la política social. En ellas se ponen de manifiesto las preferencias doctrinarias, las visiones del pasado y del presente y sus problemas, los futuros que se consideran deseables y viables, y los obstáculos que deben vencerse para lograrlos. El examen de los aspectos teóricos y prácticos de dichas opciones, ya importante en la actualidad, constituirá sin duda uno de los objetos centrales del análisis de la ciencia social en los años venideros.

II. LAS CONSECUENCIAS SOCIALES DE LA TRANSFORMACION

DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA

1. Ajuste estructural y transformación de

la estructura industrial

Muchas de las propuestas acerca de cómo impulsar el desarrollo social a largo plazo asignan una importancia decisiva al desarrollo económico, y las principales propuestas sobre cómo recuperarlo de manera estable giran en torno a la idea de transformación de la estructura productiva industrial.

Existe una polémica abierta acerca de las consecuencias sociales que produjo el desarrollo industrial en la región.

Según algunos, ^{8/} el desarrollo industrial entre 1950 y 1980 tuvo un desempeño exitoso en la absorción de empleo productivo, si se toma como base de comparación lo sucedido en los países de desarrollo originario, aunque dicho desempeño habría sido opacado en parte por el muy alto crecimiento de la población económicamente activa urbana. Según otros, los aspectos positivos de tal desarrollo no deberían oscurecer los negativos.^{9/}

Entre ellos se destaca que no ha sido capaz, en general, de dinamizar al conjunto de la economía, superar los problemas sociales (o sea, dar empleo productivo y mejorar las condiciones de vida de la población en la medida necesaria), y colaborar decisivamente en la solución del pertinaz desequilibrio comercial externo. Mirando hacia el futuro, se afirma que con su estructura actual no podría enfrentar con éxito las nuevas condiciones de la economía internacional caracterizadas por el acelerado cambio tecnológico existente en los países centrales. Esta somera lista

de algunas de las falencias importantes que se le atribuyen a la estructura industrial existente puede dar la errónea impresión de que los insatisfactorios resultados sociales representan sólo una de las facetas de ese proceso; en realidad no es así ya que la escasa fuerza dinamizadora de la estructura industrial y su incapacidad para contribuir a solucionar los problemas externos son vistas como causas que le han impedido lograr el objetivo central de dar empleo productivo y mejorar las condiciones de vida. O sea, se resalta su incapacidad para impulsar el desarrollo social.

Ambas apreciaciones de las consecuencias sociales del desarrollo industrial adolecen de los defectos de toda proposición general aplicada a un universo heterogéneo como el formado por los países latinoamericanos. De todos modos, los dos puntos de vista concuerdan en que el tipo de desarrollo industrial seguido agravó el desequilibrio exterior, lo que se expresa claramente en el creciente aumento entre 1960 y 1981 del déficit comercial en productos manufacturados; aunque cabe subrayar la excepción de Brasil.

La diferente evaluación del desempeño pasado del proceso industrial influye de manera importante en las propuestas de transformación de su estructura. En efecto, si se considera que su defecto principal radica en su incapacidad para solucionar el desequilibrio exterior, es natural que se ponga el acento en una transformación orientada a enfrentar este problema; es decir, en un "ajuste estructural" orientado a la promoción de exportaciones y a la sustitución de importaciones industriales. De ese modo contribuiría a superar la vulnerabilidad externa, que constituye uno de los obstáculos más importantes para un desarrollo económico sostenido, sobre todo ante la drástica reducción actual del financiamiento externo. Según este punto de vista, si se lograra este desarrollo sostenido se habrían establecido las bases duraderas de una solución estructural al desarrollo social.

Por el contrario, si se piensa que el desarrollo industrial, además de su falencia externa, tuvo responsabilidad importante en la persistencia de los problemas internos mencionados, debe proponerse una transformación que abarque también la solución de éstos. En éstos casos, las propuestas procuran combinar una mejor y más amplia inserción en el mercado internacional con el desarrollo del mercado interno; expandir la base empresarial de modo que las empresas medianas y pequeñas puedan acompañar el desarrollo de las grandes; y, sobre todo, mejorar la articulación económica y social interna, lo que significa que el desarrollo industrial debe integrar a las regiones y estratos sociales excluidos. Estas medidas, entre otras, ponen de manifiesto el interés de esta segunda propuesta por insertar en el núcleo mismo de la transformación productiva industrial aspectos que se vinculan de manera directa con el desarrollo social. Si la primera espera que el nuevo desarrollo industrial impulsado por el ajuste estructural arrastre al desarrollo social la segunda pretende que éste último esté inserto en la transformación productiva misma.

Además de sus diferencias, ambas propuestas de transformación productiva presentan también semejanzas en varios aspectos importantes. Entre otras, destaca el énfasis puesto en el incremento de la productividad y en la incorporación de progreso técnico sobre todo en las ramas más dinámicas; la necesidad de aumentar la competitividad internacional y reducir el excesivo proteccionismo; el mejoramiento de la capacidad empresarial; la realización de un enorme esfuerzo de inversión vinculado a un cambio en los patrones de consumo orientado a una mayor austeridad; la ampliación y profundización de la innovación y el aprendizaje tecnológico, lo que requiere cambios en los sistemas educativos y en los de investigación y desarrollo; la necesidad de desarrollar un marco institucional apropiado donde los sectores público y privado armonicen sus actividades; y el establecimiento de acuerdos políticos que hagan posible una transformación de esta envergadura.

2. Transformación productiva y transformación distributiva

Las dos variantes de transformación de la estructura industrial que se acaban de esbozar de manera somera ponen el acento en el crecimiento del estrato más moderno, confiando en que su capacidad de arrastre terminará incorporando a los sectores y grupos sociales rezagados. Ciertamente es que la confianza es mayor en la primera variante que en la segunda, y por ese motivo ésta última introduce mecanismos en la transformación que aumentarían dicha capacidad de arrastre. Pero no sería forzado sostener que ambas consideran que la modernización de la industria en gran escala constituye el núcleo obligado de toda estrategia de desarrollo económico y condición necesaria y principal del desarrollo social.

Esta tesis merecería un examen detenido que no es posible hacer en este ensayo general; sin embargo, pueden hacerse un par de consideraciones críticas.

Primero, suponiendo que no existieran obstáculos políticos, su puesta en práctica requiere una masa de recursos financieros, humanos e institucionales de los que no disponen muchos países de América Latina; su aplicabilidad parecería quedar restringida a los más grandes. Además, su capacidad de arrastre sería sin duda insuficiente --a no ser a muy largo plazo-- en aquellos países, grandes y pequeños, que tienen una proporción importante de su población en los sectores y estratos rezagados. En suma, la aplicabilidad de las propuestas sería tanto menor cuanto más pequeño fuese el sector moderno industrial existente, menores las posibilidades de su expansión en gran escala, y mayor la proporción de población activa que debería ser integrada al mismo.

Segundo, si la finalidad última es la mejoría de las condiciones de vida de la población ¿constituye el desarrollo del subsector industrial más moderno el camino más rápido para

lograrla? Además, tomando en consideración la tecnología disponible que tiende a ahorrar mano de obra ¿no aumentará la heterogeneidad estructural y la desigualdad social? ¿No convendría realizar transformaciones más equitativas? Como ya se dijo, existen países que han logrado niveles relativamente altos de desarrollo social, pese a su bajo nivel relativo de desarrollo económico, debido a que han seguido estrategias orientadas a reducir la desigualdad social. De otra manera habrían tardado varias décadas más en elevar el primer si hubiesen seguido el camino indirecto del desarrollo de los sectores industriales de punta.

Si este tipo de desarrollo industrial no parece ser una opción realista para muchos países, no representa tampoco necesariamente el camino más corto hacia el desarrollo social, y si en resumidas cuentas lo que importa es lograr este último, ¿por qué no colocar la transformación distributiva en el centro de la estrategia? Pero, ¿qué significa colocar la transformación distributiva en el centro de la estrategia? ¿Significa acaso dejar de lado la transformación productiva o el desarrollo económico?

Ni el pensamiento estructuralista latinoamericano, que comenzó a prestar una atención cada vez mayor a los fenómenos distributivos a partir de los años 50, ni las otras propuestas que germinaron en los años setenta como la de "redistribución del crecimiento" del Banco Mundial y la "satisfacción de las necesidades básicas" de la OIT, creyeron que la solución de la desigualdad distributiva podría lograrse sólo o preferentemente mediante políticas redistributivas. En efecto, todos consideraron que dicha desigualdad es expresión de causas más profundas de naturaleza económica, social y política. De hecho, algunos rasgos de la estructura productiva aparecen como condicionantes decisivos de la distribución, destacando entre ellos la distribución de la propiedad y el control de los activos productivos; el nivel de heterogeneidad productiva intra

e intersectorial; y la estructura de precios relativos de los bienes y servicios. 10/

En realidad, entre las estructuras productiva y distributiva existe una relación de mutua influencia ya que si bien la primera modela a la segunda, también se manifiesta el proceso inverso. Así, se ha sostenido que la modalidad predominante de desarrollo económico ha tenido como eje dinámico a un mercado interno concentrado, caracterizado por la demanda diversificada de los grupos de ingresos altos y medios, y basado en una considerable desigualdad en la distribución del ingreso. Tales condiciones hicieron posible la existencia de una estructura productiva que reprodujo la existente en países que tienen un ingreso medio mucho más elevado. En dicha modalidad de desarrollo existiría entonces un núcleo central interrelacionado conformado por una distribución desigual del ingreso, un perfil de la demanda diversificado y restringido, y una estructura productiva que reproduce la desigualdad. 11/

Existe una enorme variedad de propuestas que colocan a la distribución en el centro de sus preocupaciones. Desde el punto de vista de la estructura productiva, quizá la principal diferencia que ellas tengan con las anteriormente reseñadas es que sugieren orientar las políticas públicas en favor de los sectores económicos, estratos técnico-productivos y grupos sociales rezagados o postergados. Están convencidas que éstos no podrán mejorar plenamente su situación mediante el "chorreo" o el arrastre" de los sectores modernos y que la solución consiste en dirigir las transformaciones productiva y distributiva directamente en su favor. Tampoco niegan el papel que debiera jugar la promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones industriales, pero sostienen que no pueden constituir el eje dinámico de la estrategia; dicho eje dinámico debe estar en la demanda interna, a la vez que la externa, debilitada por la crisis, debiera expandirse en la medida necesaria para fortalecer la capacidad para importar. Como ya se señaló, todas las propuestas se preocupan por todos los aspectos

(demanda interna y externa; sectores modernos y atrasados, etc.); sus diferencias se establecen por el énfasis que dan a los mismos; así en este sentido las estrategias de raigambre distributiva hacen claro hincapié en la expansión del mercado interno y en el desarrollo de las firmas, sectores y grupos rezagados.

La multiplicidad de políticas que abarcan las propuestas distributivas puede ser agrupada en dos categorías. 12/ Por un lado, las políticas distributivas, que afectan los factores económicos que condicionan la distribución primaria del ingreso, tales como la propiedad y control de los activos productivos, los desniveles de productividad de la estructura productiva (heterogeneidad estructural), y la orientación de la política económica, sobre todo en cuanto a su impacto distributivo sobre los distintos sectores y grupos. Por otro, las políticas redistributivas que corrigen la distribución primaria mediante transferencias de ingresos, bienes y servicios entre los grupos sociales. Las primeras son las que afectan de manera directa a la estructura productiva y constituyen el núcleo de la transformación productiva de las propuestas centradas en la distribución. Las redistributivas, por el contrario, pertenecen al ámbito de las que en estos ensayos se ha llamado la reestructuración de la política social y serán tratadas más adelante.

Algunas de las políticas distributivas más importantes son:

- a) Cambios en la distribución existente de los activos productivos. En el sector industrial, debido a la indivisibilidad del capital, tales cambios asumen la forma de nacionalización de empresas, traspasándelas al sector público o creando empresas de trabajadores de propiedad colectiva. En el sector agrario, la forma principal es la reforma agraria, asignando la tierra en propiedad individual o colectiva.
- b) Cambios en la distribución de nuevos activos mediante la reorientación de la inversión. Mediante esta política se procura crear nuevos activos mediante la inversión pública; tales

activos pueden quedar en manos del Estado o de colectivos de trabajadores. También puede destinarse la inversión a aumentar la cantidad y productividad de los activos en manos de los más pobres. En este último caso, en cuanto a los pobres urbanos, puede utilizarse para apoyar a los trabajadores por cuenta propia y pequeños empresarios en cuanto a crédito, comercialización, asesoramiento, maquinaria, etc. En las zonas rurales, y dada la gran proporción de pobres sin tierra, medidas semejantes a las ya mencionadas suelen complementar los procesos de reforma agraria.

c) Políticas que apoyan a ciertos sectores productivos. Por un lado, destacan las políticas que procuran aumentar la capacidad productiva y la productividad de los sectores que producen bienes y servicios de consumo popular. De ese modo, se lograría bajar los precios y aumentar la oferta, equilibrando la mayor demanda provocada por las políticas redistributivas. Por otro, las que favorecen a los sectores que hacen un uso más intensivo del trabajo, a fin de aumentar el número de empleos. También destacan las destinadas a favorecer a las empresas pequeñas y medianas.

Esta muy escueta enumeración de algunas de las principales políticas de la propuesta de transformación de índole distributiva sirve, ante todo, para mostrar hacia dónde quiere orientar su acción en cuanto a la transformación de la estructura productiva, y aclara un poco más sus diferencias con las anteriores. También pone de manifiesto que en torno de cada una de sus políticas existe una controversia de una amplitud casi infinita; baste recordar lo escrito acerca de la nacionalización de empresas, la reforma agraria, las políticas que afectan el crecimiento selectivo de algunos sectores y estratos productivos, el precio del capital y del trabajo.

Sin embargo, pese a lo controvertible de la propuesta distributiva, cabe reflexionar si al menos los países más pequeños y pobres de la región tienen otra salida a sus problemas. Si las propuestas basadas en la expansión de los sectores industriales de punta no están a su alcance, ¿no debieran encaminarse hacia las de carácter distributivo?

Pero las restricciones existentes, sobre todo las vinculadas a las estructuras de poder, suelen convertir a estas propuestas en meros ejercicios de ingeniería social; en la mayoría de los países su viabilidad es pequeña aunque sea grande la necesidad de su realización.

Atendiendo a tales restricciones, se han desarrollado versiones que tratan de colocar el acento en las políticas más viables, tales como el estímulo a los sectores económicos que absorben mucho empleo, el apoyo a los pequeños propietarios rurales y a los sectores urbano-marginales no asalariados, y la realización de políticas redistributivas que alivien las manifestaciones más agudas de la pobreza; dejando de lado en especial toda política que procure una redistribución de activos productivos.

Como idea final en relación a esta propuesta, cabe subrayar el énfasis que coloca en la transformación de la estructura agraria, a la cual tampoco pudo dársele en este ensayo la importancia que merece; dicha transformación es a menudo una condición ineludible para alcanzar una distribución más equitativa del ingreso. Según algunos, la realización previa de una reforma agraria profunda favorecería el establecimiento de una modalidad mucho más equitativa de desarrollo industrial; mencionándose en apoyo de esta tesis, entre otros, el ejemplo de Corea del Sur. 13/

A los entendidos en el pensamiento estructuralista latinoamericano les resultará conocida la controversia actual sobre la estructura industrial, sus falencias y las promesas encerradas en su adecuada transformación. En efecto, la propuesta industrializadora de fines de los años 40 también sostuvo que ella era el medio para aumetnar la productividad, incorporar el progreso técnico, absorber de manera productiva a la fuerza de trabajo, superar la especialización productiva y la heterogeneidad estructural, alcanzar un nivel de competitividad semejante al de los centros, mejorar el nivel de ingreso y las condiciones de vida, reducir la vulnerabilidad externa y aumentar

la capacidad de acumulación de capital. A cuarenta años de esa propuesta, se polemiza acerca de si el desarrollo industrial histórico fue o no capaz de cumplir tales promesas; o cuales cumplió y en qué países. Pero también resulta evidente, por la naturaleza de las propuestas que hoy se discuten, que la esperanza encerrada en la industrialización sigue tan viva como antes y que la cuestión consiste en darle una orientación que permita alcanzar, ahora sí, todas las metas que originalmente se plantearon.

3. Políticas de empleo y salarios

Aunque se ha hecho mención a los efectos sobre el empleo y los salarios de las propuestas de transformación productiva, conviene mencionar por separado algunos de sus problemas dada su incidencia sobre el desarrollo social.

Ya se señaló que existe una polémica no resuelta acerca de la capacidad que tuvo el sector moderno y urbano de la economía para generar empleo productivo entre los años 1950/1980; además, las evaluaciones de este fenómeno, optimistas y pesimistas, se complican por la gran heterogeneidad de situaciones nacionales. Sin embargo, existe acuerdo general en que, a partir de 1981, la tasa de creación de empleo urbano moderno se redujo de manera considerable. En efecto, dicha tasa creció a un ritmo muy inferior a la del crecimiento de la población económicamente activa (PEA) no agrícola en la mayoría de los países de la región, de modo tal que se estimó que la proporción de empleo moderno en la PEA no agrícola en 1985, fue inferior a la que ellos tenían en 1960, dando lugar a un retroceso de 25 años en el proceso de absorción productiva de fuerza de trabajo. 14/

En cuanto al aumento de la oferta de empleo, las soluciones permanentes están directamente vinculadas a la estrategia de transformación productiva que en definitiva se siga; desde el punto de vista del desarrollo social sólo cabe subrayar la

En cuanto a la demanda de empleo, las propuestas orientadas a controlar el crecimiento en la población siguen estando presentes, pero su aplicación ha sido escasa debido a las resistencias que genera y al hecho de que su impacto sobre el crecimiento de la población en edad activa sólo se manifiesta a largo plazo. Por ese motivo, se ha pensado en lograr una reducción de la tasa de participación urbana, mediante medidas en el área educativa, que postergan la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo, y en aumentar la tasa de crecimiento del empleo agrícola. Ambas propuestas tratan de revertir las tendencias actuales: la crisis presiona sobre la tasa de participación y la modernización agrícola sigue expulsando población rural hacia las ciudades.

La gravedad de estos problemas ha vuelto a abrir la agenda del desarrollo de los recursos humanos, que se había cerrado en los últimos años. Este resurgimiento se ha dado tanto en los países periféricos como en algunos de los desarrollados--especialmente en Europa y los Estados Unidos-- que se ven afectados por los cambios tecnológicos. El tema es sumamente complejo y recién comienza a reaparecer el debate en los países de la región. Por un lado, existe la necesidad de encontrar fórmulas que permitan ir cerrando la brecha entre oferta y demanda de empleo productivo; por otro, deben adaptarse los recursos humanos a los cambios tecnológicos, especialmente en los campos de la informática, biotecnológica y microelectrónica, para tratar de captar el potencial que ellos encierran. Para algunos, la solución ideal radicaría en la combinación de sectores y ramas --unos con alta productividad y baja absorción de empleo, y otros con menor productividad y mayor absorción de empleo-- que se complementen y apoyen mutuamente. Pero ello requeriría una ingeniería económica, social y política de alto vuelo, que hiciera posible la coexistencia de tales sectores y ramas con transferencias importantes de recursos entre ellos para no ahondar la heterogeneidad. Además, se requeriría también un cambio profundo de los sistemas educativos que les permitiera

responder a las exigencias de la transformación productiva, cambio que no está siquiera en ciernes. De todos modos, este es un campo en que debiera aumentar de manera considerable la vinculación entre las estrategias económicas y sociales.

En cuanto a los salarios, los grandes desequilibrios macroeconómicos de los últimos años han desprestigiado toda propuesta que incluya un aumento de los salarios reales por considerarla demagógica, ineficiente y fuente de toda clase de males. Sin embargo, los hechos indican que ya antes de la crisis la tasa de crecimiento anual de los salarios reales fue inferior a la de la productividad no agrícola y que, como consecuencia de ello, descendió la participación de los salarios en el ingreso nacional. Además, durante la crisis esta situación se agravó de manera considerable. En consecuencia, es necesario encontrar fórmulas que permitan la recuperación de los salarios reales sin afectar el esfuerzo de inversión requerido por la transformación productiva ni impulsar la espiral inflacionaria. La solución ortodoxa, que descarga todo el peso del ajuste en los salarios es injusta y puede ser también ineficiente si la fuerza de trabajo tiene suficiente poder de defensa. Raúl Prebisch, 15/ en sus últimos años estuvo especialmente preocupado por encontrar una fórmula que le permitiera armonizar estos factores. Sostuvo que la solución, racional y equitativa, consistía en que la fuerza de trabajo participara en el esfuerzo de inversión dedicando a ella los aumentos de salario que le correspondían pero que no podría destinar totalmente al consumo sin afectar negativamente las tasas de inversión e inflación. Como es sabido, tal propuesta, que se expresa en la creación de fondos de inversión de la fuerza de trabajo, ha sido ampliamente discutida en algunos países desarrollados --como Suecia y Dinamarca-- que buscan caminos para distribuir de manera equitativa los sacrificios que les imponen sus propias transformaciones productivas; es probable que entre también en la agenda de algunos países de la región en el marco de los acuerdos sociales, que muchos gobiernos esperan que se constituyan en mecanismos institucionales decisivos para

lograr la estabilidad económica y política.

III. LA REESTRUCTURACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Así como las propuestas de política económica a largo plazo giran en torno a la transformación de la estructura productiva, las relativas a la política social lo hacen alrededor de la reestructuración de los servicios sociales. Por distintas razones --como la falta de recursos, la creciente insatisfacción de necesidades y demandas sociales, la ineficiente organización de los servicios, la desigualdad en el acceso a los mismos, etc.- - la estructura actual de los servicios sociales está sometida a fuertes críticas desde todos los ángulos y existe la creencia general de que debe cambiar. Pero ¿en qué sentido debe cambiar?

Las propuestas de reestructuración de los servicios sociales son muy variadas. Algunas proponen modificaciones relativamente menores y se atienen a los recursos existentes mientras otras sugieren cambios profundos de política y un aumento considerable de los mismos. Asimismo, algunas son concebidas sin vinculación directa o explícita con las propuestas de desarrollo económico, y otras forman parte integrante de estrategias globales de desarrollo.

Por razones de conveniencia expositiva en las páginas que siguen se presentan algunas de esas propuestas comenzando por la que formula una transformación relativamente menor, para continuar con las que aconsejan modificaciones más amplias o profundas.

1. Protección de los pobres durante el período de ajuste estructural 16/

Esta propuesta tiene la finalidad de aliviar los costos sociales de las políticas de ajuste estructural; estas últimas abarcan tanto el establecimiento de los equilibrios monetarios, fiscales y de balance de pagos como, sobre todo, la transformación de la estructura productiva para ampliar la producción de bienes transables con el objetivo principal de generar un superavit comercial. El supuesto de esta propuesta es que dicho ajuste estructural constituye el núcleo de la estrategia global, y de su éxito depende el futuro desarrollo social. La política social es concebida como subordinada a dicho ajuste; destinada en especial a los que transitoriamente no pueden incorporarse, o son excluidos, del proceso de desarrollo impulsado por el mismo. También es de carácter transitorio, o sea hasta que el mismo comience a dar sus frutos.

Tomando en consideración la reducción generalizada del gasto de los servicios sociales por habitante en los últimos años, proponen acciones que aseguren que los mismos sean utilizados de manera más eficiente. Las acciones más importantes son las siguientes:

a) reasignación de los gastos sociales para aumentar la eficiencia

El aumento de la eficiencia tiene dos aspectos. Por un lado, se propone mejorar la cantidad y calidad de los servicios otorgados por unidad de costo. Existen opiniones discrepantes acerca de si los recursos públicos destinados al gasto social son o no suficientes para cubrir las necesidades de la población en este campo. Por supuesto, tal controversia sólo tiene sentido en los países que destinan un monto considerable de recursos al gasto social en relación a su PIB como Argentina, Brasil y Uruguay; en el resto la insuficiencia es innegable. Sin embargo, cualquiera sea la opinión o la situación nacional sobre este punto, existe la creencia general de que los recursos -abundantes o escasos-

son malgastados por excesiva burocratización, uso de personal no calificado, inadecuada estructura institucional, baja capacidad de gestión, etc; tales aspectos negativos debieran ser mejorados mediante medidas de racionalización, que incluyen entre otros aspectos, una reestructuración institucional (a la que se hace referencia más adelante).

Por otro, el segundo aspecto del aumento de la eficiencia consiste en focalizar el gasto social en los estratos más pobres. Dado que la prestación universal de servicios sociales sería imposible, sobre todo en un período de crisis, e injusta la distribución actual de los mismos porque favorece por igual a personas que tienen necesidades y recursos muy diferentes, se propone modificar la estructura de los cargos por los servicios a fin de aumentar los recursos disponibles para aquellos que se brindan a los más necesitados. La aplicación concreta de este criterio consiste, por ejemplo, en cobrar aranceles diferenciados según estratos de ingresos, zonas geográficas, niveles de edad, sexo, etc., que favorezcan a aquellos grupos considerados prioritarios; o también en el aumento del costo de la matrícula para la educación superior a fin de fortalecer con esos recursos a la educación primaria, y en el cobro de cargas a los usuarios por los servicios curativos para subvencionar a los preventivos.

b) La creación de programas de empleo de emergencia

Los programas de ajuste pueden aumentar el desempleo, ya sea porque la absorción de empleo de las nuevas empresas se produce a un ritmo menor que el desempleo que provocan las que quiebran, o porque una parte de la fuerza de trabajo no tiene las nuevas calificaciones requeridas. Entre los programas para paliar este problema destacan los que brindan empleo de manera directa, sobre todo en la construcción y el mantenimiento de la infraestructura, y remuneran en dinero o alimentos; la subvención a los costos laborales de las empresas privadas; las prestaciones por desempleo, y la capacitación para emplearse en nuevas actividades.

c) El otorgamiento de subsidios para alimentos y nutrición

A menudo los programas de ajuste provocan fuertes aumentos en los precios de los alimentos por lo que se sugiere la aplicación de programas de alimentación suplementaria mediante las cuales se distribuyen alimentos en forma gratuita o a precios subvencionados a grupos especialmente necesitados como las mujeres embarazadas, las madres lactantes y los niños. Otras alternativas son otorgar subsidios generales para algunos alimentos que forman parte de la dieta de los estratos pobres o subsidiar los que se venden en ciertas áreas.

Dado que la crisis ha agravado la situación de los estratos más pobres, todos los países de la región están realizando programas de emergencia como los señalados, u otros semejantes, para aliviarlos. La necesidad de los mismos es indudable, aun en los países que poseen los mejores niveles de ingreso por habitante. Además, esta propuesta ha llamado la atención sobre dos aspectos de la insuficiencia de los servicios que afectan a todos los países y que es necesario enfrentar; nadie puede estar en desacuerdo en que debe hacerse todo lo posible para lograr la mejor asignación de los recursos disponibles tanto en cuanto a la relación costo\beneficio como a que los receptores de los mismos sean aquellos que más los necesitan.

Sin embargo, pese a sus aspectos positivos, esta propuesta merece algunas consideraciones críticas. Ante todo, debe señalarse sus escasas amplitud y profundidad.

La amplitud se refiere a su capacidad para enfrentar los problemas sociales actuales, que resulta manifiestamente insuficiente. Por un lado, dichos problemas no se limitan a los creados por el ajuste estructural, que representan en la mayoría de los casos sólo una parte menor de los mismos; la mayor parte está constituida por la pobreza estructural de larga data. Para erradicar dicha pobreza se requiere en casi todos los países de la región la realización de un esfuerzo mucho mayor que el propuesto en estos programas. Por otro, el carácter transitorio de los mismos pone de manifiesto una confianza muy grande en los

resultados sociales de los programas de ajuste estructural; sin embargo, como ya se ha señalado, la capacidad de arrastre de los mismos variará mucho según las condiciones nacionales. En general, será tanto más insuficiente cuanto menor sea el sector moderno existente, menores los recursos para ampliarlo y mayor el número de personas que deberán ser absorbidas por ellos. La experiencia reciente pone de manifiesto que la liberalización de los mercados de bienes y factores y la reducción del papel del Estado en el campo social tienen efectos sociales que superan claramente la capacidad de estas políticas compensatorias y temporales.

La profundidad se relaciona con los ámbitos de política abarcados por esta propuesta. En efecto, la preocupación por la equidad puede penetrar con distintos grados de profundidad en las políticas públicas. El nivel más superficial está referido, justamente, al área del gasto público social; si bien es importante que estos recursos sean recaudados y asignados de manera equitativa, la preocupación por la equidad no debería reducirse a ellos. En un estrato más profundo, están las políticas referidas a las formas privadas de satisfacción de las demandas sociales. Ellas serán evaluadas también con criterio equitativo o se dejará que reflejen la desigualdad social existente? (sobre este punto se vuelve más adelante). En niveles aún más profundos están las políticas fiscales referidas a los ingresos y gastos públicos globales; ¿serán parte de la estrategia equitativa o serán juzgadas preferentemente por otros criterios? Lo mismo puede decirse de otros ámbitos de la política pública tales como los referidas a los precios e ingresos, a las tasas de interés y de cambio, a la orientación y estímulo de la inversión privada, etc.

Lo que quiere decirse con todo ésto es que resulta meritorio preocuparse por la equidad en la asignación de los recursos públicos sociales, pero ello no debe agotar la preocupación por la equidad. Por ello el contenido de esta propuesta debiera ser considerado como una parte de una estrategia mayor que busque

penetrar en los estratos más profundos de las políticas públicas que afectan la equidad. De lo contrario, la asignación equitativa del gasto social sería contrarrestada por las tendencias más poderosas impulsadas por las otras políticas.

Atendiendo a ambas críticas, la política social debería, por un lado, cubrir al máximo las necesidades sociales insatisfechas y no restringirse a las provocadas por el ajuste estructural; por otro, hacerlo de una manera permanente mientras aquellas sigan existiendo; finalmente, no limitar su intención equitativa a los servicios sociales públicos sino penetrar en todas las áreas de la política pública que influyen sobre la equidad. Por cierto, una ampliación sustancial de la política social requeriría una intervención estatal mucho más amplia, que desbordase los límites de las propuestas de tipo neoliberal. Podría decirse que así como una estrategia de transformación de la estructura productiva requiere del Estado mucho más que la ejecución de una adecuada política macroeconómica, una política social a la altura de los problemas actuales necesita también que el Estado vaya bastante más allá de la mera compensación transitoria a los grupos indigentes.

2. Programas de erradicación de la pobreza en gran escala

El convencimiento de que la situación social es muy grave en la mayoría de los países de la región y que propuestas como la que se acaba de esbozar no son suficientes para mejorarla, ha llevado a la formulación de programas mucho más ambiciosos. En este sentido, dos ejemplos son los presentados en el libro Brasil 2000 y en el Plan de Economía Social del Gobierno de Colombia. 17/

Las medidas de política a largo plazo de cada uno de ellos responden a las necesidades nacionales. La estrategia brasileña se estructura sobre tres prioridades. Primero, la reducción del desempleo y el subempleo mediante la expansión de las ramas productivas que más mano de obra absorben en las ciudades, la reducción de la tasa de participación de la población en edad

activa, en especial de los jóvenes, y el crecimiento del empleo agrícola. Segundo, el aumento de la oferta y la reducción del precio de los alimentos, como medida básica para elevar el nivel nutricional de los estratos bajos; cabe subrayar que el crecimiento del empleo agrícola y el aumento de la oferta de alimentos a bajo precio requieren una modificación profunda de la estructura agraria. Tercero, una mejoría sustancial de las condiciones de vida --esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, tasa de alfabetización, y otras-- mediante la ampliación y reorientación de los servicios sociales.

Las prioridades de la propuesta colombiana abarcan tres grandes programas dedicados a la erradicación de la pobreza absoluta en las áreas urbanas, la rehabilitación de las regiones más deprimidas del país y el desarrollo integral de los campesinos minifundistas. Por otro, la reorientación de las prioridades de los servicios sociales, para dar énfasis a objetivos como rehabilitación y desarrollo de los asentamientos humanos; salud y educación básicas para todos; y seguridad alimentaria.

Estas propuestas también se diferencian de la anterior en cuanto al monto de los recursos requeridos y al origen de los mismos. En la brasileña se considera que la mejoría de la eficiencia de los servicios sociales y la reorientación del gasto público son útiles pero totalmente insuficientes, por lo que proponen aplicar un aumento de 4% en la carga tributaria (del 22% al 26% del PIB) de modo tal que los estratos más pudientes contribuyan al desarrollo social de los más desfavorecidos. Los autores proponen lo que consideran un minimax realista: lo mínimo que estarían decididos a exigir los de abajo y lo máximo que estarían dispuestos a conceder los de arriba. La propuesta colombiana, además de la reorientación del gasto público social, también sugiere un aumento del mismo que se lograría mediante el incremento de la carga tributaria, la utilización de parte del excedente generado por algunas empresas públicas (como las de hidrocarburos), y el crédito externo.

Asimismo, en ambas propuestas resalta el hecho de que se conciben como parte integrante de una estrategia global que abarca también la transformación productiva con fines de desarrollo económico. Sin dicho desarrollo no habrá suficiente generación de empleo productivo y se dificultará mucho más el aumento de los ingresos fiscales para impulsar el desarrollo social.

3. La creación de sistemas de servicios sociales universales y redistributivos

Los actuales sistemas públicos de servicios sociales han sido criticados, entre otros motivos, porque el acceso a sus beneficios es muy desigual: unos pocos reciben muchos beneficios y el resto escasos o ninguno. La situación varía según los países pero en todos existe considerable desigualdad en el acceso.

Ante esta situación, como ya se ha señalado, se ha propuesto focalizar los recursos públicos disponibles en los servicios prioritarios y en la población que más los necesita; no cabe duda que conviene aceptar este criterio por consideraciones de equidad. Pero ¿que debe hacer la población definida como "no pobre"? Según esta misma propuesta, ella debiera pagar por los servicios que recibe, los cuales debieran estar preferentemente en manos privadas. De modo que en la práctica, de acuerdo con dicha propuesta, coexistirían dos sistemas de servicio social. Por un lado, un sistema privado de servicios sociales de alto nivel, financiado por los estratos de mejores ingresos y cuyo acceso está restringido a ellos. Por otro, un sistema público de asistencia social, de presupuesto exiguo ya que los estratos de altos ingresos no contribuyen al mismo, que brindaría algunos servicios básicos a la porción más pobre de la población.

En realidad, estos modelos no presentan ninguna originalidad teórica o práctica; constituyen una nueva expresión de los que Titmus denominara modelos residual y basado en el logro. 18/ El primero afirma que la política pública social sólo debe

intervenir en casos de emergencia cuando fallan los mecanismos tradicionales y naturales (la familia, el mercado); y debe tratarse de una intervención selectiva y temporal, hasta que dichos mecanismos puedan recuperar su papel. El segundo modelo, en la práctica complementario del anterior, se basa en el criterio de que los servicios sociales deben obtenerse mediante formas privadas y personales, donde cada quien elija el servicio que quiere y puede, y pague por él. Así, la política social pública se limitaría a aliviar las necesidades extremas al tiempo que el sistema privado de servicios sociales sería una expresión de la desigualdad existente en la distribución del ingreso y una consolidación de la misma en cuanto a niveles de salud, educación, vivienda, seguridad social, etc. El resultado final de este sistema dual no contribuiría a aumentar la equidad sino más bien a consolidar la desigualdad social existente ya que cada quien recibiría la cantidad y calidad de servicios sociales determinados por su nivel de ingreso. La única redistribución se produciría en el interior del gasto público social en favor de los más pobres y en desmedro de los estratos medios; los estratos altos, siempre han tendido a satisfacer su demanda privadamente y su situación no sería alterada con esta propuesta.

Los estratos medios han sido muy criticados en los años recientes por su capacidad para orientar la asignación del gasto social en su propio beneficio y serían los principales perjudicados en el caso de que se siguieran los criterios de la propuesta neoliberal. Esta opinión encierra una cuota de verdad pero ¿porqué no se considera también a los estratos altos? ¿Acaso no han sido ellos los principales beneficiarios del proceso de concentración del ingreso que les otorga acceso a servicios sociales de alta calidad en sus países y en el extranjero? ¿No deberían contribuir ellos también a la creación de un sistema homogéneo de servicios sociales verdaderamente equitativo? Este un ejemplo de los errores de perspectiva a que puede llevar una concentración total en el gasto público social, sin tomar en consideración otros aspectos presentes en la sociedad que tienen

igual o mayor importancia para la equidad. Al parcializar su visión de la realidad, las intenciones equitativas en la propuesta liberal terminan, de hecho, consolidando la desigualdad.

A fin de evitar estas críticas, desde hace ya bastantes años se han formulado propuestas que procuran una reestructuración de los servicios actuales para que sus beneficios se redistribuyan realmente de modo más equitativo. ^{19/} Dichas propuestas se basan en el supuesto de que el desarrollo económico no podrá cubrir las necesidades de toda la población --mucho menos en aquellas sociedades de menor desarrollo relativo-- y, por lo tanto, resulta necesario establecer sistemas permanentes que satisfagan dichas necesidades. Tales sistemas deben reestructurar los actuales sistemas estratificados y segmentados de servicios sociales, que reproducen la desigualdad social, estableciendo otros de carácter público basados en la uniformidad de las prestaciones recibidas, la cobertura universal y la solidaridad redistributiva de modo tal que aportes desiguales, basados en el nivel de ingreso, aseguren al menos beneficios básicos para todos. En otras palabras, que una tributación progresiva haga posible que se brinde a toda la población una satisfacción básica de sus necesidades sociales, y que tal satisfacción se obtenga como un derecho e independientemente del monto de la contribución individual. Así, los actuales sistemas desiguales, producto de la segmentación corporativa de las sociedades o de la dualidad de raigambre neoliberal, serían sustituidos por otros que contribuirían de modo importante a garantizar una mayor equidad en el acceso a los beneficios por parte de toda la población.

4. La reorganización institucional de los servicios

Como se ha visto, la reestructuración de los servicios sociales puede reducirse a una focalización de los recursos existentes, formar parte de estrategias económico-sociales muy ambiciosas de

mejoría de las condiciones de vida de la población o pretender una transformación considerable con vistas a la construcción de un sistema redistributivo y universalista. Sin embargo, cualquiera de esas propuestas, u otras que podrían formularse, deben también abarcar los aspectos relativos a la organización institucional de los servicios sociales, tanto en lo referente al ordenamiento de los mismos dentro del aparato estatal como al papel que el Estado y la sociedad deben jugar en ellos.

El tratamiento en estos aspectos se complica por el carácter ideológico que ha adquirido la controversia actual acerca del papel del Estado; en efecto, las cuestiones relativas a la eficiencia de los servicios sociales, de importancia innegable, suelen impedir que se traten con franqueza los otros, igualmente significativos, que se relacionan con la distribución del poder. Como es sabido, el Estado es, a la vez, el orden normativo que establece y regula las relaciones de poder y, en tanto "aparato estatal", uno de los núcleos de poder más importantes en toda sociedad. Por ese motivo, cualquier modificación de su "papel" influye de manera decisiva sobre la distribución del poder.

El carácter ideológico de la controversia sobre los problemas de la organización institucional se combina con el hecho de que son muy diversos los tipos de organización estatal y de régimen político existentes en América Latina, lo que diversifica los problemas y debilita cualquier propuesta general.

Tomando en consideración estas complicaciones, puede afirmarse que la controversia sobre la organización institucional gira en torno a tres cuestiones:

a) Magnitud de la intervención estatal

La respuesta a este tema variará de acuerdo a los supuestos que se acepten acerca de la evolución futura del desarrollo social. Si se cree que los problemas que el mismo presenta se solucionarán en un plazo relativamente reducido mediante un adecuado ajuste de la estructura productiva, sólo sería necesario que el Estado realice una política subsidiaria, transitoria, y en pequeña escala para aliviar sobre todo los casos de indigencia.

Al contrario, si no se confía en que el desarrollo económico privado y/o público pueda superar la desigualdad social y la pobreza, al menos en un plazo razonable, resultará imprescindible aumentar la intervención estatal para impulsar el desarrollo social. Lo dicho en páginas anteriores acerca de la magnitud creciente de los problemas sociales, aún en los países de mayor desarrollo relativo en América Latina, inclina la balanza en favor del segundo supuesto y pone de manifiesto el carácter irrealista del primero. Sin embargo, la mayor intervención estatal no trae aparejada necesariamente una única forma de organización institucional; por el contrario, se abren una serie de opciones con grados diversos de centralización y participación democrática en la elaboración y gestión de las políticas. Pero sí resultará obligado que se establezcan políticas públicas que permitan una redistribución progresiva de los recursos dedicados al desarrollo social y, en la mayoría de los casos, un aumento de los mismos.

b) Coordinación institucional

Existe consenso acerca de la necesidad de mejorar la coordinación institucional de las organizaciones que brinden servicios sociales. Los ejemplos abundan: falta de integración entre la política económica y la política social, entre unidades administrativas con la misma función en distintos sectores y dentro de un mismo sector, entre las organizaciones públicas y privadas, etc. 20/ Ello provoca desarticulación del sistema en su conjunto, duplicación de funciones y servicios, rigidez y desperdicio en el uso de los recursos y, sobre todo, incapacidad para formular y realizar una política unitaria. Esto último tiene la mayor importancia pues se trata de una condición necesaria para llevar adelante una reestructuración de los servicios sociales. Por ese motivo, se ha insistido mucho en los últimos años en la necesidad de constituir un "gabinete social" que coordine e integre la política social; dicho gabinete debiera también tener la capacidad de concretar las prioridades establecidas en términos presupuestarios, lo que requiere

modificaciones importantes en los procesos de toma de decisiones acerca de la asignación de recursos.

La falta de coordinación institucional existente en la mayoría de los países pone de manifiesto la forma corporativa, segmentada e inequitativa en que se plasmó institucionalmente el acceso a los servicios sociales por los distintos grupos. Dicho acceso permitió mejorar las condiciones de vida de una parte de la población, pero la desigualdad e ineficiencia de su estructura --resaltada aún más durante la crisis-- requiere una modificación profunda.

c) Democratización de los servicios sociales

La coordinación institucional, que se manifiesta en última instancia en una integración de políticas y presupuestos, requiere una centralización administrativa considerable. Sin embargo, dicha centralización no debiera tener como consecuencia un aumento del poder de las tecnoburocracias estatales, aunque ellas tengan que jugar un papel importante en la elaboración técnica de las propuestas. Para ello es necesario democratizar la política social en dos niveles. Por un lado, las grandes decisiones de política acerca de las prioridades, y la asignación de recursos correspondiente, debiera ser el producto de un proceso en que estuvieran representadas todas las partes interesadas. La concreción de este ideal es muy difícil, como lo demuestran los incipientes intentos de concertación y planificación democrática a nivel global y sectorial. Ello impide que puedan darse recetas definitivas ni esperar progresos espectaculares a corto plazo, pero se trata de un principio de organización institucional que debiera ser progresivamente ampliado y profundizado.

Por otro, las decisiones sobre política social debieran asentarse en mecanismos que permitieran un incremento del poder de decisión y gestión a nivel local. La descentralización ha cobrado en los últimos años un gran impulso, pues se supone que, además de su papel democratizador, también constituye un mecanismo que permite responder mejor a las necesidades de los

usuarios y elevar la eficiencia. Sin embargo, sus resultados potenciales deben ser evaluados con cautela pues son influenciados por la estructura global de poder en que el proceso de descentralización tiene lugar. Así, ella puede utilizarse para aumentar el control del gobierno a través de autoridades locales más poderosas en recursos pero dependientes del gobierno central, y contribuir al fortalecimiento de élites locales en desmedro de una verdadera democratización.

IV. SIGNIFICADO E IMPORTANCIA DE LOS PROCESOS POLITICOS

El desarrollo social se refiere a la eliminación de la pobreza absoluta y la reducción de la desigualdad económica y social; la gravedad de las mismas varía según los países pero, en general, el rezago histórico y las consecuencias sociales de la crisis actual complican el panorama futuro en todos ellos. En realidad, al explorar las causas de la pobreza y la desigualdad se constata que lo medular del diagnóstico estructuralista latinoamericano sigue siendo válido: las de América Latina son economías y sociedades periféricas; muy heterogéneas desde el punto de vista técnico-productivo y socialmente desiguales; con predominio de formas de desarrollo económico que no reducen sino aumentan la heterogeneidad y la desigualdad; y con una influencia negativa de todo ello sobre la integración nacional y regional, el dinamismo económico y la mejoría de las condiciones de vida de la población.

Asimismo, en las páginas anteriores se ha procurado sustentar la idea de que si las causas que obstaculizan el desarrollo social están enraizadas en las estructuras económica y social, las propuestas para superarlas deben abarcar también a las políticas económicas y sociales que, en la controversia actual, giran en torno a los temas centrales de la transformación de la estructura productiva y la reestructuración de los servicios sociales.

Sin embargo, la gran complejidad de ambos temas no agota los que debieran examinarse al elaborar una propuesta ya que existen otros de consideración obligada. Entre ellos destaca el crecimiento de la población 21/ al que no se suele otorgar la

importancia debida. Las hipótesis mas conservadoras pronostican un incremento de alrededor del 40% de la población actual hacia fines de siglo, que llevará el total de la región a unos 550 millones de habitantes. Este fenómeno ejerce una enorme presión sobre la demanda de empleo y, en general, sobre los servicios sociales (para citar sólo estos aspectos) por lo que sería conveniente contenerlo con medidas más enérgicas que las aplicadas hasta ahora. Ciertamente existen fuertes resistencias y que, con razón, muchos gobiernos de la región siempre han sospechado que las campañas de control de la natalidad impulsadas por algunas organizaciones de los países desarrollados sólo pretenden enmascarar otros aspectos, quizá mas importantes, del desarrollo de la región. Pero también debiera recordarse que varios países europeos que ahora deslumbran por su nivel de desarrollo expulsaron una proporción significativa de su población entre mediados del siglo pasado y principios del actual y que ello les brindó una flexibilidad mucho mayor para enfrentar sus problemas. América Latina no tiene esa posibilidad, al menos en la proporción que la tuvieron aquellos países, y deberá resolver cómo dar empleo, educación, salud, alimentación, y vivienda a una creciente población.

Tampoco puede dejarse de lado el hecho de que el desarrollo social tiene que lograrse en medio de las consecuencias del acelerado cambio tecnológico que está teniendo lugar a nivel mundial. Muchos estudios han llamado la atención sobre los efectos negativos de ese proceso sobre las economías de la región, al menos a corto y mediano plazo, al desarticular la relación que éstas tienen con la economía internacional, y la consecuente necesidad de adaptarse a dicho proceso para aprovechar las oportunidades y potencialidades que encierra. Sin embargo, pocos países de América Latina están realizando ese proceso de adaptación y es posible que varios no estén en condiciones de realizarlo a corto plazo. Además, al efectuar ese proceso de adaptación, es probable que se produzca una proliferación de especializaciones laborales que modificará la

estructura ocupacional, aumentando la ya considerable heterogeneidad existente, con todas las consecuencias que este fenómeno tendrá sobre la ya débil integración social. 22/

Sin embargo, pese a la importancia de los problemas vinculados a la dinámica de población y al cambio tecnológico, 23/ en la parte final de este ensayo se desea llamar la atención sobre la enorme relevancia actual de los aspectos políticos en el proceso de elaboración y ejecución de cualquier propuesta de desarrollo. 24/

No cabe duda que la herencia de problemas sociales no resueltos en el pasado, a la que se unen el peso de la crisis, el crecimiento de la población y la necesidad de adaptarse a los cambios tecnológicos constituye un panorama muy complicado para cualquier país de la región, sobre todo los de menor desarrollo relativo. Para afrontarlo con éxito se requeriría que se movilizaran todos los recursos físicos, financieros, humanos e institucionales en una acción socialmente concertada y a largo plazo. Existen muchos ejemplos históricos que demuestran que al existir tal movilización pueden superarse obstáculos y alcanzarse metas ambiciosas, aun en medio de gran restricción de recursos; en este sentido, llama la atención la creciente incapacidad de los países de la región para llevar adelante una acción colectiva organizada, fenómeno cuya importancia sería imposible exagerar.

La causa principal de tal incapacidad radica en los conflictos provocados por la combinación de una aguda desigualdad económico-social junto a procesos muy dinámicos de movilización social y participación política. Es sabido que la desigualdad por sí sola no genera conflictos sociales y políticos; muchas sociedades en la historia han podido combinar la desigualdad con el orden político gracias a que los grupos subordinados aceptan su posición en la sociedad o, aunque no la acepten, están sometidos por un severo control social.

En la América Latina actual, procesos como la urbanización, el desarrollo educacional y la expansión de los medios masivos de comunicación han contribuido de modo considerable a quebrar las

relaciones sociales y los principios de conducta en los cuales se basa la aceptación tradicional de la subordinación, impulsando la "movilización social" que se expresa en el rechazo de esos grupos a su posición subordinada y la aspiración a alcanzar una mejor situación económica, social y política. Dicha movilización presiona en pos de sus objetivos, contribuyendo además a impulsar - a la vez que es impulsada por - el proceso de democratización, mediante el cual se crean y amplían organizaciones y mecanismos institucionales que permiten la expresión y consecución de las nuevas demandas.

Si esas demandas no son satisfechas en algún grado, comienzan a aumentar los conflictos políticos, resquebrajarse los sentimientos de comunidad política (unidad de propósitos, solidaridad social, lealtades compartidas, etc) y dificultarse la posibilidad de que la sociedad como un todo sea capaz de realizar un esfuerzo colectivo organizado. Al agravarse este proceso se manifiesta una verdadera desintegración social.

Este panorama general presenta variaciones en los países de América Latina. En muy pocos todavía existen algunos grupos sociales que aceptan su posición de subordinación pero, en general, se presentan situaciones que combinan en grados diversos la satisfacción de las nuevas demandas y la incorporación de los grupos movilizados, con formas más o menos autoritarias de control social y político.

En algunas sociedades europeas y asiáticas la construcción o reconstrucción del orden político en la postguerra se vió favorecida por la persistencia de fuertes valores tradicionales o sentimientos religiosos que legitiman las relaciones de subordinación; por derrotas militares que ponen en peligro la existencia de la nación y favorecen la cohesión social; por poderosos sentimientos nacionalistas; por la existencia de sólidas instituciones políticas que regulan los conflictos sociales, por la pertenencia a comunidades supranacionales que fortalecen las instituciones democráticas, y, en último término pero no al final, por la satisfacción de las demandas de los

grupos movilizadas. En América Latina tales factores no existen, o han tenido un efecto mucho menor, y por lo tanto el dinamismo de la ecuación desigualdad vs movilización/participación se hace sentir con enorme vitalidad. Y, cuando provoca un alto grado de conflicto, como es el caso en varios países de la región, impide hasta la posibilidad de elaborar estrategias de desarrollo a largo plazo; mucho menos realizarlas. De modo que, en tales circunstancias, la reconstrucción de un mínimo de cohesión social y política se transforma en una precondition sin cuya satisfacción no será posible orientar el proceso económico y social.

Por cierto, siempre estará presente la seducción de lograr el orden político mediante procedimientos dictatoriales que brinden la base necesaria para llevar adelante la propuesta deseada, sea la transformación económico-social en gran escala, o la reafirmación de la desigualdad. Esto ha sucedido muchas veces en la región y nada permite suponer que no se repetirá en el futuro. La necesidad de la dictadura transitoria ha sido planteada por la derecha y la izquierda, dentro y fuera de la región; la controversia secular que enfrenta a esta tesis con el pensamiento liberal - democrático tiene aspectos valorativos e históricos que no pueden ser tratados aquí. Sin embargo, cabe decir al respecto que la opinión actualmente predominante, tanto en la región como en los países desarrollados, es decididamente contraria a la solución dictatorial. Por ese motivo, las fórmulas para enfrentar la ecuación mencionada tienen que ser elaboradas sabiendo que eventualmente serán aplicadas por regimenes democráticos, en que la concertación y el compromiso entre las fuerzas sociales significativas (y sus intereses) es el procedimiento básico a seguir en el proceso de toma de decisiones.

Por este motivo resulta erróneo suponer, como se hace a menudo, que una propuesta, radical o reaccionaria, que ha podido ser aplicada por medio de métodos dictatoriales, puede ser transferida a sin más a otro país de contexto democrático; o que

tal propuesta podrá seguir siendo aplicada sin modificaciones en un país cuando éste cambia de un sistema dictatorial a otro democrático. Al cambiar el contexto político los "éxitos" pueden convertirse en "fracasos", y viceversa. Por ejemplo, programas de ajuste ortodoxo que han sido exitosos cuando han contado con un riguroso control social autoritario, resultan un fracaso cuando, en contextos democráticos, las fuerzas sociales perjudicadas pueden defender sus intereses; asimismo, programas redistributivos que han fracasado en regímenes democráticos podrían haber tenido éxito si una dictadura hubiese doblegado las fuerzas que se les opusieron.

Si se deja de lado, entonces, la opción dictatorial y se concentra la atención en las propuestas que podrían ser aplicadas en democracia, vale señalar en principio que la cohesión social y política, deteriorada por los procesos señalados, ha sido mantenida históricamente en la región, gracias a la satisfacción, al menos parcial, de las demandas de los grupos subordinados. Tal satisfacción fue alcanzada sin que, en general, los grupos privilegiados vieran menoscabada la porción que obtienen de la riqueza y el ingreso. En efecto, se ha basado sobre todo en el mayor excedente generado por el crecimiento económico y, de modo espúreo, en el déficit fiscal, la inflación y el crédito externo. La rigidez de los grupos privilegiados, la presión popular, los vaivenes del crecimiento económico y los límites de los desequilibrios macroeconómicos explican en gran parte los retrocesos y avances del desarrollo social; y en parte también el movimiento pendular entre democracia y dictadura en muchos países.

La crisis profunda y prolongada que comenzó a principios de los años ochenta desbarató las bases materiales del equilibrio precario de la cohesión social al esfumar el excedente en que el mismo se basaba; y las políticas de ajuste aplicadas, que en general han hecho recaer el peso en los asalariados de los estratos medios y populares, han terminado por socavar los cimientos de la integración social en muchos países. En efecto,

en estas circunstancias, sólidos regímenes autoritarios son rechazados por el voto popular; gobiernos democráticos que resurgen después de periodos dictatoriales resultan abrumados por presiones y demandas que no pueden satisfacer; regímenes democráticos relativamente consolidados se resquebrajan con rapidez; a la vez que se agudiza el conflicto en los regímenes políticos de participación "bloqueada".

Todo ello indica que la integración social y política se ve amenazada en todas partes y que los fundamentos en los que se basó están siendo desbordados.

Que hacer? No hay una receta única. Las principales tendencias del proceso político, válidas en general, se manifiestan de manera diversa en los países de la región, a la vez que son variables los grados de libertad con que cuentan los gobiernos para impulsar las opciones que desean. Además, toda propuesta suele abarcar diversos objetivos, tales como el mantenimiento o la recuperación de los equilibrios macroeconómicos, el impulso del crecimiento económico, el mejoramiento de la equidad social, la consolidación de la democracia y el mejoramiento de la integración social, que deben ser combinados.

En los años recientes, la atención ha estado concentrada en los dos primeros, enfoque que ha recibido el apoyo pleno de las autoridades gubernamentales y privadas de los principales países desarrollados. Este enfoque unidimensional debe cambiar en favor de otros que otorguen la debida importancia - en algunos casos la máxima prioridad - a la equidad, la democracia y la integración social. Mejorar los actuales niveles de integración social requiere llevar adelante propuestas más equitativas, y ambas, integración y equidad, constituyen sustentos básicos de la democracia. Por cierto, el crecimiento económico favorece el logro de esos objetivos y los desequilibrios macroeconómicos profundos y prolongados los perturban, de modo que ambos requieren también la debida consideración.

Sólo la adecuada evaluación de las circunstancias nacionales en relación a cada uno de esos aspectos podrá indicar cuales deben y pueden ser las prioridades de la acción. Lo que resulta evidente es que sería funesto que persistiera el descuido actual con respecto a los factores sociopolíticos y, peor aún, que se pretendiera generalizar una receta simplista y unidimensional para lograr el equilibrio y el crecimiento económicos. Como todo gobernante sabe por experiencia, en épocas convulsionadas como las actuales, las recomendaciones rígidas y universales no sirven; al contrario, debe ejercitarse el más cuidadoso arte político a fin de recuperar un mínimo de articulación de las fuerzas sociales y, a partir de allí, elaborar y poner en práctica colectivamente una propuesta que sea respaldada por la mayor parte de la población.

Pero, ¿será posible lograrlo? La experiencia reciente de la región no permite ser optimista; para ello basta reparar en la dificultad de los gobiernos para alcanzar acuerdos sociales que les permitan llevar adelante sus políticas. Ello se debe, sobre todo, a la conducta de las fuerzas sociales. En efecto, en los estratos superiores se advierte creciente inflexibilidad, defensa clasista de sus intereses sectoriales y falta de sentido nacional; las fuerzas armadas continúan orientándose por la lógica de conflictos que cada vez tiene menos que ver con los reales desafíos que enfrentan sus sociedades; y los estratos medios y populares, golpeados por la crisis, luchan con todas sus fuerzas por impedir que continúe su retroceso, sin tener a menudo visión de conjunto y sentido de responsabilidad nacional.

Sin embargo, si no fuera posible lograrlo, cobrará realidad nuevamente el espectro de la dictadura, y con ella una nueva postergación de la solución cabal de los problemas planteados por la desigualdad, la movilización social y la participación democrática.

NOTAS

1/ En el ámbito de las Naciones Unidas se han producido durante 1988, entre otras, las siguientes: Committee for Development Planning, Human Resources Development: A Neglected Dimension of Development Strategy, United Nations, New York, 1988; Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), Jakarta Plan of Action on Human Resources Development in the ESCAP region, Jakarta, abril de 1988; Economic Commission for Africa, The Khartoum Declaration. Towards a human focused approach to socioeconomic recovery and development in Africa, Khartoum, marzo de 1988; y The Amman Statement, formulado en la reunión sobre "Development: The Human Dimension" organizada por el UNDP y la North-South Round Table of the Society for International Development, Amman, Jordain, septiembre de 1988.

2/ Véase en especial, Committee for Development Planning, op.cit., pp. 17 y siguientes.

3/ Ello se refleja claramente en los trabajos de la época. Véase, por ejemplo, R. Prebisch, "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano", Fondo de Cultura Económica, México, 1963 y A. Pinto, "Concentración del progreso técnico y sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en Inflación. Raíces Estructurales, Fondo de Cultura Económica, México, 1973. Véase también, Armando Di Filippo, "Desarrollo y desigualdad social en América Latina", Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

4/ H. Chenery (y otros), "Redistribution with growth", Oxford University Press, London, 1974. Organización Internacional del Trabajo, "Employment, incomes and equality: A strategy for increasing production employment in Kenya", Ginebra, 1972.

5/ Amartya Sen, "Resources, values and development", Harvard University Press, Cambridge, 1984, capítulo 19.

6/ Ibidem, pp. 495/496.

7/ Edman Bacha, Más allá de la curva de Kuznets: nacimiento y cambios en las desigualdades, en Oscar Muñoz, (comp.) Distribución del ingreso en América Latina. El Cid Editor, Buenos Aires, 1979.

8/ PREALC, "Ajuste y deuda social. Un enfoque estructural", Santiago de Chile, 1987.

9/ Esa ha sido en general la posición de la CEPAL. Entre los ensayos más recientes, véase, por ejemplo, CEPAL, "La industrialización en América Latina: Evolución y perspectivas", L (LC/R.662), Santiago de Chile, 1988.

10/ A. Pinto, "Notas sobre la distribución del ingreso y la estrategia de la distribución", en Inflación. Raíces estructurales, op.cit.

11/ P. Vuskovic, "La crisis actual y el futuro de América Latina", en Economía de América Latina, No. 15, 1986.

12/ CEPAL, "La pobreza en América Latina: Dimensiones y políticas", en Estudios e Informes, No. 54, Santiago de Chile, 1985.

13/ I. Adelman, "Development economics. A reassessment of goals", en The American Economic Review, Vol. LXVI, mayo de 1975.

14/ Véase PREALC, op.cit.

15/ R. Prebisch, "Capitalismo periférico. Crisis y transformación", Fondo de Cultura Económica, México, 1981; y Rudolf Meidner, "Employee investment funds. An approach to collective capital formation, Allen and Unwin, Londres, 1978.

16/ Banco Mundial, "Protección de la población pobre durante períodos de ajuste", Washington, 1987.

17/ H. Jaguaribe (y otros) Brasil 2000. Para um novo Pacto Social. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1986 y Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia, Plan de Economía Social, Bogotá, 1987.

18/ R. Titmus, Essays on the welfare state, Londres, Allen and Unwin, 1963.

19/ CEPAL, "El desarrollo de la seguridad social en América Latina", en Estudios e Informes de la CEPAL, No. 43, Santiago de Chile, 1985 (estudio preparado por Carmelo Mesa-Lago); y Ernesto A. Isuani, "Universalización de la seguridad social en América Latina: Límites estructurales y cambios necesarios", en Desarrollo Económico, Vol. 25, No. 97, abril-junio de 1985.

20/ CEPAL, "Desarrollo equitativo. Algunas sugerencias para la acción", Santiago de Chile, 1987 (mimeo); y Eduardo S. Bustelo, "Política social en un contexto de crisis: ¿Será que se puede?", documento presentado al Seminario "Cómo recuperar el progreso social ...", op.cit.

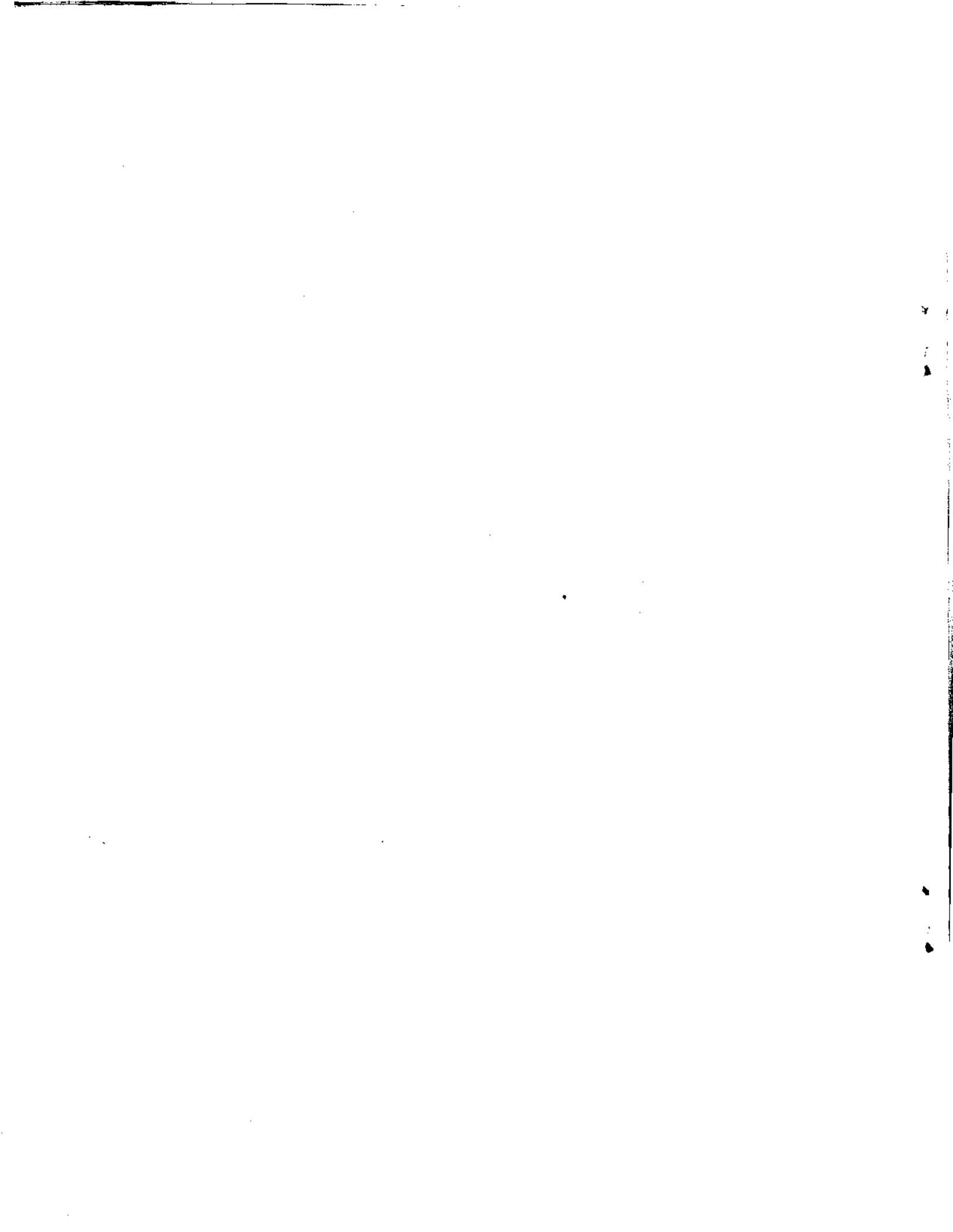
21/ CEPAL, "La crisis del desarrollo social: Retos y posibilidades", (LC/L.413), Santiago de Chile, 1987.

22/ A. Costa Filho, "Más allá de la crisis económica" Sobre el progreso social en los años 90", documento presentado al Seminario "Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina", organizado por ILPES, UNICEF y el Banco Mundial, Santiago de Chile, junio de 1988.

23/ Para un examen detallado de los problemas económicos actuales véase CEPAL, "El desarrollo de América Latina y el Caribe: Escollos, requisitos y opciones", serie Cuadernos de la CEPAL, N° 55, Santiago de Chile, 1987; Ibidem, "Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación", (LC/G.1488(SES.22/3)Rev.1, 1988.

24/ José Medina Echavarría, Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico, Solar/Hachette, Buenos Aires, 1963.





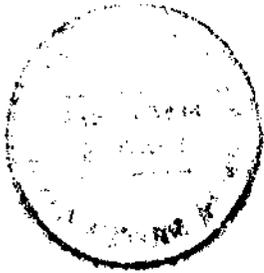
Distr.
RESTRINGIDA
LC/R.704
9 de noviembre de 1988
ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

LOS DILEMAS DE LA EQUIDAD SOCIAL EN LA ARGENTINA
FINISECULAR ★

★/ Este trabajo fue preparado por el señor Jorge Graciarena, consultor de la División de Desarrollo Social de CEPAL, para ser presentado al Seminario "Opciones de Desarrollo Social para los Años Noventa", San José, Costa Rica, 15 al 18 de noviembre de 1988. Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Este documento no fue sometido a revisión editorial.



I. INTRODUCCION

Este ensayo tiene como propósito el examen de las condiciones y tendencias que harían posible un desarrollo más equitativo en la Argentina que se acerca al fin de siglo. Se entiende como tal desarrollo uno que ofrezca una mejor situación de empleo, distribución del ingreso y consumo, que a su vez haga posible una plena satisfacción de las necesidades básicas y un cierto grado de bienestar social. Su matriz estructural es la de un capitalismo dependiente, periférico, que presenta las características típicas de este tipo de configuración histórica agravadas ahora por los nuevos condicionamientos del orden económico internacional particularmente acentuadas por la crisis del endeudamiento externo. El método adoptado es histórico estructural, identificándose las tendencias más relevantes de largo y medio plazo que inciden sobre el objeto indicado. Sin embargo, no se ha perdido de vista la índole de la coyuntura en que confluyen aquellas tendencias ni tampoco algunas contingencias que podrían modificar el curso de los acontecimientos en los años inmediatos, como ser, el resultado de las próximas elecciones presidenciales y el recambio político que traerán consigo. Otras contingencias de mayor envergadura, internas y externas, han sido omitidas para simplificar el análisis y también porque, previsiblemente, no es arbitrario postular -como se hace- la continuidad política del actual régimen democrático durante el largo decenio que resta hasta el próximo milenio.

En el documento de la CEPAL que sirve de referencia para la

reunión se hace hincapié en la existencia de dos mayores opciones de desarrollo, una ortodoxa y heterodoxa la otra, con muy dispares efectos sobre los condicionamientos y determinaciones de la equidad social, que ha experimentado un sensible retroceso en los años corridos de la presente década^(*). La opción ortodoxa se identifica con el modelo de ajuste monetario y estructural promovido a través de las negociaciones de la deuda con la banca acreedora y el apoyo técnico del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial que condicionan su mediación al seguimiento de su bien conocido recetario. A esta opción se contraponen la heterodoxa que propicia la dinamización de la economía desde el mercado interno con el aumento de la demanda provocada por la mejor distribución del ingreso, el aumento del empleo y del gasto público social. Sin excluir la salida exportadora pone en ella mucho menos énfasis que la primera opción.

Las posibilidades de estas opciones se procesarán en el marco de las tendencias estructurales y relaciones de poder en este país concreto que es la Argentina de fines de los años '80, las que ciertamente no favorecen -en nuestra opinión aunque no en nuestro deseo- la opción heterodoxa. Con un estado democrático ineficiente, en una situación cercana a la falencia, y un sistema de partidos que cumple muy insuficientemente su función de articular intereses sociales, un orden político democrático, en suma, que afronta los embates de poderosas fuerzas sociales corporatizadas y grandes conglomerados económicos multinacionales, es muy poco efectivo lo que se puede hacer en beneficio del muy heterogéneo contingente de los marginados por el orden corporativo. Algo se hace y se hará, pero no parece que sea suficiente ante la magnitud de las carencias. Concluamos este adelanto de la tesis sostenida en el trabajo agregando que no parece ser éste el momento propicio para una reforma social porque las fuerzas que se opondrían son muy poderosas y carecen de contrapeso en las que intentan producirla.

El examen practicado consiste de comienzo en el tratado de un perfil estructural de las principales tendencias de la economía y la

(*) CEPAL, Desarrollo equitativo. Algunas sugerencias para la acción, (LC/R. 628) del 22

sociedad con el fin de establecer una base que represente los fundamentos de las configuraciones de fuerzas sociales y políticas que gravitan decisivamente en el estilo de desarrollo vigente. Luego se pasa revista a las propuestas políticas en boga en este momento de campaña electoral, las que finalmente son evaluadas teniendo en consideración sus márgenes de posibilidad y la matriz de condicionamientos que los restringen. En una realidad de democracia todavía precaria y vigoroso capitalismo, aunque sea periférico, las chances están jugadas por algún tiempo en favor de la lógica de este último.

El trabajo concluye ahí: no contiene un recetario de propuestas aptas para promover un desarrollo equitativo, sobre todo porque se ha querido destacar la dimensión de poder que una u otra de las opciones conlleva. De la constatación de este imbalance resulta la prognosis anticipada. Dicen que los deseos son realidades pero no siempre, al menos lamentablemente en este caso. En cualquier hipótesis la opción por un desarrollo equitativo no será posible "si no existe voluntad política, responsabilidad social y sentido nacional de parte de los mismos (gobiernos, grupos sociales especialmente los más poderosos)", porque de otro modo "resultará estéril la política mejor concebida" (CEPAL, Desarrollo... cit. pág. 22). Así es.

II. Una mirada retrospectiva a la economía argentina en el último siglo produce un estado de desolación. La evolución de sus principales indicadores económicos lleva a la conclusión de que ha sido inestable por largo tiempo, que el crecimiento económico ha sido prácticamente nulo, que la inversión ha disminuido a un nivel que la torna incapaz de contener la obsolescencia y antigüedad de sus equipos, que las exportaciones permanecen estancadas y muy concentradas en los tradicionales productos agrícolas, que posee una elevada y fluctuante inflación crónica, muy antigua, que supera con holgura los promedios inflacionarios de las economías de la región, que el ingreso por habitante de 1987 es inferior al de 1974, que la concentración del ingreso probablemente se ha agudizado según es inferior de la caída de

conspicuo^(*), por el otro.

En la industria, que es el eje del desarrollo moderno, la situación no se presenta tampoco favorable. En el último decenio se produjo una fuerte declinación de su nivel de actividad. Esta baja ha sido especialmente pronunciada en la industria con uso intensivo de trabajo y por consiguiente en las empresas pequeñas y medianas (PYMES), que tienen un gran interés social tanto porque su producción se destina casi exclusivamente al consumo doméstico como porque ocupan la gran mayoría de la fuerza de trabajo del sector.

El Informe Okita hace una evaluación de estas empresas y en general de la industria argentina que parece ser glosado in extenso. En 1984, las empresas pequeñas y medianas (menos de 200 personas ocupadas) representaban un 97% del total de establecimientos industriales, un 56% de los trabajadores del sector y un 44% del valor agregado por la industria. Su participación es especialmente importante en metalmecánica y maquinaria, alimentos, textiles y vestimenta, y productos químicos. Presentan las siguientes características: emplean tecnologías anticuadas

(*) Entre 1990 y 1984 la tasa media anual de crecimiento del PBI por habitante fue de 0,7%. En 1985 su nivel era apenas superior al registrado en 1960 e inferior al de 1970, o sea que el PBI por habitante descendió a razón de -0,4% en el decenio que sigue a este último año. Desde 1980 a 1987 su declinación total fue de más de 12%. La contribución del sector industrial al PBI total descendió desde la segunda mitad de la década del '70 con una acentuación del declive desde comienzos de los '80. Luego de un largo período en que la inversión bruta interna osciló en torno a un 20% del PBI tuvo una brusca caída alcanzando sus niveles más bajos de 12,4% en 1984 y de 10,3% en 1985 para recuperarse levemente en los años siguientes. La tasa de inflación registró entre 1978 y 1987 una media aritmética anual de 250%, con extremos de 688% en 1984 y de 81,9% en 1986, siendo de 178,3% en 1987. En ocho de los diez años del período la tasa inflacionaria fue de tres dígitos. El valor de las exportaciones globales se redujo en un 21% entre 1980 y 1987. Estos datos y otras referencias e tendencias económicas que se mencionan en el texto provienen de los informes que se citan seguidamente, que contienen abundante y reciente información sobre la economía argentina y diagnósticos relativamente coincidentes sobre su presente estado y posibles tendencias.

- Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), Estudio sobre el Desarrollo Económico de la Argentina, preparado a solicitud del Gobierno Argentino por una misión encabezada por el Dr. Saburo Okita. El Informe Final del Estudio que consta de dos volúmenes y está fechado en enero de 1987, se basa en datos de fuentes oficiales, será citado como Informe Okita.

- Ministerio de Economía, Programa para la Recuperación Económica y el Crecimiento Sostenido. Buenos Aires, agosto de 1988 (mimeo). Este programa ha sido presentado a

y obsoletas, fabrican productos uniformes y de calidad estable, el nivel de utilización de su capacidad instalada es bajo y no dependen del financiamiento externo. La gran mayoría carece de una visión empresarial de largo plazo, no muestran interés por el desarrollo de nuevas tecnologías y productos y por penetrar en nuevos mercados. Tales actitudes pasivas parecen estar relacionadas con el deterioro ocasionado por las fluctuaciones económicas y los frecuentes cambios en la políticas públicas desde los años setenta. También su pasividad puede deberse a la protección dispensada por la políticas de sustitución de importaciones. Estas actitudes empresariales conservadores parecen ser una de las características generales del conjunto del sector industrial cuya competencia en el mercado interno ha sido limitada por la constitución de numerosos oligopolios que controlan mercados cautivos. Sin embargo, estos rasgos son más intensos en la PYMES, que carecen, en general, de recursos y posibilidades para invertir en nuevas tecnologías y productos.

Es frecuente que los propietarios de PYMES posean además intereses en otras actividades no industriales. Esta pluralidad de negocios se explicaría por la necesidad de distribuir riesgos teniendo en cuenta la profundidad de las fluctuaciones económicas y las altas tasas de inflación que crean condiciones operativas muy desfavorables para ellas.

Las pocas PYMES "progresistas" se encuentran muy concentradas en los sectores electrónico y de biotecnología y manifiestan interés por utilizar nuevas tecnologías, diseñar nuevos productos y ampliar sus mercados, para lo cual disponen de un personal altamente calificado.

Finalmente, el Informe atribuye gran importancia al efecto negativo de largo plazo de la industrialización por la vía de la sustitución de importaciones que protegió fuertemente a empresas que surtían al mercado interno. Con el correr del tiempo fue surgiendo una estructura industrial débil, demasiado diversificada, de baja productividad e incapaz de competir internacionalmente para poder exportar, que pronto enfrentaría la saturación de los cautivos mercados internos debido al relativo estancamiento de la demanda y la formación

de una creciente capacidad ociosa. Como las inversiones permanecieron estancadas en la última década el resultado ha sido la virtual ausencia de innovaciones tecnológicas que han puesto a este sector industrial en una situación de creciente rezago en el marco internacional. (Cf. Informe Okita, cit. vol. I, I).

Desde otro ángulo y en cuanto se refiere al Estado un informe oficial subraya que el mismo ha extendido y profundizado su intervención directa en la economía mediante créditos promocionales, subsidios diversos a la producción protegida; además, el Estado es gran comprador y contratista de bienes y servicios al sector privado así como un fuerte inversor en el sector público. Al agotarse rápidamente los recursos fiscales el Estado ha recurrido cada vez más al endeudamiento interno y externo y también al "impuesto" inflacionario para cubrir sus crecientes déficits presupuestarios; el relativo aislamiento externo y el funcionamiento productivo liderado y protegido por el Estado restaron dinamismo a la economía y bajaron los niveles de eficiencia de la industria, lo que se tradujo en una gran disminución del nivel de actividad y en una aceleración del proceso inflacionario. En los últimos seis años, la incertidumbre relacionada con la crisis de la deuda ha complicado en gran medida el proceso económico y las políticas económicas. (Cf. "Programa...", cit. Introducción, passim).

Para cerrar este punto no podría dejar de señalarse que los planes, programas y políticas públicas en materia económica han sido erráticos y contradictorios en los últimos decenios debido sobre todo a la convulsionada vida política del país. Desde la posguerra se han sucedido orientaciones ideológicas populistas, liberales, desarrollistas, con diversos matices, que han producido un curso de medidas que han confundido más que guiado^(*).

(*) Con un cuidadoso lenguaje el Informe Okita recomienda como de "fundamental importancia que el gobierno asegure la continuidad y la consistencia de las políticas económicas básicas que persigue", recordando que "el caso del Japón presenta la fundamental diferencia de la longevidad en el gobierno por parte del partido Demócrata Liberal... Las condiciones básicas y la historia de la administración pública son esencialmente diferentes en Argentina..." (1-42) Más de cuarente años de estabilidad política tienen consecuencias en la racionalidad de largo plazo que parece innecesario subrayar. No ha sido así por cierto en el caso argentino, ni tampoco fueron tan propicias las condiciones para la formación de un "consenso nacional" sobre el desarrollo.

Estas constataciones han estado produciendo un creciente consenso en cuanto a que está definitivamente agotado el modelo de una economía cerrada sobre sí misma, dinamizada por el gasto interno, público y privado, en un mercado en gran medida saturado y con pocas posibilidades de expansión, al menos a la escala requerida para operar con tecnología más moderna. Tal consenso se extiende a la necesidad de promover una salida exportadora y de facilitar la acumulación privada del capital asegurando su rentabilidad. Por fin, también hay fuertes coincidencias para reducir drásticamente el actual proteccionismo industrial sustitutivo de importaciones porque estimula una mayor diversidad de la oferta de bienes y servicios que la necesaria y compatible con el nivel del producto interno y su distribución. El Informe Okita ha señalado enfáticamente el significado previo de esta distorsión productiva para el eficiente funcionamiento de las plantas industriales. También ha puesto dudas sobre la pertinencia de una estrategia basada en el mercado interno para impulsar un crecimiento productivo moderno^(*).

III. En este mismo período de posguerra la sociedad argentina ha experimentado profundos cambios en su estructura social. Resulta imperativo hacer un somero resumen de las mayores transformaciones

(*) En general, se aducen algunas razones para preferir esta alternativa a otra que privilegie la recuperación de la capacidad ociosa. La primera es que la expansión del mercado interno sólo dinamizaría el potencial ahora improductivo concentrado en empresas pequeñas y medianas, también en algunas grandes empresas tradicionales, que operan con tecnologías anticuadas y obsoletas y bajos rendimientos de productividad. Otra de las justificaciones apunta hacia el relativamente reducido sector carenciado de la población cuyo potencial de consumo se concentra en bienes y servicios (alimentación, salud, educación, vestuario) que no requieren tecnologías complejas y de punta. Por lo tanto, su efecto modernizador sería limitado en este aspecto. Agréguese a esto que la redistribución de ingresos a los sectores carenciados tendría escaso impacto directo sobre los sectores prioritarios de alta tecnología que se ha decidido implementar; en cambio, ampliaría la demanda sobre sectores arcaicos de la producción. Así planteado el dilema es de hierro, pero es falso porque nada excluye la posibilidad de implementar políticas que se muevan en ambos sentidos, o sea, modernizar con innovación tecnológica y también recuperar capacidad ociosa aumentando la demanda interna. Esta oposición dilemática constituye una cabal demostración de la carga ideológica contenida en el planteo de este tema.

ocurridas. La población ha crecido moderadamente duplicándose en el último medio siglo, se ha urbanizado hasta un grado comparable con las sociedades de los países centrales y ciertamente más que la casi totalidad de los países de la región. Su perfil ocupacional es asimismo moderno predominando el terciario por sobre la ocupación industrial y agrícola. Esta última disminuyó en términos absolutos mientras que la fuerza de trabajo industrial se mantiene constante desde 1960. Las clases medias se han expandido tanto que en 1980 superaban el 40% de la población económicamente activa, colocándose cerca de los trabajadores manuales, asalariados y autónomos, que representaban un 55% de la misma. Mientras este estrato obrero ha estado disminuyendo los sectores medios han avanzado, sobre todo debido a los nuevos organismos burocráticos del sector público y también del privado. Se observa un fenómeno general de asalarización de la fuerza de trabajo que coexiste con un proceso similar de ampliación del cuentapropismo y de las microempresas, que en conjunto comprenden más de una cuarta parte de la población ocupada. En cuanto a la categoría empresarial (5 o más personal ocupado) sus miembros han disminuido en una proporción tal que representan poco más del uno por ciento del total ocupado, lo que significa que en términos relativos han descendido a menos de la mitad de su participación dos decenios atrás. Es bien posible que esto se explique por el aumento de la escala de las unidades productivas y consiguientemente por la concentración de la economía urbana^(*).

Echando una mirada sociológica a este proceso se observa, primero, que a la disminución relativa de la clase obrera industrial se agrega un fenómeno de dispersión estructural mayor, en tipos de ocupación y actividades, que modifica los fundamentos de su autoconciencia e identidad social. Si se atiende además al creciente cuentapropismo y a la economía informal e ilegal que lo distingue, el conjunto de los sectores populares presenta una fisonomía considerablemente diferente de aquella que podía observarse en los

(*) Cf. S. Torrado, Estructura social de la Argentina: 1945-1983, versión manuscrita de una conferencia pronunciada en julio de 1988 con datos correspondientes a un trabajo en preparación; H. Palomino, Cambios ocupacionales y sociales en Argentina: 1947-1985, Buenos Aires, CISEA, 1987.

primeros años de la posguerra. También los sectores medios forman un universo muy heterogéneo en sus actividades y fuentes de ingreso, niveles de bienestar y experiencias sociales. Una segunda y última observación se refiere a que muchas de estas nuevas ocupaciones son discontinuas y generan ingresos bajos e inestables. Es lo que se conoce como "precarización". Esto sirve para introducir el problema de la pobreza.

La cuestión de la pobreza y su evolución en la sociedad argentina suscita algunas dificultades cuando se la somete a observación desde una u otra de las perspectivas metodológicas con que corrientemente se la estima. La llamada "línea de la pobreza" se sustenta en una relación entre el nivel de ingresos del hogar y el costo de una canasta de alimentos, mientras que la de las "necesidades básicas" pone su atención en la privación de algún servicio considerado esencial para el grupo de convivencia. Según la primera modalidad de estimación la pobreza aumentó considerablemente entre 1974 y 1983, lo que correspondería a la evidente caída de los salarios reales y de la participación de los sectores populares en el ingreso en tal período. El resultado es inverso si se toman en cuenta las necesidades básicas cuya cobertura habría mejorado. Para reducir esta contrastante disparidad se construyó un índice combinando ambas metodologías, comprobándose que hubo un efectivo crecimiento de los hogares considerados pobres, que en 1974 representaron un 1,8% del total de hogares del país mientras que en 1983 la proporción ascendió a un 6,8%. El porcentaje de hogares bajo la línea de la pobreza es muy inferior a los niveles registrados en los mayores países de América Latina y asimismo para el promedio de la región^(*). En este sentido se podría concluir que el problema de la pobreza no alcanza una envergadura tal que posea un peso similar al observado en otros países. Una prueba de esto sería el hecho de que la Argentina está recibiendo inmigrantes pobres de todos los países limítrofes. Sin embargo, no se podría omitir de esta conclusión que muchas evidencias complementarias parecerían confirmar el mayor deterioro observado en

(*) L. Beccaria, Sobre la pobreza en la Argentina, Buenos Aires, INDEC, 1986 (mimeo).

años recientes, ni tampoco restarle importancia como problema.

Otros indicadores sociales revelan tendencias parecidas. La educación presenta una ampliación de la cobertura en todos sus niveles, particularmente más acentuada en la formación secundaria y universitaria, con elevadas tasas de repitencia en el primer ciclo y deserción en los demás. Asimismo, se observa un proceso de jerarquización y diferenciación educativa debido sobre todo a la privatización elitista de muchos establecimientos que ofrecen mejores alternativas sólo accesibles para los sectores de altos ingresos. Por el otro lado, según estimaciones oficiales los analfabetos puros y funcionales representaban hacia 1980 cerca de un tercio de la población en edad de trabajar, o sea un poco más de 6 millones de personas.

Para concluir este apretado perfil social cabe mencionar que no hay datos recientes sobre la distribución del ingreso aunque hacia 1970 su concentración era menor que en los mayores países de la región y mayor que en los países de la OCDE. Una cantidad de indicadores indirectos permiten presumir que no obstante el estancamiento económico del último decenio la concentración cupular del ingreso se ha elevado considerablemente en desmedro de la parte media e inferior de la distribución, compuesta principalmente por asalariados, trabajadores autónomos y microempresarios. Los trabajadores del sector público incluyendo a los docentes, alrededor de un quinto de la fuerza de trabajo, y los jubilados y pensionados, un contingente también muy numeroso, son los más castigados por este negativo proceso redistributivo y, sobre todo, por los vaivenes de la crónica y creciente tendencia inflacionaria que provoca retrasos en los ajustes de sus ingresos cuando no pérdidas relativas y retrocesos duraderos.

IV. Lo que se desprende de los estudios económicos examinados es el perfil de una economía que ha padecido un estancamiento endémico, que es anticuada e ineficiente, cuyo sector privado ha vegetado ligado prebendariamente al estado y se ha beneficiado con las oportunidades económicas que éste le ha brindado al reservar el mercado interior y

al prodigarle generosos créditos y subsidios directos o indirectos así como el privilegio de su poder de compra que constituye una porción muy importante, la mayor sin duda, de la demanda doméstica.

Esta quietud sin embargo es más aparente que efectiva. Los indicadores macroeconómicos corrientes que miden el desempeño global de la economía en el tiempo no reflejan bien los tormentosos procesos que agitan las entrañas del proceso de desarrollo argentino. Con esto no se alude tanto a las periódicas recesiones y fases expansivas características del funcionamiento de una economía capitalista, como a una multitud de fluctuaciones, imbalances, distorsiones que parecen ser más específicamente típicos de la economía de este país y que corresponderían al peculiar modus operandi de sus relaciones de poder.

Comencemos mencionando brevemente tales alteraciones convulsivas de la economía nacional. En primer lugar, sus niveles de actividad y desarrollo dependen en buena parte de factores aleatorios, tales como los precios y demanda de sus principales productos primarios de exportación, que determinan sus ingresos externos, pero que a su vez dependen de condiciones climáticas propicias en el país y en el extranjero. Segundo, la estructura de sus precios relativos, que incluye todos los imaginables, varía abruptamente en pocos meses registrándose reacomodaciones posteriores que nunca conducen a un retorno pleno a un patrón "normal" de estructuración. Por cierto que estas disparidades se acentúan en los momentos de aceleración inflacionaria, pero no parece que sea meramente la inflación la que explique la naturaleza e intensidad de estos movimientos. Por supuesto que no carecen de sentido, pero tampoco son totalmente explicables apelando al arsenal de recursos del análisis económico porque trascienden el marco en que éste opera. Hay incuestionables factores de orden social y político que también contribuyen a esta perenne dinámica de estructuración y desestructuración de los precios, salarios, tarifas, tipos de cambio, tasas de interés, etc. Tercero, cuando se observa en perspectiva histórica el proceso inflacionario, que ya ha cumplido unas buenas cuatro décadas, se advierte que la tendencia general ascendente que muestra desde los años '70 se caracteriza por fuertes oscilaciones entre

un año y otro y, también, entre la tasa de inflación de un mes y la del que lo sigue, o lo precedió. Estos movimientos no sólo influyen poderosamente sobre la estructura de precios indicada en el punto anterior, sino también sobre la racionalidad de todo el sistema económico, social y político, y sobre las actitudes y expectativas de los agentes económicos y de los sujetos políticos y sociales. Por último, señalemos que los mecanismos de posible estabilización de estas complejas variables no están plenamente representados por las regulaciones políticas y administrativas del Estado ni por el funcionamiento de los mercados. Tampoco son todos ellos visibles, transparentes; algunos dependen de diversas instancias de negociación, otros a una intrincada urdimbre de relaciones de poder que son tanto políticas como económicas, en el más amplio sentido. De estos juegos, para algunos azarosos para otros menos, depende la asignación de los principales recursos, la distribución del ingreso y los grados de bienestar disponibles en la sociedad, así como sus relaciones de poder. En suma, que la fluctuante espiral inflacionaria exacerba la pugna distributiva inherente a una economía capitalista transformándola en la forma principal que adquieren los conflictos de apropiación y distribución que atraviesan la sociedad.

Conforme a una reciente interpretación sostenida por evidencias argumentales y empíricas plausibles la "clase dominante" argentina ha lucrado más de una manera especulativa que productiva. Las fuertes variaciones de precios relativos, que han sido particularmente intensas desde la formación de la Argentina moderna en el siglo pasado, producen importantes traslaciones de ingresos de un sector a otro. Sus integrantes primero pasaron de la producción ganadera a la agrícola y viceversa, y luego lo hicieron incorporando a sus actividades el comercio exterior y las finanzas. En una economía que se fue cerrando desde la Gran Depresión, estas rendidoras movidas sectoriales se fueron ampliando con motivo de la industrialización. "La astucia y el control del mercado ofrecían una base más sólida para la riqueza que el proceso de inversión productiva y de innovación tecnológica". "Por ello, la fuerza relativa de cada sector, la capacidad de acceso y presión sobre el poder público, la movilización social y política, se fueron

convirtiendo en factores más importantes que el mercado y la propia producción para la apropiación de ingresos". La crónica inflación que ha padecido el país desde la posguerra acentuaría las vetas lucrativas de este proceso de estructuración y desestructuración de las relaciones de precios y consiguientes traslaciones de ingresos, cuya consecuencia mayor sería el bloqueo progresivo del desarrollo económico. De esta peculiar y perversa conexión económica se deriva una determinada forma de estructuración del poder social y político.

Esta modalidad operativa de los grandes grupos económicos se manifestó en la política como un factor de inestabilidad de los gobiernos civiles y militares y también de la frágil conformación del aparato estatal en cuanto al cumplimiento de sus funciones reguladoras del orden social y económico. El prolongado período de inestabilidad y ruptura democrática de más de medio siglo se explicaría por esta vinculación sui generis de la clase dominante con el poder del Estado (*).

V. La crisis que enfrenta la sociedad argentina en estos momentos es multifacética, se la encuentra en cada sector que es sometido a examen riguroso. Ciertamente, la ominosa gravitación del endeudamiento externo ha precipitado su actual climax, como está ocurriendo en tantos otros países latinoamericanos que no logran reponer las cosas en su quicio. Sin embargo, se está tornando cada vez más claro para la opinión pública y también para la clase política que los procesos profundos que confluyen hacia la crisis son más antiguos, bien anteriores por cierto a 1981 cuando abruptamente emergió la cuestión del financiamiento externo. Para decirlo en términos cepalinos, se trata de una crisis estructural de la economía y de la sociedad que se proyecta en una dimensión histórica. La crisis en cuestión es la de un estilo de desarrollo y de su modelo de acumulación y crecimiento, cuyo dinamismo e impulso se han agotado y que ha entrado en contradicción consigo mismo generando un

(*) Jorge F. Sábato, La clase dominante en la Argentina moderna, Buenos Aires, CISEA, Grupo Editor Latinoamericano, 1988. Particularmente pertinente es el trabajo en colaboración con Jorge Schvarzer, "Funcionamiento de la economía y poder político en la Argentina: trabas para la democracia", págs. 243 y sigtes.

estado de parálisis conflictiva.

Este colapso de las potencialidades históricas del actual estilo de desarrollo presenta rasgos irreversibles; es decir, que la salida del marasmo no se encontrará en una mera recuperación del pasado como si fuese el retorno a una edad de oro. Hay una generalizada conciencia de que no se sale de esta crisis con esfuerzos agregativos, con "más de lo mismo", sino con una profunda transformación de las bases estructurales y modos de operación de la economía y la sociedad^(*).

Tales coincidencias en cuanto al cuerpo central del diagnóstico económico apuntan hacia un modelo de industrialización y desarrollo apoyado en un Estado prebendario y en una estructura oligopólica del mercado interno fuertemente protegido por barreras diversas. Las líneas generales de esta estrategia pueden hallarse en las cautelosas palabras del Informe Okita, en diversos documentos oficiales y en trabajos académicos e informes de organismos internacionales. Palabras más, palabras menos hay convicción en cuanto a que ni el Estado ni el sector privado han estado cumpliendo a satisfacción las funciones necesarias para dinamizar y modernizar la economía capitalista de una sociedad relativamente desestructurada y bajo un régimen democrático de gobierno que trata de arraigarse en el curso de una difícil transición democrática. La crisis se concentra en un Estado administrativamente ineficiente, que es el pivote de una economía mixta en que conviven un sector de empresas públicas que operan en una situación de rezago y burocratización considerable y un sector privado que en general no es más eficiente y moderno y que ha crecido en las últimas décadas bajo el alero de un aparato estatal que lo ha nutrido más allá de sus posibilidades económicas y a costa del conjunto de la sociedad. La última dictadura militar, también algunas anteriores, contribuyeron decisivamente al fortalecimiento de grandes grupos económicos que son

(*) Dejo por ahora de lado la política argentina porque creo ya se está haciendo una revolución copernicana al afirmar la democracia y sobre todo el gobierno civil. Ceteris paribus, en 1989 un presidente constitucional traspasará el mando a otro civil electo legítimamente por el pueblo. Desde 1928 será la primera vez que ocurrirá tal acontecimiento, que es rutina en las mayores democracias.

proveedores de bienes y servicios y contratistas de importantes emprendimientos del Estado. Patrimonialista, benefactor subdesarrollado, hipertrofiado, totalitario, el Estado nacional ha recibido toda clase de apodos peyorativos que son parte de la ofensiva neoconservadora y que aquí además están dirigidos a descalificar la política como forma de acción colectiva. No siempre sin embargo la crítica se manifiesta consistente (*).

VI. Este cuadro que pretende reflejar el presente estado de la sociedad argentina quedaría incompleto si no se hiciese una breve referencia a otros fenómenos que condicionan las relaciones sociales que se producen en su interior. En los últimos años ha ido ganando aceptación en la opinión pública la idea de la Argentina corporativa, esto es, de un cuerpo social que es regido no sólo por el Estado y por las relaciones de mercado, que coexisten con un poder social corporativo que propone, impone, mediatiza, veta importantes decisiones que naturalmente corresponderían a la esfera del aparato estatal o al marco del mercado. Sin excluir a uno u otro, este poder ha ganado espacio propio alterando las modalidades de funcionamiento del sistema político, particularmente de los órganos representativos de la ciudadanía, o sea de los partidos y parlamentos, no menos que las relaciones de mercado en una economía altamente oligopolizada.

El fenómeno institucional de la constitución de una red de organizaciones corporativas se remonta a la primera presidencia de Perón cuando de acuerdo con su ideología de la "comunidad organizada" trató de encuadrar a todas las categorías sociales de mayor entidad: trabajadores, empresarios, estudiantes, profesionales, en el marco del Estado, lo que no llegó a concretar salvo en algunas provincias cuyas

(*) En estos momentos (octubre de 1988) se ha comenzado a aplicar una amplia rebaja arancelaria a las importaciones que el gobierno ha tenido que negociar por largo tiempo con las corporaciones empresarias correspondientes. Este proceso negociador ha sido enconado tanto que los productores afectados no han podido evitar la contradicción de tener que impetrar el mantenimiento de la protección estatal a niveles relativamente elevados para proteger sus productos contra el caso único

nuevas constituciones incluyeron el esquema corporativo^(*).

Estas organizaciones burocráticas y oligarquizadas cuyas dirigencias corporativas tienden a ganar autonomía decisional respecto de sus bases y a perpetuarse en las posiciones de dirección, ha transformado las formas de hacer política y las condiciones de gestión y negociación de intereses sociales sectoriales porque han introducido un nuevo elemento de diferenciación y segmentación estructural que aglutina o excluye a importantes contingentes de la población nacional configurando nuevas relaciones de poder. El sector corporatizado es vasto, comprende y representa a los asalariados, particularmente a los que tienen trabajos regulares, y a una variada gama de empresas pequeñas y medianas, además de algunos de los más grandes conglomerados. Por fuera de este complejo y dispar sector de corporaciones sindicales y empresariales, se encuentran otros dos segmentos. Hacia arriba, uno formado por los más grandes grupos económicos y empresas multinacionales que principalmente actúan por cuenta propia sin apelar más circunstancialmente a las federaciones patronales respectivas. Hacia abajo, el segmento más pobre y desprotegido tiene características residuales y está formado por todos aquellos que carecen de aparatos corporativos protectores y eficaces: los trabajadores no asalariados, cuentapropistas, precaristas, jubilados, que sin embargo constituyen un contingente nada desdeñable políticamente, suman más de un cuarto del electorado nacional pero carecen de una identidad y acción colectiva apta para negociar sus intereses sociales y defenderse de los mecanismos de exclusión que operan desde la cima y también desde el sector corporatizado que tiende a diferenciarse de ellos^(**).

(*) En trabajos anteriores hemos dedicado alguna atención a esta cuestión. Entre otros: J. Graciarena, "Sobre la calidad de la participación y democratización argentina", Buenos Aires, Revista Plural, nro. 3, 1985; "La crisis del estado periférico en América Latina", en C.A. Aguilar y otros, Escenarios políticos y sociales del desarrollo latinoamericano, Buenos Aires, EUDEBA, 1986; y en otros ensayos más recientes aún no publicados.

(**) Quizá uno de los hechos más elocuentes para abonar lo dicho es el empeño de los sindicatos para aislar sus obras sociales (más equipadas y con mejores servicios), que son semipúblicas por su constitución y financiamiento, de los servicios nacionales de salud (abiertos a todos los necesitados) que el gobierno pretende mejorar utilizando

Para que una democracia sea "viable", para que el gobierno disponga de suficiente capacidad de gobernar al conjunto de la sociedad, es necesario tomar en consideración los mayores focos de decisión que coexisten en su seno. Al respecto, se ha señalado que la sociedad argentina se ha segmentado en varios centros de poder convirtiéndose en una estructura "policéntrica" (J. García Pelayo) con muy diversas cuotas de poder disponible para cada una de sus unidades. En los regateos para la asignación de recursos e ingresos las diversas disponibilidades de poder se traducen en las respectivas cuotas de ingreso. Como el poder está tanto o más concentrado que el ingreso lo más probable es que uno y otro mantengan cierto paralelismo. En breve, que en esta hipótesis habrá como hasta ahora, quizá más, un sector de marginados del núcleo expansivo de la economía, cuya situación objetiva no mejorará y que acaso tampoco pueda serlo por algún tiempo en una "economía de sacrificios" regida por la lógica capitalista (*).

VII. Pensando el futuro hasta fin de siglo en términos de posibilidad, esto es, excluyendo la improbable alternativa de profundas y rápidas transformaciones revolucionarias del sistema capitalista vigente en este país, cualquier reflexión sobre los márgenes de cambio

(*) En estos años de la transición democrática argentina la realidad de los hechos ha mostrado más de una vez que hay más poder real en el polo corporativo que en el político, o sea en los centros de poder organizado de la sociedad que en el Estado democrático. De ahí se derivan las reservas respecto de su efectiva capacidad para redistribuir ingresos e imponer políticamente más equidad en favor de los que se hallan ahora total o parcialmente marginados, que probablemente asistan como "convitados de piedra" a la mesa de las concertaciones sociales entre los aparatos corporativos empresariales y sindicales. La defensa del poder adquisitivo de los salarios de trabajadores representados por poderosos sindicatos está mostrándose efectiva en las comisiones paritarias integradas por los representantes patronales y laborales de cada sector porque están logrando que los incrementos salariales sigan más o menos sin retrasos prolongados la marcha ascendente de los precios. Estas negociaciones son facilitadas cuando los salarios pesan poco en los costos de producción. No pasa lo mismo en cambio con el sector público que no tiene paritarias y cuyos salarios dependen de un Estado que pasa por una severa crisis fiscal y que para ajustarlos está forzado a acudir con frecuencia al recurso inflacionario. Peor aún es la situación de otros ingresos populares que carecen de defensas eficaces y que por

que puedan avizorarse deberían tomar en consideración las mayores constantes que establecerán sus límites previsibles. Brevemente, hipoteticemos la continuidad de la transición democrática y la consolidación del presente régimen político. A partir de ahí recordemos la existencia de los poderes corporativos, empresariales y laborales, que ya han sido mencionados y cuya gravitación sobre los centros de decisión del Estado, los medios culturales de masas y los procesos políticos no pueden ser echados por la borda. Recordemos igualmente que los partidos y la cultura política argentina poseen antiguas raíces históricas que han sido revalorizadas en el proceso de transición y que, ahora mismo, están siendo utilizadas como un vigoroso recurso de identidad política. En este aspecto particularmente, la sociedad vive un estado de gran ambigüedad en que se contraponen, por un lado, la demanda de cambios sociales para superar la crisis y las mayores desigualdades y, por el otro, la pretensión de continuar recibiendo la protección de las diversas modalidades promocionales y asistencialistas del Estado que han constituido un sistema encapsulado, en gran parte aislado, que contiene un archipiélago de situaciones de privilegio capitalista. Por fin, una constante que pesará como un lastre durante años es la deuda externa por las gabelas y dependencias que trae consigo. Sus irradiaciones son concretas, pero al mismo tiempo tan difusas que penetran a través de la urdimbre social condicionando el estado de ánimo de la población cuya frustración y desencanto en gran parte le son atribuidos.

En este contexto, al que cabría agregar la presencia tutelar de las fuerzas armadas, conviven las propuestas de los principales partidos políticos que compiten en la arena electoral. Algunas corresponden a versiones modernizadas de modelos de acumulación y desarrollo que fueron experimentados en distintos momentos del pasado. Si se confina la referencia a las propuestas de los partidos con chance de ser gobierno desde 1989, el campo ideológico que cubren aparece situado al centro con un desplazamiento hacia la derecha liberal conservadora.

Acaso la ambigüedad por ahora más evidente se encuentre en el

homogeneizar su campo ideológico. Su apelación a las masas como siempre se condensa en una propuesta neopopulista con frecuente invocación a las ideas de sus personajes fundacionales. La peculiar modalidad de esta convocatoria posee un impacto de efectiva atracción sobre los sectores que forman su histórico caudal electoral. Sin embargo, en el poco tiempo de campaña política transcurrido ya se ha puesto en evidencia que ha morigerado cierto tremendismo inicial que diseminó un estado de alarma dentro y fuera del país. Aunque parece que ya no habrá ni moratoria unilateral de la deuda ni un aumento generalizado de los salarios ("salariazó") acompañado con medidas de contención y control de precios, todavía no es posible conocer su real programa económico y social. Los equipos de especialistas que preparan sus propuestas difieren en cuanto al sentido de las medidas que aplicarían en caso de su eventual gobierno, oscilando sin embargo entre un retornismo populista y un cauto liberalismo progresista. La primera alternativa es promovida por asesores del sindicalismo mientras que la segunda goza del beneplácito del Establishment empresario peronista. En realidad, estas diferencias tenderán a diluirse con el correr de los meses de la campaña electoral. Es posible, por las razones que luego se darán, que la última línea tienda a prevalecer sobre todo como política de gobierno y no de apelación de masas. Los márgenes existentes son muy estrechos y las políticas de los poderes corporativos terminarán imponiéndose como ya ocurriera en el primer año del actual gobierno radical. Sin embargo, en cualquier hipótesis contará con un generalizado apoyo crítico del aparato sindical.

La propuesta radical consiste principalmente en seguir con el programa actual, con algunas variantes que signifiquen un leve desplazamiento hacia políticas de mayor apertura y liberación de mercados. Acaso también esto suponga una menor disposición para elevar el gasto público social e implementar medidas redistributivas del ingreso que incidan negativamente en el modelo de acumulación y desarrollo que está siendo puesto en práctica. Como lo ha estado haciendo el actual gobierno, con poco y esporádico éxito, se persistirá en alcanzar acuerdos sociales con empresarios y sindicatos para

con el propósito de relanzar el crecimiento, elevar la productividad, contener la inflación y reducir los antagonismos distributivos. Si lo que se promete es "una economía de sensatez con grandes sacrificios", declara su candidato, no parece arriesgado aventurar que será difícil un arreglo social con las grandes corporaciones sindicales. Porque son profesadamente "la columna vertebral" del peronismo político.

La propuesta de la coalición derechista liberal contiene el recetario clásico de esta orientación que insiste particularmente en la apertura completa de la economía, la libertad de mercado y la reducción de las funciones económicas y sociales del aparato estatal. Un Estado "mínimo" y "modesto" es su ideal desde el punto de vista del funcionamiento de la economía, no así en lo que se refiere a sus responsabilidades en materia de seguridad nacional y orden social en que sus preferencias se manifiestan por un Estado "fuerte" con unas vigilantes y activas fuerzas armadas.

Las propuestas de las diferentes y activas fracciones de la izquierda, desde el comunismo oficial y otras variantes neomarxistas hasta varias formas de nacionalismo radicalizado, ahora unidas en una fórmula común, reciben muy escasa acogida en la población y tienen ciertamente poco seguimiento obrero y sindical. En general, se encuentran en un retroceso acentuado que es particularmente evidente en su principal bastión y escenario político, que son las grandes universidades públicas, donde en las últimas elecciones estudiantiles sus agrupaciones se han reducido. Por contraste, se observa un avance sin precedentes de la derecha en un medio que casi sin excepciones le fue adverso en el pasado.

Este es un dato que no debería ser exagerado pero tampoco omitido cuando se evalúan las tendencias no sólo políticas sino también sociales y culturales de los sectores medios de donde proceden la gran mayoría de los estudiantes. Piénsese que la matriculación universitaria supera una cuarta parte de los jóvenes que han accedido a la ciudadanía y que el espacio universitario es el mayor lugar de interacción social y política de la juventud argentina.

liberales, ni las izquierdas radicalizadas, nacionalistas en materia económica, representan corrientes importantes de la opinión política porque no atraen contingentes significativos del electorado. Sus chances de triunfo son por lo tanto desestimables. No obstante el esfuerzo que unas y otras realizan para llegar con sus ideas a la población, particularmente las derechas que disponen de los mayores medios de comunicación social que utilizan para convencer y convocar, se tiene la impresión que esta impenetrabilidad social a los planteos alejados del centro ideológico trasuntan un estable consenso básico, aunque sea pasivo y fatalista, que acaso por disgusto o indiferencia prefiere evitar los desvíos para sumarse a la corriente principal del presente curso histórico, que está bien reflejado por las dos fuerzas políticas mayoritarias. No es por azar que ambas hayan acumulado en las tres elecciones generales realizadas desde 1983 alrededor de nueve de cada diez votantes. No cabe duda que en esto hay una persistente disposición conservadora porque una y otra fuerza ofrecen la continuidad del statu quo, o sea de un orden democrático aún riesgoso cuya conquista fue lograda mediante cruentos sacrificios, y de una fórmula económica que probablemente no diferiría sustancialmente.

Puede suponerse que los problemas sociales relativos a la equidad distributiva carecen de relevancia efectiva en cuanto se refiere a la construcción racional del futuro. Si bien en el actual debate político hay constantes alusiones a temas sociales muy concretos, no puede decirse lo mismo del conjunto de las medidas y políticas que se recomiendan para orientar el funcionamiento y desarrollo de la economía nacional. Del mismo modo y como si fuese una regla consuetudinaria, en el más reciente programa de recuperación económica, ya citado, la cuestión social ha sido relegada al último punto del documento y está contenida en un acápite titulado "Sectores sociales". Por lo tanto ha recibido una colocación tan residual como la importancia que tiene en las prioridades de la estrategia de su desarrollo ahí explicitado. Por cierto que no obstante la buena disposición que en general trasunta el documento, los mayores problemas populares (empleo, ingreso, consumo, servicios sociales) no constituyen el epicentro de la estrategia de

que no haya una referencia explícita y orgánica a la cuestión del empleo en un país donde el cuentapropismo, la precarización y el subempleo han crecido sostenidamente en años recientes. Sin embargo, la deteriorada situación presente tiene un reconocimiento expreso aunque se señale también que se han producido algunas leves atenuaciones. Sin embargo, pocos resultados concretos podrán esperarse si de comienzo no se indica qué y cuántos recursos públicos o de otro origen se aplicarán para redistribuir ingresos, asegurar empleo productivo y mejorar la provisión y calidad de los servicios sociales básicos. La disposición privatizadora es aquí también manifiesta^(*).

VIII. El modelo de desarrollo que suscita este consenso subyacente, probablemente no diferirá demasiado de las políticas de "ajuste positivo" puestas en práctica por el actual gobierno. Lo que él sea contribuirá a definir con trazos gruesos el contorno del futuro próximo. Y en ese marco habrá también que estimar los previsibles progresos hacia un orden social más equitativo. No se nos escapa que esto tendrá que ser un ejercicio de fantasía porque resulta obvio que el futuro está preñado de contingencias y que por lo tanto no puede ser demasiado concreto y preciso lo que se sugiera como posibilidad. Esta amplitud e indeterminación del porvenir es una tentación para el pensamiento voluntarista amigo de la producción fácil y atractiva, que hasta donde sea posible trataremos de evitar.

(*) Desde la segunda mitad de los años '70 la situación social se ha estado deteriorando en gran parte por la declinación de los recursos fiscales dedicados a la atención del gasto público en educación, salud y vivienda. Entre 1976-81 el mismo fue inferior en un 15% en términos reales que el registrado en 1973-75, no obstante que en aquel mismo lapso el gasto público total se elevó en 17% principalmente en defensa y seguridad. Una gran parte del gasto público social beneficia a sectores medios. El deterioro de los servicios que benefician a los grupos de menores recursos -educación primaria, hospitales públicos, atención preventiva de la salud, programas para mejorar las villas de emergencia- ha sido particularmente grave. Luego de subrayar la importancia de racionalizar el gasto social, el documento dice textualmente: "no sería conveniente elevar ahora la participación de los presupuestos de servicios sociales en el presupuesto general a menos que los mayores recursos se vinculen a sólidos programas de reforma". Los recursos adicionales que se gasten en estos servicios deberían provenir de los usuarios. Una gran parte de los servicios sociales públicos benefician

Para poder llegar a una hipotética conclusión se procederá del siguiente modo: primero, se hará una referencia a la previsible evolución de la economía regional en lo que parezca más directamente relacionado con la presente situación argentina. Luego, seguirá una estimación más política de la posibilidad concreta del modo propuesto, que será evaluado en cuanto pueda reducir las desigualdades y elevar los niveles de bienestar de las mayorías deprivadas.

La CEPAL ha elaborado un escenario de "perspectivas para el período 1988-1992" que servirá de punto de partida^(*). El capítulo correspondiente (II) comienza así: "A primera vista, los mismos factores externos que impidieran el crecimiento sostenido durante la mayor parte de la presente década perdurarán e incluso podrían agravarse en lo que resta de los años ochenta y más adelante". A continuación el documento examina los mayores constreñimientos del desarrollo para destacar que las transferencias de recursos impuestas por el endeudamiento externo constituyeron "la restricción dominante a la cual se subordinaron las metas del desarrollo" (p. 10). Más adelante subraya que si bien "el servicio de la deuda externa es condición indispensable para rescatar la capacidad de crecer, de ninguna manera constituye condición suficiente". En efecto, ella es una "restricción mayúscula", pero no exclusiva para lograr "metas de crecimiento, estabilidad de precios y satisfacción de las necesidades básicas de la población" (p. 11). Al examinar los resultados del ejercicio que entre varios países incluye a la Argentina, el documento reza así: "...en términos del ingreso per cápita, el panorama es desalentador. En cualquiera de los escenarios de los dieciocho países considerados, en 1992 doce tendrían un producto per cápita inferior al de 1980, uno alcanzaría ese nivel y sólo cinco lo superarían. Los dos países que en 1986 habían sobrepasado el producto per cápita de 1980 serían los únicos que en 1992 tendrían niveles claramente superiores, aunque muy modestos para un período de doce años" (p. 18). En cuanto al empleo no se esperan mayores cambios sino más bien una repetición de las condiciones ocupacionales de los años

(*) CEPAL, "Perspectivas al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe, 1988-1992".

recientes: terciarización acentuada de la mano de obra redundante que no consiga ocupación en el sector más dinámico de la industria, la que creará pocos e insuficientes puestos de trabajo. La economía informal los acogerá como ha venido ocurriendo y con ello se empeorará la productividad y la distribución del ingreso. Para redondear esta parte se señala: "Los resultados del escenario de distensión parcial de los obstáculos externos ponen de manifiesto que la actual modalidad de funcionamiento de la economía imponer obstáculos de gran envergadura al crecimiento y hace prever un agravamiento de la situación económica" (p. 24, subrayado agregado).

En este contexto "la búsqueda de una mayor equidad" está planteada más como un imperativo ético que como una posibilidad efectiva sobre todo bajo condiciones recesivas e inflacionarias". La ampliación de la capacidad de gobernar del Estado y el sustento político necesario para imponer la reestructuración del gasto interno, público y privado, en favor de los grupos más necesitados parece no corresponder a las presentes correlaciones de fuerzas sociales y políticas argentinas. Más abajo retornaremos sobre este punto. Sin embargo, no quisiera adelantar camino sin anotar que cualquier recuperación futura, en las actuales condiciones del desarrollo capitalista, exigirá aún más sacrificios a los grupos afectados por la profunda crisis del presente. Me disgusta esta alternativa, pero la considero políticamente más probable que la receta de "redistribución con crecimiento" que se sugería en los años setenta y que continúa siendo un objetivo humanamente valioso y todavía con predicamento.

Para cerrar esta prospección apuntaría que ella se ajusta a lo que resulta razonable prever para los años que restan de este siglo, particularmente en lo que se refiere al caso argentino, esto es, al funcionamiento de su economía y a sus efectos sobre el empleo y la distribución del ingreso. Cualquier cambio de sentido tendrá que ser introducido por vía política y en las relaciones de poder corporativo e internacional. Ya se ha mencionado que la mera modificación de la situación de agobio que producen los servicios y secuencias impositivas

las inequidades sociales que se han agravado considerablemente en la corriente década. La configuración de la estructura de clases y de las relaciones corporativas de poder poseen un efecto condicionante de tal magnitud, que no se subsume en la cuestión del endeudamiento externo aunque sus efectos incidan sobre ella.

IX. En la medida que se amplía y profundiza el presunto consenso implícito respecto de las bondades de una economía dinámicamente orientada hacia la exportación de manufacturados complejos como solución modernizadora para la presente crisis económica, se suscitan algunas cuestiones relacionadas con este esquema que pueden tener particular importancia para un desarrollo equitativo. El futuro que se perfila se halla en parte contenido en las formas del presente y también del pasado, de donde se pueden deducir algunas lecciones útiles para un ejercicio conjetural que anticipe su posible curso.

Entonces, comencemos ilustrando este punto relativo a la relación entre crecimiento capitalista y desarrollo equitativo con la experiencia de los países europeos que en la posguerra debieron afrontar una difícil situación social. En ellos la creciente equidad social fue un producto combinado de varios factores. Uno fue el Estado benefactor keynesiano que había adquirido gran predicamento por esos años. Luego hubo una gran presión política de masas con fuertes partidos de izquierda. Por fin, el Plan Marshall prodigó fondos para recuperar el crecimiento y contener la revolución social. Desde los años cincuenta el gasto público social creció acentuadamente y sin discontinuidad cualquiera fuese el partido gobernante. Había un amplio consenso político apoyado por los Estados Unidos para proporcionar una respuesta positiva a las demandas sociales. La reforma social, que fue realizada por el Estado y como una responsabilidad pública, sólo llegó a completarse con la prosperidad unos veinte años después, ampliando considerablemente las bases del consenso institucional. Así fueron surgiendo democracias progresistas en la sociedad capitalista, resultado de transformaciones sucesivas hasta alcanzar un estado de plena participación política. Este proceso de pacífica ampliación democrática se logró al mismo tiempo que la

prosperidad económica y el bienestar social, con altos niveles de participación, ingreso y consumo.

Esta bonanza a la escala en que se situó hizo posible resolver una contradicción que en estas tierras es insalvable sin quebrar el statu quo, esto es, la de otorgar un considerable bienestar para las masas sin reducir sustancialmente los diferenciales de ingreso personal y las relaciones corporativas de poder. La expansión económica sostenida permitió la simultaneidad de ambos movimientos bajo condiciones de creciente conformismo social y político. En estas circunstancias, la cuestión de la distribución del ingreso y del bienestar material fue siendo desplazada fuera del escenario por nuevas preocupaciones sociales.

En América Latina, en cambio, la alimentación, la educación y la salud ocupan el foco de la atención de las masas tanto más que el crecimiento de la producción aunque se sabe bien que en una economía estancada no habrá solución alguna para la pobreza. Por lo demás, los escenarios económicos posibles anticipan pobres desempeños de sus economías en el corto y medio plazo, y en cualquier caso con escaso impacto sobre la situación social. De modo que cabe esperar reacomodaciones estructurales entre los sectores productivos y los estratos de perceptores de ingresos que pondrán en juego todos sus recursos de poder para mejorar o preservar sus posiciones relativas^(*).

La pugna distributiva tiene en principio pocas posibilidades de atenuarse en una economía periférica con el grado de desarrollo de la nuestra. Con un ingreso per cápita apenas superior a los dos mil dólares, desigualmente distribuidos por añadidura, es mucho más improbable su atenuación que en los países centrales donde el ingreso es seis o siete veces mayor. En efecto, el inconformismo social tiene más

(*) Una referencia liberal frecuente imputa a la estructura distributiva de la economía argentina una relación causal negativa para la vitalidad de su desarrollo capitalista. Según esta interpretación habría demasiado poca desigualdad para fortalecer la acumulación privada de capital y conformar una clase media más pequeña pero con mucho mayor poder de consumo. Algunos gobiernos militares del pasado reciente o ideólogos de la derecha liberal están persuadidos de la necesidad de concentrar ingresos en los estratos altos, digamos el tercio superior de la distribución, para así perfilar una

que ver con la cuota del ingreso en términos absolutos y su poder adquisitivo que con la porción relativa que reciben los sectores contestatarios de la distribución existente. Por lo tanto, bien puede suponerse que no se atenuará la pugna distributiva mientras no haya una sustancial mejora en la situación económica de los sectores populares.

Además puede ocurrir -y esto es algo más que hipotético- que el lanzamiento exportador signifique una mayor concentración económica y consiguientemente aumento en la inequidad de la distribución. El consenso implícito sobre la orientación hacia los mercados externos coincide también con el actual gobierno en privilegiar unas pocas áreas industriales que utilizan tecnologías de punta y ocupan escaso personal aunque muy especializado. De no mediar factores correctivos de naturaleza política, el sector exportador puede reciclar sus mayores ingresos sin que ellos tengan importantes efectos sobre el resto de la economía doméstica. En la Inglaterra victoriana el auge exportador imperial tardó mucho tiempo en ser destilado hacia los salarios. Tampoco en los nuevos países industrializados del sudeste asiático el formidable crecimiento productivo registrado ha favorecido el bienestar de las masas. Algo semejante ocurrió en América Latina en los años anteriores a la crisis de la deuda cuando hubo situaciones de crecimiento generalizado de las economías de la mayoría de los países, lo que no contribuyó a reducir los bolsones de pobreza crítica ni tampoco benefició a la masa de precaristas, campesinos pobres y trabajadores informales, cuyos ingresos han permanecido en niveles cercanos a la supervivencia. Antes bien, fue común que varios de los "milagros" económicos de aquellos años tuvieron como consecuencia una elevación de las desigualdades sociales con fenómenos generalizados de exclusión social. El "goteo", donde lo hubo, fue escaso y no contribuyó a modificar la persistente situación estructural de inequitativa apropiación del ingreso.

En la presente coyuntura argentina no sería arbitraria la hipótesis de que algo de esto pueda ocurrir. Si se presta atención preferente al juego de las relaciones de poder que involucran a los más poderosos sectores sociales organizados se advertirá que la pugna

distributiva puede quedar restringida a unos pocos segmentos de la sociedad, justamente a aquéllos que poseen organizaciones corporativas más efectivas y disponen de mayor poder de negociación y potencial de conflicto. Uno es el polo empresario dominado por los grandes conglomerados económicos y financieros, mientras que el otro polo es el sindical jerárquicamente representado por la única central obrera (CGT)^(*). Los demás quedarán fuera y como ahora recibirán sólo beneficios de la distribución secundaria, esto es, aquéllos que el gobierno y el sistema político puedan transferirles. Tal como se ven las cosas, no parece arriesgado conjeturar que el lema implícito en estos esquemas de desarrollo es el clásico del capitalismo: crecer primero para distribuir después. En una economía por largo tiempo estancada, agobiada por una alta y fluctuante inflación, por el endeudamiento externo y por fuertes reestructuraciones de precios y traslaciones sectoriales de ingresos en breves períodos, con fuerzas sociales comprometidas en la pugna distributiva que disponen de muy diversos grados de organización y poder de presión, las posibilidades de un sesgo más equitativo de la distribución parecerían casi desestimables sino fue se porque el régimen político democrático puede hacer algo al respecto.

(*) Luego de la drástica reorganización sindical impuesta por el primer gobierno peronista hacia fines de los años '40 que integró a la central obrera y al conjunto de los sindicatos en el esquema corporatista de la "comunidad organizada", sus funciones y relaciones con el Estado y la sociedad fueron profundamente redefinidas. La acción reivindicatoria que fuera su razón de ser desde los orígenes del sindicalismo clásico pasó a un segundo plano ante la prioridad que se le otorgó a su nueva condición de sindicalismo de Estado con personería gremial legalmente reconocida y exclusivamente otorgada, que le asignaba responsabilidad principal a la representación de todos los trabajadores de cada sector cuya afiliación era de hecho obligatoria como lo era la contribución sindical que se descontaba directamente de los salarios. Esta función primordial de control social fue efectivamente ejercida tanto que desde esos años no se han producido otros "desbordes de masas" que los autorizados por la central sindical, salvo algunas pocas excepciones cuya expresión más notoria y relevante fue el "Cordobazo" de mayo de 1969. Para completar esta referencia es necesario señalar que el derecho de huelga no fue incorporado por la reforma constitucional de 1949 por expresa oposición de la mayoría bancaria peronista, lo que confirmó la nueva naturaleza del sindicalismo oficial. Sin embargo, años más tarde cuando Perón ya había sido derrocado una nueva constituyente reconoció el derecho de huelga pero no modificó la índole corporativa del aparato sindical. Por último, cabe recordar que la huelga ha sido abusivamente utilizada como instrumento de lucha por el sindicalismo peronista que, en poco más de cuatro años, le ha hecho 13 paros generales al gobierno democrático, todos ellos de corte político y en medio de una difícil transición desde el autoritarismo.

Del lado de la sociedad y en las presentes circunstancias es poco lo que quienes están siendo excluidos pueden hacer por medio de acciones directas para corregir las actuales inequidades distributivas. Las organizaciones espontáneas de la sociedad, que son numerosas tienen sin embargo muy poco poder de apelación y coerción sobre los aparatos estatales y los poderes corporativos. Su influencia es mayor sobre los partidos políticos particularmente en situaciones eleccionarias, cuando los votos cuentan.

Por último, queda el Estado y sus órganos políticos y recursos fiscales. ¿Cuánto es lo que efectivamente puede hacer ahora y en el futuro próximo el poder político para introducir más equidad en el sistema? ¿Existe suficiente voluntad política y el poder necesario para practicar una operación mayor de cirugía distributiva tal que pueda evitar, o siquiera contener, las presentes tendencias a la concentración del ingreso y consiguientemente a una mayor desigualdad social? ¿En medio de la crisis generalizada que caracteriza nuestro presente, ¿qué es posible hacer cuando el sistema político y los principales partidos ponen de relieve una creciente opacidad ante las demandas sociales, débiles e inestructuradas, por una mayor equidad?

Con la transición democrática a un régimen civil se despertaron esperanzas de una inmediata recuperación económica y progreso social. No había entonces, ni la hubo por varios años, conciencia social de que el gobierno democrático heredaba una difícil situación económica derivada de la recesión productiva, de la alta inflación, de la caída de las exportaciones y de la inversión, de la fuga masiva de capitales, de la desindustrialización, de la pérdida de nivel adquisitivo de los salarios con fenómenos de ampliación del empobrecimiento de las masas y que es una consecuencia principal de todo esto, una crisis fiscal del Estado que limitaba su capacidad de administrar la crisis social redistribuyendo ingresos y mejorando la cobertura y calidad de los servicios públicos sociales. La profundización de la recesión productiva y la cuestión de la deuda han complicado aún más el estado de las cosas, tanto que el margen de posibilidad del gobierno no ha mejorado ni tampoco se observa una firme voluntad política de otorgarle prioridad a

la cuestión social.

Al final, lo que aflora a la superficie es una contradicción fundamental entre democracia, cuando se la concibe en un sentido amplio, y el capitalismo en sentido estricto, esto es, como organización de la producción económica y de la distribución social. Una democracia capitalista de masas tiene que conciliar el poder de las mayorías y minorías políticas que se expresan votando con el de las minorías dirigenciales que manejan grandes intereses económicos y sociales organizados corporativamente. Estas fuentes de poder tan diversas, políticas unas corporativas las otras, se manifiestan de una manera más contradictoria y exacerbada bajo situaciones de subdesarrollo, cuando para aproximarlas se requeriría una alquimia difícilmente practicable. En cambio, cuando el grado de desarrollo es suficientemente elevado y alcanza para acumular capital al mismo tiempo que se pagan salarios generosos y se proporcionan buenos servicios sociales que garantizan satisfactorios niveles de bienestar social y algún grado de participación en el consumo opulento, la cuestión de la distribución social dejar de ser un problema crucial porque los ingresos de todos los agrupamientos sociales se colocan bien por encima de la supervivencia material. Pero cuando se trata de una sociedad periférica cuyo modelo de acumulación y desarrollo es excluyente la cuestión distributiva adquiere un cariz muy distinto tanto que tiende a concentrar las mayores tensiones sociales (*).

(*) Para ilustrar este aserto sobre la pugna distributiva en países de bajo nivel de ingreso promedio se puede apelar a la metáfora del bote salvavidas: cuanto más pequeño sea mayor será la puja por subirse a él y no ser excluido; en cambio, cuanto más espacioso menor será tal preocupación porque habrá lugar para todos y la competencia se desplazará entonces hacia la comodidad del lugar pero la lucha ya no será pura

