

SIMPOSIO INTERNACIONAL SOBRE POLITICAS DE  
DESARROLLO SOCIAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
DURANTE LA DECADA DE LOS OCHENTA



CEPAL - ILPES

SANTIAGO, CHILE, 12 al 15 de abril de 1982.



UNICEF

C. 2

Distr.  
RESTRINGIDA

E/CEPAL/ILPES/SEM.1/R.19  
E/ICEF/SIMSOC/R.19  
11 de abril de 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL



EL DESARROLLO SOCIAL  
EN EPOCA DE INCERTIDUMBRE ECONOMICA

Luis A. Faroppa



Los desarrollos nacionales dependen de las relaciones de poder existentes entre los diferentes grupos sociales y el Estado, las posibilidades económicas y el proyecto de los grupos dominantes. La potencialidad de los distintos núcleos, sus acuerdos y contradicciones, su mayor o menor plasticidad para adaptarse a las exigencias del proyecto o a las circunstancias que lo rodean, determinará el tipo de desarrollo y su grado de dinamismo.-

Ambos dependerán, también, de la evolución proporcionada y congruente de las distintas estructuras integrantes: un desarrollo social muy acelerado puede fracturar el desarrollo económico y entorpecer seriamente el político; un desarrollo económico desacompañado puede generar exclusiones y marginaciones sociales que deriven en gobiernos inestables o autoritarios; un desfasado desarrollo político puede distorsionar el potencial desenvolvimiento de los otros dos.-

En la región, <sup>(1)</sup> estos desequilibrios relativos entre los distintos desarrollos -de difícil obtención en condiciones de razonable normalidad doméstica- se han vuelto más inalcanzables como consecuencia de la creciente dependencia externa y las nuevas distorsiones originadas por ciertas transformaciones políticas recientes que pretenden subordinar los desarrollos sociales a los económicos.-

### El Capitalismo Regional

Tanto dichas transformaciones socialmente regresivas como la necesidad de crear fórmulas de desarrollo social que no deterioren los procesos políticos y económicos, obligan a analizar las características del sistema capitalista en que está in-

serta, pese a su diversidad y con alguna excepción, nuestra región.

Teóricamente, en un régimen capitalista puro, el empresario privado acumularía, invertiría e impulsaría al crecimiento económico; consecuentemente, mejorarían la situación del empleo, las retribuciones, el consumo y el nivel de vida de la población. En la realidad, su darwinismo social conduciría a concentraciones, oligopolios y transnacionalizaciones que excluirían a amplios grupos sociales de los frutos del crecimiento, restringirían o postergarían el acceso a mejores niveles de vida, trasladarían a las mayorías el peso de las cargas fiscales y de los financiamientos inflacionarios y apartarían los regímenes políticos de sus formas más democráticas.-

En tales condiciones, inevitablemente surgiría algún grupo o institución que tentaría concertar las posiciones contrapuestas en defensa de los intereses comunitarios. En la realidad regional, esa posibilidad la concretó la institución Estado; éste fue quien contribuyó a complementar acumulaciones e inversiones privadas con otras públicas; pugó para que los aumentos de eficiencia y productividad no fuesen exclusivamente económicos sino, también y prioritariamente, sociales y políticos; bregó para que las capacitaciones no quedasen limitadas a los estrechos volúmenes y calidades utilizados en las empresas privadas; impuso el principio, finalmente, de que el progreso material y espiritual de la comunidad no debía subordinarse sino armonizarse con el crecimiento de las corporaciones.-

Se comprobó, así, que si bien en el simplificado esquema teórico éste podía funcionar con un agente (el empresario), dominador de los órdenes social y político, en la realidad regional era sustituido por el propio Estado (caso de las empresas públicas) o

promovido por él. El agente regional no es el histórico europeo que, combatiendo un orden establecido, alcanza participación en el poder y estructura otro nuevo. En mayor o menor proporción, nuestros empresarios surgieron al amparo del Estado, concomitantemente con su labor integradora de los distintos grupos sociales a través de concesiones, más o menos amplias según las circunstancias, de la participación política. Su acción possibilitó, en la mayoría de nuestras naciones, la integración de masas campesinas y urbanas, el nacimiento y formación de instituciones gremiales y partidarias, y el acceso a la participación.-

Sin embargo, como ambos agentes reconocen, en términos generales, que no pueden evadirse fácilmente del esquema capitalista, pretenden -dentro de lo que permite el juego democrático- aprovechar sus ventajas, atemperar sus excesos y difundir sus frutos: inversamente a lo que ocurría con el empresario privado en el esquema simplificado, el Estado, en la región, no quiere subordinar lo social y lo político a lo económico sino armonizarlos. Ello multiplica los reclamos socio-políticos y su problemática se invierte: debe impedir que el aparato económico se deteriore y pierda dinamismo todo el sistema. Consecuentemente, su actividad principal será promover transacciones entre grupos - con la finalidad de adecuar el avance de la participación sin arriesgar el crecimiento económico.-

Lamentablemente, dicha actividad condujo a que se le identificase, por los distintos grupos en pugna, como un objetivo final ya que, acceder a él o a su entorno, podía significar -mantener o ampliar sus respectivos poderes. El aumento de la presión de los grupos generó ineficiencias de parte del Estado y se arriesgó subordinar la acción política y deteriorar el a-

parato económico.-

En esas circunstancias, el desarrollo social redujo las tendencias concentradoras y excluyentes pero, dentro de la lógica capitalista, inició el deterioro de la organización social compartida alcanzada pues generó incertidumbre entre los principales agentes privados, autóctonos y foráneos, sostenedores del sistema. Sus carencias y deficiencias, acrecentadas por causas internacionales, originaron presiones para ensayar aperturas neoliberales en un capitalismo regional que, luego de muchas décadas de actuación estatal, todavía continuaba

- excluyendo vastos sectores de población de los frutos del crecimiento.-
- concentrando riquezas e ingresos en sectores minoritarios.-
- dependiendo en forma crítica del mercado internacional y sus potencias y grupos dominantes, particularmente de la tecnología y financiamiento de las empresas transnacionales.-
- dificultando la compatibilización de la acumulación, la extensión del empleo, la difusión y mejoramiento del bienestar, la mayor independencia económica nacional y el avance de la justicia social.-

#### Avance Social y Carencias Políticas

Luego de décadas de experiencia y pese a lo expuesto, existe convicción mayoritaria en nuestras naciones de que sólo la actuación pública tiene posibilidades de integrar, con cierto grado de armonía, las distintas limitantes del crecimiento. Para ello debe guiarse por criterios políticos realistas, adecuados a las características de las estructuras nacionales o regionales, orientados racionalmente a elevar los niveles de vida de las ma-

yorías.-

Lograr una adecuada tasa de inversión en ausencia de ahorro suficiente, o compatibilizar ambos con volúmenes excedentarios de mano de obra deficitariamente calificada, es tan difícil como tentar crecimiento con estabilidad o perseguir justicia social con dependencia externa. No obstante, no existe otra solución posible: dentro del capitalismo regional, sólo el Estado tiene posibilidades de lograr cierto grado de armonía y atenuar las carencias y deficiencias del sistema capitalista.-

Pero, para que esta acción estatal reestructuradora <sup>se</sup> efective, no alcanza con que se defina como integradora, difusora o independentista: tiene que tener capacidad y poder para implementar las conductas pertinentes. Surgen, entonces, las mayores limitaciones puesto que, si opta por una actuación paternalista, carece de organización y capacidad suficientes para planificar, administrar, financiar o decidir oportunamente; y si pretende implantar una política de igualdad de derechos y procedimientos democráticos, su incapacidad se acrecienta en gran parte de nuestras naciones.-

El punto nuclear es, pues, que conocemos las ventajas, carencias y deficiencias del sistema capitalista en que están insertos nuestros países, así como las correspondientes de la variedad regional. En cambio, conocemos menos las características estructurales de nuestras diversas y complejas sociedades y muy poco sobre como efectivizar, acabadamente, proyectos nacionales que pretendan alcanzar creciente bienestar para la comunidad o extender la democratización para transformar al Estado en servidor de la sociedad y ejecutor sus mandatos.-

### Los Proyectos Necliberales

A diferencia de lo que ocurría a principios de siglo, donde las estructuras económicas inducían a subordinar las sociales y políticas, la integración y creciente participación de amplios grupos sociales en las últimas décadas, tendieron a subordinar las estructuras económicas y políticas a sus aspiraciones. Ello provocó inseguridad en los agentes privados, que se acrecentó por la incertidumbre derivada del lento crecimiento económico de los países industrializados, sus altas tasas de desempleo e inflación, y sus desequilibrios en los balances de pago.-

En tales condiciones, las grandes empresas internacionales proyectaron reestructuraciones que les permitiesen volver a imponer sus propias directivas, con menores limitaciones sociales y políticas y mayor seguridad económica. Consecuentemente, promovieron la remoción de las barreras arancelarias, la supresión de las limitantes económicas y fiscales, la liberación de los flujos financieros y la implementación de políticas que constituyen intentos de subordinar nuevamente lo social a lo económico y ambos a las decisiones de los agentes básicos del sistema.-

Dichos intentos de integración congruente de los modelos económico y político para forzar una nueva estructura social imponen "costos" muy altos en desocupación, bajas de salarios reales, inflación correctiva, contención de consumos o en limitación de derechos individuales, gremiales o partidarios. Para superar las oposiciones y poder estabilizar el nuevo proyecto, se reestructura progresivamente el poder y se le somete a la tutela o participación de las fuerzas armadas.-

Se instaura, entonces, una nueva alianza de grupos so -

ciales que redefinen la actuación gubernamental sobre bases tec  
nocráticas y entregan a los militares el contralor social inter  
no con fines de seguridad nacional, con lo cual se transforman ,  
 paulatinamente, en un poder casi autónomo dentro del nuevo Esta-  
 do. Simultáneamente, con el deterioro derivado de los impactos de de  
presivos externos y las transformaciones impuestas por el nuevo  
 modelo en lo doméstico, la situación social se agrava induciendo  
 a un autoritarismo creciente.-

A través de dicho proceso, el Estado abandona progresi-  
 vamente su atención por el bienestar social y la promoción de -  
 su desenvolvimiento, transformándose en un instrumento político-  
 de defensa de una particular alianza de grupos sociales que pre  
tenden alterar el funcionamiento de la sociedad y de la economí  
 a para aumentar su protagonismo y recuperar, así, las participacio  
 nes perdidas en los centros de decisión con la finalidad de cam  
bíar el patrón de acumulación.-

### La Política, Variable Fundamental

En un mundo organizado democráticamente, lo económico-  
 constituye sólo una faceta del fenómeno social a la que las ma-  
 yorías someten a reestructuraciones con la finalidad de alcan-  
 zar un permanente mejoramiento del bienestar comunitario. Los ac  
tuales modelos neoliberales se apartan de aquel ideal. Por lo -  
 tanto, la interrogante fundamental pasa a ser, ¿cómo lograr los -  
 cambios que nos aproximen a él ?.-

Cualquier respuesta tendrá una connotación política.-  
 El desarrollo económico depende de ella para orientar sus inver-  
 siones, -humanas, materiales, técnicas y financieras- definir sus  
 niveles de ingreso, ahorro y consumo, o decidir el grado de aper-

tura al exterior; el desarrollo social también depende de ella, cuando enmarca sus aspiraciones demográficas, ocupacionales, educativas, nutricionales, sanitarias, etc.

Sin embargo, y pese a su importancia fundamental, constituye una variable menos analizada que la económica o la social. A lo largo de su existencia, por explicable razones, los organismos internacionales restringieron o postergaron sus investigaciones y análisis en esta materia. Ello no les impidió definir objetivos, ni explicitar tareas, procesos u obligaciones que debían implementar las instituciones políticas.-

Son escasos los estudios orientados al conocimiento cabal del fenómeno político, en las distintas naciones de la región, con la finalidad de viabilizar aquellas definiciones, tareas, procesos y obligaciones.-

Hoy tenemos claro que la dinámica integración social de vastos grupos incidió políticamente para que, muchas veces, se acelerara -inoportuna o desmesuradamente- la cuantía de su participación en los ingresos nacionales. Si hubiese existido un mayor conocimiento de las interrelaciones socio-económico-políticas, tal vez los responsables hubieran coadyuvado a su ajuste, para intentar una más armónica integración o impedir sus fracturas. Igualmente tenemos claro que, los proyectos neoliberales en ejecución, pretenden invertir a corto plazo un proceso social que, aunque fuese aceptable para las mayorías -y no lo es- llevaría décadas revertir.-

Seguramente hubo cierto grado de desconocimiento de "como hacerlo" cuando las autoridades políticas nacionales pretendieron avanzar los programas sociales más rápidamente de lo que lo permitían las posibilidades de las economías; también aho

ra existe desconocimiento de "como hacerlo" cuando las autoridades pretenden,coercitivamente,recortar los programas sociales - en función de decisiones de grupos o potencias dominantes desconocedores de las características,potencialidades y resistencias de las respectivas urdimbres sociales de nuestros países.-

A mayor o menor ritmo,con altibajos,incluso con eclipses,la participación social aumentó con el siglo y,particularmente, en los últimos cincuenta años:constituye un proceso de largo plazo.Ello mismo determina que,aunque pueda ser ajustado,modificado o recortado,insumirá mucho tiempo lograrlo,sin seguridad - de revertirlo,puesto que,si así ocurriese,provocaría desequilibrio social y arriesgaría la estabilidad política.En la realidad,esa situación comienza a tener vigencia,pues las fuerzas armadas,ante sus crecientes dificultades para mantener el esquema,están tentando aperturas más o menos graduales de tipo político que permitan postergar la temida inestabilidad social.-

### El Ajuste Internacional

El orden internacional viene señalando un creciente antagonismo entre la trilateral área capitalista,la bipolar socialista y el multilateral tercer mundo integrado por grupos de muy diversas nacionalidades.El enfrentamiento de los dos primeros induce a coordinaciones y centralizaciones progresivas -con vistas a la optimización de las asignaciones de recursos en la lucha para aumentar las respectivas participaciones en la distribución - del poder mundial- que,por razones de filosofía política,son más difíciles de lograr en el mundo capitalista que en el socialista.

Coincidentemente,en el orden capitalista,la creciente-transnacionalización reclama mayor libertad para sus expansiones

internacionales y aceptación de sus consecuencias socio-económicas en los mercados domésticos de las potencias occidentales. No obstante, la alta incidencia de las organizaciones sindicales en las decisiones políticas, la extendida convicción de que es necesario preservar los niveles de vida internos y la progresiva aceptación de la defensa ambiental, promueven trabas y barreras a las aspiraciones transnacionales. Aceptar la flexibilidad requerida por estas empresas -sin perder potencialidad en la lucha- contra el sistema antagónico- conduciría a la creación de organismos supra-nacionales para los cuales el mundo capitalista, inclusive por sus propias divisiones, no está preparado.-

La indecisión en la resolución de esta discrepancia- entre la flexibilidad externa reclamada por el sector dinámico del capitalismo y la rigidez interna defendida por los grupos sociales integrados, ya lleva varios años demostrando que no hay disposición para acelerar a ese extremo las coordinaciones y centralizaciones ni vocación para desandar el camino socialmente recorrido.-

En consecuencia, la nueva onda liberal que se expande en varias de las principales naciones industrializadas -aunque de mayor impacto que algunas precedentes- constituye otro ajuste del sistema capitalista internacional, en el cual la creciente participación sindical, la desaceleración de la tasa media de la productividad, la progresiva defensa del medio ambiente y la expansión de los planes de seguridad, -entre otros- imponen un alto temporal en la participación política y en los programas sociales, so pena de arriesgar las posiciones de los grupos que dominan las estructuras de poder y la participación de las po-

tencias occidentales en las decisiones de orden mundial.-

Dicho ajuste llevará aún varios años, durante los cuales el sistema se reacomodará, pero sin lograr revertir su tendencia histórica a una mayor participación de las grandes mayorías en sus centros. Con las adaptaciones del caso, algo similar ocurrirá en nuestra región; según su grado de potencialidad e integración socio-económico-política, todas las naciones soportarán ajustes y reacomodaciones, pero al cabo de cierto período, de extensión incierta, las grandes mayorías retomarán su evolución secular ascendente en la participación de los negocios públicos.

#### Prepararse Para Optar Fundadamente

Nuestra región, con ciertas ventajas, integra esa media humanidad denominada tercer mundo. Conocedores de los defectos del capitalismo y del socialismo colectivista, sus países deberán elegir su propia opción.-

Seleccionarla, significará responder a múltiples interrogantes, en su mayoría de orden político: ¿qué organización elegir? ¿qué priorizar, la expansión económica, la transformación estructural de la sociedad o la distribución más igualitaria del ingreso? ¿cómo evitar la exclusión de los grandes grupos sociales? ¿cuáles son los mejores medios para asegurar su integración? ¿cómo aumentar relativamente la independencia económica? ¿cómo financiar el desarrollo? ¿qué sectores gravar? ¿cómo lograr una democrática redistribución de la riqueza y el ingreso sin detener el crecimiento económico? ¿cuáles son las fórmulas más adecuadas para compatibilizar los requerimientos externos con las exigencias internas? ¿cómo alcanzar simultáneamente eficiencia económica, política y social?, etc..-

Considero que no debemos continuar buscando respuestas económicas a problemas que son esencialmente políticos. Sin embargo, es en éste plano donde estimo que carecemos de conocimientos nacionales suficientes referentes a las distintas estructuras políticas, sus instrumentos de dominio, la capacitación gubernamental y partidaria, el poder real de las autoridades para implementar reestructuraciones o ajustes, etc.. Influidos por una óptica alienante hemos investigado más las estructuras económicas que las sociales y ambas más que las políticas, cuando éstas, para nuestras realizaciones, eran por lo menos tan prioritarias como aquellas.-

Empero, aún podemos modificar el enfoque. El reajuste del sistema capitalista internacional aún llevará muchos años para procesarse en el orden mundial, en las potencias y en nuestros países. Por lo tanto, sin perjuicio de continuar, dentro de lo factible, con las múltiples tentativas defensivas de los programas sociales, debemos abocarnos a una acelerada adquisición de conocimientos sobre nuestras capacidades políticas, las mejores fórmulas para ubicarnos en el nuevo mundo que está emergiendo y los instrumentos más pertinentes para viabilizarnos individual e integradamente- en función de conjunciones regionales o internacionales.-

Es prioritario conocer las potencialidades de los distintos grupos para decidir sobre las fórmulas que nos aseguren la transformación del estilo de desarrollo vigente en otro más acorde con las características, posibilidades y aspiraciones nacionales y regionales. Nuestro desarrollo depende altamente de la transformación de los marcos socio-institucionales que lo encuadran; como la misma no se dará espontáneamente, sólo a través del

conocimiento podremos tentar cabalmente implantar soluciones adecuadas a nuestras posibilidades económicas e integraciones sociales,acordes con las circunstancias externas e internas,y viabilizadas por una acción política respaldada por un consenso mayoritario.-

La tarea es difícil pero debemos abocarnos,sin pérdida de tiempo y sin pausas,al conocimiento de nuestra realidad socio-económica-política para poder programar las conductas que mejor la interpreten.Dicho conocimiento contribuirá al fortalecimiento de la región en sus negociaciones con los países industrializados,facilitará su creciente participación en las decisiones de los organismos internacionales y evitará su progresiva discriminación.Al proveernos de nuevos fundamentos para crear,proyectar y ejecutar desarrollos apropiados a nuestras circunstancias nos ayudará,finalmente,a contrarrestar la opinión muy difundida,desde finales de los setenta,de que nuestra región debe recortar sus aspiraciones económicas y sociales.-

#### Finalizando,

- la actual coyuntura internacional replantea,para nuestra región,la viabilidad de un desarrollo más auténtico.-

La simple enunciación del tema impone la prioridad del plano político ya que,aquel desarrollo,sólo es posible con nuevos agentes de cambio,acceso al poder,capacidad para diseñar conductas apropiadas al medio y respaldo necesario para consolidar el nuevo estilo.Consecuentemente,la viabilidad del correspondiente desarrollo social corre pareja con un crecimiento menos dependiente,excluyente y concentrador que el que caracteriza,en general,a nuestras na-

ciones.-

- el próximo orden internacional dependerá grandemente de las potencialidades, formas y alianzas que adopten las fuerzas políticas que pugnan por participar o aumentar su participación en la estructura de poder mundial. En tal sentido, será muy trascendente cuanto puedan hacer, para ampliar su independencia socio-económica, las naciones integrantes del tercer mundo, donde están emergiendo potencias y agrupaciones de creciente poderío.-

Nuestra región, ansiosa por atenuar la dependencia que le impone su inserción en el orden internacional, ante las posibilidades que le ofrecen sus potencias emergentes y la ventajosa posición que le otorga su grado de desarrollo relativamente elevado en dicho conglomerado, debe abocarse con urgencia a ubicar los posibles agentes -nacionales o regionales- capaces de generar cambios y coadyuvar en su promoción, sostenimiento o consolidación.-

En una palabra, identificar para capacitar, sostener para participar, y adquirir poder negociador para corregir el modo de inserción internacional y atenuar la dependencia externa. La disyuntiva es férrea: o nos capacitamos para construir el próximo mundo más independiente o continuaremos recorriendo rutas más o menos sumisas.-

- los ochenta tienden a caracterizarse por la detención, el recorte o el regreso del desarrollo social en la región. Corresponde a nuestros países aceptar el desafío de tentar -- las transformaciones que conviertan a la década en un período fermental de cambio. En este sentido, la contribución de los organizadores del Simposio puede ser fundamental -espe-

cialmente en el caso de ILPES- ya que abriría nuevas vías al conocimiento (intensificando el análisis y la investigación de las estructuras políticas nacionales) y enriquecería los enfoques tradicionales de la integración regional (priorizando los desarrollos nacionales en la promoción de la misma ).-

Todo ello sin perjuicio de que, luego de un período de acumulación, se integrasen los nuevos conocimientos adquiridos a los económicos y sociales logrados en los años anteriores, racionalizando fórmulas que ayudarían a los futuros científicos y dirigentes públicos en su difícil responsabilidad de seleccionar opciones y proyectar desarrollos más auténticos para nuestras naciones.-

---

(1) Siempre que me refiera a la región deberá entenderse América latina y el Caribe.-