

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1991

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Agosto de 1991

Número 44

SUMARIO

Reconversión industrial, apertura comercial y papel del Estado en Centroamérica. <i>Larry Wilmore y Jorge Máttar.</i>	7
Perspectivas sobre la equidad. <i>Marshall Wolfe.</i>	21
Actores sociales y ajuste estructural. <i>Eugenio Tironi y Ricardo A. Lagos.</i>	39
La selectividad como eje de las políticas sociales. <i>Percy Rodríguez Noboa</i>	55
El regreso de América Latina al mercado crediticio privado internacional. <i>Peter West.</i>	63
Conversión de la deuda externa en capital. <i>Michael Mortimore.</i>	87
Opciones para la reactivación latinoamericana en los años noventa. <i>Colin Bradford.</i>	109
Relación entre productividad media y productividad agrícola. <i>Gerardo Fujii.</i>	117
Los nuevos escenarios internacionales. <i>Ernesto Ottone.</i>	127
Contaminación industrial y urbana: opciones de política. <i>Hernán Durán.</i>	137
Inserción internacional e innovación institucional. <i>Fernando Fajnzylber.</i>	149
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	179
Publicaciones recientes de la CEPAL.	180
Lista de publicaciones de la CEPAL.	183

Perspectivas sobre la equidad

*Marshall Wolfe**

La equidad ha formado parte de las normas de conducta públicamente aprobadas desde la época de la Independencia. Sin embargo, diversas investigaciones muestran que, pese a este compromiso ético y jurídico, en la región se mantienen estructuras muy concentradas de distribución del ingreso, la riqueza y el poder, así como un acceso inequitativo a los servicios estatales.

En el artículo se examina la causa de esta divergencia entre las normas de conducta y la realidad en América Latina. Se analizan factores de tipo estructural y cultural, incluyendo las actitudes de las diversas élites. En cuanto al Estado y sus agentes, se analizan las políticas, programas sectoriales, legislación y reglamentaciones que inciden en la equidad.

A continuación se detallan algunas lecciones que pueden derivarse de los distintos esfuerzos gubernativos, políticos y sociales, por aumentar la equidad. Se concluye que un proceso dinámico de cambio de las modalidades de producción facilitará, pero no garantizará el progreso hacia una mayor equidad. Lo mismo puede señalarse de la ampliación de los incentivos de mercado y de la liberación económica.

El Estado debería asumir responsabilidades diversas respecto de los servicios sociales, el estímulo al cambio técnico y la protección de los derechos humanos, entre otras actividades.

La participación popular organizada en un marco democrático pluralista es un requisito fundamental para avanzar hacia una mayor equidad. Es necesario institucionalizar y racionalizar la participación popular. El desarrollo de esta última depende de factores ideológicos, políticos y sociales, así como del grado de formalidad y el dinamismo de la economía.

*Ex Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

I

Distanciamiento entre las normas de conducta y la realidad

La "equidad" —en el sentido de que no se opongan barreras formales al derecho de las personas a participar en la actividad política y económica— ha formado parte de las normas de conducta sancionadas públicamente en toda América Latina desde la época de la Independencia. La "equidad" en el sentido del derecho a contar con medios de subsistencia y con el acceso a un abanico de servicios públicos que permitan mantener un nivel adecuado de vida (la dimensión de la equidad que se relaciona con el Estado providente) ha gozado también de aceptación general desde que se crearon las Naciones Unidas en el decenio de 1940, o aun antes en algunos países latinoamericanos. En toda la región, han descrito en gran detalle su compromiso con la equidad los artículos de la Constitución, las formulaciones de las políticas gubernamentales, los prefacios de los planes de desarrollo y las declaraciones intergubernamentales.

Las investigaciones estadísticas y de otra índole han demostrado que hay una contradicción entre la existencia de estas normas y la perdurabilidad de estructuras muy concentradas de distribución del ingreso, la riqueza y el poder, así como de un acceso menos concentrado, pero aun así inequitativo a los servicios que proporciona el Estado. Las investigaciones confirman también que, a los niveles de ingreso por habitante alcanzados por la mayoría de los países latinoamericanos, bastaría una redistribución moderada de la riqueza, económicamente factible, para eliminar los grados extremos de pobreza.¹

¹ Según la evaluación más reciente del Banco Mundial, en ninguna región del mundo en desarrollo son los contrastes entre la pobreza y la riqueza nacional tan notables como en América Latina y el Caribe. A pesar de ingresos per cápita que son en promedio cinco o seis veces mayores que los de Asia Meridional y África al Sur del Sahara, casi una quinta parte de la población de la región sigue viviendo en la pobreza. Esto se debe a un grado excepcionalmente elevado de desigualdad en la distribución del ingreso. Elevar los ingresos de todos los pobres del continente a un nivel inmediatamente por encima del umbral de pobreza costaría sólo un 0.7% del PIB regional, lo que equivale a un impuesto sobre la renta de

Larga trayectoria tienen las discusiones sobre las normas de equidad y las justificaciones filosóficas o prácticas en que se sustentan y sin duda continuarán evolucionando a medida que evolucionen las sociedades en que se enmarcan. Las mediciones del grado de inequidad son menos concluyentes de lo que deberían ser a juzgar por la abundancia de datos estadísticos, sobre todo cuando se trata de ahondar un poco más allá de las cifras globales generales y examinar grupos demográficos específicos: en esta materia existe amplia justificación para seguir adelante con las investigaciones. La mejor forma de enfocar la equidad es considerarla más bien como un camino que como una meta concreta, camino que variará de dirección según las transformaciones habidas en los recursos nacionales, las estructuras sociales y económicas y los procesos políticos, así como con la claridad con que se advierten los problemas que van apareciendo en el curso de esas transformaciones. La búsqueda de una mayor equidad no puede limitarse a la eliminación de la pobreza extrema cuantificable estadísticamente. Debe también incluir una toma de conciencia, basada en realidades, de las posibilidades disponibles y de los intereses comunes en que se podría sustentar una cohesión social mínima en sociedades nacionales inevitablemente conflictivas.

En el texto presente se supondrá que existe ahora un consenso suficiente sobre las normas de conducta y las realidades existentes como para justificar la concentración del debate en dos grupos de cuestiones:

2% aplicado a la quinta parte más rica de la población (Banco Mundial, 1990, p. 161). Como caso extremo, en Brasil los hogares ubicados en el decil más alto aumentaron su participación en el ingreso del 48.5% en 1960 a 58.7% en 1972, en un período de rápido crecimiento económico, de manera que el ingreso medio de un hogar ubicado en el decil más alto era 42 veces superior al de un hogar ubicado en los 4 deciles inferiores de la distribución del ingreso.

En primer lugar, ¿por qué —a juzgar por los indicadores disponibles— sigue siendo mucho más amplia la separación entre las normas de conducta y la realidad en la mayoría de los países latinoamericanos que en otras regiones del mundo? Pese a los compromisos de los gobiernos y a algunas políticas ambiciosas, ¿por qué no se aprovechó mejor el crecimiento económico entre 1950 y 1980, época en que América Latina alcanzaba niveles de ingreso que justificaban catalogarla como una región de “clase media” entre los países ricos y los muy pobres? ¿Por qué se hizo tan poco por evitar que se agudizaran las inequidades durante las crisis del decenio de 1980? ¿Por qué los partidos políticos en pugna y las organizaciones populares —más vigorosas en América Latina que en otras regiones “en desarrollo”— no han servido de contrapeso más importante para avanzar en materia de equidad? ¿Por qué con tanta frecuencia los programas de gobierno y las movilizaciones populares parecen haber tenido consecuencias contraproducentes?

En segundo lugar, ¿qué lecciones positivas pueden derivarse de las políticas gubernamentales, de las campañas populares organizadas, de las modificaciones en las fuentes de subsistencia y de otros fenómenos sociales que han afectado la equidad en los últimos años? ¿Pueden señalarse algunos éxitos relativos y no sólo fracasos? ¿Qué puede esperarse pragmáticamente de los gobiernos; de los teóricos, los planificadores y administradores; de los políticos y las organizaciones de grupo de interés; y de todos aquellos que tratan de lidiar con diferentes formas y grados de inequidad? ¿Pueden convertirse los círculos viciosos en espirales virtuosas? o, concebiblemente, ¿la equidad está marchando tan satisfactoriamente como cabría esperar en un mundo gobernado por leyes económicas inflexibles y poblado por seres humanos con capacidad limitada para comprender y actuar en su propio interés?

II

Las fuentes de inequidad persistente

Algunas de las fuentes de inequidad actuales son de muy larga data y se remontan a la distribución de la riqueza y de la condición social impuesta por los regímenes coloniales. Otras son de fecha muy reciente y derivan de algunos tipos de movilidad social, del acceso discriminatorio a las nuevas oportunidades y de la desintegración de las fuentes tradicionales de subsistencia y seguridad que son aparentes hoy. Las principales barreras que se oponen a la equidad se vinculan con el poder económico y político, pero las refuerzan los patrones culturales y psicológicos. Algunos factores derivan directamente del sistema mundial; otros son más puntuales. Algunos se vinculan con la situación de clases, otros con la edad, el género o la raza. Para algunos pueden ofrecerse remedios posibles. Para otros, no está muy claro qué podría hacerse o qué agentes podrían actuar. Es difícil evitar la generalización excesiva, la arbitrariedad de las evaluaciones, y el uso de lugares comunes muy manoseados en breve resumen de estas cuestiones complejas y ligadas entre sí.

1. Factores estructurales

Puede darse por descontado que, entre los factores que explican la persistencia de inequidades extremas en América Latina, figuran el estilo de desarrollo que hasta ahora ha prevalecido en la región —en crisis durante 10 o más años— y su dependencia de un sistema económico y político mundial que parece, paradójicamente, a un mismo tiempo precario e inflexible frente a las demandas de una mayor equidad en las relaciones entre las sociedades nacionales. Las publicaciones de la CEPAL en estos años han analizado exhaustivamente estos factores estructurales.

Se han esfumado casi por completo las expectativas de una transformación revolucionaria de los estilos nacionales de desarrollo o de su desvinculación del sistema mundial. Parece ahora evidente que en un futuro previsible la mayoría de las sociedades latinoamericanas seguirán funcionando conforme a las reglas capitalistas, probablemente en combinación con una demo-

cracia pluralista y con un grado de apertura al sistema mundial que, si bien es cierto que impondrá límites a la viabilidad de una innovación política radical, ejercerá presiones para que se preste mayor atención a la equidad. Este futuro probable exigirá una variedad de políticas que tengan por objeto mejorar las condiciones de colocación en el mercado mundial, transformar las modalidades de producción, solucionar el problema de la deuda, y otras finalidades señaladas en las publicaciones recientes de la CEPAL. Por sí mismas, estas políticas podrían permitir, pero no garantizar, avances hacia una mayor equidad. Pueden y deben tomar en cuenta las probables consecuencias para la equidad, pero éste no puede ser su principal criterio. Los objetivos de la equidad han sido proclamados en las políticas de desarrollo del pasado pero luego generalmente echados al olvido en favor de problemas más urgentes de las élites que aplican esas políticas. En el mejor de los casos, las propuestas actuales de reforma de las estructuras económicas probablemente no conseguirán más que una "equidad restringida", es decir, avances para sectores de la población que ya disfrutaban de algún grado de acceso real a las nuevas posibilidades empresariales y de empleo más bien que la "equidad universal" en que los estratos que ahora están empobrecidos y en desventaja podrían participar. Además las políticas que centran su atención en los cambios en las modalidades de producción no pueden tomar plenamente en cuenta las estructuras muy distintas de la inequidad que experimentan distintos grupos de la población. Incluso dentro de los grupos que son similares según algunos criterios generales de clasificación (los pobres, los asalariados, los campesinos, el sector informal, etc.) hay problemas específicos, reacciones a problemas y posibilidades de acción útil que varían en forma amplia.

El Estado, cumpliendo su función de redistribución y reglamentación y con sus servicios sectoriales, puede promover en gran parte una mayor equidad, dentro de las limitaciones sugeridas anteriormente, pero es ahora evidente que estas contribuciones tienen sus propias tenden-

cias a la distorsión, que a veces las convierten en nuevas fuentes de inequidad. El camino hacia el futuro que se abre con mayor esperanza, en un ambiente de cambio de modalidades de producción y de expansión, exige la continua interacción —que supone la cooperación, la crítica y el conflicto— entre las iniciativas del Estado, los órganos de una democracia pluralista, y las estrategias de sobrevivencia multifacéticas de los pueblos. Algunas derivaciones de este camino se discutirán a continuación. Primero, sin embargo, vamos a examinar una fuente difícil y compleja de inequidad persistente.

2. *Las actitudes culturales y el interés percibido por las élites*

Las actitudes hacia la equidad de las élites económicas, políticas, burocráticas e intelectual-ideológicas (incluso las contraélites) combinan prejuicios culturales muy arraigados y en parte subconscientes, valores inculcados por la educación, influencias de las ideologías y normas internacionales dominantes, y una implacable persecución de sus propios intereses. En esta generalización no hay ninguna intención peyorativa al comparar las élites de América Latina con las de otras regiones en que se advierten estructuras un tanto diferentes pero no totalmente disímiles de contradicción y racionalización. Las actitudes descritas por R.H. Tawney para Inglaterra en el decenio de 1930 siguen teniendo validez y no sólo en América Latina.² Algunas racionalizaciones contra la equidad se están convirtiendo en moneda corriente, mientras otras se hunden más profundamente en el subconsciente colectivo. Naturalmente influyen en la formación y ejecución de la política del Estado, y aún más en las tácticas del sector privado frente a las políticas estatales, aunque no determinen necesari-

amente las políticas de ese sector ni el resultado de esas tácticas. Es de suponer que una toma de conciencia crítica acerca de los factores que contribuyen a la distorsión, al ritualismo y a la obstrucción podría reducir su influencia. En lo que sigue se hará un burdo catálogo de tales factores. Como es lógico, algunas actitudes son más evidentes que otras en situaciones nacionales específicas y para ciertas categorías de élites:

a) Hace unos 30 años Albert Hirschman (1963) identificó en los planes globales de desarrollo que se formulaban en toda América Latina, así como en las constituciones del siglo XIX, la inclinación de las élites intelectuales a compensar, erigiendo sistemas ideales, su inhabilidad para actuar sobre realidades irreductibles.³ Desde entonces, ha prosperado esta tendencia, al socaire de innumerables conferencias internacionales productoras de "planes de acción" que han abarcado todas las dimensiones concebibles de la equidad, junto con otros elevados objetivos. Hasta cierto punto el esfuerzo por formular utopías inspiradoras e irrealizables podría justificarse como manera de concientizar a las élites y a los pueblos. Al propio tiempo se han alimentado así ilusiones de un progreso rápido y coherente gracias a la aplicación por el Estado de recetarios completos, que quizás en alguna ocasión empañaron la visión de algunos regímenes sobre lo que podrían haber realizado dentro de sus limitaciones reales. La experiencia ha borrado esas ilusiones, salvo acaso en unas pocas oficinas de planificación, pero en los años ochenta la ritualización de promesas y planes de acción generó complacencia o cinismo entre las élites y la alienación del público en general. Cualquier discusión de la equidad hoy se ve tanto impedida cuanto desafiada por estos antecedentes y por las desilusiones aún más agudas de mediados del

² "... La mentalidad que piensa que no es lamentable, sino natural y deseable, que distintos sectores de la comunidad deban distinguirse unos de otros por marcadas diferencias de condición económica, de medio ambiente, de educación y cultura, y de hábitos de vida. Es una mentalidad que mira con beneplácito las instituciones sociales y las disposiciones económicas por las cuales esas diferencias se agudizan y afirman, y siente desconfianza y temor ante todos los intentos por disminuirlas" (R.H. Tawney, 1964) (publicado por primera vez en 1931). La acepción del término "igualdad" de Tawney es casi la misma que la que aquí se da a "equidad".

³ Tawney, 30 años antes, había dado una explicación más sardónica que se refleja en muchas críticas de hoy: "En los asuntos políticos y sociales... la franqueza total... raras veces se desea, y aún más raras veces se practica... Protegidos así contra el impacto demasiado violento de verdades, los gobernantes de la humanidad pueden mantener lado a lado dos códigos de conducta social, sin peligro de que choquen entre sí. Una serie de valores son para el uso práctico y otra serie, para poner en escaparate; combinan, sin falta de sinceridad consciente, la satisfacción moral por los principios idealistas, con las ventajas materiales de la práctica real" (Tawney, 1964, pp. 213-214).

decenio de 1980. Se puede acusarla de mistificación, como se aprecia en muchos chistes negros.

b) El compromiso verbal de equidad ha coexistido con la convicción de la élite sobre la inferioridad de las clases bajas, sobre todo si son étnicamente distintas. Esta actitud ya no se puede confesar en público pero sigue siendo una justificación tácita importante de la complacencia frente a desigualdades extremas de distribución y a la exclusión de los menos privilegiados de una participación política efectiva. (En una variante modernizada se alega que la desnutrición infantil ha dañado el cerebro de los pobres a tal punto que ya no se les puede confiar el ejercicio pleno de sus derechos como ciudadanos). En el pasado la actitud de superioridad de la élite suponía tradiciones de paternalismo y clientelismo en relación con otras clases. Su concepto de la "equidad" consistía entonces en reconocer una obligación para ayudar a dependientes o para recompensar servicios, pero implicó la indiferencia o la hostilidad para con los grupos o individuos, situados fuera de los confines de dependencia, que pudieran luchar por una movilidad ascendente o reclamaran derechos exigibles frente a esas élites. Hasta cierto punto, con la modernización desigual de las sociedades, esas actitudes se trasladaron desde las élites latifundistas tradicionales a otros representantes del poder, incluso funcionarios públicos.

La actitud de superioridad por derecho propio también ha supuesto una desconfianza o temor general de las masas como fuentes de violencia y criminalidad anómicas y como presa fácil de caudillos populistas o revolucionarios, si no se les mantenía estrictamente bajo control. Un corolario de esta desconfianza ha sido la predisposición a apoyar o tolerar la violencia extralegal (incluso la tortura y las ejecuciones sumarias) contra grupos extremos que se percibían como una amenaza. Esa violencia ha sido endémica en toda la historia latinoamericana, pero llegó a grados inauditos en el decenio de 1970, cuando se sentía más inmediatamente amenazado al *status* de la élite. Desde entonces la violencia ha menguado en muchos países, pero no en otros, y probablemente yace latente casi en todas partes. Por cierto que la capacidad de los poderosos, incluso de los agentes del Estado, para emplear la violencia intimidante en forma arbitraria y con impunidad puede detener cualquier progreso significativo

hacia una mayor equidad. Al propio tiempo, al tener éxito el uso de la violencia se debilita el argumento de que el avance rápido hacia una mayor equidad hace falta para detener los levantamientos desde abajo.

c) Hay acuerdo general de que los estándares de consumo de las minorías de altos ingresos han contribuido en alto grado a formar el estilo de desarrollo y a impedir una distribución más equitativa.⁴ Hay estratos medios relativamente amplios que han internalizado ya estos estándares, que por lo tanto entran en las expectativas (o frustraciones) de las mayorías. Como responden a estímulos y modelos internacionales que exigen una diversificación continua y son vistos como derechos propios por los grupos que tienen acceso o esperanza de acceso a ellos, apoyan concepciones y realidades de "equidad restringida". Los grupos en cuestión no pueden tolerar ningún tipo de redistribución, a través del Estado o de otra forma, que pudiera poner en peligro su (ya precaria) capacidad para alcanzar esos estándares. La crisis del decenio de 1980 posiblemente haya fortalecido las suposiciones de suma cero: lo que uno gana el otro pierde. Así, esos grupos tienen que olvidarse de la situación de los excluidos de toda posibilidad de cumplir esas aspiraciones, o recurrir a las racionalizaciones resumidas anteriormente: es decir, que los pobres tienen la culpa de su pobreza. También cabría sospechar que hay una satisfacción psicológica encubierta, que deriva del sentimiento de superioridad que se siente frente a los pobres y los ignorantes; los altos niveles de consumo y educación podrían perder parte de su valor si estuvieran al alcance de todos. Partes de las élites y de las capas medianas podrían incluso estar sinceramente convencidas de que el Estado, como cuestión de equidad, tiene el deber de ayudarlas a mantener sus derechos adquiridos, proporcionándoles empleo adecuado, una educación diferencial, y servicios públicos para sus vecindades.

d) Desde hace mucho que las élites económi-

⁴ "... en la modalidad de crecimiento de posguerra, impulsado por el consumo... la expansión continua del consumo se ha basado en esencia en la riqueza del 30% —o a lo más el 40%— de la población de más altos ingresos, que necesitan esos altos ingresos —equiparables a los de los países industrializados— para pagar el mayor precio de los bienes" (Altimir y Hofman, 1990, p. 9).

cas, políticas e intelectuales tienen hacia el Estado una actitud altamente contradictoria, que va desde una exagerada confianza en su capacidad para acelerar y planificar el desarrollo hasta esfuerzos oportunistas por aprovecharlo en propio beneficio, e incluso la negación de toda capacidad del Estado para hacer cualquier cosa eficiente y legítimamente que no sea mantener el orden público. Por muchas razones ha declinado en los últimos años la confianza entre el público en general sobre la capacidad del Estado para promover la equidad. Ha aumentado en la misma proporción la confianza de los poderosos del sector privado en cuanto a su derecho y su capacidad para actuar en su propio beneficio y penalizar cualquier interferencia de parte del Estado o de las organizaciones populares. Estas tendencias, en un contexto de crisis económica y preocupación por el manejo de la deuda, han empujado a las élites políticas e intelectuales hacia una actitud de evasión e indiferencia frente a la demanda de una mayor equidad. En estas circunstancias, la concentración de la política sobre el crecimiento económico desatando las fuerzas del mercado podría racionalizarse como benéfica para todo el mundo a largo plazo, o aceptada como inevitable a falta de otras soluciones viables (Gurreri, 1990a pp. 13-14). La preocupación por la equidad podría entonces muy bien seguir plasmándose en declaraciones de buenas intenciones, complementadas con modestas erogaciones para aliviar la pobreza extrema y un muy moderado apoyo para la autoayuda.

Quedan otras razones poderosas que podrían explicar por qué la demanda de una mayor equidad haya avanzado con rapidez mayor en el papel que en las relaciones sociales del mundo real, en las distribuciones del ingreso o en las políticas aplicadas. Evidentemente que con esta enumeración no se agota el tema, y la principal justificación para anotarlas aquí es para ayudar a los diferentes sectores sociales interesados en la equidad a darse mejor cuenta de las contradicciones y tendencias a la evasión presentes en sus propias actitudes y en las de sus interlocutores. Durante más de 30 años el crecimiento eco-

nómico en América Latina benefició a grandes sectores de la población y generó procesos de movilidad y acumulación de capitales. Sobre esas bases cabe actuar, con renovado crecimiento, para superar la exclusión del resto de la población. El Estado en América Latina adquirió, en verdad, instituciones sociales y servicios que afectaron en cierto grado la vida de la mayor parte de la población. Estas han sido dañadas, pero no se han perdido del todo y, aplicando la experiencia, la planificación inteligente, y presiones desde abajo, podrían funcionar más equitativa y eficientemente. Los teóricos y los ideólogos, los partidos políticos y las organizaciones populares han aprendido de tristes experiencias a ir en demanda de la equidad con un mayor realismo, paciencia y predisposición a combinar las tácticas de la lucha, con el compromiso y la apertura a oportunidades para formar anchas coaliciones. La defensa intransigente del privilegio y de la "equidad restringida", el descenso de las expectativas y una sumisión complaciente o sufrida a los dictados de la necesidad económica, coexisten con una proliferación de iniciativas creadoras, generalmente puntuales, de distintos tipos, que caen fuera del ámbito de consideración de las organizaciones políticas y de los grupos de interés nacionales.

En el texto presente se presupone que el logro de una mayor equidad acaso tenga mayores expectativas de avanzar si se aplican combinaciones cambiantes de tensión y cooperación en que se vean involucrados los distintos actores económicos, políticos, sociales y culturales: instituciones del Estado, ostentadores del poder del sector privado, partidos y otras organizaciones de masas, y participantes en las luchas locales de supervivencia y progreso. Los distintos actores sociales no se ceñirán a guiones totalmente compatibles, ni los ajustarán a amplios principios de eficiencia económica y justicia social; sin embargo, hay la esperanza de que pudiera internalizarse suficientemente la conciencia de los intereses colectivos en la transformación de las estructuras productivas como para superar el conflicto en grado mayor que en el pasado.

III

El Estado y sus agentes: políticas, programas sectoriales, legislación y reglamentaciones que inciden en la equidad

1. *Políticas y planificación generales*

Hay consenso de que no cabe esperar gran progreso hacia la equidad aplicando solamente programas sociales sectoriales, ni subsidios directos para elevar el ingreso de los pobres, ni medidas de parche para aliviar las presiones más urgentes. Casi todas las iniciativas que se tomen aisladamente pueden tener consecuencias contraproducentes. Es de suma importancia el intento por lograr una mayor coherencia de la política y la integración de las cuestiones de la equidad en todo el conjunto de actividades del Estado. No podrá prestarse suficiente atención a este objetivo sin institucionalizar la planificación y crear mecanismos de coordinación que tengan acceso adecuado al poder ejecutivo. La cabalidad no tiene sentido, sin embargo, a menos que se combine con una apreciación pragmática de las capacidades y limitaciones del Estado y de las limitaciones políticas sobre su acción. La coherencia y la integración son ideales a los cuales debe aspirarse pero que no se alcanzarán jamás por completo, y la lucha por alcanzarlas presenta sus propios peligros.

Ya sea deliberadamente o no, la planificación global puede llegar a convertirse en un sucedáneo de la acción, como lo ha mostrado repetidamente la experiencia latinoamericana. Continuamente se abren y se cierran las oportunidades para que el Estado tome una iniciativa decisiva suponiendo que las fuerzas que controlan al Estado realmente quieren ese tipo de acción. Cuando ya llegan a estar listos los planes o las propuestas de reforma global, o se han explorado todas las vinculaciones de una política propuesta, la coyuntura económica, balance de las fuerzas políticas, o el reemplazo del jefe del Estado pueden haberlos invalidado.

Ni los regímenes revolucionarios comienzan con una tábula rasa; los regímenes que acceden al poder mediante procedimientos democráticos pluralistas deben enfrentar una serie de entes y

programas públicos estructurados con el correr de los años, por variadas razones, que tienen sus propias fuerzas de inercia y momento; con disposiciones legislativas que sólo pueden modificarse lentamente, si es que pueden cambiarse; resistencias organizadas en distintos sectores de la población (incluyendo a las clientelas así como a los funcionarios) ante reformas que atentan contra sus concepciones de los derechos adquiridos; y componendas que los propios nuevos regímenes pueden haber concertado a fin de ampliar su base de apoyo. La búsqueda de la coherencia y la integridad de la política lleva entonces a prestar una atención minuciosa a cada sector y forma de actividad para comprender sus interacciones y las razones verdaderas de la inequidad y la ineficiencia. Cabe esperar que el poder ejecutivo tenga paciencia sólo para algunos aspectos de tal diagnosis, y las propuestas de reforma tendrán que filtrarse a través de órganos legislativos y judiciales, con resultados imprevisibles.

Estas consideraciones podrían justificar la decisión de un régimen de subordinar la amplitud de los programas a la concentración en ciertas líneas de actividad en las cuales es menor la resistencia y más promisorias las perspectivas de una contribución efectiva para la equidad, basándose preferentemente la opción en una seria ponderación de costos y beneficios, políticos así como económicos y financieros, más bien que en la inspiración entre gallos y medianoche. En cualquier caso, todos los regímenes hacen frente a un coro discordante de apremios, tanto desde dentro como desde fuera de sus propias filas, para iniciar más actividades que las que tienen posibilidades de realizar o coordinar. Podrá resultarles de conveniencia política ceder en forma simbólica ante algunas de esas presiones, confundiendo deliberadamente la apreciación de sus verdaderas prioridades.

Alternativamente, los regímenes que tienen un fuerte compromiso con reformas o trans-

formaciones societales de cierta entidad podrán decidir que la única forma de avanzar es hacerlo rápidamente en cuanto frente sea posible, esperando introducir cambios irreversibles en la estructura del poder e impartir un dinamismo económico y social que contrapesará las incoherencias y vencerá las resistencias. Hasta ahora, como ha señalado el Banco Mundial con cierta complacencia (Banco Mundial, 1990, recuadro 1.2) esas estrategias, tras un éxito inicial, han terminado siempre en el desastre, sobre todo para los sectores desvalidos que se pretendía beneficiar. Los regímenes en cuestión no han podido lograr una coherencia interna suficiente de política, ni controlar la rapidez de los cambios que han puesto en marcha, ni lidiar con las tácticas desestabilizantes de las fuerzas tanto dentro como fuera del país que se han sentido amenazadas por las reformas. Hasta las fuerzas políticas que estaban de acuerdo con este tipo de estrategia parecen ahora haber perdido la fe en su factibilidad.

Según otro criterio, para lograr la coherencia de políticas, el Estado debe adoptar una actitud de prescindencia, con transferencia máxima de responsabilidades al sector privado y a la iniciativa local, "habilitación" de los menos privilegiados, liberándolos de la tutela del Estado, y concentración de la acción estatal en unas pocas necesidades y grupos claramente definidos. En su forma doctrinaria neoliberal, esta doctrina puede identificarse como una racionalización de la inequidad permanente, resumida hace muchos años en el aforismo de Anatole France de que la ley protege igualmente el derecho del rico y el del pobre de dormir bajo los puentes. Sin embargo, algunas variantes de esta doctrina abordan una dimensión muy importante del problema de la coherencia política: el de podar la maraña de programas y reglamentaciones que ha proliferado en la mayoría de los países latinoamericanos y que estimula las decisiones arbitrarias para su aplicación, absorbe la capacidad de innovación del sector informal en las tácticas de evasión, y fomenta la arrogancia y la extorsión burocráticas frente a los grupos menos privilegiados. Esa poda podría suponer un beneficio financiero más bien que un costo para el Estado y ayudaría a obtener una visión más clara de lo que puede y debe hacerse: sin embargo, los costos políticos podrían ser altos, en vista de la complejidad de los intereses en

juego.⁵ Cabe lograr un mejor equilibrio que el anterior entre la necesidad real que sienten las sociedades complejas de reglamentaciones en beneficio común, la capacidad real del Estado para aplicar esas reglamentaciones eficiente y equitativamente, y las expectativas que han internalizado distintos sectores de la sociedad, pero nunca se logrará la reconciliación óptima de todos estos ideales.

Varios documentos de la CEPAL publicados durante los últimos años constituyen una especie de catálogo crítico anotado del surtido de actividades estatales que dicen relación con la equidad.⁶ Estos análisis generales son indispensables como puntos de partida para los agentes del Estado que tratan de imponer el orden y el pragmatismo en cuestiones tales como qué *debe* hacer el Estado para hacer avanzar la equidad, qué *puede* hacer en un futuro previsible y qué *está haciendo* pero que podría hacer en forma diferente o no hacer del todo. En el ámbito regional, esos análisis no pueden justificarse más allá de un balance prudente de beneficios, costos, tendencias a la distorsión de contenidos o de distribución, y posibilidades de armonización con objetivos amplios para cambiar las modalidades de producción con equidad. Sería ocioso volver a repasar esos análisis en un texto como el presente. El paso siguiente es relacionarlos con las coyunturas específicas nacionales e incluso locales, preferentemente a través de un diálogo con las instituciones nacionales de planificación e investigación. Sería muy útil a esta altura el estudio de la utilidad que tienen para los agentes del Estado los principios y los consejos generales, y de la posibilidad de estimular la autocrítica de sus papeles.

Queda por examinar un aspecto de las limitaciones que se oponen a la coherencia de las actividades gubernamentales. El Banco Mundial ha especificado que el suministro de los "servicios sociales básicos a los pobres" constituye un elemento de una estrategia de dos partes para lograr "avances rápidos y políticamente sostenibles con-

⁵ Hernando de Soto (1987) presenta argumentos convincentes en favor de esta doctrina, acepte uno o no sus conclusiones más generales sobre el potencial del sector informal y los vicios del Estado "mercantilista".

⁶ Véase en particular Gurrieri, 1990b, Katzman y Gerstenfeld, 1990, y Sojo, 1990.

tra la pobreza", junto con "promover el uso productivo del bien que los pobres poseen en mayor abundancia: el trabajo" (Banco Mundial, 1990, p. 3). Es significativo que el Banco apoye esta propuesta con el argumento de que la posibilidad de que haya una coalición entre los que prestan los servicios y los que los reciben aumenta su sustentabilidad política: "Las presiones a que se somete a los gobiernos para que financien servicios sociales provienen a menudo tanto de los encargados de prestarlos, que son de ingresos medianos, como de los beneficiarios. Los maestros, el personal médico, los asistentes sociales y otras personas de ingresos medianos y altos encargados de la prestación de servicios se benefician ellos mismos cuando el gobierno destina más recursos a servicios sociales, y con frecuencia tienen el poder político y la capacidad de organización para presionar con éxito para que se efectúen más inversiones en la formación de recursos humanos... En Argentina, Chile y Perú, el éxito de las reformas fiscales y otras políticas tendientes a beneficiar a los pobres ha dependido generalmente de la actitud al respecto de los oficinistas, los profesionales, los burócratas y las empresas medianas y pequeñas. Las políticas redistributivas han tenido más probabilidades de éxito cuando estos sectores participaban de las transferencias destinadas principalmente a los pobres" (Banco Mundial, 1990, recuadro 3.5).

Esta cita da una visión realista del contexto en que se desenvuelven los gobiernos democráticos pluralistas o incluso los regímenes de origen autoritario cuando afrontan el problema de la equidad. En el grado en que el gobierno desee dar prioridad a la equidad descubrirá que la "coalición" descrita anteriormente ayuda a contrapesar otras demandas de sus recursos, pero no puede tomar al pie de la letra las reivindicaciones de los sectores más vociferantes de la coalición. Los que prestan servicios preferirán, como es natural, no innovar en los sistemas que han estado usando hasta ahora, pero querrán aplicarlos en mayor escala. Sus familias y sus aliados en los estratos medios preferirán asimismo guardarse la parte del león de esos beneficios, según el principio de "la equidad restringida". El grado en que proporcionan los servicios más necesarios o que deseen las capas pobres dependerá en parte de si las organizaciones de estos últimos tienen propósitos bien definidos y pueden hacerse oír in-

dependientemente de la tutela burocrática. Los órganos de confección de políticas y de planificación del Estado se preocupan de que los servicios sean más eficaces desde el punto de vista de los costos y que correspondan más estrechamente con los objetivos generales del desarrollo. Una vez que los productores de servicios y los pobres están organizados, el progreso hacia estos últimos objetivos exige la negociación y el diálogo, que en el mejor de los casos serán conflictivos y llevarán a compromisos que no satisfarán a ninguna de las partes en contienda ni cumplirán las aspiraciones ideales de equidad y eficiencia. Naturalmente que si los recursos del Estado disminuyen radicalmente, como sucedió en el decenio de 1980, la capacidad de negociación de las tres partes se verá menoscabada, y las aplicaciones de las políticas se volverán más erráticas e inequitativas.

2. *Leyes y reglamentos*

Los sistemas jurídicos de América Latina, como cabría esperar, tienen derivaciones contradictorias en lo que toca a los esfuerzos del Estado, los movimientos populares y los individuos por progresar hacia una mayor equidad. Por una parte, las constituciones y la legislación incorporan complicadas garantías de derechos y reconocen la necesidad de la equidad. Por otro lado, los reglamentos y los códigos legales concretos han sido moldeados por la distribución del poder, la negociación política, y ciertas idiosincrasias muy conocidas de abogados burócratas. Incluyen disposiciones destinadas a entorpecer y demorar los cambios en la distribución del ingreso y la riqueza y a colocar a las organizaciones populares bajo la tutela del Estado. Han evolucionado, por acumulación, a un grado tal de complejidad y contradicción que o paralizan la capacidad de un régimen para iniciar reformas o estimulan las prácticas de evasión, aplicación selectiva y decretos especiales. El papel que ha desempeñado el sistema jurídico en impedir los cambios que afectan los derechos de la propiedad ha sido particularmente importante en el caso de las reformas agrarias. En la mayoría de los países con regímenes democráticos pluralistas, coexisten esfuerzos continuos por racionalizar los sistemas jurídicos con presiones y necesidades reales que exigen nueva legislación, lo que complica aún más todo el sistema. Las perspectivas generales de ajustar

el sistema legal más estrechamente con las reformas orientadas hacia la equidad difieren ampliamente de un país a otro y no podrán por eso discutirse aquí.

Desde el punto de vista de las capas menos privilegiadas de la población, el principal problema podría radicar en el acceso efectivo, a través de las cortes y los organismos públicos, a los derechos garantizados por las leyes. Ese acceso se ve impedido no sólo por las ambigüedades y contradicciones de la legislación, sino también por la ignorancia de los derechos legales, el costo de los procesos jurídicos, y muchas formas de intimidación extralegal que desarrollan los agentes del Estado o los caciques locales. Sobre todo en las zonas rurales y en las poblaciones urbanas de bajos ingresos, la policía tiende a interpretar todo esfuerzo organizado por reivindicar un derecho como una amenaza al orden público, y a reaccionar con violencia.

Como se sugirió anteriormente, el ataque coordinado a estos problemas podría ofrecer una salida prometedora para los regímenes que, preocupándose de la equidad, sufren graves limitaciones financieras. La simplificación de los reglamentos ahorraría al Estado algún costo de aplicación de las leyes y podría incluso allegarle nuevos recursos, al liberar la iniciativa empresarial del sector informal. Serían formidables los costos políticos de un mejor control del brazo armado del Estado, de aplicar penalidades por la violación de los derechos humanos, y de universalizar el acceso a las cortes de justicia, pero así se pondría remedio a algunos de los más profundos resentimientos de los sectores menos privilegiados de toda América Latina, incluso bajo regímenes formalmente democráticos. La hipótesis elitista de la inferioridad natural de las masas

continúa tiñendo las relaciones entre los que ocupan el asiento del poder —incluso los funcionarios de más baja categoría—, y las capas desposeídas.

Un esfuerzo de esta especie por parte del Estado exige el apoyo crítico de los medios de comunicación masiva, que deberán publicitar los abusos y evaluar los esfuerzos del Estado para ponerles coto, función para la cual los medios de comunicación ya tienen una base sólida de experiencia. Este esfuerzo exige también el establecimiento de sistemas de *ombudsman* (defensor público), como lo están aplicando unos pocos países latinoamericanos. El defensor público es un funcionario autónomo del Estado, con poderes para investigar y actuar sobre las quejas del público, incluso reclamaciones de arbitrariedad y extorsión por agentes del Estado, así como acusaciones de discriminación o abusos por parte de empleadores privados y fraude o representación fraudulenta de las empresas comerciales y financieras. Obviamente para que tal institución sea eficaz debe contar con personal, financiamiento, atribuciones legales y publicidad adecuados. Un defensor público simbólico, abrumado por quejas e inerte para actuar, simplemente confirmaría el escepticismo público en cuanto al compromiso del Estado con la equidad.

Los aspectos siguientes constituyen también un campo de acción prometedor y relativamente descuidado para la investigación de orientación política: los esfuerzos realizados en algunos países para lograr los propósitos resumidos anteriormente; el papel de los medios de comunicación y de diferentes tipos de organizaciones; las reacciones de los agentes del Estado y de otros poderosos afectados, y las percepciones de las capas desposeídas.

IV

La participación popular y la equidad

Un proceso dinámico de transformación productiva facilitará —pero no garantizará— el progreso hacia una mayor equidad. Lo propio puede decirse de la ampliación del alcance de los incentivos de mercado, elección más libre de estilos de

vida, o poda de los controles burocráticos hasta dejar sólo los realmente indispensables para el funcionamiento de sociedades complejas. Para que la equidad se convierta en algo más que una consigna política, el Estado debe asumir muchas

responsabilidades, nuevas así como antiguas, de redistribución, universalización de los servicios (así como servicios "focalizados" para enfrentar necesidades muy urgentes), estímulo de la innovación científica y tecnológica, protección de los derechos humanos básicos, etc. El requisito esencial para avanzar hacia una mayor equidad descansa en la presencia de una participación popular organizada en un marco democrático pluralista. No cabe esperar que todos estos requisitos (sobre todo el último) interactúen entre sí en forma armónica y previsible. Sin embargo, aunque pudiera esperarse una mayor equidad de esta combinación de innovaciones en materia de producción, incentivos de mercado, y planificación tecnoburocrática de las actividades del Estado, esa opción ya se cerró. La participación popular organizada existe y la historia reciente ha demostrado que aun la represión más sistemática no la puede erradicar por mucho tiempo. La búsqueda de la equidad ha seguido adelante y proseguirá gracias a la interacción entre el Estado, las fuerzas económicas y militares, los partidos políticos y otras organizaciones que suman y negocian las demandas de distintos sectores del público, así como grupos locales de personas que idean sus propias estrategias de supervivencia. Esta interacción tripartita supone tensiones en cambio continuo, pero básicamente permanentes. Los regímenes preocupados de la equidad o apenas de la estabilidad política tendrán legítimamente que intentar institucionalizar y racionalizar la participación popular, promover algunas formas, desalentar otras y tratar de reunir las fuerzas organizadas en pactos sociales. Las fuerzas externas al Estado legítimamente cifrarán sus esperanzas en asegurar la máxima autonomía y espontaneidad para los movimientos sociales que trabajan por la transformación de las sociedades, y una reducción radical del papel tutelar del Estado. Es improbable y quizá no aconsejable que triunfe definitivamente uno de los dos criterios.

Los principales factores que se relacionan con la participación popular actualmente pueden resumirse de la siguiente manera, sin ninguna pretensión de originalidad:

a) En toda América Latina la democratización política ha abierto espacios más amplios para la organización y la participación en la lucha por la equidad, pero estos avances se enfrentan con

los efectos inhibidores que ejercen la crisis económica y la carga de la deuda así como las ideologías que restan legitimidad a las movilizaciones populares y a las demandas de apoyo estatal para lograr una mayor equidad. En efecto, se dice a las clases desposeídas que podrán disfrutar derechos democráticos sólo cuando no traten de hacer uso de ellos. En la mayoría de los países, tras esas advertencias hay amenazas creíbles de aplicación de la fuerza en caso de inestabilidad política.

b) Los partidos políticos han recuperado su papel tradicional de negociadores de las demandas de los distintos sectores de la población frente al Estado, pero por muchas razones se sienten inseguros en ese papel. Resulta ilusoria su capacidad para cumplir con sus promesas políticas una vez que están en el poder. Ello contribuye a la alienación del electorado y a cambios pendulares en su conducta, que expresan el repudio de un régimen existente, más bien que el apoyo de una alternativa. En general los partidos han ganado en pragmatismo y en disposición a buscar una base común de políticas, pero la desmoralización, derivada de las limitaciones que enfrentan, en algunos casos ha fomentado el oportunismo y la corrupción.

c) El ocaso de las utopías y de las doctrinas socialistas que preconizaban el papel de vanguardia que correspondía al proletariado ha despojado a los movimientos de clase trabajadora de aquella visión inspirada del futuro capaz de justificar la solidaridad, los sacrificios y la perseverancia tras las derrotas, pero también de esas ilusiones que fueron responsables de sus peores fracasos. En su mayor parte, los movimientos políticos que antes propugnaban esas utopías, han bajado ahora sus miras a reformas que parecen viables sin que impliquen la transformación de sistemas. Esto en la práctica los ha llevado a una posición de "equidad restringida" y a una ambivalencia con respecto a la movilización de los estratos cuyo progreso parece ser menos compatible con el sistema económico y las relaciones de poder imperantes. Una reacción minoritaria es la radicalización extrema, que plantea la movilización de los estratos más desposeídos para la destrucción del sistema, en el supuesto de que esto abriría el camino para un orden más igualitario. Esta estrategia, en el único caso en que adquirió cierta fuerza (Sendero Luminoso en el

Perú) condenó notoriamente a las clases desposeídas a extremos de terrorización competitiva y atrofió su capacidad anterior de organización autónoma.

d) Ha aumentado la importancia y la diversidad de los movimientos sociales que se basan en tipos de autoidentificación y en demandas de equidad relacionadas sólo secundariamente con el empleo y las necesidades de servicios estatales. Entre ellos figuran organizaciones (y percepciones populares difundidas mucho más ampliamente) basadas en el sexo, la edad, la identidad étnica, las preferencias culturales, la religión, la preocupación por la degradación ambiental, la preocupación por los derechos humanos, etc. Los participantes en algunos de estos movimientos provienen principalmente de los estratos medios, pero se ocupan de asuntos que afectan el bienestar de toda la población y sobre todo de las clases desposeídas (medio ambiente, derechos humanos) o están decididos a actuar como aliados y movilizadores de sus congéneres menos privilegiados (mujeres, juventud). Estos movimientos agregan una dimensión de cohesión social entre clases distintas que ofrece un alto potencial para superar las barreras de clase y culturales en que se sustenta la repugnancia de las élites y de la clase media hacia una equidad universalizada. También introducen una importante dimensión internacional: la mayoría de los nuevos movimientos sociales se identifican con sus congéneres de todo el mundo y se apoyan en su solidaridad y ayuda material contra los adversarios internos. Los partidos políticos y el Estado naturalmente encuentran dificultad en lidiar con la diversidad de desafíos que así se les presentan, frecuentemente en términos intransigentes, pero la capacidad de innovación de los movimientos sociales probablemente ofrezca la mejor posibilidad de lograr que la equidad supere a la postre los obstáculos económicos, políticos y culturales actuales.

e) Han adquirido importancia formas semi-autónomas, y generalmente de alcance focal, de solidaridad entre las capas más desposeídas de la sociedad —o al menos han ido ganando en visibilidad— en parte por efecto de las estrategias de supervivencia que les han obligado a adoptar la crisis económica y la ineficacia o el carácter represivo del Estado y en parte por la movilización y concientización de sus aliados de los mo-

vimientos sociales mencionados anteriormente. Ha habido muchos estudios locales sobre tales esfuerzos organizados, pero no se conocen ni su amplitud ni su perspectiva. En la mayoría de las sociedades es muy probable que incorporen sólo a minorías entre los pobres urbanos y que sean de corta vida, disolviéndose tanto al conseguir sus objetivos inmediatos como al fracasar en obtenerlos. Participan en ellos muchas más mujeres que hombres y son importantes el estímulo y la ayuda material externos para la propia percepción de sus funciones, así como para su supervivencia.

Los esfuerzos organizados actuales son consecuencia de la larga trayectoria que ha tenido una distribución a todas luces inequitativa del acceso a una vivienda decente y a los servicios relacionados. Los investigadores han documentado copiosamente el crecimiento incontrolable de las poblaciones marginales, el surgimiento de las organizaciones populares que reivindican derechos a la tierra y a los servicios, y los diversos intentos gubernamentales por enfrentar estos aspectos del crecimiento urbano. Que el Estado y la empresa privada no hayan podido proporcionarles condiciones decentes de vida, obligando a los trabajadores y a los pobres a encontrar y pagar por sus propias soluciones, ha sido denunciado como "la expropiación urbana". Las desigualdades fueron aún más flagrantes en el decenio de 1980, a medida que se volvían más lujosas las viviendas y las instalaciones comunales de los grupos de más altos ingresos, en tanto que la clase trabajadora y el sector informal percibían ingresos cada vez más precarios y disminuían las posibilidades que tenían de ocupar tierras baldías o de comprar solares baratos en loteos brujos. Al propio tiempo se volvió más acentuada la tendencia hacia la segregación administrativa de los barrios de altos ingresos, que los liberaba de la responsabilidad de prestar servicios a las zonas más pobres. A la segregación física siguió la segregación psicológica, que estimuló en los sectores acomodados un miedo exagerado de las poblaciones de bajos ingresos como antros amenazantes de criminalidad y barbarismo. A este respecto, la responsabilidad del Estado en progresar hacia una mayor equidad supone lograr una mejor distribución de los fondos públicos para satisfacer las necesidades urbanas, el control sobre la especulación fundiaria e impuestos sobre los bienes raíces que

reflejen el valor correcto de la tierra —medidas que la mayoría de los gobiernos no han tenido nunca la voluntad de aplicar frente a los intereses creados que se oponen a ellas. En las condiciones represivas del decenio de 1970 y comienzos de los años ochenta, así como con la reciente reducción de los recursos públicos, los esfuerzos organizados de las poblaciones urbanas pobres tuvieron que conformarse con objetivos más modestos alcanzables con la autoconstrucción. En el clima democrático del presente, sin embargo, parece inevitable que la notoria inequidad urbana y la internalización por todas las clases sociales de los estándares “modernos” de vivienda y servicios harán que estas desigualdades se conviertan una vez más en fuente de serios desafíos para el Estado, así como para las élites urbanas.

f) La “informalización” de las economías, que implica una evolución desde el trabajo asalariado en empresas relativamente grandes al trabajo por cuenta propia y a destajo, así como el empleo en pequeñas empresas precarias; la extrema movilidad espacial que incluye migraciones a través de las fronteras nacionales de grandes grupos de población en busca de trabajo o que huyen de la violencia; y la movilidad de las empresas transnacionales que buscan una mano de obra barata y que emplean principalmente a mujeres, han llevado junto con otros factores al debilitamiento del sindicalismo, tradicionalmente el bastión de las organizaciones sociales y la vanguardia de movilizaciones más amplias. Como muestran los sucesos en muchos países, los sindicatos (particularmente los de las empresas y servicios del sector público) a menudo no encuentran otra salida que la huelga en defensa de sus derechos adquiridos y de sus salarios, aunque tengan muy escasa probabilidad de éxito. La capacidad de los sindicatos de recuperar un papel señero en la búsqueda de la equidad depende de su capacidad para reclutar a obreros y para defender el interés de sus asociados en dos campos muy distintos: los sectores de empleo nuevos, de alta tecnología, que se asocian con el cambio de las modalidades de producción y la fuerza de trabajo, principalmente femenina, en las empresas maquiladoras y en la producción a destajo. En este último sector, los sindicatos tienen que recurrir al Estado para hacer cumplir los reglamentos en cuanto a las condiciones de trabajo y al salario mínimo.

Habría que concluir que varios grupos gran-

des —sobre todo la población rural semiproletarizada que combina el cultivo de subsistencia con el trabajo asalariado migratorio y la juventud desempleada de las ciudades— casi no tienen potencial de organización, ni siquiera a nivel del barrio. Sin embargo la realidad quizá sea más complicada y menos negativa. Por un lado, las migraciones en gran escala a través de las fronteras nacionales en busca de trabajo, junto con la exposición universal a las comunicaciones de masa y a la moderna sociedad de consumo urbano, tendrán consecuencias que apenas cabe vaticinar.

g) Al evaluar la contribución potencial de la participación popular en la búsqueda de una mayor equidad, no basta con especificar lo que los pueblos deberían desear dentro de un estilo equitativo y sostenible de desarrollo-satisfacción de necesidades básicas, acceso justo a la educación y a los servicios de salud, vivienda adecuada, protección en la vejez y en otras contingencias. Ha sido evidente desde hace algún tiempo que el verdadero estilo de desarrollo ha universalizado aspiraciones a niveles y formas de consumo que en realidad sólo pueden alcanzar unas minorías (siempre que excluyan a la mayoría del paraíso consumista). Se ha dicho con justa razón que la población latinoamericana ha logrado ya una igualdad completa de aspiraciones. Aun cuando estén limitados a las minorías, estos estándares de consumo suponen un desvío excesivo de recursos públicos y privados que no se dedican a las inversiones requeridas para efectuar la transformación productiva. Si pudieran universalizarse —por ejemplo, si el consumo per cápita de automóviles pudiera llegar a los niveles de Estados Unidos— serían desastrosos para el medio ambiente.

Este es por cierto uno de esos obstáculos irreductibles que se levantan en el camino de una mayor equidad. Hasta cierto punto las aspiraciones de consumo y la desigualdad de los ingresos son un acicate para desplegar un mayor esfuerzo, como admiten ahora los Estados providentes de Europa y los anteriores países del “socialismo real”, pero eso no justifica una diferencia entre aspiraciones y potencialidades reales tan amplia como la que se observa en la mayoría de los países latinoamericanos. Sería presumido por parte de los teóricos y planificadores del desarrollo, así como ocioso, instar a la población a una rebaja de aspiraciones, mientras ellos mismos disfrutan

de la sociedad de consumo. Hay alguna esperanza de que ocurra una modificación espontánea de los gustos, sobre todo entre la juventud, que los aparte de aquellas formas de consumo más devoradoras de recursos y devastadoras de la ecología. Los nuevos movimientos sociales podrían ejercer una influencia positiva a este respecto. Sin embargo, como ocurre en los países "ricos" esos virajes del gusto probablemente llegarán a las clases medias mucho antes que a las capas menos privilegiadas. Con respecto a la interacción entre las políticas del Estado y la participación popular no cabe más que esperar que los regímenes afronten el problema abiertamente, explicando las restricciones pero sin ninguna ilusión de que sus exhortaciones se traducirán en una conversión de las masas a la austeridad, en nombre del desarrollo sostenible.

h) Del decenio de 1950 al de 1970, hubo un amplio consenso internacional, plasmado en numerosas resoluciones, programas e investigaciones de las Naciones Unidas, en el sentido de que las reformas de la tenencia de la tierra que llevarán a una distribución más amplia de la propiedad serían una de las contribuciones más importantes para el logro de la equidad y la integración nacional, así como para el desarrollo económico. Hubo acuerdo en que los sistemas tradicionales de tenencia encerraban a los campesinos y a los trabajadores rurales en círculos viciosos de pobreza y falta de poder, en que no podían innovar en las técnicas productivas, entrar en relaciones de mercado, ni participar democráticamente en la toma de decisiones nacional o local. De no mediar reformas auspiciadas por el Estado, su principal esperanza estaba en una migración hacia las ciudades o en levantamientos violentos.

Actualmente la reforma agraria está recibiendo una atención relativamente escasa, ya sea en la forma de declaraciones o de programas aplicados. Esto se explicaría en parte porque la resistencia política a las reformas anteriores demostró ser tan formidable y tan desestabilizante que aun los movimientos democráticos orientados hacia la equidad temen volver a esa brega. Según el Banco Mundial "las redistribuciones en gran escala de la tierra a veces han tenido éxito... Donde puede hacerse la redistribución de la tierra debe apoyarse con fuerza. Pero son grandes los obstáculos políticos que se oponen a esa re-

forma... En la mayoría de las circunstancias las realidades políticas hacen imposible que la reforma vaya mucho más allá del *statu quo*. Es mucho más probable que tengan éxito otras estrategias para resolver la pobreza rural." (Banco Mundial, 1990, pp. 4 y 6).

En muchos países la importancia relativa de la población rural ha disminuido a tal punto por efecto de la emigración y la urbanización que ha perdido mucha validez el argumento de que la reforma agraria es el único medio de prevenir los levantamientos revolucionarios que se alimentan de la pobreza rural y el descontento. Otras razones para el descuido de este tema, en distintas combinaciones según el país y la región interna, incluyen la transición rural (en muchos casos fruto de las vicisitudes de reformas pasadas) hacia una agricultura comercial en gran escala que emplea trabajo asalariado, o hacia una agricultura de pequeños predios que producen para el mercado, pero tan dependientes en lo que toca a las fuentes de crédito, los insumos y las compras de sus cosechas, que el beneficio de la propiedad de la tierra ha resultado ilusorio. Las políticas anteriores de reforma de la tenencia de la tierra generalmente no complementaban la reforma con inversiones, asistencia técnica y organización del mercadeo —declaradas esenciales según las propias políticas— o burocratizaban tales servicios hasta un grado frustrante.

Sin embargo en algunas partes organizaciones militantes de campesinos y obreros rurales han podido mantenerse, o se han recuperado después de períodos de represión, y han podido defender sus propios conceptos de equidad con alguna eficacia. En otras partes, una larga trayectoria de frustrados intentos por resolver las cuestiones de equidad en términos que satisficieran a las poblaciones rurales ha llevado a situaciones de violencia endémica en que la posibilidad de participación orientada hacia la equidad se esfuma en una confrontación de estrategias de movilización e intimidación. Como se sugirió anteriormente, los grupos rurales que menos pueden defender su sustento mediante la organización o la acción política, son aquellos que ya no pueden vivir solamente de la agricultura, sino que deben aferrarse a una combinación de un cultivo de subsistencia con la migración en busca de trabajo. Podrá ser discutible la justificación económica de una acción estatal que les

permita funcionar en mejores condiciones como agricultores y complejas y caras las medidas requeridas, pero es fuerte la justificación desde el punto de vista de la equidad. Las fuentes de trabajo para mano de obra no calificada a la que tienen acceso no se están ampliando y esto los expone a la explotación. Investigaciones recientes en México sugieren que en vez de los subsidios para productores rurales con derecho a organizarse en defensa de sus propios intereses no cabe más que darles subsidios en su calidad de cesantes, indigentes y desarraigados (Hewitt de Alcántara, en prensa).

i) Durante los decenios de 1970 y 1980, algunas corrientes de opinión, desilusionadas con la trayectoria de los proclamados partidos de vanguardia y las organizaciones populistas manipuladas centralmente, tenían una visión de "movimientos sociales" —incluso los nuevos movimientos descritos anteriormente así como sindicatos, asociaciones de pobres urbanos y rurales, y protestas regionales multclasistas contra el dominio de las autoridades centrales— que evolucionarían y se aglutinarían en un "movimiento popular nacional", capaz de reemplazar los estilos tradicionales de política y autoritarismo o paternalismo burocrático estatal por una participación popular autónoma y espontánea. No podía trazarse de antemano cómo evolucionaría esa transformación, pero las esperanzas fluctuaban con alguna ambivalencia entre la conquista del control del Estado y la liberación de la sociedad civil de la dependencia del Estado. Parece poco probable que esta utopía participacionista pueda concretarse en la realidad, pero el vigor y la diversidad de los movimientos sociales agregan un ingrediente de indeterminación al futuro. Desde un punto de vista, ese vigor es la única garantía real de un progreso hacia una mayor equidad.

Desde otro, parece amenazar con la ingobernabilidad completa de las sociedades nacionales.

j) Desde el punto de vista de la actual explotación de los problemas de la equidad, significa que el Estado, los centros de poder económico y los movimientos populares no podrán dejar de negociar unos con otros, con un esfuerzo más paciente y pragmático que el que se ha desplegado hasta ahora, para comprender las limitaciones tanto ideológicas como económicas que se oponen a los "pactos sociales" que pretenden establecer. Las dificultades son ahora obvias. Es más fácil para todas las partes contraer compromisos que llevarlos a cabo. El Estado actualmente tiene muy poco que ofrecer, más allá de las advertencias de que no hay otra alternativa y promesas de un futuro mejor. Los portavoces de los centros de poder y de los movimientos populares no pueden estar seguros hasta qué punto pueden garantizar la conformidad de sus bases. Gran parte de la población no está organizada, o sus organizaciones son demasiado locales y centradas en estrategias de supervivencia o en problemas específicos para que su adhesión a los pactos tenga algún significado. Las élites económicas tienen mucho más capacidad que los demás grupos para interpretar los pactos en su propio beneficio. Impide la confianza necesaria de que los nuevos pactos podrán tener éxito, una larga historia de pactos sociales desahuciados, generalmente en perjuicio de los participantes "populares". Sin embargo incluso esos fracasos pueden haber contribuido al proceso de aprendizaje. La próxima cuestión es cómo estos distintos actores podrán internalizar las lecciones aprendidas, si es que pueden hacerlo, de manera tal de hacer corresponder más estrechamente sus distintas racionalidades.

V

¿Qué preguntas deben responderse y qué podrá hacerse con las respuestas?

Muchas instituciones de toda América Latina están ahora llevando a cabo investigaciones y elaborando proposiciones orientadas a la acción so-

bre casi todos los asuntos más importantes que se relacionan con la equidad y su interacción con el desarrollo. Estas investigaciones se están reali-

zando principalmente fuera del marco del Estado, aunque a menudo son financiadas por éste o por las organizaciones intergubernamentales. Podrían sugerirse nuevos temas y distintos énfasis. Sin embargo, no tendría objeto hacerlo sin una apreciación cabal de lo que se está haciendo. El principal problema radica, no en la falta de investigaciones, sino en su división en compartimentos estanco⁷ y en las deficiencias de los canales por los cuales fluyen los resultados de esas investigaciones a los agentes que deben actuar sobre ellas, así como al público en general. La producción de documentos es abrumadora, pero su circulación es limitada y asistemática. Estas deficiencias han tenido efectos particularmente perjudiciales en relación con los asuntos de la equidad, ya que los que toman las decisiones tienen una inclinación entendible a dejarla de lado en favor de cuestiones más urgentes, mientras que la selección de las ideas que merecen su atención puede guiarse por razones prácticamente aleatorias o a través de filtros compuestos de suposiciones caducas. De ahí que haya necesidad de investigación sobre los asuntos siguientes:

i) ¿Cómo influyen los resultados de las investigaciones y las teorías en los centros de toma de decisiones del Estado, las élites del sector privado, la dirigencia de las organizaciones populares y el público en general?

ii) ¿Cómo influyen los cuerpos planificadores, los asesores encargados de vigilar las investigaciones en curso y los medios de comunicación masiva?

iii) ¿Pueden idearse mejores criterios para cernir lo importante de lo secundario, a fin de establecer una base de entendimiento común que permita un diálogo fructífero en las negociaciones de los pactos sociales y la incorporación de las investigaciones en las decisiones?

Las organizaciones intergubernamentales y muchas instituciones nacionales tienen años de experiencia en asesorar a los gobiernos sobre las distintas dimensiones de la equidad, pero han

sido escasos los esfuerzos por derivar lecciones prácticas de la historia de tal asesoramiento. Las siguientes cuestiones merecen una atención sistemática:

i) ¿Hasta qué punto actuaron los gobiernos sobre los consejos de los expertos o los consideraron suficientemente como para justificar su inacción?

ii) ¿Hasta qué punto estudiaron misiones posteriores la experiencia de sus antecesores y derivaron lecciones de ellas?

iii) ¿Cómo evalúan los participantes en las misiones de asesoramiento la experiencia pasada y las razones de éxito o fracaso?

Los progresos hacia una mayor equidad requieren, entre otras cosas, que los pueblos en su conjunto y particularmente las capas desposeídas logren una confianza, basada en los hechos, de que las leyes y los reglamentos no están indebidamente cargados en contra de sus intereses ni son incomprensiblemente complejos y contradictorios. La forma de aplicarlas puede ser aún más importante que el contenido de las leyes; la equidad exige que haya un acceso justo y fácil a los tribunales de justicia y a los organismos administrativos para reivindicar derechos y reparar injusticias. Por consiguiente:

i) ¿Cómo funcionan en realidad las instituciones del Estado desde este punto de vista?

ii) ¿Cómo perciben los sectores desposeídos este funcionamiento?

iii) ¿Cuál es la experiencia de las nuevas instituciones que se establecen para lograr que ese funcionamiento sea más equitativo?

Hasta el momento muchos países tienen una experiencia larga y variada de negociación de pactos sociales y alianzas multclasistas destinadas a movilizar un amplio apoyo tras políticas nacionales de desarrollo o reajuste. Como se dijo anteriormente, la experiencia de tales pactos ha sido frustrante, pero los gobiernos y los pueblos no tienen alternativa sino continuar en este empeño. Por esto surgen las siguientes cuestiones:

i) ¿Qué puede aprenderse de esta experiencia?

ii) ¿Hasta qué punto esos pactos han constituido intentos poco realistas por lograr un consenso, asentados en una distribución injusta de los sacrificios, en que los criterios de racionalidad económica han enmascarado la subordinación a la distribución del poder?

⁷ "Nuestra realidad y nuestras universidades producen economistas ciegos a la política, políticos sordos a la economía y politólogos que no se inquietan por la incomunicación entre ambos. Por esta razón, en el proceso político de nuestros países entran directamente en contacto, pero no en comunicación, dos actores que hablan idiomas distintos y manejan teorías incompatibles: el político convencional y el técnico convencional" (Matus, 1990).

iii) ¿Hasta qué punto los pactos han dependido excesivamente de una cirugía brutal justificada por promesas de rápida transformación que no pudieron cumplirse?

iv) ¿Hasta qué punto esas experiencias se han traducido en alienación y cinismo y en qué grado

han brindado lecciones positivas que puedan servir para los próximos esfuerzos ineludibles?

v) Por último, si hay lecciones que aprender ¿cómo pueden los regímenes cambiantes y las dirigencias populares también cambiantes hacer que no se olviden?

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Altimir, Oscar y André Hofman (1990): Latin American development. Problems in historical perspective, octubre, mimeo.
- Banco Mundial (1990): *Informe sobre el desarrollo mundial 1990*. Washington, D.C., Oxford University Press.
- De Soto, Hernando (1987): *El otro sendero*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Gurrieri, Adolfo (1990a): El desarrollo social en los años noventa, *Los años noventa: ¿desarrollo con equidad?* Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/CEPAL.
- _____ (1990b): La equidad: aspectos conceptuales y tareas futuras, 30 de julio, mimeo.
- Hewitt de Alcántara, Cynthia (en prensa): Reestructuración económica y subsistencia rural: el maíz y la crisis de los 80. Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- Hirschman, Albert O. (1963): Ideologías del desarrollo económico en América Latina, *Controversia sobre Latinoamérica*, Buenos Aires, Editorial del Instituto.
- Katzman, Rubén y Pascual Gerstenfeld (1990): Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social, *Revista de la CEPAL*, N° 41 (L.C/G.1631-P), Santiago de Chile, agosto.
- Matus, Carlos (1990): La gobernabilidad de un sistema social, *Revista iberoamericana de planificación*, vol. XXIII, N° 91 y 92, Ciudad de Guatemala, Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), julio-diciembre.
- Sojo, Ana (1990): Naturaleza y selectividad de la política social, *Revista de la CEPAL*, N° 41 (L.C/G.1631-P), Santiago de Chile, agosto.
- Tawney, R.H. (1964): *Equality*, Londres, George Allen and Unwin Ltd.