

# Los años noventa: ¿Desarrollo con equidad?

Adolfo Gurrieri  
Edelberto Torres-Rivas  
Coordinadores

**FLACSO**  
Facultad  
Latinoamericana  
de Ciencias Sociales

**CEPAL**  
Comisión Económica  
para el Desarrollo  
de América Latina

338.9

A61-a **Los años noventa: ¿Desarrollo con equidad?**  
coord. Adolfo Gurrieri, Edelberto Torres-Rivas.  
-- 1. ed. -- San José: FLACSO, 1990  
378p.

ISBN 9977-68-015-9

1. *Desarrollo social - América Latina.* 2. *Países en desarrollo.* I. Torres-Rivas, Edelberto. II. Gurrieri, Adolfo. III. Título.

Procesamiento de Texto:

Vilma Herrera P.

Mercedes Flores R.

© **Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales**  
**FLACSO.**  
**Comisión Económica para el Desarrollo de América**  
**Latina-CEPAL**

---

Primera edición: junio de 1990

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO  
Secretaría General. Apartado 5429. San José, Costa Rica

## PREFACIO

Las ciencias sociales de la postguerra definieron los problemas del desarrollo como su preocupación central. En el inicio de ese período el problema se nos presentó como el tránsito a una sociedad moderna. Antes se hablaba de progreso y después de crecimiento económico. Es evidente en todo este largo período que se trata de un tema que trasciende cualquier especialidad y que en los problemas del desarrollo económico hay determinantes culturales, políticas y psicosociales de la mayor importancia.

Por ello y por otras razones, la actual crisis no solo es de naturaleza económica. Su irrupción activó en muchas sociedades rasgos del atraso que parecían olvidados. Los efectos sociales de la crisis no guardan paralelo por su magnitud, con las causas económicas *strictu sensu*. Aún más, parece como si la llamada sociedad tradicional, fuera de escena durante muchos años, hubiese vuelto y se estuviera apoderando de pedazos de modernidad. Los retrocesos sociales tienen la dimensión de un retorno al pasado que ningún indicador puede reflejar. Las pérdidas sociales o

culturales subrayan aún más las injusticias del orden social y vuelven penoso el retorno a la normalidad.

Los trabajos aquí reunidos se preocupan por el desarrollo económico como desarrollo social. Y éste, como un proceso que no debería distanciarse de cierta justicia distributiva. En algunos ensayos, el dilema es el ajuste expansivo con estabilidad y que al mismo tiempo comparta costos y ganancias por igual. Otros reflejan más directamente la incertidumbre que acompaña la construcción de la democracia en el marco de políticas sociales debilitadas. Posiblemente desde la política, como estrategia concertada, se podrá poner el poder al servicio del cambio. Hay en esto una cierta convicción de que la equidad social tiene un basamento político. Y un escenario democrático.

Con ocasión del Cuarenta Aniversario, la CEPAL celebró un Seminario Latinoamericano realizado en la ciudad de San José, Costa Rica (18-19-20 de Noviembre de 1988) que abordó estos problemas en diversas ópticas nacionales y regionales. Se reúnen aquí, trabajos de expertos de las organizaciones patrocinantes, así como de académicos y expertos de otro origen. Algunos de estos trabajos aparecieron en la Revista de la CEPAL.

El debate está abierto. La dificultad mayor reside en el poco conocimiento del camino a seguir. En la incertidumbre de las herramientas a utilizar. Y quizá todo este conjunto de problemas lo son aún más porque el tiempo apremia. Que sea este conjunto de reflexiones una contribución al debate.

**EL DESARROLLO SOCIAL  
EN LOS AÑOS NOVENTA:  
PRINCIPALES OPCIONES**

Adolfo Gurrieri\*

\* Director de la División de Desarrollo Social de  
la CEPAL



# I

## INTRODUCCION

### *1. Desarrollo económico y desarrollo social*

En años recientes se ha vuelto a manifestar una gran preocupación por los aspectos "sociales" o "humanos" del desarrollo, que se ha visto reflejada en diversas reuniones y publicaciones destinadas a este tema.<sup>1</sup> La causa más evidente que explica el resurgir de esta preocupación es el muy

- 
1. En el ámbito de las Naciones Unidas se han producido durante 1988, entre otros, los siguientes: Committee for Development Planning, Human Resources Development: A Neglected Dimension of Development Strategy, United Nations, New York, 1988; Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), Jakarta Plan of Action on Human Resources Development in the ESCAP region, Jakarta, abril de 1988; Economic Commission for Africa, The Khartoum Declaration. Towards a human focused approach to socioeconomic recovery and develop-

elevado costo social que provoca la crisis actual, expresado sobre todo en el agravamiento del desempleo y el subempleo, la caída de los salarios reales, el aumento de la pobreza y el deterioro de los servicios sociales. En los documentos citados se advierte que dicho costo social en parte ha sido provocado por las políticas con que se ha intentado enfrentar la crisis, las que no habrían otorgado a los aspectos sociales la debida importancia. No se trata sólo de las conocidas consecuencias de la aplicación de políticas recesivas para recuperar y mantener los equilibrios monetarios, fiscales y de balance de pagos, sino también de una excesiva dedicación al desarrollo económico, a la expansión de la oferta de bienes y servicios, en desmedro de una preocupación directa por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

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

---

ment in Africa, Khartoum, marzo de 1988, y The Amman Statement, formulado en la reunión sobre "Development: The Human Dimension" organizada por el UNDP y la North-South Round Table of the Society for International Development, Amman, Jordain, septiembre de 1988.

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



ponen énfasis en el crecimiento y los situados a la izquierda acentúan la distribución. En el terreno de la economía, la creencia general en la primacía del desarrollo económico ha sido criticada muchas veces, aunque pareciera que no ha perdido todavía su liderazgo intelectual. En el ámbito más restringido de la evolución del pensamiento cepalino, dicha primacía fue sostenida sin discusión hasta fines de los años cincuenta; a partir de allí se puso cada vez más en evidencia que el desarrollo económico no producía las consecuencias distributivas esperadas y que resultaba imprescindible revisar las hipótesis relativas a la "distribución del progreso técnico y sus frutos".<sup>3</sup> La preocupación por los aspectos distributivos se ha mantenido hasta hoy y gran parte del esfuerzo intelectual de la institución se ha orientado a explicar la naturaleza y dinámica de la modalidad de crecimiento "concentradora y excluyente", y a proponer estrategias que permitan superarla.

En los años setenta contribuyeron a estimular esta polémica, entre otros, los escritos del Banco Mundial, en especial los de Ahluwalia y Chenery centrados en torno a la idea de "redistribución con crecimiento", y las propuestas estratégicas de la OIT sobre satisfacción de las necesidades básicas.<sup>4</sup> En este sentido, cabe recordar la sugerencia

---

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

4. H. Chenery (y otros), *Redistribution with growth*, Ox-

de los primeros de no utilizar el crecimiento del producto o del ingreso por habitante como objetivo principal del desarrollo, o como medida de su éxito o fracaso, y sustituirlo por un índice que ponderara el aumento del ingreso en los diferentes estratos (dando mayor peso al de los estratos más bajos) y asumir como objetivo principal la maximización del ingreso así calculado.

En años recientes, se ha difundido mucho la propuesta de A. Sen<sup>5</sup> de que el desarrollo debe ser visto como un proceso que expande el conjunto de bienes y servicios de que una persona puede disponer usando todos sus derechos y oportunidades (*entitlements*) y lo que esa persona puede o no hacer mediante ellos (*capabilities*). A su juicio, la expansión de la oferta de bienes y servicios no basta por sí sola y debe ser evaluada por su efecto sobre el progreso humano, en aspectos tan importantes como la esperanza de vida, la nutrición, la salud, la dignidad y la autoestima, y el desarrollo personal. No niega la importancia de ampliar la oferta de bienes —por ejemplo, la existencia de alimentos es una condición necesaria para nutrir a una población hambrienta— pero en última instancia lo que importa es el poder de disposición que poseen los miembros de todos los estratos sociales sobre dichos bienes.

La argumentación de todos aquellos que ponen en duda la primacía del desarrollo económico encuentra un apoyo considerable en el examen

---

ford University Press, London, 1974. Organización Internacional del Trabajo, *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing production employment in Kenya*, Ginebra, 1972.

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

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

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

---

6. *Ibidem*, pp. 495/496.

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

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

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

Si la desigualdad existente en las condiciones de vida de la población se explica en gran medida por factores estructurales ligados a las formas históricas predominantes de desarrollo seguidas, toda propuesta que procure modificarla debe tomar en cuenta dichos factores. En términos concretos, ello significa que la discusión sobre las opciones de desarrollo social debe necesariamente entrar en el tema de la transformación de la estructura productiva —idea sobre la que giran las opciones actuales de desarrollo económico— porque la orientación de esta última tendrá consecuencias decisivas sobre el futuro desarrollo social. La preocupación por la equidad que ani-

ma al "desarrollo humano" no puede restringirse a los servicios sociales sino que debe penetrar también en las propuestas relativas al desarrollo económico.

## *2. Una clasificación tentativa de las propuestas*

El objeto de este ensayo consiste en presentar en pocas páginas algunas de las principales propuestas actuales acerca de cómo orientar el desarrollo social a largo plazo. No es tarea fácil; además, su resultado será siempre insatisfactorio ya que en el proceso de sintetizarlas y clasificarlas las propuestas pierden parte de su riqueza, y la necesaria estilización conceptual de las mismas puede terminar en caricatura.

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

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

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

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

## II

### LAS CONSECUENCIAS SOCIALES DE LA TRANSFORMACION DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA

#### 1. *Ajuste estructural y transformación de la estructura industrial*

Muchas de las propuestas acerca de cómo impulsar el desarrollo social a largo plazo asignan una importancia decisiva al desarrollo económi-

co, y las principales propuestas sobre cómo recuperarlo de manera estable giran en torno a la idea de transformación de la estructura productiva industrial.

Existe una polémica abierta acerca de las consecuencias sociales que produjo el desarrollo industrial en la región. Según algunos<sup>8</sup>, el desarrollo industrial entre 1950 y 1980 tuvo un desempeño exitoso en la absorción de empleo productivo, si se toma como base de comparación lo sucedido en los países de desarrollo originario, aunque dicho desempeño habría sido opacado en parte por el muy alto crecimiento de la población económicamente activa urbana. Según otros los aspectos positivos de tal desarrollo no deberían oscurecer los negativos.<sup>9</sup> Entre ellos se destaca que no ha sido capaz, en general, de dinamizar al conjunto de la economía, superar los problemas sociales (o sea, dar empleo productivo y mejorar las condiciones de vida de la población en la medida necesaria), y colaborar decisivamente en la solución del pertinaz desequilibrio comercial externo. Mirando hacia el futuro, se afirma que con su estructura actual no podría enfrentar con éxito las nuevas condiciones de la economía internacional caracterizadas por el acelerado cambio tecnológico existente en los países centrales. Esta somera lista de algunas de las falencias importantes que se le atribuyen a la estructura industrial existente puede dar la errónea impresión de que los insatis-

---

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

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

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

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

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



rollo sostenido se habrían establecido las bases duraderas de una solución estructural al desarrollo social.

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

Además de sus diferencias, ambas propuestas de transformación productiva presentan también semejanzas en varios aspectos importantes. Entre otros, destaca el énfasis puesto en el incremento de productividad y en la incorporación de progreso técnico sobre todo en las ramas más dinámicas; la necesidad de aumentar la competitividad internacional y reducir el excesivo proteccionismo; el mejoramiento de la capacidad

empresarial; la realización de un enorme esfuerzo de inversión vinculado a un cambio en los patrones de consumo orientado a una mayor austeridad; la ampliación y profundización de la innovación y el aprendizaje tecnológico, lo que requiere cambios en los sistemas educativos y en los de investigación y desarrollo; la necesidad de desarrollar un marco institucional apropiado donde los sectores público y privado armonicen sus actividades; y el establecimiento de acuerdos políticos que hagan posible una transformación de esta envergadura.

## *2. Transformación productiva y transformación distributiva*

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

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

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

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

Si este tipo de desarrollo industrial no parece ser una opción realista para muchos países, no

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

Ni el pensamiento estructuralista latinoamericano, que comenzó a prestar una atención cada vez mayor a los fenómenos distributivos a partir de los años sesenta, ni las otras propuestas que germinaron en los años setenta como la de "redistribución del crecimiento" del Banco Mundial y la "satisfacción de las necesidades básicas" de la OIT, creyeron que la solución de la desigualdad distributiva podría lograrse sólo o preferentemente mediante políticas redistributivas. En efecto, todos consideraron que dicha desigualdad es expresión de causas más profundas de naturaleza económica, social y política. De hecho, algunos rasgos de la estructura productiva aparecen como condicionantes decisivos de la distribución, destacando entre ellos la distribución de la propiedad y el control de los activos productivos; el nivel de heterogeneidad productiva intra e intersectorial; y la estructura de precios relativos de los bienes y servicios.<sup>10</sup>

En realidad, entre las estructuras productiva y distributiva existe una relación de mutua influencia ya que si bien la primera modela a la segunda, también se manifiesta el proceso inver-

---

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

so. Así, se ha sostenido que la modalidad predominante de desarrollo económico ha tenido como eje dinámico a un mercado interno concentrado, caracterizado por la demanda diversificada de los grupos de ingresos altos y medios, y basado en una considerable desigualdad en la distribución del ingreso. Tales condiciones hicieron posible la existencia de una estructura productiva que reprodujo la existente en países que tienen un ingreso medio mucho más elevado. En dicha modalidad de desarrollo existiría entonces un núcleo central interrelacionado conformado por una distribución desigual del ingreso, un perfil de la demanda diversificado y restringido, y una estructura productiva que reproduce la desigualdad.<sup>11</sup>

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

---

11. P. Vuskovic, "La crisis actual y el futuro de América Latina", en *Economía de América Latina*, #15, 1986.

en la demanda interna, a la vez que la externa, debilitada por la crisis, debiera expandirse en la medida necesaria para fortalecer la capacidad para importar. Como ya se señaló, todas las propuestas se preocupan por todos los aspectos (demanda interna y externa; sectores modernos y atrasados, etc.); sus diferencias se establecen por el énfasis que dan a los mismos; y en este sentido las estrategias de raigambre distributiva hacen claro hincapié en la expansión del mercado interno y en el desarrollo de las áreas, sectores y grupos rezagados.

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

---

12. CEPAL, "La pobreza en América Latina: Dimensiones y políticas", en *Estudios e Informes*, #54, Santiago de Chile, 1985.

reestructuración de la política social y serán tratadas más adelante.

Algunas de las políticas distributivas más importantes son:

- Cambios en la distribución existente de los activos productivos. En el sector industrial, debido a la indivisibilidad del capital, tales cambios asumen la forma de nacionalización de empresas, traspasándolas al sector público o creando empresas de trabajadores de propiedad colectiva. En el sector agrario, la forma principal es la reforma agraria, asignando la tierra en propiedad individual o colectiva.

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

- Políticas que apoyan a ciertos sectores productivos. Por un lado, destacan las políticas que procuran aumentar la capacidad productiva y la productividad de los sectores que producen bienes y servicios de consumo popular. De ese modo, se

lograría bajar los precios y aumentar la oferta, equilibrando la mayor demanda provocada por las políticas redistributivas. Por otro, las que favorecen a los sectores que hacen un uso más intensivo del trabajo, a fin de aumentar el número de empleos. También destacan las destinadas a favorecer a las empresas pequeñas y medianas.

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

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

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



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

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

A los entendidos en el pensamiento estructuralista latinoamericano les resultará conocida la controversia actual sobre la estructura industrial, sus falencias y las promesas encerradas en su adecuada transformación. En efecto, la propuesta industrializadora de fines de los años 40 también sostuvo que ella era el medio para aumentar la productividad, incorporar el progreso técnico, absorber de manera productiva a la fuer-

---

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

za de trabajo, superar la especialización productiva y la heterogeneidad estructural, alcanzar un nivel de competitividad semejante al de los centros, mejorar el nivel de ingreso y las condiciones de vida, reducir la vulnerabilidad externa y aumentar la capacidad de acumulación de capital. A 40 años de esa propuesta, se polemiza acerca de si el desarrollo industrial histórico fue o no capaz de cumplir tales promesas; o cuáles cumplió y en qué países. Pero también resulta evidente, por la naturaleza de las propuestas que hoy se discuten, que la esperanza encerrada en la industrialización sigue tan viva como antes y que la cuestión consiste en darle una orientación que permita alcanzar, ahora sí, todas las metas que originalmente se plantearon.

### *3. Políticas de empleo y salarios*

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

Ya se señaló que existe una polémica no resuelta acerca de la capacidad que tuvo el sector moderno y urbano de la economía para generar empleo productivo entre los años 1950/1980; además, las evaluaciones de este fenómeno, optimistas y pesimistas, se complican por la gran heterogeneidad de situaciones nacionales. Sin embargo, existe acuerdo general en que, a partir de 1981, la tasa de creación de empleo urbano moderno se redujo de manera considerable. En

efecto, dicha tasa creció a un ritmo muy inferior a la del crecimiento de la población económicamente activa (PEA) no agrícola, en la mayoría de los países de la región, de modo tal que se estimó que la proporción de empleo moderno en la PEA no agrícola en 1985, fue inferior a la que ellos tenían en 1960, dando lugar a un retroceso de 25 años en el proceso de absorción productiva de fuerza de trabajo.<sup>14</sup>

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

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

---

14. Véase PREALC, *op.cit.*

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

En cuanto a los salarios, los grandes desequilibrios macroeconómicos de los últimos años han

desprestigiado toda propuesta que incluya un aumento de los salarios reales por considerarla demagógica, ineficiente y fuente de toda clase de males. Sin embargo, los hechos indican que ya antes de la crisis la tasa de crecimiento anual de los salarios reales fue inferior a la de la productividad no agrícola y que, como consecuencia de ello, descendió la participación de los salarios en el ingreso nacional. Además, durante la crisis esta situación se agravó de manera considerable. En consecuencia, es necesario encontrar fórmulas que permitan la recuperación de los salarios reales sin afectar el esfuerzo de inversión requerido por la transformación productiva ni impulsar la espiral inflacionaria. La solución ortodoxa, que descarga todo el peso del ajuste en los salarios es injusta y puede ser también ineficiente si la fuerza de trabajo tiene suficiente poder de defensa. Raúl Prebisch,<sup>15</sup> en sus últimos años estuvo especialmente preocupado por encontrar una fórmula que le permitiera armonizar estos factores. Sostuvo que la solución, racional y equitativa, consistía en que la fuerza de trabajo participara en el esfuerzo de inversión dedicando a ella los aumentos de salario que le correspondían pero que no podría destinar totalmente al consumo sin afectar negativamente las tasas de inversión e inflación. Como es sabido, tal propuesta, que se expresa en la creación de fondos de inversión de la fuerza de trabajo, ha sido ampliamente discutida en algunos países desarro-

---

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

llados -como Suecia y Dinamarca- que buscan caminos para distribuir de manera equitativa los sacrificios que les imponen sus propias transformaciones productivas; es probable que entre también en la agenda de algunos países de la región en el marco de los acuerdos sociales, que muchos gobiernos esperan que se constituyan en mecanismos institucionales decisivos para lograr

### III

#### LA REESTRUCTURACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES

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

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

mico, y otras forman parte integrante de estrategias globales de desarrollo.

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

### *1. Protección de los pobres durante el período de ajuste estructural<sup>16</sup>*

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

---

16. Banco Mundial, *Protección de la población pobre durante periodos de ajuste*, Washington, 1987.

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

*a. Reasignación de los gastos sociales para aumentar la eficiencia*

El aumento de la eficiencia tiene dos aspectos. Por un lado, se propone mejorar la cantidad y calidad de los servicios otorgados por unidad de costo. Existen opiniones discrepantes acerca de si los recursos públicos destinados al gasto social son o no suficientes para cubrir las necesidades de la población en este campo. Por supuesto, tal controversia sólo tiene sentido en los países que destinan un monto considerable de recursos al gasto social en relación a su PIB como Argentina, Brasil y Uruguay; en el resto la insuficiencia es innegable. Sin embargo, cualquiera sea la opinión o la situación nacional sobre este punto, existe la creencia general de que los recursos —abundantes o escasos— son malgastados por excesiva burocratización, uso de personal no calificado, inadecuada estructura institucional, baja capacidad de gestión, etc; tales aspectos negativos debieran ser mejorados mediante medidas de racionalización, que incluyen entre otros aspectos, una reestructuración institucional (a la que se hace referencia más adelante).

Por otro, el segundo aspecto del aumento de la eficiencia consiste en focalizar el gasto social en los estratos más pobres. Dado que la prestación



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

*b. La creación de programas de empleo de emergencia*

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

*c. El otorgamiento de subsidios  
para alimentos y nutrición*

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

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

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

La amplitud se refiere a su capacidad para enfrentar los problemas sociales actuales, que re-

sulta manifiestamente insuficiente. Por un lado, dichos problemas no se limitan a los creados por el ajuste estructural, que representan en la mayoría de los casos sólo una parte menor de los mismos; la mayor parte está constituida por la pobreza estructural de larga data. Para erradicar dicha pobreza se requiere en casi todos los países de la región la realización de un esfuerzo mucho mayor que el propuesto en estos programas. Por otro, el carácter transitorio de los mismos pone de manifiesto una confianza muy grande en los resultados sociales de los programas de ajuste estructural; sin embargo, como ya se ha señalado, la capacidad de arrastre de los mismos variará mucho según las condiciones nacionales. En general, será tanto más insuficiente cuanto menor sea el sector moderno existente, menores los recursos para ampliarlo y mayor el número de personas que deberán ser absorbidas por ellos. La experiencia reciente pone de manifiesto que la liberalización de los mercados de bienes y factores y la reducción del papel del Estado en el campo social tienen efectos sociales que superan claramente la capacidad de estas políticas compensatorias y temporales.

La profundidad se relaciona con los ámbitos de política abarcados por esta propuesta. En efecto, la preocupación por la equidad puede penetrar con distintos grados de profundidad en las políticas públicas. El nivel más superficial está referido, justamente, al área del gasto público social; si bien es importante que estos recursos sean recaudados y asignados de manera equitativa, la preocupación por la equidad no debería reducirse a ellos. En un estrato más profundo, están las políticas referidas a las formas privadas de satisfac-

ción de las demandas sociales. ¿Ellas serán evaluadas también con criterio equitativo o se dejará que reflejen la desigualdad social existente? (sobre este punto se vuelve más adelante). En niveles aún más profundos están las políticas fiscales referidas a los ingresos y gastos públicos globales; ¿serán parte de la estrategia equitativa o serán juzgadas preferentemente por otros criterios? Lo mismo puede decirse de otros ámbitos de la política pública tales como los referidos a los precios e ingresos, a las tasas de interés y de cambio, a la orientación y estímulo de la inversión privada, etc.

Lo que quiere decirse con todo ésto es que resulta meritorio preocuparse por la equidad en la asignación de los recursos públicos sociales, pero ello no debe agotar la preocupación por la equidad. Por ello el contenido de esta propuesta debiera ser considerado como una parte de una estrategia mayor que busque penetrar en los estratos más profundos de las políticas públicas que afectan la equidad. De lo contrario, la asignación equitativa del gasto social sería contrarrestada por las tendencias más poderosas impulsadas por las otras políticas.

Atendiendo a ambas críticas, la política social debería, por un lado, cubrir al máximo las necesidades sociales insatisfechas y no restringirse a las provocadas por el ajuste estructural; por otro, hacerlo de una manera permanente mientras aquellas sigan existiendo; finalmente, no limitar su intención equitativa a los servicios sociales públicos sino penetrar en todas las áreas de la política pública que influyen sobre la equidad. Por cierto, una ampliación sustancial de la política social requeriría una intervención esta-

tal mucho más amplia, que desbordase los límites de las propuestas de tipo neoliberal. Podría decirse que, así como una estrategia de transformación de la estructura productiva requiere del Estado mucho más que la ejecución de una adecuada política macroeconómica, una política social a la altura de los problemas actuales necesita también que el Estado vaya bastante más allá de la mera compensación transitoria a los grupos indigentes.

## 2. *Programas de erradicación de la pobreza en gran escala*

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

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

---

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

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

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

Estas propuestas también se diferencian de la anterior en cuanto al monto de los recursos requeridos y al origen de los mismos. En la brasileña se considera que la mejoría de la eficiencia de los servicios sociales y la reorientación del gasto público son útiles pero totalmente insuficientes, por lo que proponen aplicar un aumento de 4% en la carga tributaria (del 22% al 26% del PIB) de modo tal que los estratos más pudientes contribuyan al desarrollo social de los más desfavorecidos. Los autores proponen lo que consideran un *minimax* realista: lo mínimo que estarían

decididos a exigir los de abajo y lo máximo que estarían dispuestos a conceder los de arriba. La propuesta colombiana, además de la reorientación del gasto público social, también sugiere un aumento del mismo que se lograría mediante el incremento de la carga tributaria, la utilización de parte del excedente generado por algunas empresas públicas (como las de hidrocarburos), y el crédito externo.

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

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

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

Ante esta situación, como ya se ha señalado, se ha propuesto focalizar los recursos públicos disponibles en los servicios prioritarios y en la población que más los necesita; no cabe duda que conviene aceptar este criterio por consideraciones de equidad. Pero ¿qué debe hacer la población

definida como "no pobre"? Según esta misma propuesta, ella debiera pagar por los servicios sociales que recibe, los cuales debieran estar preferentemente en manos privadas. De modo que en la práctica, de acuerdo con dicha propuesta, coexistirían dos sistemas de servicio social. Por un lado, un sistema privado de servicios sociales de alto nivel, financiado por los estratos de mejores ingresos y cuyo acceso está restringido a ellos. Por otro, un sistema público de asistencia social, de presupuesto exiguo ya que los estratos de altos ingresos no contribuyen al mismo, que brindaría algunos servicios básicos a la porción más pobre de la población.

En realidad, estos modelos no presentan ninguna originalidad teórica o práctica; constituyen una nueva expresión de los que Titmus denominara modelos residual y basado en el logro.<sup>18</sup> El primero afirma que la política pública social sólo debe intervenir en casos de emergencia cuando fallan los mecanismos tradicionales y naturales (la familia, el mercado); y debe tratarse de una intervención selectiva y temporal, hasta que dichos mecanismos puedan recuperar su papel. El segundo modelo, en la práctica complementario del anterior, se basa en el criterio de que los servicios sociales deben obtenerse mediante formas privadas y personales, donde cada quien elija el servicio que quiere y puede, y pague por él. Así, la política social pública se limitaría a aliviar las necesidades extremas al tiempo que el sistema privado de servicios sociales sería una expresión de la desigualdad existente en la distribución del ingreso y una consolidación de la misma en cuan-

---

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



to a niveles de salud, educación, vivienda, seguridad social, etc. El resultado final de este sistema dual no contribuiría a aumentar la equidad sino mas bien a consolidar la desigualdad social existente ya que cada quien recibiría la cantidad y calidad de servicios sociales determinados por su nivel de ingreso. La única redistribución se produciría en el interior del gasto público social en favor de los más pobres y en desmedro de los estratos medios; los estratos altos, siempre han tendido a satisfacer su demanda privadamente y su situación no sería alterada con esta propuesta.

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

A fin de evitar estas críticas, desde hace ya bastantes años, se han formulado propuestas que pro-

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

---

19. CEPAL, "El desarrollo de la seguridad social en América Latina", en *Estudios e Informes de la CEPAL*, #43, Santiago de Chile, 1985 (estudio preparado por Carmelo Mesa-Lago); y Ernesto A. Isuani, "Universalización de la seguridad social en América Latina: Límites estructurales y cambios necesarios", en *Desarrollo Económico*, Vol. 25, #97, abril-junio de 1985.

#### *4. La reorganización institucional de los servicios*

Como se ha visto, la reestructuración de los servicios sociales puede reducirse a una focalización de los recursos existentes, formar parte de estrategias económico-sociales muy ambiciosas de mejoría de las condiciones de vida de la población o pretender una transformación considerable con vistas a la construcción de un sistema redistributivo y universalista. Sin embargo, cualquiera de esas propuestas, u otras que podrían formularse, deben también abarcar los aspectos relativos a la organización institucional de los servicios sociales, tanto en lo referente al ordenamiento de los mismos dentro del aparato estatal como al papel que el Estado y la sociedad deben jugar en ellos.

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

El carácter ideológico de la controversia sobre los problemas de la organización institucional se combina con el hecho de que son muy diversos los

tipos de organización estatal y de régimen político existentes en América Latina, lo que diversifica los problemas y debilita cualquier propuesta general.

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

a. *Magnitud de la intervención estatal*

La respuesta a este tema variará de acuerdo a los supuestos que se acepten acerca de la evolución futura del desarrollo social. Si se cree que los problemas que el mismo presenta se solucionarán en un plazo relativamente reducido mediante un adecuado ajuste de la estructura productiva, sólo sería necesario que el Estado realice una política subsidiaria, transitoria, y en pequeña escala para aliviar sobre todo los casos de indigencia. Al contrario, si no se confía en que el desarrollo económico privado y/o público pueda superar la desigualdad social y la pobreza, al menos en un plazo razonable, resultará imprescindible aumentar la intervención estatal para impulsar el desarrollo social. Lo dicho en páginas anteriores acerca de la magnitud creciente de los problemas sociales, aún en los países de mayor desarrollo relativo en América Latina, inclina la balanza en favor del segundo supuesto y pone de manifiesto el carácter irrealista del primero. Sin embargo, la mayor intervención estatal no trae aparejada necesariamente una única forma de organización institucional; por el contrario, se abren una serie de opciones con grados diversos de centralización

y participación democrática en la elaboración y gestión de las políticas. Pero sí resultará obligado que se establezcan políticas públicas que permitan una redistribución progresiva de los recursos destinados al desarrollo social y, en la mayoría de los casos, un aumento de los mismos.

#### *b. Coordinación institucional*

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

---

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

portantes en los procesos de toma de decisiones acerca de la asignación de recursos.

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

*c. Democratización  
de los servicios sociales*

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

principio de organización institucional que debiera ser progresivamente ampliado y profundizado.

Por otro, las decisiones sobre política social debieran asentarse en mecanismos que permitieran un incremento del poder de decisión y gestión a nivel local. La descentralización ha cobrado en los últimos años un gran impulso, pues se supone que, además de su papel democratizador, también constituye un mecanismo que permite responder mejor a las necesidades de los usuarios y elevar la eficiencia. Sin embargo, sus resultados potenciales deben ser evaluados con cautela pues son influidos por la estructura global de poder en que el proceso de descentralización tiene lugar. Así, ella puede utilizarse para aumentar el control del gobierno a través de autoridades locales más poderosas en recursos pero dependientes del gobierno central, y contribuir al fortalecimiento de élites locales en desmedro de una verdadera democratización.

#### IV

### SIGNIFICADO E IMPORTANCIA DE LOS PROCESOS POLÍTICOS

El desarrollo social se refiere a la eliminación de la pobreza absoluta y la reducción de la desigualdad económica y social; la gravedad de las mismas varía según los países pero, en general, el rezago histórico y las consecuencias sociales de la crisis actual complican el panorama futuro en todos ellos. En realidad, al explorar las causas de la pobreza y la desigualdad se constata que lo medular del diagnóstico estructuralista latinoamericano

americano sigue siendo válido: las de América Latina son economías y sociedades periféricas; muy heterogéneas desde el punto de vista técnico-productivo y socialmente desiguales; con predominio de formas de desarrollo económico que no reducen sino aumentan la heterogeneidad y la desigualdad; y con una influencia negativa de todo ello sobre la integración nacional y regional, el dinamismo económico y la mejoría de las condiciones de vida de la población.

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

Sin embargo, la gran complejidad de ambos temas no agota los que debieran examinarse al elaborar una propuesta, ya que existen otros de consideración obligada. Entre ellos destaca el crecimiento de la población<sup>21</sup> al que no se suele otorgar la importancia debida. Las hipótesis más conservadoras pronostican un incremento de alrededor del 40% de la población actual hacia fines de siglo, que llevará el total de la región a unos 550 millones de habitantes. Este fenómeno ejerce una enorme presión sobre la demanda de empleo y, en general, sobre los servicios sociales (para citar sólo estos aspectos) por lo que sería

---

21. CEPAL, *La crisis del desarrollo social: Retos y posibilidades*, (LCL.413), Santiago de Chile. 1987.



conveniente contenerlo con medidas más enérgicas que las aplicadas hasta ahora. Ciertamente existen fuertes resistencias y que, con razón, muchos gobiernos de la región siempre han sospechado que las campañas de control de la natalidad impulsadas por algunas organizaciones de los países desarrollados sólo pretenden enmascarar otros aspectos, quizá más importantes, del desarrollo de la región. Pero también debiera recordarse que varios países europeos que ahora deslumbran por su nivel de desarrollo expulsaron una proporción significativa de su población entre mediados del siglo pasado y principios del actual y que ello les brindó una flexibilidad mucho mayor para enfrentar sus problemas. América Latina no tiene esa posibilidad, al menos en la proporción que la tuvieron aquellos países, y deberá resolver cómo dar empleo, educación, salud, alimentación, y vivienda a una creciente población.

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

que se produzca una proliferación de especializaciones laborales que modificará la estructura ocupacional, aumentando la ya considerable heterogeneidad existente, con todas las consecuencias que este fenómeno tendrá sobre la ya débil integración social.<sup>22</sup>

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

No cabe duda que la herencia de problemas sociales no resueltos en el pasado, a la que se unen el peso de la crisis, el crecimiento de la población y la necesidad de adaptarse a los cambios tecnológicos constituye un panorama muy complicado para cualquier país de la región, sobre todo los de menor desarrollo relativo. Para afrontarlo con éxito se requeriría que se movilizaran todos los recursos físicos, financieros, humanos e institucionales en una acción socialmente concer-

---

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

23. Para un examen detallado de los problemas económicos actuales véase CEPAL, "El desarrollo de América Latina y el Caribe: Escollos, requisitos y opciones", serie de Cuadernos de la CEPAL, No. 55, Santiago de Chile, 1987; *Ibidem*, "Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación", (LC/G.1488 (SES.22/3) Rev.1, 1988.

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

tada y a largo plazo. Existen muchos ejemplos históricos que demuestran que al existir tal movilización pueden superarse obstáculos y alcanzarse metas ambiciosas, aún en medio de gran restricción de recursos; en este sentido, llama la atención la creciente incapacidad de los países de la región para llevar adelante una acción colectiva organizada, fenómeno cuya importancia sería imposible exagerar.

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

En la América Latina actual, procesos como la urbanización, el desarrollo educacional y la expansión de los medios masivos de comunicación han contribuido de modo considerable a quebrar las relaciones sociales y los principios de conducta en los cuales se basa la aceptación tradicional de la subordinación, impulsando la "movilización social" que se expresa en el rechazo de esos grupos a su posición subordinada y la aspiración a alcanzar una mejor situación económica, social y política. Dicha movilización presiona en pos de sus objetivos, contribuyendo además a impulsar —a la vez que es impulsada por— el proceso de democratización, mediante el cual se crean y am-

plían organizaciones y mecanismos institucionales que permiten la expresión y consecución de las nuevas demandas.

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

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

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

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

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

Por este motivo resulta erróneo suponer, como se hace a menudo, que una propuesta, radical o reaccionaria, que ha podido ser aplicada por medio de métodos dictatoriales, puede ser transferida a sin más a otro país de contexto democrático; o que tal propuesta podrá seguir siendo aplicada sin modificaciones en un país cuando éste cambia de un sistema dictatorial a otro democrático. Al cambiar el contexto político los "éxitos" pueden convertirse en "fracasos", y viceversa. Por ejemplo, programas de ajuste ortodoxo que han sido exitosos cuando han contado con un riguroso control social autoritario, resultan un fracaso cuando, en contextos democráticos, las fuerzas sociales perjudicadas pueden defender sus intereses; asimismo, programas redistributivos que han fracasado en regímenes democráticos podrían haber tenido éxito si una dictadura hubiese doblegado las fuerzas que se les opusieron.

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

quilibrios macroeconómicos explican en gran parte los retrocesos y avances del desarrollo social; y en parte también el movimiento pendular entre democracia y dictadura en muchos países.

La crisis profunda y prolongada que comenzó a principios de los años ochenta desbarató las bases materiales del equilibrio precario de la cohesión social al esfumar el excedente en que el mismo se basaba; y las políticas de ajuste aplicadas, que en general han hecho recaer el peso en los asalariados de los estratos medios y populares, han terminado por socavar los cimientos de la integración social en muchos países. En efecto, en estas circunstancias, sólidos regímenes autoritarios son rechazados por el voto popular; gobiernos democráticos que resurgen después de períodos dictatoriales resultan abrumados por presiones y demandas que no pueden satisfacer; regímenes democráticos relativamente consolidados se resquebrajan con rapidez; a la vez que se agudiza el conflicto en los regímenes políticos de participación "bloqueada".

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

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

ramiento de la integración social, que deben ser combinados.

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

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



propuesta que sea respaldada por la mayor parte de la población.

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

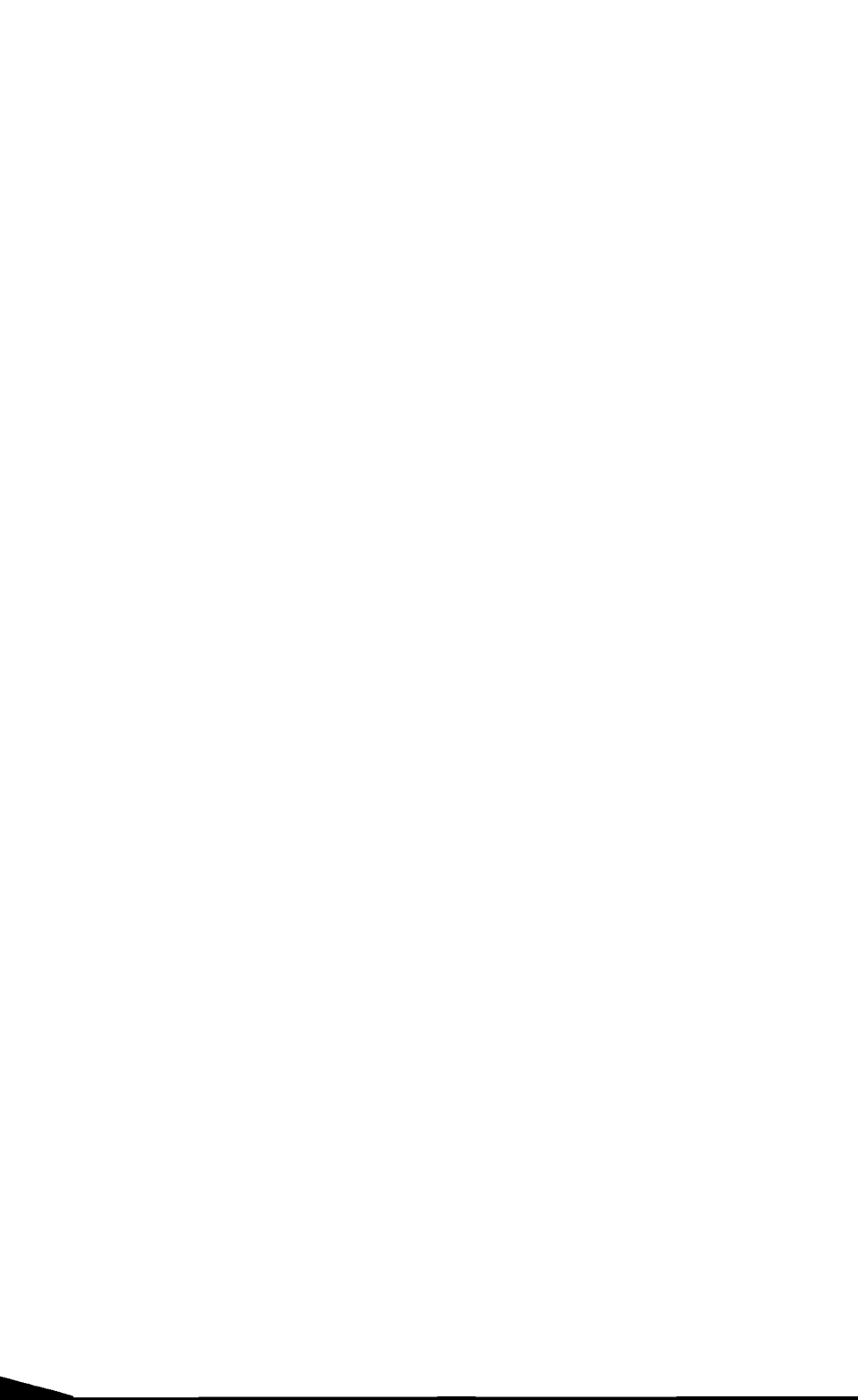
Sin embargo, si no fuera posible lograrlo, cobraría realidad nuevamente el espectro de la dictadura, y con ella una nueva postergación de la solución cabal de los problemas planteados por la desigualdad, la movilización social y la participación democrática.



**DESARROLLO, CRISIS  
Y EQUIDAD  
EN AMÉRICA LATINA**

Oscar Altimir\*

- \* Director de la División de Desarrollo Económico de CEPAL. Este artículo fue publicado en la Revista de la CEPAL No. 40



## *Introducción*

El reclamo por una mayor equidad en la distribución del bienestar, en las oportunidades de progreso individual y en el compartimiento de las consecuencias de los ajustes macroeconómicos se ha convertido en un clamor que se extiende por las sociedades latinoamericanas. Lo vocean dirigentes sociales de todo cuño y corean contingentes cada vez mayores de grupos sumergidos en situaciones de pobreza, de asalariados mal remunerados, de trabajadores subempleados o desocupados, y de estratos de clase media deteriorados.

El reclamo no es nuevo. Encuentra su justificación en la iniquidad característica del desarrollo latinoamericano de posguerra. Se ha convertido en clamor ante la magnitud sin precedentes de los ajustes que están experimentando las economías y los aparatos estatales latinoamericanos, el elevado costo que entraña en términos sociales y la frustración derivada de su falta de éxito en recuperar el crecimiento sostenido.

La búsqueda del desarrollo equitativo se ha convertido así no sólo en un imperativo ético de las sociedades y de la política pública, sino en un requisito funcional de la estabilidad social y del afianzamiento de la democracia y en un imperativo histórico de replanteo del destino de las naciones latinoamericanas en un mundo en transformación.

Las respuestas a ese clamor deben ser, sin embargo, reflexivas. La crisis por la que atraviesan los países de esta región es estructural. Su superación exige, por lo tanto, la reorientación del estilo de desarrollo. Pero la búsqueda de senderos de desarrollo que sienten las bases de sociedades más equitativas y que representen, al mismo tiempo, una inserción funcional en el mundo que emerge de las actuales transformaciones no tiene asegurado el éxito. Lograrlo depende de delicadas y peculiares combinaciones de procesos societales.

Por otro lado, las situaciones críticas encierran la urgencia de emprender los —quizá largos— caminos de salida. Tal imperativo queda de manifiesto tanto en el frente social como en las diferentes dimensiones de la estructura económica y de los aparatos estatales. Los efectos acumulativos de la prolongada crisis han agregado nuevas restricciones al crecimiento sostenido. El endeudamiento externo, el racionamiento de capitales y la transferencia de recursos al exterior, el debilitamiento de los procesos de inversión y el deterioro del capital básico, la debilidad fiscal y las presiones inflacionarias han pasado a formar parte de la estructura de funcionamiento de las economías latinoamericanas.

Las situaciones de inequidad de las que están plagados nuestros países reconocen, por consiguiente, condicionantes tanto estructurales como de la coyuntura crítica. La superación de unos y otros supone la reorientación del desarrollo. Para que ésta se materialice es imprescindible, sin embargo, que las economías y las propias sociedades se ajusten a modelos de funcionamiento más equilibrados. Pero para que tales modelos perduren, consolidándose económica y políticamente, y posibiliten la superación de la crisis, es necesario que se operen cambios profundos y coherentes en la estructura económica y social. El que esos cambios sean de signo equitativo dependerá de que los nuevos estilos de desarrollo sean capaces de transformar en una complementariedad dinámica las contradicciones históricas entre crecimiento y equidad.

El examen de las relaciones entre crecimiento y equidad debe situarse en el marco histórico del estilo de desarrollo latinoamericano (sección I) y de su crisis, que agrega rasgos nuevos a la configuración estructural (sección II). Las contradicciones internas al estilo de desarrollo y las transformaciones del orden internacional en cuyo contexto histórico se desenvuelve (sección III) indican ciertas condiciones ineludibles para sustentar una nueva fase de desarrollo (sección IV).

El ajuste de las economías para ingresar en esa nueva fase contiene elementos de iniquidad (sección V), pero la reorientación del desarrollo congruente con el nuevo marco histórico, basada en una mayor incorporación de conocimiento, no sólo es sustentable, sino que encierra la posibilidad de que en el largo plazo crecimiento y equidad se transformen en complementarios (sección VI).

## EL CARÁCTER EXCLUYENTE DEL ESTILO LATINOAMERICANO DE DESARROLLO

### *1. Crecimiento y equidad: patrones universales vs. configuraciones estructurales*

La constatación de la persistente iniquidad en el desarrollo latinoamericano de posguerra admite diversas interpretaciones. Las más en boga se originan en la hipótesis de la existencia de un patrón universal único de modernización y desarrollo (Kuznets, 1955). Las etapas iniciales de este proceso implican aumentos de las desigualdades, las que se irían atenuando a partir de cierto estadio de desarrollo. Las explicaciones correspondientes destacan el insuficiente grado de modernización y las distorsiones -principalmente institucionales o de política pública- que obstaculizan el proceso. Las prescripciones estratégicas se concentran en las reformas institucionales y en la promoción del crecimiento, para anticipar la ocurrencia de los indudables efectos de "derrame".

Uno de los ramales de esta familia interpretativa reconoce, sin embargo, la excesiva longitud del plazo que media hasta la materialización de los efectos de derrame y aconseja realizar, desde ya, intervenciones públicas que modifiquen algunos de los condicionantes estructurales del proceso e impongan límite a las desigualdades que se generan en las fases iniciales de transformación (Chenery et.al., 1974).



En el extremo opuesto, las formulaciones de "otro desarrollo" rechazan la hipótesis del patrón universal y postulan la adopción de modalidades alternativas de desarrollo, basadas en una noción diferente de modernización y que privilegien tanto la sustentabilidad ecológica como la equidad en la satisfacción de las necesidades humanas (Fundación Dag Hammarskjöld, 1975).

A nuestro juicio, la admisión de que existen tendencias universales básicas -aunque no necesariamente predecibles- en la tecnología, la organización de la producción, las demandas y los valores es compatible con el reconocimiento de la especificidad histórica de los derroteros de desarrollo de cada sociedad. También éstos, por otra parte, se dan en contextos internacionales históricamente peculiares.

La constatación de la existencia de patrones muy generales de transformación y desarrollo (Kuznets, 1966; Chenery y Syrquin, 1975) no justifica, sin embargo, la aceptación de relaciones simples entre crecimiento y equidad, basadas en un modelo de aplicación universal, aunque éste reconozca variantes según "tipos de países". Lo que ciertamente niega, en cambio, es la posibilidad de que en el largo plazo haya algún desarrollo exitoso que se encuentre en contradicción con tales tendencias.

Sin embargo, dentro del haz o campo de influencia de esas tendencias universales pueden coexistir "estilos" de desarrollo (Pinto, 1976; Graziarena, 1976) caracterizados por diferentes configuraciones estructurales, que involucran, entre otras, diferentes relaciones entre crecimiento y equidad. Existe evidencia histórica de países con niveles de ingreso y desarrollo comparables a los

prevalcientes en América Latina, pero con variadas configuraciones estructurales, que en las pasadas décadas combinaron un considerable dinamismo con grados razonables de equidad (Fajnzylber, 1989).

Sirvan las anteriores consideraciones para justificar la interpretación de las pertinaces desigualdades de la región en el marco de la configuración de rasgos estructurales que ha caracterizado el estilo latinoamericano de desarrollo en la posguerra. Parece difícil comprender las relaciones entre crecimiento y equidad fuera de ese contexto. Por otra parte, la búsqueda de un desarrollo equitativo desemboca necesariamente en la configuración de un estilo que involucre una mayor equidad en la participación de los frutos del crecimiento. Tal estilo debe, por lo tanto, llevar implícitas relaciones de complementariedad entre crecimiento y equidad.

Más que la presencia de uno u otro rasgo, es el conjunto de la configuración estructural y de su modalidad de funcionamiento lo que determina el carácter de las relaciones entre crecimiento y equidad. En consecuencia, corresponde, primero, caracterizar desde una perspectiva económica y en forma sucinta este estilo de desarrollo, para luego identificar los desequilibrios estructurales que han afectado la sustentabilidad del crecimiento y determinado su carácter excluyente.

## 2. *Rasgos estructurales comunes del estilo*

Más allá de las peculiaridades y diferencias en el conjunto de oportunidades representado en cada país por la dotación de recursos naturales, el

tamaño y grado de desarrollo la economía nacional y las características del sistema social e institucional existente, el funcionamiento de las economías latinoamericanas en la posguerra se ha caracterizado por un conjunto común de rasgos estructurales interrelacionados.

● *Especialización internacional basada en los recursos naturales.* La participación en el comercio internacional siguió ejerciéndose esencialmente a través de bienes primarios, a pesar de los significativos procesos de industrialización. El impulso externo continuó, por lo tanto, sujeto a las alternativas y tendencias de la demanda internacional de estos bienes y a la inestabilidad de sus precios. Aun en los casos más notables de diversificación de exportaciones en favor de las manufacturas, la mayor parte de éstas corresponden a la elaboración de recursos naturales. Se trata en buena medida de productos industriales básicos (industrial commodities), cuyos mercados internacionales reproducen actualmente condiciones similares a las que tradicionalmente han caracterizado a los mercados de productos primarios.

● *Dinamismo interno basado en el consumo.* El dinamismo interno, motor del crecimiento frente a la inestabilidad e inseguridad de los estímulos externos, se basó en la expansión continua del consumo, tanto privado como público. Las inversiones —incluida una considerable fracción de la inversión pública— fueron inducidas sobre todo por la ampliación de la demanda de consumo y de servicios públicos complementarios. Esta se vio estimulada por el aumento de los ingresos reales y por la rápida formación de

nuevos estratos sociales, surgidos gracias a la industrialización y la urbanización.

● *Patrones de consumo imitativos.* Dadas las características altamente imitativas, el crecimiento basado en su expansión estuvo orientado a satisfacer con producción local una canasta de bienes semejante a la de la nación más avanzada del orbe. El patrón del gasto público, a su vez, ha servido en general de apoyo a las tendencias imitativas, en lugar de promover su corrección.

● *Orientación de la industrialización hacia el mercado interno y desarticulación productiva.* En consonancia con el dinamismo basado en el consumo y con las características altamente imitativas de éste, la industrialización se ha orientado hacia el mercado interno. Dicho patrón de industrialización "desde la desembocadura" en todo el frente del vector de consumo ha tendido a configurar aparatos industriales desarticulados. Por otro lado, ha conducido a procesos de creciente complejidad, con intensidades de capital más elevadas y escalas mayores, lo cual se ha traducido en mayores requerimientos de inversión por unidad de producto adicional y en escalas de producción subutilizadas. Los mayores costos involucrados han motivado que en general la protección a cada actividad se haya extendido por encima y más allá de lo requerido por los procesos de aprendizaje industrial y tecnológico.

● *Debilidad tecnológica y falta de competitividad internacional.* La urgencia por reproducir localmente los niveles de consumo de las sociedades desarrolladas y la industrialización orientada hacia los mercados internos en expansión han conducido a una incorporación superficial y cos-

tosa de las tecnologías importadas, sin un desarrollo correlativo de capacidades tecnológicas locales. La desarticulación productiva, por otra parte, involucra una fragilidad estructural en el sistema de difusión del progreso técnico. Esta debilidad tecnológica sistémica constituye, a su vez, una causa más profunda de la falta de competitividad internacional que la protección que ampara actividades tecnológicamente sólidas, pero vulnerables desde el punto de vista económico.

● *Debilidad del empresario local en el proceso de acumulación y de progreso técnico.* En la mayoría de los casos, el liderazgo en las actividades industriales portadoras de progreso técnico, en torno a las cuales se articula el perfil industrial nacional, no ha sido asumido por empresas privadas nacionales, sino por el Estado. Por otro lado, la gravitación de la pequeña y mediana empresa es menos significativa que en otras naciones de industrialización tardía y tiende a configurar estratos cuyos niveles tecnológicos y organizativos son considerablemente inferiores a los de la gran empresa, dando lugar a una acentuada heterogeneidad estructural dentro de los sectores industriales, aun en los países más avanzados de la región (Pinto, 1970). La capacidad de acumulación productiva y de incorporación de progreso técnico del conjunto de empresariado nacional ha estado muy por debajo de los requerimientos de un crecimiento sostenido. La considerable capacidad de ahorro de este sector ha tendido a canalizarse hacia consumos suntuarios, inversiones poco reproductivas, especulación financiera o activos externos, en un comportamiento más rentístico que empresarial.

● *Protagonismo estatal.* La debidad del empresariado local como inversor e innovador dejó a cargo de la inversión extranjera o del Estado (en ocasiones de ambos, en una complementariedad tácita o explícita) el núcleo estratégico de las inversiones para el desarrollo. Inclusive la movilización de capital privado para inversión en actividades estratégicas debió a menudo ser acompañada de transferencias casi gratuitas de capital público, protección desmedida y prolongada, o subsidios de diferente índole.

A ello se agregó el manejo de los instrumentos arancelarios, cambiarios y crediticios para operar la transferencia de recursos desde las actividades primarias exportadoras a las urbanas e industriales, y desde los consumidores y rentistas a la inversión. Por otro lado, las inversiones públicas en infraestructura facilitaron y complementaron el patrón de crecimiento fundado en la expansión del consumo privado.

Finalmente, el Estado se constituyó en un mecanismo esencial de redistribución de ingresos. Sin embargo, a diferencia del "Estado de bienestar", propio de los países industriales, para tal efecto operó más a través de las tarifas y precios públicos y de la creación de empleos públicos, que de transferencias de seguridad social y bienestar.

● *Dualismo agrario.* Si bien durante las últimas décadas se han registrado significativos avances en la ampliación de las fronteras agrícolas y la modernización de diversas producciones agropecuarias, con los consiguientes aumentos de productividad, persisten estructuras duales dentro de los sectores agrarios de la mayoría de los países de la región. Junto a eficientes empresas exportadoras y a una variedad de empresas fami-

liares productoras para el mercado interno, amplios sectores de campesinado continúan dedicados a una agricultura de subsistencia.

La presencia o ausencia de estas formas de dualismo agrario en la configuración estructural de cada sociedad nacional es, probablemente, el factor que condiciona en mayor medida la presente caracterización de un estilo de desarrollo, común a todos los países de la región.

En todo caso, tanto la modernización como el subdesarrollo agrario han alimentado los intensos procesos de urbanización, que persisten más allá de las fases cíclicas de la actividad económica urbana.

### *3. Un estilo de desarrollo estructuralmente desequilibrado*

La estructura caracterizada por estos rasgos tiende a reproducir desajustes entre vectores de oferta, de un lado, y de demanda o de requerimientos, del otro, más allá de los ajustes temporarios. Es en este sentido que afirmamos que el estilo de desarrollo latinoamericano involucra un conjunto de desequilibrios estructurales interrelacionados, que tornan insostenible el crecimiento en el largo plazo.

• El poder de compra de las exportaciones (incluido el efecto de los términos del intercambio) tiende a expandirse menos que la demanda de importaciones derivada tanto de los patrones prevalecientes de consumo y de gasto público como del funcionamiento y la expansión de los aparatos productivos existentes. Ello implica una tendencia estructural al déficit comercial, dando lugar

a una avidez crónica de capitales externos y a las características interrupciones o limitaciones del crecimiento por falta de divisas.

- Los requerimientos de inversión para expandir significativamente el producto potencial tienden —dada la configuración de insuficiente progreso técnico, desarticulación productiva y debilidad de la acumulación— a superar la capacidad de ahorro nacional real, ajustado este último por el efecto de los términos del intercambio. Ello genera una segunda brecha que requiere ahorro externo, ya sea mediante el endeudamiento o la inversión extranjera directa.

- Los flujos de capitales externos comprometen, a su vez, corrientes futuras de intereses y utilidades, que se agregan al déficit comercial, ampliándose así la brecha de divisas que ha de ser cubierta con aportes de ahorro externo.

- La demanda derivada de incorporación de tecnología supera con creces las capacidades tecnológicas locales, presionando sobre las diversas formas de importación de tecnología (bienes de capital, licencias, inversiones extranjeras). Dadas la insuficiente inversión en investigación y desarrollo, la desarticulación de los perfiles industriales locales y la simbiosis tecnológica de las empresas transnacionales con sus matrices, las capacidades tecnológicas locales permanecen en una situación de subdesarrollo, lo que agrava este desequilibrio.

- La insuficiente difusión de progreso técnico en estructuras productivas desarticuladas hace posible la persistencia de heterogeneidad estructural intersectorial e intrasectorial. No sólo coexisten estratos productivos de niveles de



productividad, tecnología y organización muy dispares, rasgo frecuente en cualquier economía en un momento dado, sino que tal heterogeneidad perdura y las brechas se amplían, ya que los incrementos de productividad en las actividades modernas o formales tienden a ser superiores al promedio. Bajo el modelo dominante de alta intensidad de capital, tecnología trasplantada y desarticulación productiva, la modernización de los estratos atrasados requeriría que tuvieran acceso efectivo al capital y los conocimientos en grados de difícil absorción a nivel microeconómico y probablemente inviables a escala macroeconómica.

- La disponibilidad de fuerza de trabajo tiende a superar la demanda de empleo moderno derivada del patrón imperante de demanda de bienes y a crecer menos que ésta. Vinculado sin duda a desequilibrios entre la demanda y la oferta de calificaciones, dicho desajuste estructural da origen a diferentes formas de subutilización de los recursos humanos, que constituyen la contraparte de la heterogeneidad estructural de los sistemas productivos.

- En el plano de la acumulación, la configuración estructural se manifiesta en el desajuste entre la inversión necesaria para lograr un crecimiento sostenido, con eliminación progresiva de la heterogeneidad estructural y del subempleo, y la correspondiente a la expansión de la capacidad de producción con la estructura actual. Esta discrepancia, por otro lado, se amplía cuando las condiciones del sector externo y la movilización de ahorro interno restringen la tasa de inversión asequible.

● El papel del Estado en el estilo de desarrollo prevaleciente involucra una fragilidad fiscal estructural. La considerable actividad inversora del Estado (infraestructura, creación de empresas públicas, transferencias de capital al sector privado), así como la expansión constante de los servicios sociales, del empleo público y de los subsidios han tenido como contrapartida aumentos considerables de la carga tributaria. Sin embargo, ésta ha tendido a crecer menos que la participación de los gastos públicos en el producto, debido a que la ampliación de las bases tributarias se fue quedando a la zaga y a que en muchos casos se deterioró el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

#### *4. Y socialmente excluyente*

El estilo latinoamericano de desarrollo no sólo resulta insostenible a largo plazo, por las múltiples tendencias al desequilibrio emergentes de su configuración estructural. Además, es excluyente porque en la práctica impide la adecuada participación de amplios segmentos de la población en los procesos de modernización y en los resultados del crecimiento. Esta exclusión limita, a su vez, los horizontes del proceso de desarrollo.

A pesar de la rápida expansión de los mercados internos, de las transformaciones ocurridas en las estructuras sociales y de la movilidad social asociada a tales cambios, las desigualdades en la distribución del ingreso se han mantenido e incluso agravado. Por otro lado, la notable mejoría que registran desde la postguerra algunos indicadores básicos de las condiciones de vida no ha logrado reducciones sustanciales en la significa-

ción de los grupos que viven en condiciones de pobreza absoluta.

El principio de exclusión implícito en el funcionamiento desequilibrado del estilo latinoamericano de desarrollo opera en tres dimensiones principales: los patrones distributivos emergentes de la estructura productiva, el papel dinámico de los patrones de consumo, y las características y limitaciones de la acción redistributiva del Estado.

Los patrones distributivos emergentes de la estructura productiva reflejan de manera sistemática la gravitación de la heterogeneidad estructural y el subempleo, en un círculo vicioso de difícil superación. Los procesos de modernización productiva, intensivos en capital físico, no llegan a incorporar la totalidad de la oferta de mano de obra; la estructura de calificaciones disponible resulta incongruente con la demanda de calificaciones; y la difusión del progreso técnico no alcanza a los amplios estratos de baja productividad. Por otro lado, la modernización de esos estratos —desprovista del multiplicador sinérgico de aparatos productivos más articulados y sociedades más integradas— exigiría recursos de inversión y programas públicos que exceden por amplio margen las capacidades de los Estados latinoamericanos.

Dado que el patrón imitativo de consumo es costoso en términos de recursos domésticos, la expansión continua del consumo se ha basado esencialmente en la prosperidad del 30% —o, a lo sumo, el 40%— de mayores ingresos de la población, que requiere ingresos más altos para pagar, por los mayores precios de los bienes. Los estratos de menores ingresos han quedado al margen

de tales consumos, aunque estén crecientemente afectados por los patrones sociales de aspiraciones centrados en torno a esa canasta de bienes.

De hecho, la orientación a reproducir localmente los patrones de consumo de los países industriales lleva aparejado un principio estructural de exclusión social. La inversión por habitante —o, alternativamente, las importaciones por habitante— que sería necesaria para garantizar al conjunto de la población el acceso al menos a los bienes que constituyen la canasta de consumo de países cuyo ingreso por habitante y productividad media son cinco o diez veces superiores, está fuera de toda proporción con los niveles medios de productividad prevalecientes o aún asequibles en nuestros países. Esta constituye la contrapartida del hecho de que el perfil de demanda de recursos productivos (capital, tecnología, trabajo y recursos naturales) derivado de los patrones de consumo prevalecientes discrepa estructuralmente de la disponibilidad relativa de tales recursos en los países de la región.

Sin embargo, a través del Estado se han configurado mecanismos redistributivos o supletorios que corrigen los patrones distributivos originados en la estructura productiva o bien moderan la inicua distribución del bienestar implícita en el consumismo imitativo. La extensión de servicios sociales, el establecimiento de una red de subsidios, la vigencia de tarifas públicas subsidiadas y la provisión de empleos e ingresos dentro de los aparatos estatales han representado mecanismos de esa índole. Pero al favorecer a los estratos medios emergentes, tales mecanismos han permitido el logro de una "equidad parcial o restringida", que no llegó a abarcar a los

estratos ubicados en la base de la pirámide social. Por otro lado, el dinamismo del crecimiento de posguerra llevó a sustituir la exigencia de "equidad sistémica" por la de movilidad social y el haz de expectativas que ella suscitaba.

En síntesis, el estilo estructuralmente desequilibrado que desplegaron los países de América Latina durante la posguerra llevaba aparejado principios de exclusión social. Por un lado, el subempleo y la heterogeneidad tecnológica y productiva proveen las bases de agudas disparidades de ingreso y situaciones extendidas de pobreza. Por otro lado, resulta imposible un compartimiento extendido de los patrones de consumo que constituyen el motor dinámico de este estilo y la aspiración social que el mismo proyecta. Pero, sobre todo, sus modalidades de funcionamiento requieren la continua expansión de los ingresos y del consumo de los estratos medios y altos de la población, sin que la acción redistributiva del Estado —sustentada en bases fiscales por lo demás frágiles— logre significativas transferencias compensatorias de ingresos hacia los estratos excluidos.

## II

### LA CRISIS DEL DESARROLLO, DE LA DEUDA Y DEL ESTADO

Están claras, a estas alturas, cuáles son las raíces estructurales de la crisis de la deuda que afectó a los países de la región, en el marco de la transformación de las corrientes financieras internacionales. Los permisivos préstamos banca-

rios con que se reciclaban los petrodólares permitieron a los países importadores de crudo de la región continuar funcionando con su estilo externamente desequilibrado y absorber incluso los choques de la elevación de los precios del crudo. Los países exportadores de petróleo expandieron rápida y espectacularmente sus importaciones, agudizando los rasgos característicos del estilo latinoamericano de desarrollo, con lo que no sólo consumieron sus inesperadas ganancias, sino que se sumieron en el endeudamiento externo.

Sobre este trasfondo, la emergencia simultánea a principios de la década de los ochenta de recesión internacional, deterioro de los términos del intercambio y súbita elevación de las tasas internacionales de interés —fenómeno este último atribuible a la enorme absorción de capitales por parte de los Estados Unidos— desencadenó la crisis financiera en que aún se debaten los países de la región.

Se trata de la eclosión postergada de la crisis del estilo de desarrollo de la región. Mantener sus desequilibrios estructurales bajo control requería disponer de un flujo creciente de recursos externos. De otro lado, la inserción de nuestros países se tornaba cada vez más anacrónica en un contexto internacional de rápida transnacionalización financiera, cambios radicales en las corrientes de capital y acentuación de la competitividad, todo ello bajo el signo de profundas transformaciones tecnológicas. El endeudamiento externo resultó semejante, pues, a un estupefaciente, que alivió durante algún tiempo los conflictos latentes, para luego transformarse en su detonante.

Hacia la eclosión de la crisis, el capital externo operaba como facilitador del crecimiento, en

el doble papel del proveedor de divisas y de inyector de inversiones y tecnología. El Estado, a su turno, garantizaba el crecimiento y la redistribución de ingresos asequible dentro del estilo prevaeciente, mientras que la inflación operaba como mecanismo mediatizador de conflictos, fuesen ellos coyunturales o estructurales. El contexto mismo de crecimiento constituía un medio favorable, aunque mezquino o precario en algunos países o períodos, para la movilidad social y la formación de amplios consensos, con frecuencia tácitos.

Esta modalidad de funcionamiento de las sociedades latinoamericanas ha hecho crisis y sus componentes se han convertido en obstáculos al desarrollo.

### *1. Vuelco de la transferencia de recursos externos.*

Los flujos netos de capital externo en el período 1950-73 fueron superiores a las remesas de nuestros países por utilidades e intereses, con lo que la transferencia neta de recursos hacia la región fue positiva.<sup>1</sup> Pese a su relativa modestia,<sup>2</sup> tales flujos proveyeron divisas esenciales para paliar las tendencias estructurales al desequilibrio externo y fueron con frecuencia vehículo de

---

1. Con la notable excepción de Venezuela, que ha sido tradicionalmente exportador neto de capital, y de Argentina y Uruguay durante el período 1960-1972.

2. Inferior al 1% del producto en los países mayores de la región (aunque en Brasil y Colombia ascendió a 3.5% y 2%, respectivamente, en 1970-1973). En los países centroamericanos, en cambio, las transferencias netas fueron más significativas.

inversiones estratégicas y de incorporación de tecnología en los estratos productivos modernos.

Durante el período de "capital fácil" (1974-81), la magnitud de las corrientes netas de capital externo a largo plazo se triplicó en términos reales, llevando la transferencia neta de recursos externos hacia la región a un promedio de 2.5% del producto anual, aunque en algunos países esta relación llegó a representar 10% del producto.

La crisis de la deuda y el subsecuente virtual racionamiento de capitales, por un lado el efecto de las elevadas tasas internacionales de interés sobre los abultados servicios de la deuda contraída, por el otro, revirtieron (excepto en Centroamérica) a niveles de entre 2 y 6% del producto, la transferencia que llevan a cabo los países (casi 4% del producto a escala regional).

En otras palabras, la mayoría de los países de América Latina se han transformado en exportadores de capitales, después de haber sido tradicionales importadores. Sólo los países centroamericanos, Haití y Paraguay mantienen su calidad de importadores netos de capitales. Para el conjunto de América Latina, el vuelco de recursos ha sido del orden del 6% del producto regional: hasta antes de la crisis percibía recursos netos equivalentes a 2% de su producto, desde 1982 ha pasado a transferir al exterior casi 4% del producto regional.

A consecuencia de este vuelco del financiamiento externo los países de la región debieron ajustar sus economías de manera que éstas, sistemáticamente deficitarias en su comercio exterior, pasaran a generar considerables superávit. Por otro lado, los recursos disponibles se contra-



ieron en la magnitud del vuelco de los recursos externos. En los hechos, esta detracción recayó íntegramente sobre la inversión, que en casi todos los países disminuyó en términos absolutos y relativos, al punto que su significación regional declinó poco más de 23% antes de la crisis a apenas 16% del producto en la actualidad.

## 2. *La crisis fiscal*

El estilo de desarrollo que se fue configurando en los países latinoamericanos durante la postguerra implicaba la expansión del Estado, con el objeto de que asumiera su papel protagónico en las múltiples dimensiones ya indicadas. Ello dio origen a una fragilidad fiscal estructural, en la medida que los gastos tendieron de manera sistemática a crecer más que las bases tributarias.

Así, la significación del gasto gubernamental llegó a ubicarse en un nivel de entre 15 y 30% del producto (excluidos los intereses de la deuda) en países en los que tres décadas antes había fluctuado entre 10 y 15%. A ello hay que agregar el hecho de que al interior de los aparatos estatales cristalizaron estructuras organizativas inelásticas a las fluctuaciones de la coyuntura, mientras que la recaudación tributaria tiende a ser procíclica y se ve erosionada por frecuentes aceleraciones de la inflación.

Por otra parte, la capacidad de control tributario efectivo resulta debilitada por efecto de combinaciones variables de ineficacia administrativa, costo del control, corrupción y colusión. En tales condiciones, la ampliación de la recaudación impositiva queda librada a la disposición de los particulares a tributar; y ésta declina en la

medida en que grupos importantes de contribuyentes comienzan a percibir que se debilita la funcionalidad de la acción del Estado para que la economía estructuralmente desequilibrada funcione sin vulnerar sus intereses.

Esta divergencia estructural entre gastos e ingresos lleva implícito un funcionamiento deficitario del fisco. En algunos países y períodos, tales desajustes permitieron que el Estado cumpliera sus funciones promotoras del desarrollo y redistributivas sin mayores perturbaciones macroeconómicas, captando recursos externos o del sector privado interno. En la mayoría de los casos, sin embargo, redundaron en financiamiento inflacionario.

El acelerado endeudamiento de la década de los setenta agregó un peso insoportable a los gastos fiscales, haciendo que la fragilidad fiscal subyacente se convirtiera en crisis fiscal manifiesta. En efecto, los gobiernos aprovecharon la bonanza financiera de los años setenta para financiar sus déficit y las inversiones de las empresas públicas a través de endeudamiento externo e interno, reciclando en muchos casos parte del endeudamiento externo del sector privado. Por otro lado, la crisis de la deuda externa y las exigencias de los acreedores transformaron la mayor parte de la deuda privada externa en deuda pública o públicamente garantizada. A ello se agregó, en algunos casos, el costo de operaciones de salvataje, con recursos públicos, del sistema financiero interno.

Así, durante la última década la significación de la deuda pública, externa e interna, y aquella que dispone de garantía pública se cuadruplicó como porcentaje del producto regional. Por otra parte, más de tres cuartas partes de la deuda

externa latinoamericana actual (de 416 mil millones de dólares) corresponde a los Estados. A los crecientes gastos públicos voluntarios o "programables" se ha agregado entonces la carga de la deuda, acrecentada a su vez por las mayores tasas internacionales de interés.

Los déficit fiscales, que solían representar 1 ó 2% del producto, han pasado de esta forma a comprometer magnitudes que a menudo se ubican entre el 5 y 10% del producto y cuyo financiamiento es, con demasiada frecuencia, inflacionario.

El Estado, actor clave en el desarrollo latinoamericano de postguerra, por sus papeles de promotor de nuevas actividades, dinamizador de la demanda agregada y proveedor de mecanismos redistribuidores de ingresos, ha entrado en una fase crítica. La crisis fiscal no sólo redundará en un debilitamiento o incluso abandono de las actividades que permitieron que el Estado desempeñara esos papeles estratégicos. Peor aún, el ajuste fiscal propaga, vía recesión o inflación, sus convulsiones al resto de la economía y agrega más elementos de iniquidad a los que estructuralmente genera ese estilo de desarrollo.

### 3. *Inflación, carga de la deuda y transferencia interna de recursos*

La inflación ha constituido un mecanismo mediatizador de conflictos estructurales, sobre todo en aquellos países o períodos en que el fortalecimiento de las organizaciones sociales posibilitó la pugna distributiva.

La inflación se ha manifestado tanto directamente, a través de las presiones de costo representada por aumentos de salarios o la ampliación

de los márgenes de utilidad y de los respectivos mecanismos de indización, como en forma indirecta, vía de la fijación estatal de los precios claves: tipo de cambio y aranceles, tasas de interés, salario mínimo, tarifas públicas. Pero también la expansión multiforme de los gastos públicos ha estado fuertemente influida por propósitos redistributivos, para atender demandas que exceden la cuantía de los ingresos obtenidos por cada grupo, pero que también sobrepasan la capacidad efectiva del Estado de recaudar tributos. Sea por presiones de costo o por el insuficiente financiamiento del déficit fiscal, la pugna distributiva institucionalizada desembocó en el pasado en procesos inflacionarios de difícil manejo.

El cambio estructural que representa para las economías de la región ser exportadoras de capital incorpora una nueva dimensión a sus procesos inflacionarios, así como a la relación entre éstos, el ajuste externo y el crecimiento.

Como el grueso de la deuda externa corresponde al sector público, la transferencia de recursos al exterior gravita sobre su situación financiera bajo dos modalidades estructuralmente distintas, según las características institucionales del sector exportador (CEPAL, 1989).

En los países en que el sector público es propietario de las principales actividades de exportación existe un vínculo directo entre las cuentas fiscales y el balance de pagos y, por lo tanto, entre aquéllas y la capacidad para efectuar la transferencia de recursos al exterior. Cuando el valor de las exportaciones del sector público cae, tienden a ampliarse el déficit fiscal y el desequilibrio externo, generándose simultáneamente presiones

inflacionarias y efectos recesivos. A la inversa, cuando esas exportaciones aumentan, tienden a mejorar directa y simultáneamente las cuentas fiscales, el balance de pagos y la posibilidad de realizar la transferencia al exterior sin aumentar la tributación ni recurrir a financiamiento inflacionario.

En los países en que las exportaciones principales provienen del sector privado, la mejoría de éstas fortalece también el balance de pagos; pero la transferencia de recursos al exterior requiere además que se opere una transferencia interna de recursos en favor del sector público. Dada la significación de esta transferencia con respecto a los ingresos tributarios y la dificultad de aumentar éstos, su materialización involucra para el fisco un déficit, que se traduce en financiamiento inflacionario. Por ello, aun cuando se obtenga una mayor holgura externa a través del saldo comercial, ésta no necesariamente se traduce en una reducción apreciable del déficit fiscal. Incluso el alza del tipo de cambio real para favorecer la expansión de las exportaciones puede provocar una ampliación del déficit público, al aumentar el costo en moneda nacional del servicio de la deuda externa pública.

Como lo muestra la experiencia de los años recientes, la agudización de los procesos inflacionarios, bajo el múltiple signo de la pugna distributiva, la crisis fiscal y la transferencia de recursos al exterior, se ha convertido en sí misma en un obstáculo importante al crecimiento, con frecuentes deterioros de la ya desmedrada situación de los grupos menos favorecidos y más inermes de la sociedad.

### III

## TRANSFORMACIONES EN EL ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL

El contexto histórico en el que se desarrollaron nuestros países durante la postguerra ha estado cambiando rápida y profundamente. La economía mundial vive el desenlace de conflictos larvados y el alumbramiento de potencialidades gestadas durante la larga prosperidad de posguerra, en lo que configura una transición hacia nuevos patrones comerciales, productivos, tecnológicos y organizacionales.

El orden económico internacional de postguerra se basó en el libre comercio, la libre movilidad de capitales, el régimen cambiario y financiero de Bretton Woods y la cooperación entre los países de la OECD. La confrontación estratégica con el bloque socialista acotó el ámbito de maniobra y condicionó el funcionamiento de este orden que presidió la expansión del comercio mundial, los procesos de descolonización y el pleno despliegue del patrón tecnológico y productivo existente.

#### *a. La escena financiera*

El régimen de Bretton Woods ha sido reemplazado por una escena en la que prevalecen grandes desequilibrios y considerable inestabilidad financiera y cambiaria, aunque ésta sea, en última instancia, atemperada mediante los mecanismos de consulta que forman parte de la cooperación entre los socios principales de la OECD. Este panorama refleja la mayor interdependencia que

existe entre las economías centrales, en el marco de mercados financieros que se han internacionalizado y de regímenes de cambios y de tasas de interés sujetos básicamente a las fuerzas que se manifiestan en esos mercados.

Dicha transformación fue aprovechada por los países de la región para endeudarse fácilmente, pero sin que ellos visualizaran en plenitud sus implicaciones para el funcionamiento de su estilo de desarrollo y para el manejo ulterior de su política económica. El resultado es que América Latina se encuentra sumida en un virtual racionamiento de capital financiero, en un mundo en que éste fluye en caudales sin precedentes, cada vez con mayor facilidad y rapidez. Por otro lado, los sistemas financieros internos de nuestros países enfrentan, a costos crecientes, la competencia en este mercado global.

*b. Las transformaciones  
tecnológicas mundiales*

El patrón tecnológico y organizativo emergente —basado en la microelectrónica y sus aplicaciones— está transformando las bases de las ventajas comparativas tradicionales de las economías nacionales y, en consecuencia, las condiciones mismas de la división internacional del trabajo (CEPAL, 1988).

La intensificación de los procesos de cambio técnico ha acentuado las tendencias históricas al debilitamiento de las ventajas comparativas basadas en los recursos naturales. Las características ahorradoras de materiales y de energía implícitas

en las aplicaciones de las tecnologías de información refuerzan esas tendencias hacia el futuro.

Por otro lado, la difusión de las aplicaciones de las tecnologías de información en la producción de bienes y servicios tiende a desplazar empleos y a modificar el perfil de habilidades requeridos de la mano de obra. Los efectos de tales tendencias sobre las ventajas comparativas que los diversos países en desarrollo se han labrado en el curso de su industrialización reciente son complejos. Por lo pronto, es clara la progresiva erosión de las ventajas comparativas basadas en la mano de obra barata. Por otro lado, la disponibilidad de mano de obra poco calificada y débilmente sindicalizada es un atractivo para la radicación de actividades semiautomatizadas. Sin embargo, el ulterior avance de la automatización en tales actividades y las crecientes posibilidades de adaptación flexible a los cambios en la demanda pueden operar en sentido contrario. Las habilidades utilizables en las múltiples y crecientes aplicaciones informáticas pasarían, en cambio, a constituir la base de la configuración de nuevas ventajas comparativas.

En síntesis, la revolución tecnológica en curso ha impreso gran dinamismo al patrón de ventajas comparativas. Y no sólo en el sentido convencional, por la rapidez con que están ocurriendo los cambios y la posibilidad de que éstos se aceleren incluso en el futuro, sino, sobre todo, en virtud de que las ventajas comparativas tienden a depender cada vez menos de las dotaciones naturales de recursos o de las capacidades tradicionales de cada país, y cada vez más de la incorporación de conocimiento, el desarrollo de los recursos huma-



nos y la adquisición progresiva de capacidades tecnológicas e industriales.

### c. *El comercio mundial*

El comercio mundial continúa desenvolviéndose en un marco general de libre comercio, sólo coartado por la persistente protección que otorgan los países centrales a sus sectores agrícolas y parcialmente amenazado por la agudización de tendencias proteccionistas en esos países, a partir del primer "choque" petrolero y de la recesión mundial de 1980-82.

El volumen del comercio mundial se ha expandido a un ritmo superior al de la producción, impulsado por el dinamismo del comercio de manufacturas y principalmente de los productos metálicos, cuya significación dentro del intercambio mundial ha ido en sostenido aumento. La participación de los minerales no combustibles y la de los productos agrícolas, en cambio, se han contraído considerablemente en las últimas dos décadas (CEPII, 1983; World Bank, 1987; UNCTAD, 1989).

El auge que experimentaron los precios de productos básicos a mediados de la década de los setenta se ha ido disolviendo en un reacomodo en torno a la tendencia al deterioro que venían exhibiendo en términos reales desde la postguerra. También los precios del petróleo, se han acomodado a niveles reales inferiores a los vigentes en 1974 (World Bank, 1988).

Estas tendencias del comercio reflejan tanto la transformación previsible de la demanda mundial en favor de satisfactores más refinados, como las transformaciones que viene experimen-

tando el patrón tecnológico y organizativo de la producción mundial. Estas se han visto reforzadas por los cambios en las políticas de los países centrales, en orden a promover la reducción de insumos de materias primas y energía por unidad de producto o de consumo. A ello se ha agregado, en muchos mercados de productos básicos, la incapacidad de los países productores para regular la oferta, dada su elevada dependencia respecto de esas exportaciones.

Por último, la configuración prevaleciente en la posguerra, con zonas rítmicamente integradas (la Comunidad Europea y los países del CAME) y otras de menor integración, está experimentando profundos cambios, al acelerarse el proceso de unificación de la Comunidad, la liberalización del CAME, la constitución del bloque comercial norteamericano y las tendencias a la integración que se manifiestan en el Pacífico asiático.

*d. Incongruencia del estilo  
latinoamericano de desarrollo*

El estilo de desarrollo que los países latinoamericanos consolidaron en las últimas décadas resulta decisivamente afectado por las transformaciones en curso en el orden económico internacional. Los rasgos característicos de su funcionamiento acusan creciente incongruencia con el patrón tecnológico y productivo emergente, las tendencias del comercio mundial y de la división internacional del trabajo, la inestabilidad e impredecibilidad de los tipos de cambio y las tasas de interés, la masiva transferencia de re-

cursos al exterior y la situación de racionamiento en un mercado global de capitales altamente fluido.

#### IV

### LAS CONDICIONES PARA UN DESARROLLO SOSTENIDO

La crisis del estilo de desarrollo sólo puede superarse a través de transformaciones estructurales que involucren un nuevo estilo de funcionamiento de nuestras economías y sociedades. Este ha de exhibir menores desequilibrios estructurales y ser congruente con el nuevo orden económico internacional. Por detrás de esta afirmación perogrullesca asoman alternativas muy diferentes en cuanto a las configuraciones socioeconómicas que pueden emerger. Ellas deben incluir, sin embargo, algunas condiciones ineludibles, puestas en evidencia por los orígenes y el despliegue de la propia crisis.

#### *1. Alivio de la carga de la deuda*

En la situación actual de racionamiento de capital financiero y elevadas tasas internacionales de interés, los países de la región están obligados, sea cual fuere el escenario del servicio de la deuda, a restringir su crecimiento y mantener o incluso contraer el ya deteriorado consumo por habitante (CEPAL, 1990). Quizá con la sola excepción de Brasil, deberán ampliar sus excedentes comerciales o, como es el caso de los países centroamericanos, volverse superavitarios. Ello les

exigiría ampliar significativamente la importancia de sus exportaciones respecto de un producto casi estancado y, al mismo tiempo, disminuir la de sus importaciones, restringiendo el crecimiento y los procesos de apertura. Es probable que en tales condiciones sólo los países mayores logren mantener el actual producto por habitante; la mayoría, en cambio sufrirá su deterioro.

Esta prognosis se basa en las restricciones impuestas por el desequilibrio externo. En muchos casos, la carga de la deuda sobre el desequilibrio fiscal y la imposibilidad de realizar transferencias internas necesarias para cubrirlo amenazan con introducir perturbaciones adicionales al proceso de ajuste, desempeñando la economía en la inflación y la recesión.

El alivio de la carga de la deuda es entonces imperativo, no sólo por razones humanitarias y de estabilidad política y social. También es indispensable para habilitar el camino de las transformaciones productivas y de las reformas del Estado imprescindibles para reorientar el desarrollo por senderos de crecimiento sostenido y solidez externa. En última instancia, el alivio de la carga de la deuda es insoslayable para llegar a resolver el problema de la deuda impaga en el sistema financiero internacional y acabar con el racionamiento de capitales para América Latina.

Sin embargo, es previsible que la deuda externa continúe representando una pesada carga sobre los recursos nacionales. Más allá de iniciativas y propuestas que, como los planes Baker y Brady, pueden representar avances en la comprensión del problema y esfuerzos parciales para resolverlo, no se vislumbra en los países industriales la emergencia de mecanismos eficaces pa-

ra asumir las pérdidas de capital o financiar los subsidios compensatorios requeridos.

Como el servicio íntegro y puntual de la deuda carece de viabilidad para los países de la región, éstos se verán obligados a combinar la renegociación recurrente con la restricción de pagos, procesos que en definitiva los mantendrán en la situación de racionamiento de capital financiero. En estas condiciones aun la decisión de transferir al exterior sólo lo que resulta económica, fiscal y socialmente viable supone un crecimiento con tendencia sistemática al superávit comercial.

En el otro extremo concebible, la alternativa de repudiar la deuda involucra, en los hechos, desvincular a nuestros países de las redes globales financieras, comerciales y tecnológicas; una involución con respecto a las tendencias mundiales, y muy probablemente una regresión del desarrollo.

## *2. Transformación productiva, competitividad y progreso técnico*

Aun integrando los horizontes de largo plazo con los más inmediatos, el logro de una reinserción provechosa de los países latinoamericanos en el comercio internacional supone la transformación progresiva de sus exportaciones hacia rubros agroindustriales, minero-industriales y manufacturados, de creciente contenido tecnológico.

Por otro lado, la superación gradual y simultánea de los obstáculos estructurales que dan lugar a la vulnerabilidad externa, la exclusión social, la desarticulación productiva y la debilidad tecnológica exige impulsar procesos de mo-

dernización e industrialización basados en una incorporación y difusión cada vez mayor de progreso técnico, con un desarrollo progresivo de capacidades tecnológicas locales y la capacitación de la fuerza de trabajo.

Como ambos procesos constituyen, a su vez, condiciones necesarias para abrir paso al crecimiento sostenido, la transformación productiva apoyada en el progreso técnico y su difusión recupera su lugar protagónico en la escena del desarrollo latinoamericano.

El incremento de la competitividad internacional, objetivo que confiere racionalidad a los procesos de ajuste externo, sobrepasa en consecuencia las posibilidades de manipular los precios relativos en favor de los bienes transables. Supone la constante expansión de las capacidades tecnológicas, que potencien y superen las ventajas comparativas tradicionales, fundadas en la disponibilidad de recursos naturales y mano de obra barata.

El progreso técnico que está en la base de tales procesos debe, por otra parte, difundirse ampliamente, de modo que la competitividad se consolide como una característica sistémica de funcionamiento de los aparatos productivos y pase a constituir un rasgo del desarrollo futuro. Ello requiere, a su vez, una adecuada articulación de las actividades productivas (División Conjunta CEPAL/UNIDO, 1986).

En definitiva, el crecimiento sostenido, congruente con el orden internacional emergente y con mayores grados de articulación social, requiere la transformación de las estructuras productivas en el sentido de una mayor intensidad de conocimiento de todo tipo. Este puede encontrar-

se incorporado al capital físico o al capital humano; ser adquirido a través del aprendizaje en la producción o de la investigación y desarrollo tecnológico locales; consistir en tecnología original, adaptada o copiada; ser obtenido mediante licencias, constitución de empresas mixtas o a través de empresas transnacionales; o desplegado en el diseño de productos, la producción o la organización. Esta última modalidad parte de lo que habitualmente se conceptualiza como "capacidades empresariales" y constituye una manifestación específica de conocimiento, con un amplio campo abierto a la innovación.

### *3. Crecimiento superavitario y apertura exportadora*

Las secuelas de la deuda externa obligan a adoptar patrones de crecimiento con una balanza comercial superavitaria. Por otro lado, el tránsito desde un patrón de especialización basado en productos con mercados mundiales en proceso de degradación a otro centrado en la adquisición de nuevas ventajas comparativas, sintonizadas con las fuerzas dinámicas de la economía mundial, requiere estrategias exportadoras vigorosas y flexibles, capaces de ofrecer nuevos productos, pero sin debilitar innecesariamente las ventas de productos tradicionales. La transformación productiva basada en el progreso técnico y la búsqueda de la competitividad sistémica exigen, a su turno, un difícil balance entre el fomento de la competitividad en la producción para el mercado interno y la protección de capacidades tecnológicas e in-

dustriales valiosas, aunque todavía incipientes y, por lo tanto, por el momento no competitivas.

Todo esto pone de relieve la conveniencia de adoptar estrategias de apertura exportadora. El énfasis en la apertura importadora, resulta contraproducente, por su incongruencia con el requisito de crecimiento superavitario y con la articulación de los aparatos productivos internos necesaria para la continua adquisición de nuevas ventajas comparativas basadas en el progreso técnico. La propuesta que aboga por una "destrucción creadora" de actividades carentes de competitividad, como una forma genérica e indiscriminada de estimular las exportaciones, tiende a producir un despilfarro de divisas escasas y lleva a consolidar la especialización tradicional.

La apertura exportadora, en cambio, induce de todos modos una apertura de importaciones, ya que demanda insumos competitivos, pero, al mismo tiempo genera las divisas para financiar su eventual importación. En ambas dimensiones impone, por otro lado, cierto grado de selectividad y gradualismo, a fin de conciliar la apertura del sistema a las importaciones, con la ampliación gradual de la capacidad para importar y con la protección temporaria otorgada a actividades incipientes con buenas perspectivas de competitividad.

#### *4. Cambio de las fuentes del dinamismo*

La imprescindible reorientación del desarrollo supone el cambio de las fuentes que imprimen



dinamismo a la economía. Este ha de ser inducido no tanto por la ampliación del consumo privado de los estratos medios y superiores y por el gasto público —rasgos característicos del estilo imperante hasta la crisis—, como por la ampliación de las exportaciones y la inversión.

Esta visión agregada del cambio estructural necesario en la demanda y en la asignación de recursos debe interpretarse, sin embargo, como imagen sintética de las transformaciones estructurales requeridas para posibilitar la apertura exportadora y la reestructuración productiva basadas en el progreso técnico. El dinamismo derivado de las exportaciones ha de originarse cada vez más en la incorporación y articulación interna de nuevas actividades exportadoras. Las estrategias inversoras deberían concentrarse en el fomento de las especialidades con ventajas internacionales absolutas; en la consolidación de la competitividad sistémica mediante la difusión del progreso técnico, las inversiones en capital humano y tecnológico; y, en general, en una incorporación más eficaz de conocimiento y tecnología en los procesos productivos.

##### *5. Cambios en los patrones de acumulación*

Estrategias de transformación productiva como las esbozadas aquí requieren un decidido fortalecimiento de la capacidad inversora, en el doble sentido de obtener los ahorros necesarios y de conseguir que se materialicen decisiones de inversión congruentes con la reorientación del desarrollo.

Los requerimientos de inversión provienen de la instalación de nuevas actividades; de la modernización y reconversión de actividades que ya superaron la etapa de incipiencia; de la creación de infraestructuras de articulación; y de la formación de recursos humanos y de la investigación y desarrollo tecnológicos. El resultado de cualquier cálculo estimativo acerca de estos requerimientos supera por amplio margen las desmedradas tasas de inversión que exhiben en la actualidad los países latinoamericanos.

A la situación de racionamiento de capital financiero externo que ellos afrontan, se agrega el incesante drenaje de recursos asociado a las situaciones de endeudamiento. El potencial de ahorro disponible para financiar inversión real se ve así erosionado por partida doble.

Dada la renuente actitud de las empresas transnacionales para invertir en nuestras economías, no cabe esperar que a mediano plazo la inversión extranjera directa pase a cubrir la brecha abierta por el financiamiento bancario. Los casos en que tales inversiones se ven atraídas por la explotación de recursos naturales con claras ventajas comparativas o por mercados internos con perspectivas de expansión constituirán las excepciones más que la regla.

Por otro lado, no cabe depositar mayores expectativas en los cuantiosos capitales acumulados en el exterior por residentes de algunos países de la región. En buena medida, estos agentes responden ya a un comportamiento transnacionalizado. Al margen, pues, de los movimientos especulativos, en los que utilizan su conocimiento especializado de los mercados financieros locales, es previsible que estos agentes apliquen sólo

una parte marginal de los capitales expatriados para sustentar inversiones de largo plazo en sus países.

En el ámbito interno, la cuestión crucial pasa por las decisiones de inversión privada y por la magnitud y la asignación de las inversiones públicas. La debilidad de las primeras se encuentra asociada a la fragilidad de las capacidades empresariales; a los atractivos, particularmente en contextos inflacionarios, y facilidad de las inversiones financieras en el exterior; y al cúmulo de economías externas y dinámicas, de complementación y de articulación que no se hacen patentes en los precios de mercado ni se incorporan en los cálculos de rentabilidad privada.

La magnitud de las inversiones públicas ha declinado sustancialmente, al constituirse en la principal variable del ajuste fiscal. Su recuperación se vislumbra muy dificultosa, a tono con la lentitud de la reforma fiscal y del alivio de la carga de la deuda sobre los presupuestos públicos. La asignación de las inversiones públicas, por su parte, suele hallarse distorsionada tanto por la inercia del patrón precedente como por la arbitrariedad de los recortes. Estos dependen más del grado relativo de facilidad para llevarlos a cabo, que de la rentabilidad social de las inversiones.

Una estrategia de reestructuración productiva incluye, por consiguiente, la transformación de los mecanismos de inversión y de incentivos. Se trata de que las inversiones privadas y públicas: i) se nucleen en torno a subsistemas de actividades con potencial de generación de efectos dinámicos acumulativos y externalidades, sólo parcialmente apropiables por el inversor privado individual; ii) concurren al desarrollo de capaci-

dades tecnológicas interrelacionadas, que ofrezcan rendimientos sociales crecientes; iii) y se combinen alrededor de subsistemas de articulación productiva y social, facilitadores de la difusión del progreso técnico.

En muchos casos, la inversión pública o paquetes de inversión privada con participación de financiamiento público deberán cumplir un papel catalítico de las decisiones de inversión privada. Asimismo, tanto la inversión o el financiamiento públicos como la privatización adecuadamente negociada de empresas públicas pueden constituir un ingrediente crítico para impulsar procesos de reestructuración gradual de industrias que exhiben niveles inadecuados de eficiencia operativa o de competitividad internacional.

Una estrategia inversionista de esta naturaleza requiere la transformación de los mecanismos de generación y captación de ahorros. En el marco de políticas que procuran la contención del consumo pasan a ser piezas centrales de este proceso los mecanismos de inducción y captación de ahorro de los hogares por el sistema financiero o por el autofinanciamiento de proyectos comunitarios; la reinversión del ahorro privado institucional; y el aumento de la capacidad tributaria del Estado, para constituir programas especiales de desarrollo, junto con la reorientación del gasto público a propósitos de mayor rentabilidad social en el largo plazo.

## *6. Articulación social.*

La experiencia histórica muestra que el desarrollo de largo plazo carece de viabilidad en ausencia de cierto grado de integración y equidad

sistémicas, que incorporen a todos los estratos de la sociedad al proceso de modernización, en lo tocante tanto a su contribución productiva como a la satisfacción de las demandas.

Ese mínimo de articulación social puede ser menor que lo normativamente deseable o consistir, durante largos períodos, en combinaciones de diferentes grados de integración social, movilidad social, equidad y articulación dinámica de las demandas y de la participación en la producción. Evidencia de ello son cuatro décadas de desarrollo latinoamericano, desigualante pero rápido; parcialmente articulado, pero con intensa movilidad social. Sin embargo, esa misma experiencia y la de otras regiones ponen de manifiesto que a la larga se requiere aumentar la articulación social para garantizar el desarrollo sostenido.

Por otro lado, las situaciones que jalonan la actual crisis latinoamericana ilustran con particular dramatismo que a la corta es posible acercarse peligrosamente a umbrales mínimos de articulación social, por debajo de los cuales la iniquidad y la desarticulación económica puede desembocar en franca desintegración social.

Por encima de tales umbrales críticos, la condición de articulación puede satisfacerse, sin duda, con diferentes grados de iniquidad, siempre que la articulación de los diferentes grupos sociales en la producción y en la demanda vaya en aumento y el propio crecimiento provea suficiente movilidad social. Esta permite que las situaciones presentes de iniquidad sean contrastadas con la imagen de un futuro societal e individual más promisorio, promoviendo la integración social y la participación en los esfuerzos colectivos impulsores del crecimiento.

## *7. Reforma del Estado*

La resolución de la crisis fiscal en contextos de pluralismo democrático excede el campo de lo fiscal y penetra en áreas políticas e institucionales. El llamado "ajuste fiscal" forma parte de ineludibles procesos de redefinición de las funciones del Estado y de elaboración de nuevos arreglos institucionales sobre las modalidades de desempeñarlas, supervisarlas y financiarlas.

Los nuevos arreglos institucionales y los acuerdos políticos que se materialicen en ese marco deberán orientarse a conseguir que la participación ciudadana y de las asociaciones intermedias priorice las demandas y las equilibre con las contribuciones, asumiendo éstas en forma efectiva. Las demandas por servicios públicos, políticas sociales, inversiones de desarrollo o incentivos fiscales han de tener como contrapartida compromisos institucionalizados de compartir los costos de atenderlas, de revertir a la colectividad parte de los beneficios privados que se obtengan o de cumplir las obligaciones tributarias.

Este principio queda en evidencia, por ejemplo, al examinar la carga de la deuda externa sobre los presupuestos públicos. Sobre todo en los países en que las principales exportaciones están en manos privadas, los excedentes de divisas derivados de eventuales superávits comerciales no encuentran contrapartida adecuada en ingresos fiscales equivalentes al servicio de la deuda pública externa que el Estado se ve obligado a realizar, dando lugar a su financiamiento inflacionario. Descartada la condonación de la deuda, la transferencia de recursos al exterior debe tener como contrapartida una transferencia de recursos al fisco por vías tributarias sustitutas del impuesto inflacionario, que grava ini-

cuamente a la población y bloquea el crecimiento. Es preciso entonces reformular los arreglos institucionales existentes, de modo de que ellos generen los ingresos tributarios requeridos y arbitren los expedientes para una equitativa distribución de la carga que representa el servicio de la deuda.

## 8. *Consolidación de la democracia*

De la discusión ética emerge la democracia pluralista como un valor innegable del desarrollo humano. En lo ideológico, por otra parte el autor considera que la democracia es irrenunciable, frente a racionalizaciones estratégicas que la subordinan a metas económicas o institucionales. Pero más allá de tales consideraciones, la consolidación de estructuras políticas democráticas constituye un requisito funcional para la eficaz administración en la crisis en la que se debaten los países de América Latina.

Difícilmente pueden en el contexto internacional vigente, sostenerse los procesos de reinsertión, en sus dimensiones económicas, tecnológicas, políticas y valóricas, bajo la rigidez del autoritarismo, que medra en el aislamiento. En general, la incorporación de las fuerzas productivas latinoamericanas a la revolución tecnológica en curso requiere ingentes dosis de creatividad, sólo concebibles en ambientes fuertemente interactivos de libertad y pluralismo. En particular, para que los procesos de modernización lleven consigo, además, la configuración de un estilo de desarrollo equitativo, todos los segmentos de la sociedad deben estar en condiciones de manifestar sus demandas y comprometer su participación en las reformas y en los

procesos de cambio estructural. Más aún, los ineludibles cambios en los patrones de acumulación, tendientes a consolidar y difundir los procesos de modernización, contendrán presumiblemente elementos de concentración del patrimonio, con apoyo del conjunto de la sociedad, que demandarán como contrapartida modalidades de participación social en los derechos patrimoniales. La conciliación de ambas facetas del proceso de acumulación sólo puede lograrse mediante mecanismos democráticos de concertación.

La negociación permanentemente equerida para minimizar la carga de la deuda externa y, sobre todo, los arreglos institucionales para que su distribución sea equitativa y equilibrada —y, por consiguiente, estable— suponen la eficaz operación de mecanismos democráticos, que otorguen apoyo societal a las políticas públicas.

La reforma del Estado implica la redefinición de sus funciones y la forja de arreglos institucionales sobre las formas de desempeñarlas, supervisarlas y financiarlas. Tales arreglos serán posibles mediante, únicamente, la profundización de los procesos de democratización. Cabe felicitar de que se esté afianzando el reconocimiento de que el retroceso al autoritarismo para intentar resolver la actual crisis del Estado sólo conduciría a su agravamiento.

## V

### AJUSTE, EQUIDAD Y CAMBIO ESTRUCTURAL

Resulta indiscutible el imperativo de mantener las economías ajustadas en sus dimensiones



externa y fiscal, así como de asegurar una estabilidad razonable del nivel de precios. Es imposter-gable, por otro lado, retomar el sendero de un crecimiento sostenido.

Aparece, asimismo, como ilegítimo y política-mente insostenible intentar estos ajustes sin ga-rantizar un mínimo de equidad en la distribución de sus costos y en el compartimiento de sus fru-tos. Cabe reconocer, sin embargo, que en la situa-ción estructural prevaleciente, el ajuste externo presenta componentes ineludibles de iniquidad. Otro tanto sucede con el ajuste fiscal, dados los efectos redistributivos de buena parte del gasto público que se recorta y el recurso preferencial a impuestos indirectos para ampliar los ingresos. La política pública, por lo tanto, puede resguar-dar sólo parcialmente la equidad de los procesos de ajuste. Ello dependerá, en buena medida, de si éstos resultan eficaces para inducir tal ajuste, son los más expansivos sin detrimento de esa efi-cacia, y promueven el cambio estructural impres-cindible para la reorientación del desarrollo. El sentido de justicia social del ajuste queda princi-palmente determinado, pues, por las caracte-rísticas estructurales de equidad del estilo de desarrollo que promueva.

### *1. Iniquidad en los procesos de ajuste*

Los intentos de ajuste recesivo han sido esen-cialmente inicuos. La contracción de la demanda interna con el objeto de disminuir la absorción in-terna de transables y de generar así un saldo comer-cial positivo ha traído aparejadas reducciones de la

demanda de trabajo y caídas de los salarios reales. En particular, el recorte del gasto público ha afectado tanto los servicios sociales como la tradicional capacidad del Estado de proveer ingresos y empleos adicionales. Pero, además de ser recesivos los efectos de la contracción del gasto, lo fueron también los derivados de la corrección de los precios relativos en favor de los bienes transables: dada la urgencia de los plazos para sanear las cuentas externas, el efecto inicial más importante de las devaluaciones consistió en una merma adicional del gasto interno.

Por otro lado, los programas de ajuste basados en la contracción de la demanda y el cambio en los precios relativos resultaron inflacionarios. Las devaluaciones diseñadas para reasignar la demanda elevaron los precios de los bienes transables. Pero, ante la rigidez de los precios de los bienes no transables y, sobre todo, los mecanismos de indización y de formación de expectativas, las devaluaciones contribuyeron también a agudizar la inflación, alimentada por las dificultades del fisco para reducir su déficit y atender al mismo tiempo la transferencia de recursos al exterior.

La inflación y, en particular el impuesto encubierto que ella involucra, son inicuos, ya que sus efectos recaen en mayor medida sobre quienes tienen menor capacidad de negociación o de resguardo: asalariados, trabajadores independientes, jubilados, pequeños rentistas.

Finalmente, también el fracaso de sucesivos intentos de ajuste y estabilización ha resultado profundamente inicuo al exponer en forma reiterada a los sectores menos protegidos de la sociedad al rigor del ajuste y al erosionar la confianza de los más

influyentes en las posibilidades de llevarlo a cabo y su disposición a participar en el esfuerzo.

## 2. *Restricción externa, empleo y salarios*

En la modalidad de funcionamiento anterior a la crisis, nuestras economías se mantenían cercanas al pleno empleo (con los niveles prevalecientes de salarios), pese a la tendencia al déficit comercial, merced al financiamiento externo neto. Los ajustes a una situación de restricción externa, en que la transferencia neta de recursos se ha vuelto negativa y se hace necesario generar superávit comercial, suponen alguna combinación de desempleo abierto y caída del salario real.

En el corto plazo, en nuestras economías semi-industrializadas impera una relación inversa entre el tipo de cambio real y los salarios reales. Las exportaciones primarias son poco flexibles a las variaciones del tipo de cambio. El ajuste externo recae entonces sobre la demanda de importaciones y se hace efectivo mediante la devaluación, que eleva los precios y deteriora el salario real, comprimiendo el consumo de los asalariados. De esta forma (si no varían significativamente ni la inversión ni el gasto público) se contrae el nivel de actividad, lo que ajusta el monto de las importaciones y el saldo comercial a las magnitudes requeridas.

De hecho, dada la inflexibilidad a la baja de los márgenes en las industrias dedicadas al mercado interno, para que la devaluación se traduzca en alza del tipo de cambio real, más allá de la inflación que pueda provocar, se requiere que el salario real disminuya. Ello se logra, en lo esencial, mediante el desempleo.

En la situación estructural típica de nuestros países, la demanda total de trabajo decrece a medida que la relación tipo de cambio/salario aumenta. En efecto, la reducción de la demanda de las actividades internas, provocada por la contracción del consumo, suele superar a la expansión de la demanda de trabajo del sector exportador, inducida por el mayor tipo de cambio. Por el contrario, el nivel de empleo compatible con el equilibrio externo está positivamente asociado a esa relación (Canitrot y Rozenwurcel, 1986).

Cuanto más inelástico sea el superávit comercial a la relación entre el tipo de cambio y el salario, mayor será el valor de ésta que compatibiliza la transferencia de recursos al exterior con el pleno empleo. Pero ese nivel de la relación tipo de cambio/salario suele ser mayor que el máximo socialmente tolerable de incremento de la rentabilidad relativa del sector exportador y de deterioro de la distribución del ingreso. Dada esta imposibilidad, se hace necesario contraer la demanda interna en forma autónoma (generalmente, vía política fiscal), ajustando el nivel de empleo a ese máximo (que es un mínimo salarial) tolerable.

Esta estilización de las alternativas que enfrentan nuestras economías para ajustarse a la restricción externa permite vislumbrar los frentes de acción en los que es posible actuar con el objeto de zafarse de esta "trampa de equidad". Naturalmente, la disminución de la carga de la deuda aliviaría la restricción externa, posibilitando mayores niveles de empleo, con los salarios reales disminuidos; o, alternativamente, mayores niveles de salarios, con los tipos de cambio ya alcanzados y la mantención del desempleo. Asi-

mismo, cualquier acuerdo social que permita disminuir los márgenes empresariales —en algunos casos, muy elevados— puede aliviar el peso que la elevación del tipo de cambio real impone a los salarios. Pero, en lo esencial, se requieren estrategias de cambio estructural que, aparte de favorecer la sustitución competitiva de importaciones de insumos, promuevan un mayor volumen de exportaciones para cada nivel de la relación tipo de cambio/salarios y de gasto interno autónomo. Ello apunta a la diversificación de exportaciones y de mercados externos y al fomento de exportaciones no tradicionales, de oferta más elástica y mejores precios internacionales. Apunta, sobre todo, a la elevación sistemática de la productividad, mediante la incorporación de progreso técnico.

En todo caso, la iniquidad del ajuste en el corto plazo sólo se puede atenuar evitando la aplicación dogmática de recetas innecesariamente recesivas o que procuran de manera ilusa una mayor generación de divisas, e incrementando los recursos y la eficacia del gasto público social. La compensación de las penurias que sufren actualmente los sectores menos favorecidos se lograría únicamente a mayor plazo, en la medida en que se promuevan las transformaciones estructurales que posibiliten un desarrollo más equitativo.

### 3. *Ajuste expansivo con resguardo de la equidad*

Para atenuar la principal fuente de iniquidad de los procesos de ajuste —la recesión, con su secuela de desempleo y bajos salarios— es preciso que el ajuste externo sea gradual y moderadamente expansivo. Ello supone, a su vez, la reducción

de la transferencia neta de recursos al exterior. Esta es necesaria, asimismo, para ubicar las posibilidades del ajuste fiscal dentro de límites asequibles sin financiamiento inflacionario.

Para que el ajuste expansivo no se vea frustrado por la aceleración inflacionaria, habrá que adoptar igualmente políticas de estabilización que resguarden la equidad en el compartimiento del esfuerzo, y al mismo tiempo, tornen creíbles sus resultados, influyendo sobre las expectativas. De ahí la emergencia en algunos países de la región de programas de estabilización "heterodoxos", en que la contención de demanda y los cambios en los precios relativos van acompañados de políticas concertadas de ingresos.

La modificación de los precios relativos claves es condición necesaria, aunque no suficiente, para el ajuste externo y la reorientación del desarrollo. Las elevadas tasas de interés reflejan el valor de escasez del capital y reconocen la insoslayable transnacionalización de los flujos de capital. La mantención de un tipo de cambio real elevado constituye un requisito para estimular las producciones exportables o sustitutivas de importaciones y para reasignar la demanda hacia los bienes y servicios no transables, cuya producción utiliza recursos que son abundantes en nuestras economías. Más aún, el nivel de tipo de cambio real consistente con las indispensables estrategias de superávit comercial es superior al nivel real consistente con el mero equilibrio en la balanza comercial.

Tanto la restitución de cierto grado de equidad como la promoción del cambio estructural suponen la recomposición de la capacidad finan-

ciera y operativa del Estado. La fijación de límites máximos al peso que entraña el servicio de la deuda externa constituye un primer paso. Pero la solución de fondo exige la aplicación de reformas tributarias y la reestructuración y racionalización del gasto público.

La recuperación de esa capacidad financiera y operativa es indispensable para que el Estado atienda por la vía asistencial los problemas más urgentes de iniquidad y pobreza. Es igualmente imperativo que avance en la reestructuración de sus gastos a fin de configurar mecanismos permanentes y progresivos de redistribución de ingresos.

Con todo, el desafío de mayor envergadura que encara el Estado en nuestros países consiste quizás en la materialización de las inversiones necesarias para promover y posibilitar el cambio estructural. Estos requerimientos, lejos de poder sustentarse con préstamos de ajuste estructural de los montos actualmente ofrecidos, demandan probablemente varios puntos porcentuales del producto anual y la correspondiente constitución de eficaces aparatos de ejecución y gestión.

## VI

### REORIENTACIÓN DEL DESARROLLO Y EQUIDAD

Los procesos de modernización consistentes con las tendencias tecnológicas mundiales llevan consigo, si se los considera en forma aislada, fuertes elementos de diferenciación social.

El papel central del progreso técnico y la imperiosa necesidad de crear capacidades tecnológicas locales desplazan el foco estratégico hacia la educación, la formación de recursos humanos y el entrenamiento. Como meta, la elevación de los niveles de educación y capacitación tecnológica de la fuerza de trabajo sólo puede dar por resultado sociedades más complejas, interactivas y equitativas. Es, por otra parte, el camino para atenuar –o, cuando menos, congelar– los desniveles de productividad y de bienestar que separan a nuestras poblaciones de las del mundo industrializado.

Sin embargo, es previsible que en el proceso tiendan a generarse factores de diferenciación social. Las oportunidades de capacitación en nuevas tecnologías y las de empleo en actividades de alta productividad pueden expandirse menos que la población y la fuerza de trabajo. Por otro lado, las inversiones requeridas para elevar los niveles de capacitación y productividad de los estratos sumergidos pueden desbordar incluso la capacidad ampliada de inversión de las diversas economías de la región. Es decir, la eventual oleada modernizadora puede agudizar la heterogeneidad estructural y el subempleo.

Cabe preguntarse entonces si es viable y consistente que la respuesta estratégica de estos países a los desafíos del presente consista en otra fase histórica de crecimiento con dualismo y exclusión social.

Nuestra hipótesis es que tal respuesta no es consistente ni, a la larga, viable. El estilo que rigió el vigoroso crecimiento económico con exclusión social, característico de la postguerra, ha hecho crisis definitivamente. En el orden inter-



nacional emergente, las condiciones del desarrollo sostenido, a partir de las configuraciones estructurales imperantes en la región, involucran procesos que pueden constituir la base de una mayor equidad social. Ellos tienen que ver con las nuevas bases del dinamismo económico y con el papel central del progreso técnico y la incorporación de conocimiento en la producción.

El patrón de crecimiento desplegado hasta la eclosión de la crisis, marcado por la heterogeneidad estructural, ha tendido a ser desigualante y excluyente en términos de bienestar. Esquematisando quizá hasta el borde de la exageración, ello fue consecuencia de: i) la insuficiente intensidad en conocimiento local de que adolecía el conjunto de la producción; ii) la alta intensidad en capital físico (y, por lo tanto, en conocimiento incorporado por sus productores externos) de las actividades modernas, en expansión; iii) la insuficiente articulación productiva entre estas actividades y las tradicionales o de baja productividad; iv) el insuficiente peso estratégico del consumo de las grandes masas (aspecto clave del grado de articulación social del desarrollo).

Los nuevos patrones de crecimiento deberán caracterizarse, según se señaló, por el desplazamiento de las fuentes primarias del dinamismo, desde el consumo y el mercado interno hacia la inversión y la exportación; por la diversificación de exportaciones hacia rubros con mayor contenido tecnológico o de conocimiento; por la reinserción en el comercio internacional a base de una mayor competitividad sistémica, lo que requiere una mayor articulación productiva; y por la transformación, en fin, de la estructura productiva en el sentido de una mayor intensidad relativa de conocimiento, de todo tipo.

Tales patrones ofrecen oportunidades de articulación productiva y social capaces de sentar las bases dinámicas de sociedades más equitativas. Por lo pronto, cabe destacar el papel protagónico que pasaría a desempeñar el conocimiento y, en particular, el amplísimo campo que se abriría para la incorporación a los procesos productivos de conocimiento no incorporado al capital físico.

Ciertas características propias del conocimiento pueden contribuir a mejorar las estructuras distributivas. El conocimiento económico tiene una dimensión de bien público, por lo que sólo una parte de sus beneficios puede ser internalizada por sus productores. Ello explica que la producción privada de conocimiento sea subóptima y que su producción socialmente óptima requiera la intervención del Estado (Mujica y Marshall, 1989). Pero también implica que su apropiación pueda ser menos concentrada que su producción. Esta es, a su vez, intensiva en conocimiento, lo que refuerza el proceso de generación de externalidades dinámicas en el curso del crecimiento. Tales características se hallan, por otra parte, en la base de la difusión del progreso técnico y proporcionan la oportunidad para aumentar la articulación productiva, que a su vez supone la ampliación de las actividades modernas —y de los mayores ingresos que éstas generan— o la modernización de actividades de baja productividad.

En el plano de la inversión, esas transformaciones deberían traducirse en un cambio de composición en favor de las inversiones en capital humano y en la constitución de capacidades tecnológicas locales. Dentro del conjunto de las inversiones en capital físico, se requiere un

desplazamiento hacia las de mayor conocimiento incorporado o de mayor complementariedad con las nuevas habilidades de la fuerza de trabajo o las nuevas formas organizativas.

Por último, la disminución del papel dinámico del consumo de los estratos más pudientes podría traer consigo el debilitamiento de este principio de exclusión implícito en el desarrollo de postguerra y su reemplazo por un principio de articulación social. Ello ocurrirá en la medida en que sea parcialmente sustituido por consumo popular o modalidades de consumo colectivo que satisfagan las necesidades básicas de la población mediante bienes y servicios de características más modernas.

Así, las transformaciones productivas necesarias para reorientar el desarrollo pueden inducir una mayor generación directa o indirecta, de empleo calificado por unidad de inversión, en la medida en que la estructura productiva cambie hacia actividades más intensivas en conocimiento y en capacidades tecnológicas y locales y en que aumente la articulación interna. Ello es consistente, por otro lado, con la necesaria elevación de la productividad del capital.

Sin embargo, la posibilidad de que la mayor productividad del capital se traduzca en una estructura de remuneraciones más equitativa depende, en forma apreciable, del grado de difusión tanto del progreso técnico como de las inversiones rentables (ampliación de los segmentos de pequeños empresarios modernos y de profesionales independientes). Está supeditada además a que los mayores niveles de rentabilidad privada no sean íntegramente apropiados por los inversores, sino compartidos a través de mejores sala-

rios, esquemas de capitalización participativa y mayor carga tributaria.

La revolución tecnológica en curso proporciona a la vez elementos disruptivos y oportunidades para apoyar un desarrollo articulado y equitativo. Los procesos de modernización basados en las nuevas tecnologías pueden indistintamente agudizar la desarticulación social y los rasgos de exclusión del estilo prevaleciente, o bien constituirse en un vehículo para nuevas modalidades de satisfacción de las necesidades sociales, de articulación productiva y de participación.

Lo primero podría resultar del trasplante puramente imitativo de modalidades de consumo, soluciones técnicas y patrones organizativos que se vayan desplegando en los países avanzados. Pero las tecnologías de información y las nuevas biotecnologías ofrecen también la oportunidad de establecer sistemas y desarrollar productos que satisfagan, en forma imaginativa y a costos reducidos, necesidades largamente postergadas, de manera de extender el acceso a la modernidad y a sus frutos a los más diversos estratos de la población. Ofrecen, en particular, la posibilidad de articular en mayor grado las actividades productivas y de proveer amplias oportunidades de educación adecuada y de capacitación. Esto último representa un factor clave para procurar la congruencia entre el imperativo de disponer de mano de obra con las capacidades tecnológicas requeridas por los procesos de modernización y el de lograr estructuras distributivas más equitativas, así como el acceso efectivo de toda la población a la modernidad.

¿En qué medida el aprovechamiento de estas oportunidades sería suficiente, en horizontes his-

tóricos razonables, para la absorción progresiva de los ingentes bolsones de subempleo, hinchados por la crisis, en una cuestión abierta al debate?. La superación del desarrollo desigualador requiere no sólo la expansión de los sectores modernos, sino también la elevación progresiva de la productividad de amplios estratos, urbanos y rurales, hoy subutilizados. La capacitación de la fuerza de trabajo, la articulación productiva y la proliferación de pequeñas empresas modernas constituyen las vías principales por las que tal proceso puede transitar. Las fuerzas motrices del mercado y de la acción estatal deben combinarse para hacer confluir en ese proceso las inversiones en capital humano, en capital físico y en tecnología, así como el aprendizaje económico requerido.

El factor clave, sin embargo, para que la combinación de todos estos elementos se traduzca efectivamente en aumentos de productividad de todos los factores, en todos los sectores o segmentos del sistema económico, es la sinergia de procesos de desarrollo equitativo con creciente articulación social.

## VII

### CONCLUSIÓN

Los países de América Latina enfrentan hoy una encrucijada histórica de proyecciones equivalentes a las que representara la crisis de los años treinta y cuarenta y que desembocara en el desarrollo latinoamericano de postguerra. Los desafíos son enormes. La reinserción dinámica de las economías latinoamericanas en la economía internacional exige procesos de modernización y la

aceleración y difusión del progreso técnico, en grados cuya viabilidad no está asegurada, mucho menos bajo la exigencia de transferir recursos al mundo desarrollado y la perspectiva de procesos de ajuste endémico.

Por lo pronto, se requiere que las políticas incorporen la necesidad de un ajuste permanente a circunstancias externas e internas cambiantes e incluyan elementos estables de promoción del cambio estructural y de resguardo de la equidad. Más profundamente, si se pretende asegurar un futuro más promisorio para las poblaciones de la región, no basta con la sola reanudación del crecimiento; se impone la reorientación del desarrollo hacia un estilo más equitativo, con elementos estructurales que convierten las interrupciones de los procesos de modernización en una sinergia integradora. En este plano, las tentaciones contrapuestas del pesimismo y del optimismo, son difíciles de apreciar. Las utopías deben ser contrastadas con los márgenes de factibilidad, pero no por ello pueden dejar de ser el arco que tensa la acción.

## BIBLIOGRAFIA

- Canitrot, A. y G. Rozenwurcel (1986) *A relacao entre a taxa de cambio e os salários em uma economia semi-industrializada de dois setores*. Pesquisa e Planejamento Economico, Vol. 16, No.2, agosto, Rio de Janeiro.
- CEPAL (1988) *Las transformaciones tecnológicas mundiales y sus consecuencias para América Latina y el Caribe*, LC/G. 1493, Santiago de Chile.
- (1989) *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1988*, Santiago de Chile.
- (1990) *Crecimiento económico y endeudamiento externo en América Latina* (LC/R.841), Santiago de Chile.
- CEPII (1983) "Economie mondiale: la montée des tensions". *Economica*. Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales, Paris.
- Chenery, H., et. alt (1974) *Redistribution with Growth*. Publicado por el Banco Mundial y el Instituto de Estudios del desarrollo, Oxford University Press.
- División Conjunta CEPAL/UNIDO de Desarrollo Industrial (1986) "Reflexiones sobre industrialización, articulación y crecimiento". *Revista de la CEPAL*, No.28, abril, Santiago de Chile.
- Chenery, H. y M. Syrquin (1975). *Patterns of Development, 1950-1970*. World Bank Research Publication, Oxford University Press.
- Graciarena, J. (1976) "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa". *Revista de la CEPAL*, No.1, primer semestre, Santiago de Chile.

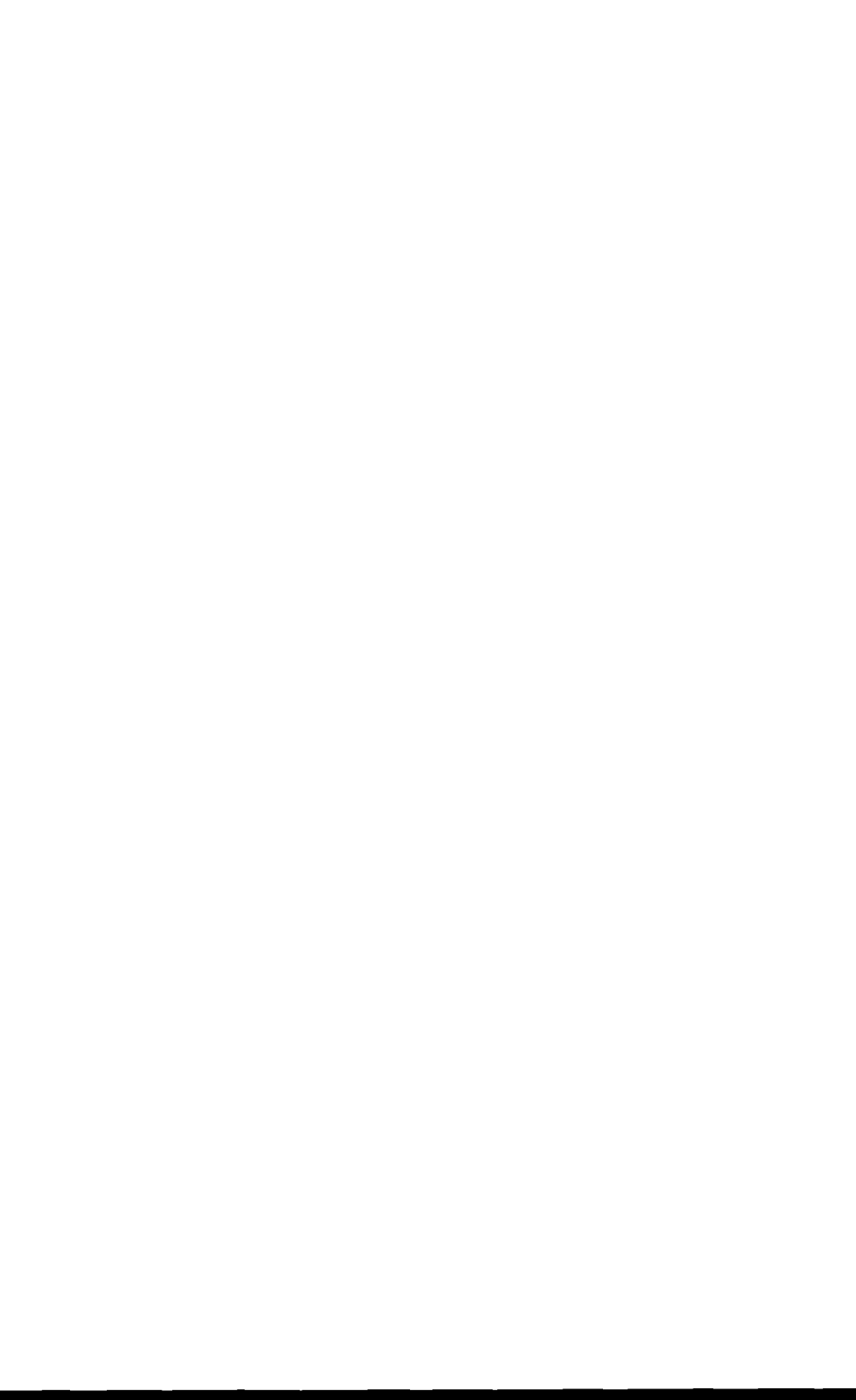
- Fajnzyblber, F. (1989) "Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío". *Cuadernos de la CEPAL*, No.60, Santiago de Chile.
- Fundación Dag Hammarskjold (1975) "Qué hacer: Otro desarrollo". *Diálogo sobre el Desarrollo*, Nos. 1/2, Upsala.
- Kuznets, S. (1955) "Economic Growth and Income Inequality". *American Economic Review*, 45 (1).
- \_\_\_ (1966) *Modern Economic Growth*, New Haven, Yale University Press.
- Mujica, P. y J. Marshall (1989) *Conocimiento y crecimiento económico. Un marco alternativo para el análisis de los determinantes del desarrollo económico*. (LC/R.826). CEPAL, Santiago de Chile.
- Pinto, A. (1970) "Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina". *El Trimestre Económico*, No.145, enero-marzo, México.
- \_\_\_ (1976) "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina". *Revista de la CEPAL*, No.1, primer semestre, Santiago de Chile.
- UNCTAD (1989) *UNCTAD Commodity Yearbook*, New York, 1989. TD/B/C.1./STAT.5.
- World Bank (1987) *World Development Report 1987*. Oxford University Press.
- \_\_\_ (1988) *Price Prospects for Major Primary Commodities*. Report No.814/88, Vol. I. November.



**EQUIDAD, TRANSFORMACION  
SOCIAL Y DEMOCRACIA  
EN AMÉRICA LATINA**

Enzo Faletto \*

\* Funcionario de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.



*La transformación social:  
privilegio y exclusión*

No es difícil poder constatar, tanto en los ámbitos académicos como políticos de América Latina, la existencia de un relativo pesimismo —o por lo menos desconcierto generalizado— respecto a sus posibilidades en el futuro inmediato. Si nos atenemos al ámbito estrictamente económico a partir de la crisis de 1980, los vaticinios más responsables coinciden en señalar que las posibilidades de crecimiento en la década —en el mejor de los casos— serían sólo una lenta recuperación de la caída que la crisis había provocado. Ya casi al finalizar la década no es posible decir que el pesimismo ha sido reemplazado por el optimismo.

El problema adquiere mayor gravedad si se tiene en cuenta que la economía mundial aborda una fase de transformación económica y tecnológica que ya no es sólo una perspectiva de futuro sino que se ha constituido en una realidad operante. Por consiguiente puede afirmarse que el esca-

so dinamismo de las economías latinoamericanas conspira en contra de una inserción favorable de la región en las nuevas condiciones que presenta la economía mundial.

Ciertamente muchos países latinoamericanos han hecho un esfuerzo considerable con el fin de reorientar sus economías en la búsqueda de una inserción positiva en el nuevo contexto, es así que en la mayor parte de los casos son apreciables los intentos de aumentar la capacidad exportadora y diversificar sus rubros tradicionales.

No obstante, si se tienen en cuenta los resultados hasta ahora alcanzados, algunos ejemplos muestran que ésto ha sido posible, en cambio otros señalan que la política exportadora puesta en marcha es discutible dado el escaso valor agregado que muchos de los productos exportables significan. Pareciera en estos últimos casos volver a repetirse el conocido defecto de las denominadas "economías de enclave" cuyo rasgo era el de constituirse como islas de modernidad pero con una escasa capacidad de difusión de la misma hacia el conjunto de la economía nacional.

A esta modernización parcial puede agregarse el reconocido carácter concentrador del estilo global del desarrollo vigente, del cual se ha señalado que su dinámica de crecimiento estuvo y está basada en esa tendencia a la concentración, puesto que su estructura productiva se vincula, en términos de expansión, preferentemente a la demanda de los sectores de altos ingresos.

La modernización parcial que muchas de las formas de exportación significan y la tendencia a la concentración del estilo de desarrollo vigente, tiene una serie de efectos negativos que la mayoría de los economistas señalan. Uno de ellos es el

límite que una extrema desigualdad, derivada de lo dicho, pone a la capacidad expansiva de la economía misma. Otro, y de suma importancia, se refiere a que la capacidad real de inserción en la nueva revolución tecnológica, está condicionada, en gran parte, a que la mayoría de la población participe de un modo activo en ese proceso. Esto significa de hecho, que muchas de las economías de la región poseen un segmento atrasado que en la práctica actúa como freno para la acción transformadora que se requiere.

No menos importantes que las consideraciones estrictamente económicas en el resultado del desarrollo, son las consecuencias en el campo social y cultural de la inequidad, cuya traducción pura y simple es el de la excesiva desigualdad.

En el ámbito de la cultura es bastante común destacar el papel significativo que desempeñan las élites. Las más diversas teorías y estudios históricos han puesto de relieve el rol que éstas cumplen en los procesos de innovación y en la promoción de transformaciones profundas. Pero los historiadores coinciden en señalar que el papel que esas élites llevan a cabo no es posible en un vacío cultural. Tan importante como la existencia de una élite con capacidad innovadora es el humus social —por así decirlo— en que ellas actúan.

La experiencia de élites desarraigadas no es una experiencia nueva en América Latina y de ella pueden derivarse valiosas reflexiones. El problema concreto se manifiesta en que una diversidad cultural muy profunda hace difícil la difusión de nuevos valores que logren constituir comportamientos sociales adecuados para un proceso de transformación. El cambio, en todas sus magni-

tudes, implica la conformación de nuevas actitudes sociales que sean favorables al proceso de desarrollo deseado.

Se trata por lo tanto que, por lo menos en cierta medida el cambio en cuestión sea legitimado socialmente. Es así como en una sociedad en donde la desigualdad cultural es muy amplia no son comunes los mismos valores y por tanto no existe un sistema compartido de los mismos que haga posible legitimar socialmente los resultados de la transformación.

Se requiere pues que la actitud innovadora, que en un momento dado una élite pueda tener, encuentre un lugar donde enraizarse y crecer.

Por lo común la existencia de un cierto conjunto de valores compartidos que puedan arraigar y dar sustento a un proceso de transformación está ligada a que tenga lugar un tipo de estructura social en donde la forma de su estratificación no presente una desigualdad excesiva.

A menudo se ha caracterizado el problema de la desigualdad social recurriendo a la vieja imagen de la dualidad estructural. Esta que principalmente estuvo referida a la diferencia entre estructura agraria tradicional y estructura urbana moderna, parece estar ahora más bien vinculado a los rasgos de inclusión y exclusión que atraviesan el conjunto de la estructura económica.

Si bien el tema de la nueva dualidad tiene una cierta validez, no conviene adoptar esta perspectiva con una actitud demasiado simplificadora. Desde hace un largo tiempo los escritos de la CEPAL han puesto de relieve el fenómeno de la heterogeneidad estructural. En la estructura social ésta se expresa en la complejidad de su estratificación, en donde coexisten formas diversas, "atra-

sadas" o "modernas". No obstante la coexistencia, lo importante es el escaso grado de integración entre ellas.

Para señalar sólo una de las incidencias de la heterogeneidad estructural de la mayor parte de los países de América Latina en los procesos de transformación y modernización, puede pensarse en lo que ella significa en términos de la constitución de un mercado. En tales casos difícilmente se forma un mercado de bienes y servicios de amplitud nacional. Es común por lo demás que en esas situaciones tiendan a formarse mercados de trabajo segmentados, lo que impide o dificulta la necesaria movilidad de la mano de obra.

En suma, la estructura social del conjunto del país en cuestión no se corresponde con la estructura del sector dinámico de la economía y más aún, opone graves obstáculos a la dinámica de expansión del sector mencionado.

Esta peculiar conformación económica, que se expresa en la no existencia de una economía nacional integrada, da origen a un complicado proceso de diferenciación social. Algunos autores, entre ellos principalmente Alain Touraine, han señalado que en América Latina junto a estructuras que expresan posiciones ocupacionales o niveles diferenciados de ingresos, tiene lugar una importante diferenciación entre grupos que pueden ser considerados como privilegiados o excluidos.

Fue bastante común el suponer que la dinámica del proceso de urbanización e industrialización darían origen a un proceso de integración nacional y de conformación de una plena ciudadanía. La incorporación al mundo del trabajo, por ejemplo, suponía, además de eso, el reconocimiento de

derechos laborales —otorgados tanto a las personas como a las organizaciones— que los trabajadores pudieran darse. El acceso a la educación, a la vivienda y la salud estaban estrechamente relacionados con la capacidad de organización y al reconocimiento de derechos.

Este proceso de integración no ha logrado cumplirse a cabalidad, y más aún, pareciera que amplias categorías quedan al margen de él. Para los excluidos los que han logrado integrarse son poseedores de un privilegio del cual ellos no disfrutan. La diferencia entre grupos sociales adquiere por tanto, además, el rasgo de una diferenciación de privilegios.

Tal relación se aproxima a una relación de carácter estamental en la que —como apunta el autor citado— un empresario por ejemplo, no es sólo un empresario sino que a la vez es un "privilegiado". Por otra parte, los cesantes, los trabajadores ocasionales, los marginales, no sólo son eso, sino que también son "excluidos".

La constatación de este rasgo adquiere importancia puesto que durante un largo período la idea del desarrollo estuvo asociada a la idea de movilidad social. Como muchos estudios muestran, en un gran número de países de la región pareciera que la movilidad social se ha detenido —o por lo menos no tiene el ritmo anterior— y tienden a robustecerse las barreras sociales que separan a los incluidos de los excluidos.

El fenómeno apuntado ha llevado a señalar la conformación en América Latina de un nuevo poder elitario que conciente de que el estilo de desarrollo vigente no permite la integración, trata de constituir una forma de poder político que de algún modo consagra la exclusión. Los grupos socia-



les que disponen de privilegios tienden a percibir a los no privilegiados como "clases peligrosas" cuyas demandas serían disruptivas del orden establecido.

Incluso en algunos casos se pueden propiciar políticas que implican formas de asistencia para con los excluidos, pero difícilmente se interviene, ni económica ni culturalmente, en la transformación de la exclusión en integración.

Puede apuntarse a varios mecanismos que intentan legitimar este nuevo orden elitario. Uno de ellos es la búsqueda de la despolitización de la gestión del desarrollo. En tales formulaciones el desarrollo más que una opción política pasa a ser una opción técnica, en donde casi por definición las masas están incapacitadas para discutir las.

La situación descrita, que tiene como origen un estilo de desarrollo concentrador e inequitativo se ha agravado por efecto de la larga crisis recesiva por la que la mayoría de los países latinoamericanos han atravesado.

No es necesario insistir en la muy lenta recuperación de la caída del producto per cápita en la región y en la aún mayor caída del ingreso por habitante. Los efectos negativos han sido mayores para los grupos menos privilegiados. Basta señalar que las cifras de desempleo abierto en muchos casos han sido de gran relevancia, en parte por la crisis misma y no en menor medida —a veces se puede hablar de casi duplicación— como resultado de las políticas de ajuste. Además, las cifras disponibles constatan que junto al desempleo han tendido a producirse aumentos importantes en los niveles de subempleo. Esto indica que en muchos casos la reabsorción ha tenido lugar a través del llamado "sector informal". Dicho

de manera directa, el costo pagado por la incorporación a las actividades típicas de ese sector, que hacen posible la sobrevivencia económica, está constituido por la exclusión social, política y cultural que la marginalidad conlleva.

Como se ha dicho, por efectos de la crisis las condiciones en que se encuentran los excluidos tienden a agravarse. Según cifras de PREALC entre 1980 y 1983 el ingreso de los trabajadores informales cayó en un 27%. Por lo demás, si la crisis actuó de un modo que generó un empeoramiento de las condiciones de trabajo e ingreso de los sectores menos privilegiados, la disminución del gasto fiscal, estrechamente asociada al ajuste recesivo tuvo como consecuencia recortes drásticos del gasto social, principalmente en salud y educación. La menor oferta de estos servicios afectó principalmente a los grupos a que se está aludiendo. Casi todos los análisis muestran un hecho que era altamente predecible, los grupos con menor grado de organización —por definición los "excluidos"— son los que tienen a la vez una menor capacidad de demanda y de defensa frente a las restricciones que les puedan afectar. Esto implica que de hecho han sido los que han pagado un costo social mayor.

Debe tenerse presente que el "costo social" no sólo implica que se es afectado en términos de ingresos o de nivel de vida, tiene también como consecuencia el que se debilitan mucho más aún los escasos mecanismos de integración existentes en la sociedad y por lo tanto vastos sectores pasan a engrosar el alto número de los excluidos.

Como señala Touraine, en un sistema que constituye como uno de sus rasgos principales una fuerte diferenciación entre privilegiados y exclu-

dos, el conflicto social —siempre presente en una sociedad— adquiere características especiales. El conflicto no se constituye entre intereses negociables, dado que los grupos altos defienden "su privilegio". Este hecho introduce una fuerte dimensión de rigidez en la relación social. A lo que se apunta es que no existe un cuadro político común entre privilegiados y excluidos, lo que a su vez implica la no existencia de canales institucionales a través de los cuales el conflicto puede expresarse. No operan para ese propósito ni los sindicatos, ni los partidos, ni el parlamento. El hecho concreto es que los grupos excluidos no pueden acceder hasta un poder central capaz de arbitraje y compromiso.

De hecho pueden existir largos períodos en que el conflicto no adquiere visibilidad, puesto que no se trata de una negociación cotidiana de intereses. Pero cuando el conflicto surge, se transforma en crisis. De ahí se desprende que para los grupos privilegiados el recurso a la coerción es casi inevitable, del mismo modo en que también es casi inevitable —por parte de los excluidos— el recurso a la violencia.

*Las relaciones económico  
-sociales vigentes  
y la equidad*

Lo que el análisis económico y socio-político actual ha puesto de relieve, para el caso de gran parte de los países de la región, es que la explicación de la permanencia de la inequidad no sólo se encuentra en la resistencia de ciertas estructuras tradicionales a la modernización, sino que además se debe en gran medida a la forma que la

propia modernización asume. Como tantas veces se ha dicho, el determinante estructural de la inequidad puede encontrarse en el estilo de desarrollo vigente.

La característica de este estilo está dada por la tendencia a la concentración de recursos en los sectores altos de la sociedad, cuyo resultado es la exclusión de vastos sectores de la población. La tendencia señalada empezó a advertirse a partir de algunas modalidades que adquirió el mismo proceso de industrialización.

El sector industrial y los sectores económicos concomitantes tendieron a desarrollar con mayor rapidez un estilo de producción que tenía como patrón a las sociedades de altos ingresos. Pero, como subrayaba Aníbal Pinto, el ingreso per cápita de la mayoría de los países de la región distaba de ser una base apropiada para tal estilo productivo.

Diferentes estudios han señalado además que no fue ajeno a lo ocurrido la influencia de la dependencia tecnológica y financiera a la que la actividad productiva estaba sometida. Del mismo modo tendió a atribuirse un peso explicativo a la presencia de transnacionales y multinacionales en dicho fenómeno. La tecnología importada y los rubros de inversión preferidos correspondían a un tipo de productos sólo accesibles a grupos de altos ingresos.

El hecho hoy en día relevante es que tal tendencia continúa, aunque redefinida por la importancia de la modalidad financiera del funcionamiento del capitalismo. Junto a este hecho tiene gran relevancia la existencia de conglomerados económicos que articulan actividades de distinto tipo en cada país. En estos con-

glomerados se reúnen actividades financieras, industriales, agrarias, mineras, comerciales y de servicios que se orientan tanto a la exportación como al mercado interno.

En la mayor parte de los países se ha producido, ya sea por la importancia que adquieren bancos y financieras o por la conformación de conglomerados, una importante acumulación de capital en pocas manos. Esto implica un fuerte grado de control por tales grupos, puesto que el capital financiero es esencial como capital de crédito, que los sectores productivos requieren en las distintas fases y aspectos de su operación.

Otro hecho destacable es que a menudo la modalidad de inversión se orienta hacia "negocios rentables" que den la seguridad de una rápida rotación del capital y de incremento del capital líquido.

Teniendo en cuenta el rasgo general señalado, conviene hacer algunas referencias más específicas a los distintos sectores de la actividad económica.

En relación a *la estructura del sector agrario*, cabe señalar la formación de un grupo dinámico —en el sentido estrictamente capitalista— conformado en su mayoría por el llamado "sector empresarial moderno exportador". En él ha tenido lugar una modernización de las formas agrícolas, introducción de tecnologías, aumento de la productividad y modernización de las estructuras de comercialización. Son a menudo bastante estrechas sus vinculaciones con el capital financiero y tiene lugar un proceso de diversificación de faenas que origina un cierto tipo de industrialización agrícola.

También puede hacerse referencia a empresas agrarias capitalistas vinculadas al mercado inter-

no, poseedoras de un cierto grado de industrialización en su actividad. En algunos casos, como a menudo ocurre en rubros como los de ganadería y lechería, tienen lugar mecanismos próximos a la cartelización, lo que constituye a veces un cierto monopolio del mercado. Es de destacar además, que por lo menos en los dos casos señalados, a menudo tienen fuerte presencia las multinacionales y las transnacionales.

En relación a las empresas agrícolas más próximas al tipo tradicional (latifundio) cabe apuntar que pierden significación las formas de trabajo del tipo de la mediería o el inquilinaje y asume mayor presencia el trabajo asalariado. No obstante, en este tipo de empresas la tecnología incorporada y la productividad son bajas.

Junto a estas empresas capitalistas se constata la existencia de medianos y pequeños campesinos que producen para el mercado interno, utilizando una fuerza de trabajo de tipo familiar con contrataciones ocasionales de trabajadores externos. La tecnología y la productividad son precarias y la tendencia es enfrentar la coyuntura de precios recurriendo fundamentalmente al aumento de la explotación de la fuerza de trabajo, que en este caso es de hecho auto-explotación.

Otro sector campesino es aquél que se liga a una economía de estricta subsistencia y constituye una reserva de fuerza de trabajo movilizable para faenas temporales y ocasionales. Existe además un sector numeroso de campesinos sin tierras, en su mayoría son trabajadores ocasionales y tiene lugar entre ellos un cierto "nomadismo ocupacional".

Es de destacar la importancia que adquieren en la actualidad las relaciones salariales como forma de relación económico-social en el agro. Como se ha dicho éstas están presentes en las llamadas empresas modernas pero también son significativas en las tradicionales. El problema de los salarios agrícolas está muy relacionado a la inequidad. Sería de esperar que en las empresas agrícolas modernas los salarios fuesen más altos, pero de hecho éstos no alcanzan el nivel que corresponde porque el resto de los salarios en el sector presiona a la baja. También influye en la mantención de la inequidad, la inestabilidad en el trabajo, su carácter ocasional y el "nomadismo" aludido. Estos hechos impiden la existencia de formas de organización —como por ejemplo los sindicatos— que requieren de una cierta permanencia y continuidad de la mano de obra. La falta de organización y la escasa estabilidad está unida a su vez a un bajo acceso a servicios que puede otorgar el Estado, como salud, vivienda, educación y otros.

En el grupo de los denominados "campesinos", tanto en los pequeños como los de economía de subsistencia, los factores que dan origen a la inequidad son, la baja dotación de tierras, la mala calidad de la misma y el bajo nivel de tecnología y productividad.

El problema de la inequidad en el agro debe tener particularmente en cuenta la modalidad que adquiere la "concentración agraria". Al problema tradicional del acceso a la tierra hay que agregar que hoy día son claves la política de inversión, la redistribución del excedente, las características de la acumulación y el

conjunto de factores que operan en la concentración capitalista.

Por otra parte el problema agrario ya no puede ser enfocado en una óptica que privilegiaba el tema de la incorporación a la vida urbana. Lo que está en discusión son los objetivos de "sociedad agraria" por la que se opta, y cuáles pueden ser sus modalidades.

La tendencia a la concentración económica —como fenómeno vinculado a la no equidad— es también visible en *el tipo de desarrollo industrial vigente* en la mayor parte de los países de la región. El tipo de modernización que algunos sectores de la industria alcanzan tiende a ser —como muchos autores lo han dicho— imitativo del de los países de más alto desarrollo y por consiguiente supone para su expansión una capacidad de consumo alto y sofisticado. Para que ésto tenga lugar en países como los nuestros, son necesarios procesos de concentración de ingresos, generándose de este modo una estructura privilegiada de producción y consumo.

Otro problema que incide en la equidad es el de las posibilidades de redistribución al conjunto de la sociedad del excedente que generan las empresas modernas, como también el de la difusión del progreso técnico que aparece concentrado en ellas.

Las industrias de tipo más tradicional —grandes y medianas— ligadas a consumos más generalizados como alimentación, textil y otros, a menudo tienen un carácter casi monopólico, lo que no favorece a los procesos de desconcentración.

La pequeña industria tradicional y los talleres trabajan con un bajo nivel de tecnología y sus posibilidades de acumulación son casi inexisten-



tes. La productividad es muy baja y los salarios de la mano de obra que contratan tienden a ser más bajos que el promedio. En ellas se da también el caso de contratación de trabajo domiciliario que por lo general queda exento de las obligaciones patronales respecto a prestaciones sociales.

La heterogeneidad salarial en el conjunto del sector industrial tiende a ser relativamente grande. Los ingresos por salarios de los obreros parecen depender más de la productividad global de la empresa que de la calificación obrera; por consiguiente los salarios son bajos en las industrias que generan pocos excedentes.

El nivel salarial está también vinculado a la capacidad de negociación sindical y los sindicatos tienden sólo a tener eficacia en las industrias modernas y en las grandes. La capacidad de acción de los sindicatos es muy deficiente en las pequeñas y medianas industrias y especialmente en las de tipo tradicional. A su vez el bajo nivel de organización incide en el acceso a las prestaciones sociales y servicios existentes. Del mismo modo la capacidad de organización sindical influye en la estabilidad del trabajo, la que sólo puede asegurarse por medio de negociaciones colectivas eficientes.

Respecto a *la actividad comercial*, ésta obviamente incide con fuerza en el resultado de las actividades productivas. Por ejemplo, es conocida la importancia que tiene en la economía agraria el acceso a la comercialización. Se puede agregar además que en muchos de los casos es el capital comercial el que otorga los créditos requeridos en vista a futuras cosechas. Por otra parte, a menudo la manipulación de precios agrícolas está más ligada a las estructuras comerciales que a los pro-

ductores mismos. Los sectores que aparecen más afectados -y a veces en forma negativa- por la estructura del comercio agrícola, son los medianos y pequeños campesinos.

Algo similar puede derivarse de la relación que se establece entre el comercio y el sector industrial. No es inusual en América Latina que comercio e industria aparezcan estrechamente vinculados y puedan -actuando sobre los precios o a través de otros mecanismos de acuerdo- constituir formas que se aproximen al monopolio. Es frecuente también que las industrias grandes posean su propia estructura de comercialización, lo que les permite un mayor control sobre los modos de realización de la producción. No es ese el caso de las pequeñas y medianas industrias, que son más dependientes de las estructuras comerciales existentes.

Respecto al comercio en sentido más estricto, merece destacarse en América Latina la gran proliferación del comercio marginal. De hecho su presencia está determinada por las escasas posibilidades ocupacionales en el sector productivo más que por las necesidades reales de comercialización, aunque esto no impide señalar que la comercialización hacia los sectores populares presenta serias deficiencias. Como es sabido, el comercio marginal -ambulante o precario- constituye uno de los mayores rubros de ocupación marginal.

No puede dejarse de lado la relación entre *el sector de servicios* y la equidad, especialmente si se toma en cuenta la tendencia a la privatización de servicios que hoy en día predomina. Los servicios financieros son en la actualidad decisivos respecto a la modalidad que adquiere el proceso

de concentración; pero además de este hecho conocido, existe una fuerte tendencia al control privado de servicios que constituyen la infraestructura de desarrollo del capital productivo o que se vincula a él, como es el caso de la energía, transporte, comunicaciones y otros. Sus obvias finalidades de lucro y rentabilidad las orienta a satisfacer la demanda de los sectores que de hecho constituyen el poder económico y por consiguiente actúan como un elemento más en el proceso de concentración.

La privatización de servicios destinados a la reproducción de condiciones de vida, como salud, seguridad social y vivienda, ha significado que se incorpore a ellos un criterio de rentabilidad casi empresarial. Satisfacen por tanto la demanda de sectores altos y en algunos casos de los sectores medios, que son los únicos que están en condiciones de pagar los servicios requeridos en un monto que resulta rentable a estas nuevas empresas. Por lo común operan con costos altos y las inversiones en equipos es utilizada por una pequeña fracción de la población. No puede dejar de anotarse que no son excepcionales los casos en donde los sistemas de seguridad social privados actúan como mecanismos de acumulación financiera.

Respecto a los servicios privados, vinculados a la reproducción de las capacidades, como es el caso de la educación y la capacitación profesional, es ampliamente conocido el hecho de que en gran medida hoy día cumplen menos una función de movilidad social -como fue tradicional en América Latina- sino que actúan como un mecanismo de reproducción de la desigualdad social e introducen formas elitistas en la sociedad.

El control privado en tal tipo de servicios significa que en su orientación predominan los intereses particulares de grupos sociales, sin que se contemplen adecuadamente objetivos más generales o de interés nacional.

De importancia respecto al problema de la equidad es el alto número de personas vinculadas a los servicios personales de baja calificación. Se concentra en ellos gran parte de la ocupación marginal, son obviamente de muy baja productividad y las personas que desempeñan tal tipo de labores en su gran mayoría carecen de organización. La vinculación que tienen con los sistemas de seguridad social o el acceso a servicios colectivos, salvo algunas excepciones, es casi nulo.

Existen por cierto servicios personales de alta calificación que hoy día aparecen muy asociados a los denominados servicios modernos. La tecnología de esos sectores a menudo imita la de los países centrales y no se difunde hacia los sectores más rezagados, lo que determina en que actúen como un factor más de concentración.

Por último corresponde una breve referencia al *papel del Estado* —en cuanto productor de bienes y servicios— en relación a la equidad. En muchos países el sector productivo estatal sigue siendo una parte importante de la economía nacional y constituye un elemento clave en la generación de excedentes y en los procesos de acumulación e inversión.

Como algunas investigaciones han puesto en evidencia, en algunos casos latinoamericanos es perceptible la existencia de una asociación entre el capital externo, el capital privado nacional y el

capital estatal, de modo que el Estado no es ajeno a las modalidades que asume el estilo de desarrollo económico y social vigente.

Un tema significativo respecto a los rasgos actuales del Estado en América Latina es el de los efectos de la privatización de algunos sectores fundamentales. En el caso de la privatización de servicios vinculados a la reproducción de condiciones de vida (salud, vivienda y seguridad social), el efecto ha sido que en parte importante se ha dejado sin cobertura a vastos sectores de la población. Quizás por fuerza de las circunstancias se ha reducido la política social a términos preferentemente asistenciales. Tal determinación afecta políticas de más largo plazo que puedan actuar sobre las condiciones que generen la inequidad, como serían las políticas que mejoran la productividad, permiten la incorporación social, u otros.

Si se considera al Estado en un sentido más amplio que el de su capacidad de producir bienes y servicios, cabe señalar que el funcionamiento del sistema político institucional es de vital importancia para el logro de las dimensiones sociales y políticas de la equidad. La exclusión de la participación en el ejercicio del poder no hace posible que los grupos menos favorecidos puedan expresar sus demandas y tener acceso a las decisiones que directamente los afectan.

Particular mención merece la eficacia del sistema judicial que representa la equidad en el ejercicio de los derechos. Lo mismo puede decirse respecto al sistema político propiamente tal, que expresa la equidad respecto al ejercicio de las demandas ciudadanas y el derecho a la iniciativa.

*Los obstáculos a la vigencia  
de un sistema democrático*

La extensa mención que se ha hecho a los determinantes de inequidad y la exclusión, no tiene otro objeto que el contribuir a actualizar los datos de una posible respuesta a una vieja inquietud de la sociología latinoamericana. Gino Germani, en un ensayo que data de 1956 ("La integración de las masas a la vida política y el totalitarismo") manifiesta su preocupación por las condiciones que hacen posible la existencia de una genuina democracia.

Preocupación que se justifica puesto que lo que muchas veces hemos conocido es, en sus palabras: "un ersatz de participación que crea la ilusión en las masas de que ahora son ellas el elemento decisivo, el sujeto activo, en la dirección de la cosa pública y sobre aquella parte que queda excluida hasta de esta pseudoparticipación, logra aplicar exitosamente sus mecanismos de neutralización".

Germani distingue entre los requisitos de una democracia genuina aquéllos que se refieren al orden económico, al cultural y al político. En el primero de ellos se trata de que "las posibilidades materiales creadas por el progreso técnico sean efectivamente utilizadas y alcancen a todos de manera que nadie quede excluido". Este requisito de distribución, cuya necesidad es fácilmente perceptible en la región, requiere —por lo que se ha expuesto— algo más que la mera formulación de una política distributiva. Lo que se ha pretendido mostrar es que la tendencia a la concentración está vinculada a la estructura social existente y al tipo de relaciones sociales y económicas que ella implica. Por consiguiente, el cambio en el

modo en que las relaciones económicas y sociales se constituyen es un producto obligado de reflexión para que una política distributiva realmente viable pueda tener lugar.

Del mismo modo, es condición de una participación democrática real el que la cultura que la hace posible no sea sólo privilegio de una élite. Por lo general este tema se abordó en la reflexión latinoamericana a partir de la constatación de la existencia de dos culturas, una cultura superior y una cultura degradada de masas. En tal perspectiva se trataba de hacer posible el acceso a la cultura superior a estratos cada vez más amplios de la población. Hoy en día los problemas son más difíciles, puesto que están en duda los contenidos mismos de la cultura, tanto de la llamada cultura superior como de la cultura de masas, por consiguiente ya no se trata de una mera política de "participación distributiva" en el orden cultural. Si bien es cierto que no es difícil constatar la existencia de una cultura degradada de masas y elementos claramente positivos en la llamada cultura superior, existe hoy una mayor receptividad a la consideración de las nuevas condiciones en que el desarrollo y creatividad cultural se hacen posibles. Por ejemplo, dada la importancia de los medios de comunicación de masas, éstos tienden a ser considerados no sólo en sus aspectos negativos de simplificación y vulgarización -que obviamente existen- sino que también en términos de sus posibilidades de desarrollo creativo.

Asimismo, la cultura popular, despojada de sus mitos, no es sólo expresión de atraso y de privación sino que también encierra elementos positivos que permiten su despliegue creativo y enriquecedor.

Es necesario detenerse un poco más en la consideración del requisito estrictamente político de la democracia. Como el mismo Germani lo hace, es quizá necesario admitir que la participación en las grandes decisiones políticas por parte de la mayoría de los ciudadanos se reduce de hecho a unos pocos actos, como el de votar, informarse o pocos más de carácter similar. No obstante, la estabilidad o mantención de un sistema democrático requiere de una adhesión creciente de todos los ciudadanos a la misma. Por consiguiente, si bien los actos a que se alude no son numerosos, deben estar cargados de importancia y sentido para quien los realiza. De este modo el votar dejaría de ser el procedimiento de "contar narices" al que escépticamente aludió Marx. Condición para que adquiera importancia y sentido es que el ciudadano común disponga de la más amplia y plena información, por lo que se requiere a la vez la difusión de la misma y la posibilidad real de acceso a ella.

Por otra parte, también se requiere lo que hoy en día se llama "transparencia" de la política. Sólo la plena información hace posible que el acto de votar asuma el carácter y sentido de una decisión responsable. A nadie escapa la particular importancia que tradicionalmente se ha dado a la educación para el logro de tal finalidad.

Además de lo señalado, condición de suma importancia es que la práctica democrática se logre incorporar a la esfera de la existencia personal, de ahí la importancia del ejercicio de los derechos políticos en el ámbito de la comunidad local. Esto implica una descentralización del poder y la capacidad para generar condiciones en que el poder descentralizado pueda ejercerse efectivamente.



Del mismo modo cabe incentivar la participación en todo orden de actividades cooperativas. Esto puede no sólo dar lugar a ámbitos efectivos de participación sino que a la vez constituir instancias de creación de nuevas actitudes. Por ejemplo, una economía y una sociedad donde una más justa distribución sea posible, requiere de un tipo de comportamiento que privilegie la relación de solidaridad social. Ciertos bienes a los que las personas aspiran —educación, salud, vivienda, cultura, etc.— requieren ser concebidas como bienes públicos o sociales; si sólo son concebidos como bienes privados, la pugna distributiva en torno a ellos se agudiza e incluso se defienden como privilegio exclusivo. Para que la noción de bien público exista, ésta tiene que arraigar en una práctica social de solidaridad.

Un tercer aspecto se refiere a la democracia en la esfera del trabajo. La capacidad de democratizar el ámbito de las decisiones en esta esfera se refiere, por una parte a la posibilidad de participación creativa en el proceso de producción mismo, hecho que no pertenece al reino de lo utópico como muchos afirman; por otra se refiere a la capacidad de poseer organizaciones, sindicatos u otras, que hacen posible incidir en decisiones tanto del ámbito específicamente laboral, como a través de las demandas colectivas en el modo que asume la relación económica.

Si bien es cierto que en la mayor parte de nuestros países la necesidad apremiante es obtener un trabajo que permita la subsistencia, ésto no se puede transformar en un pretexto para que las condiciones de su desempeño se constituyan en una consagración de la exclusión social.

Si las condiciones aludidas para la plena existencia de una genuina democracia son altamente deseables, a nadie escapa lo difícil de su logro en un estilo de desarrollo cuyo rasgo es la concentración y la exclusión. No es por azar el que se haya señalado que el modo político que a tal tipo de desarrollo correspondía era más bien autoritario y coercitivo.

Las formas democráticas estaban constantemente amenazadas por la imposibilidad de que tal modelo de crecimiento satisficiera las crecientes demandas populares. En palabras de Edelberto Torres, la economía aparece cada vez más como un límite a la opción democrática.

No obstante el problema es traspasar ese límite, introduciendo elementos de democratización en el conjunto de la economía. Pero la posibilidad de extensión de la democracia depende como ya se ha dicho, de su propia fuerza y arraigo en la sociedad.

Podría decirse que la democracia implica por lo menos la existencia de un Estado de derecho, de una forma de representación de mayorías y minorías, de un régimen de partidos políticos y, fundamentalmente, de un conjunto de garantías ciudadanas. La experiencia latinoamericana, por desgracia, ofrece reiteradamente ejemplos en que tales requisitos no se cumplen. Es válido por consiguiente preguntarse por las condiciones de su posibilidad.

Se ha insistido en la importancia que tiene para los países de la región el fenómeno de la irrupción de masas. Una de las incidencias más notorias de este proceso ha sido la transformación cuantitativa y cualitativa de los sectores urbano populares, por ejemplo, el movimiento obrero.

También es de señalar la conformación de una masa urbana "marginal", primero definida en términos preferentemente ecológicos pero cuyas características estructurales y sociales se han puesto de relieve poco a poco.

La irrupción de las masas, tanto en el ámbito urbano como en algunos casos en el rural, puso en jaque el sistema político, desarticulando las formas tradicionales que este concedía de participación y representación. El fenómeno de irrupción de masas implicó no tan sólo que quedara a la vista la inadecuación de las estructuras de expresión existentes, sino que a la vez la misma irrupción disolvió las estructuras de control social tradicionales, tales como la familia, el sistema educacional, el sistema de valores y así por delante.

Pero junto a esta presencia de masas se ha dado otro movimiento paralelo, propio del carácter concentrador de la economía, que se expresa en una concentración de los mecanismos claves de la administración y gestión. Se agudizó por tanto el problema de la representatividad al radicar en ámbitos muy reducidos la toma de decisiones importantes.

El carácter elitario de la forma de gobierno se acentúa cuando el mecanismo de las decisiones tiende a concentrarse. El gobierno es en los hechos cada vez más un gobierno de minorías. La crisis y el conflicto social se agudizan como consecuencia del movimiento contradictorio de masificación, por una parte, y la forma elitaria de ejercicio del poder, por otra.

En suma en América Latina el desafío de la democracia sigue siendo el desafío de la transformación social.



**LOS DILEMAS DE LA  
EQUIDAD SOCIAL EN LA  
ARGENTINA FINISECULAR**

Jorge Graciarena\*

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



## *Introducción*

Este ensayo tiene como propósito el examen de las condiciones y tendencias que harían posible un desarrollo más equitativo en la Argentina que se acerca al fin de siglo. Se entiende como tal desarrollo uno que ofrezca una mejor situación de empleo, distribución del ingreso y consumo, que a su vez haga posible una plena satisfacción de las necesidades básicas y un cierto grado de bienestar social. Su matriz estructural es la de un capitalismo dependiente, periférico, que presenta las características típicas de este tipo de configuración histórica agravadas ahora por los nuevos condicionamientos del orden económico internacional particularmente acentuadas por la crisis del endeudamiento externo. El método adoptado es histórico estructural, identificándose las tendencias más relevantes de largo y medio plazo que inciden sobre el objeto indicado. Sin embargo, no se ha perdido de vista la índole de la coyuntura en que confluyen aquellas tendencias ni tampoco algunas contingencias que podrían modificar el

curso de los acontecimientos en los años inmediatos, como ser, el resultado de las próximas elecciones presidenciales y el recambio político que traerán consigo. Otras contingencias de mayor envergadura, internas y externas, han sido omitidas para simplificar el análisis y también porque, previsiblemente, no es arbitrario postular, como se hace, la continuidad política del actual régimen democrático durante el largo decenio que resta hasta el próximo milenio.

En el documento de la CEPAL que sirve de referencia para la reunión se hace hincapié en la existencia de dos mayores opciones de desarrollo, una ortodoxa y heterodoxa la otra, con muy dispares efectos sobre los condicionamientos y determinaciones de la equidad social, que ha experimentado un sensible retroceso en los años corridos de la presente década.<sup>1</sup> La opción ortodoxa se identifica con el modelo de ajuste monetario y estructural promovido a través de las negociaciones de la deuda con la banca acreedora y el apoyo técnico del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial que condicionan su mediación al seguimiento de su bien conocido recetario. A esta opción se contraponen la heterodoxa que propicia la dinamización de la economía desde el mercado interno con el aumento de la demanda provocada por la mejor distribución del ingreso, el aumento del empleo y del gasto público social. Sin excluir la salida exportadora pone en ella mucho menos énfasis que la primera opción.

Las posibilidades de estas opciones se procesarán en el marco de las tendencias estructurales y relaciones de poder en este país concreto que es

---

1. CEPAL, *Desarrollo equitativo. Algunas sugerencias para la acción*, (LC/R. 628) del 22 de diciembre de 1987.



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

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

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

## II

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

caída de los salarios reales, por un lado, y de la expansión del consumo conspicuo,<sup>2</sup> por el otro.

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

El Informe Okita hace una evaluación de estas empresas y en general de la industria argentina que merece ser glosado *in extenso*. En 1984, las

- 
2. Entre 1950 y 1984 la tasa media anual de crecimiento del PIB por habitante fue de 0.7%. En 1983 su nivel era apenas superior al registrado en 1960 e inferior al de 1970, o sea que el PIB por habitante descendió a razón de -0.4% en el decenio que sigue a este último año. Desde 1980 a 1987 su declinación total fue de más de 12%. La contribución del sector industrial al PIB total descendió desde la segunda mitad de la década del 70 con una acentuación del declive desde comienzos de los 80's. Luego de un largo período en que la inversión bruta interna osciló en torno a un 20% del PIB tuvo una brusca caída alcanzando sus niveles más bajos de 12.4% en 1984 y de 10.3% en 1985 para recuperarse levemente en los años siguientes. La tasa de inflación registró entre 1978 y 1987 una media aritmética anual de 250%, con extremos de 688% en 1984 y de 81.9% en 1986, siendo de 178.3% en 1987. En ocho de los diez años del período la tasa inflacionaria fue de tres dígitos. El valor de las exportaciones globales se redujo en un 21% entre 1980 y 1987. Estos datos y otras referencias a tendencias económicas que se mencionan en el texto provienen de los informes que se citan seguidamente, que contienen abundante y reciente información sobre la economía argentina y diagnósticos relativamente coincidentes sobre su presente estado y posibles tendencias.

empresas pequeñas y medianas (menos de 200 personas ocupadas) representaban un 97% del total de establecimientos industriales, un 56% de los trabajadores del sector y un 44% del valor agregado por la industria. Su participación es especialmente importante en metalmecánica y maquinaria, alimentos, textiles y vestimenta, y productos químicos. Presentan las siguientes características: emplean tecnologías anticuadas y obsoletas, fabrican productos uniformes y de calidad estable, el nivel de utilización de su capacidad instalada es bajo y no dependen del financiamiento externo. La gran mayoría carece de una visión empresarial de largo plazo, no muestran interés por el desarrollo de nuevas tecnologías y productos y por penetrar en nuevos mercados. Tales actitudes pasivas parecen estar relacionadas con el deterioro ocasionado por las fluctuaciones económicas y los frecuentes cambios en las políticas públicas desde los años setenta. También su pasividad puede deberse a la protección dispensada por las políticas de sustitución de importaciones. Estas actitudes empresariales conservadoras parecen ser una de las características generales del conjunto del sector industrial cuya competencia en el mercado inter-

---

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

-Ministerio de Economía, *Programa para la Recuperación Económica y el Crecimiento Sostenido*, Buenos Aires, agosto de 1988 (mimeo). Este programa ha sido presentado a organismos internacionales de financiamiento y contiene varios anexos estadísticos.

no ha sido limitada por la constitución de numerosos oligopolios que controlan mercados cautivos. Sin embargo, estos rasgos son más intensos en la PYMES, que carecen, en general, de recursos y posibilidades para invertir en nuevas tecnologías y productos.

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

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

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

sido la virtual ausencia de innovaciones tecnológicas que han puesto a este sector industrial en una situación de creciente rezago en el marco internacional. (Cf. *Informe Okita*, cit. vol. I, I).

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

Para cerrar este punto no podría dejar de señalarse que los planes, programas y políticas públicas en materia económica han sido erráticos y contradictorios en los últimos decenios debido sobre todo a la convulsionada vida política del país. Desde la posguerra se han sucedido orientaciones ideológicas populistas, liberales, desarrollistas,

con diversos matices, que han producido un curso de medidas que han confundido más que guiado.<sup>3</sup>

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

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

interno para impulsar un crecimiento productivo moderno.<sup>4</sup>

### III

En este mismo período de postguerra la sociedad argentina ha experimentado profundos cambios en su estructural social. Resulta imperativo hacer un somero resumen de las mayores transformaciones ocurridas. La población ha crecido moderadamente duplicándose en el último medio siglo, se ha urbanizado hasta un grado comparable con las sociedades de los países centrales y ciertamente más que la casi totalidad de los países de la región. Su perfil ocupacional es asimismo moderno predominando el terciario por sobre la ocupación industrial y agrícola. Esta última disminuyó en términos absolutos mientras que la fuerza de trabajo industrial se mantiene constante desde 1960. Las clases medias se han expandido tanto que en 1980 superaban el 40% de la población económicamente activa, colocándose cerca de los trabajadores manuales, asalariados y autónomos, que representan un 55% de la misma. Mientras este estrato obrero ha estado dismi-

- 
4. En general, se aducen algunas razones para preferir esta alternativa a otra que privilegie la recuperación de la capacidad ociosa. La primera es que la expansión del mercado interno sólo dinamizaría el potencial ahora improductivo concentrado en empresas pequeñas y medianas, también en algunas grandes empresas tradicionales, que operan con tecnologías anticuadas y obsoletas y bajos rendimientos de productividad. Otra de las justificaciones apunta hacia el relativamente reducido sector carenciado de la población cuyo potencial de consumo se concentra en bienes y servicios (alimentación, salud, educación, vestuario) que no requieren tecnologías com-



nuyendo los sectores medios han avanzado, sobre todo debido a los nuevos organismos burocráticos del sector público y también del privado. Se observa un fenómeno general de asalarización de la fuerza de trabajo que coexiste con un proceso similar de ampliación del cuentapropismo y de las microempresas, que en conjunto comprenden más de una cuarta parte de la población ocupada. En cuanto a la categoría empresarial (5 o más personal ocupado) sus miembros han disminuido en una proporción tal que representan poco más del 1% del total ocupado, lo que significa que en términos relativos han descendido a menos de la mitad de su participación dos decenios atrás. Es bien posible que ésto se explique por el aumento de la escala de las unidades productivas y consiguientemente por la concentración de la economía urbana.<sup>5</sup>

---

plejas y de punta. Por lo tanto, su efecto modernizador sería limitado en este aspecto. Agréguese a ésto que la redistribución de ingresos a los sectores carenciados tendría escaso impacto directo sobre los sectores prioritarios de alta tecnología que se ha decidido implementar; en cambio, ampliaría la demanda sobre sectores arcaicos de la producción. Así planteado el dilema es de hierro, pero es falso porque nada excluye la posibilidad de implementar políticas que se muevan en ambos sentidos, o sea, modernizar con innovación tecnológica y también recuperar capacidad ociosa aumentando la demanda interna. Esta oposición dilemática constituye una cabal demostración de la carga ideológica contenida en el planteo de estos temas.

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

Echando una mirada sociológica a este proceso se observa, primero, que a la disminución relativa de la clase obrera industrial se agrega un fenómeno de dispersión estructural mayor, en tipos de ocupación y actividades, que modifica los fundamentos de su autoconciencia e identidad social. Si se atiende además al creciente cuentapropismo y a la economía informal e ilegal que lo distingue, el conjunto de los sectores populares presenta una fisonomía considerablemente diferente de aquella que podía observarse en los primeros años de la postguerra. También los sectores medios forman un universo muy heterogéneo en sus actividades y fuentes de ingreso, niveles de bienestar y experiencias sociales. Una segunda y última observación se refiere a que muchas de estas nuevas ocupaciones son discontinuas y generan ingresos bajos e inestables. Es lo que se conoce como "precarización". Esto sirve para introducir el problema de la pobreza.

La cuestión de la pobreza y su evolución en la sociedad argentina suscita algunas dificultades cuando se la somete a observación desde una u otra de las perspectivas metodológicas con que corrientemente se la estima. La llamada "línea de la pobreza" se sustenta en una relación entre el nivel de ingresos del hogar y el costo de una canasta de alimentos, mientras que la de las "necesidades básicas" pone su atención en la privación de algún servicio considerado esencial para el grupo de convivencia. Según la primera modalidad de estimación la pobreza aumentó considerablemente entre 1974 y 1983, lo que correspondería a la evidente caída de los salarios reales y de la participación de los sectores populares en el ingreso en tal período. El resultado es

inverso si se toman en cuenta las necesidades básicas cuya cobertura habría mejorado. Para reducir esta contrastante disparidad se construyó un índice combinando ambas metodologías, comprobándose que hubo un efectivo crecimiento de los hogares considerados pobres, que en 1974 representaron un 1.8% del total de hogares del país mientras que en 1983 la proporción ascendió a un 6.8%. El porcentaje de hogares bajo la línea de la pobreza es muy inferior a los niveles registrados en los mayores países de América Latina y asimismo para el promedio de la región.<sup>6</sup> En este sentido se podría concluir que el problema de la pobreza no alcanza una envergadura tal que posea un peso similar al observado en otros países. Una prueba de ésto sería el hecho de que la Argentina está recibiendo inmigrantes pobres de todos los países limítrofes. Sin embargo, no se podría omitir de esta conclusión que muchas evidencias complementarias parecerían confirmar el mayor deterioro observado en años recientes, ni tampoco restarle importancia como problema.

Otros indicadores sociales revelan tendencias parecidas. La educación presenta una ampliación de la cobertura en todos sus niveles, particularmente más acentuada en la formación secundaria y universitaria, con elevadas tasas de repitencia en el primer ciclo y deserción en los demás. Asimismo, se observa un proceso de jerarquización y diferenciación educativa debido sobre todo a la privatización elitista de muchos establecimientos que ofrecen mejores alternativas sólo accesibles para los sectores de altos ingresos. Por el otro

---

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

lado, según estimaciones oficiales los analfabetos puros y funcionales representaban hacia 1980 cerca de un tercio de la población en edad de trabajar, o sea un poco más de 6 millones de personas.

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

#### IV

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

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

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

Comencemos mencionando brevemente tales alteraciones convulsivas de la economía nacional. En primer lugar, sus niveles de actividad y desarrollo dependen en buena parte de factores aleatorios, tales como los precios y demanda de sus principales productos primarios de exportación, que determinan sus ingresos externos, pero que a su vez dependen de condiciones climáticas propicias en el país y en el extranjero. Segundo, la estructura de sus precios relativos, que incluye todos los imaginables, varía abruptamente en pocos meses registrándose reacomodaciones posteriores que nunca conducen a un retorno pleno a un patrón "normal" de estructuración. Por cierto que estas disparidades se acentúan en los momentos de aceleración inflacionaria, pero no parece que sea meramente la inflación la que explique la naturaleza e intensidad de estos movimientos.

Por supuesto que no carecen de sentido, pero tampoco son totalmente explicables apelando al arsenal de recursos del análisis económico porque trascienden el marco en que éste opera. Hay inquestionables factores de orden social y político que también contribuyen a esta perenne dinámica de estructuración y desestructuración de los precios, salarios, tarifas, tipos de cambio, tasas de interés, etc. Tercero, cuando se observa en perspectiva histórica el proceso inflacionario, que ya ha cumplido unas buenas cuatro décadas, se advierte que la tendencia general ascendente que muestra desde los años setenta se caracteriza por fuertes oscilaciones entre un año y otro y, también, entre la tasa de inflación de un mes y la del que lo sigue, o lo precedió. Estos movimientos no sólo influyen poderosamente sobre la estructura de precios indicada en el punto anterior, sino también sobre la racionalidad de todo el sistema económico, social y político, y sobre las actitudes y expectativas de los agentes económicos y de los sujetos políticos y sociales. Por último, señalemos que los mecanismos de posible estabilización de estas complejas variables no están plenamente representados por las regulaciones políticas y administrativas del Estado ni por el funcionamiento de los mercados. Tampoco son todos ellos visibles, transparentes; algunos dependen de diversas instancias de negociación, otros a una intrincada urdimbre de relaciones de poder que son tanto políticas como económicas, en el más amplio sentido. De estos juegos, para algunos azarosos para otros menos, depende la asignación de los principales recursos, la distribución del ingreso y los grados de bienestar disponibles en la sociedad, así como sus relaciones de poder. En

suma, que la fluctuante espiral inflacionaria exacerba la pugna distributiva inherente a una economía capitalista transformándola en la forma principal que adquieren los conflictos de apropiación y distribución que atraviesan la sociedad.

Conforme a una reciente interpretación sostenida por evidencias argumentales y empíricas plausibles la "clase dominante" argentina ha lucrado más de una manera especulativa que productiva. Las fuertes variaciones de precios relativos, que han sido particularmente intensas desde la formación de la Argentina moderna en el siglo pasado, producen importantes traslaciones de ingresos de un sector a otro. Sus integrantes primero pasaron de la producción ganadera a la agrícola y viceversa, y luego lo hicieron incorporando a sus actividades el comercio exterior y las finanzas. En una economía que se fue cerrando desde la Gran Depresión, estas rendidoras movidas sectoriales se fueron ampliando con motivo de la industrialización. "La astucia y el control del mercado ofrecían una base más sólida para la riqueza que el proceso de inversión productiva y de innovación tecnológica". "Por ello, la fuerza relativa de cada sector, la capacidad de acceso y presión sobre el poder público, la movilización social y política, se fueron convirtiendo en factores más importantes que el mercado y la propia producción para la apropiación de ingresos". La crónica inflación que ha padecido el país desde la postguerra acentuaría las vetas lucrativas de este proceso de estructuración y desestructuración de las relaciones de precios y consiguientes traslaciones de ingresos, cuya consecuencia mayor sería el bloqueo progresivo del desarrollo económico. De esta peculiar y perversa conexión

económica se deriva una determinada forma de estructuración del poder social y político.

Esta modalidad operativa de los grandes grupos económicos se manifestó en la política como un factor de inestabilidad de los gobiernos civiles y militares y también de la frágil conformación del aparato estatal en cuanto al cumplimiento de sus funciones reguladoras del orden social y económico. El prolongado período de inestabilidad y ruptura democrática de más de medio siglo se explicaría por esta vinculación *sui generis* de la clase dominante con el poder del Estado.<sup>7</sup>

## V

La crisis que enfrenta la sociedad argentina en estos momentos es multifacética, se la encuentra en cada sector que es sometido a examen riguroso. Ciertamente, la ominosa gravitación del endeudamiento externo ha precipitado su actual climax, como está ocurriendo en tantos otros países latinoamericanos que no logran reponer las cosas en su quicio. Sin embargo, se está tornando cada vez más claro para la opinión pública y también para la clase política que los procesos profundos que confluyen hacia la crisis son más antiguos, bien anteriores por cierto a 1981 cuando abruptamente emergió la cuestión del financiamiento externo. Para decirlo en términos cepalinos, se trata de una crisis estructural de la

---

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



economía y de la sociedad que se proyecta en una dimensión histórica. La crisis en cuestión es la de un estilo de desarrollo y de su modelo de acumulación y crecimiento, cuyo dinamismo e impulso se han agotado y que ha entrado en contradicción consigo mismo generando un estado de parálisis conflictiva.

Este colapso de las potencialidades históricas del actual estilo de desarrollo presenta rasgos irreversibles; es decir, que la salida del marasmo no se encontrará en una mera recuperación del pasado como si fuese el retorno a una edad de oro. Hay una generalizada conciencia de que no se sale de esta crisis con esfuerzos agregativos, con "más de lo mismo", sino con una profunda transformación de las bases estructurales y modos de operación de la economía y la sociedad.<sup>8</sup>

Tales coincidencias en cuanto al cuerpo central del diagnóstico económico apuntan hacia un modelo de industrialización y desarrollo apoyado en un Estado prebendario y en una estructura oligopólica del mercado interno fuertemente protegido por barreras diversas. Las líneas generales de esta estrategia pueden hallarse en las cautelosas palabras del Informe Okita, en diversos documentos oficiales y en trabajos académicos e informes de organismos internacionales. Palabras más, palabras menos hay convicción en cuanto a que ni el Estado ni el sector privado han estado cumpliendo a satisfacción las funciones

---

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

necesarias para dinamizar y modernizar la economía capitalista de una sociedad relativamente desestructurada y bajo un régimen democrático de gobierno que trata de arraigarse en el curso de una difícil transición democrática. La crisis se concentra en un Estado administrativamente ineficiente, que es el pivote de una economía mixta en que conviven un sector de empresas públicas que operan en una situación de rezago y burocratización considerable y un sector privado que en general no es más eficiente y moderno y que ha crecido en las últimas décadas bajo el alero de un aparato estatal que lo ha nutrido más allá de sus posibilidades económicas y a costa del conjunto de la sociedad. La última dictadura militar, también algunas anteriores, contribuyeron decisivamente al fortalecimiento de grandes grupos económicos que son proveedores de bienes y servicios y contratistas de importantes emprendimientos del Estado. Patrimonialista, benefactor subdesarrollado, hipertrofiado, totalitario, el Estado nacional ha recibido toda clase de apodosos peyorativos que son parte de la ofensiva neoconservadora y que aquí además están dirigidos a descalificar la política como forma de acción co-

- 
9. En estos momentos (octubre de 1988) se ha comenzado a aplicar una amplia rebaja arancelaria a las importaciones que el gobierno ha tenido que negociar por largo tiempo con las corporaciones empresariales correspondientes. Este proceso negociador ha sido enconado tanto que los productores afectados no han podido evitar la contradicción de tener que impetrar el mantenimiento de la protección estatal a niveles relativamente elevados para proteger sus mercados cautivos haciendo caso omiso de su prédica en favor de una economía abierta y competitiva.

lectiva. No siempre sin embargo la crítica se manifiesta consistente.<sup>9</sup>

## VI

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

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

---

10 En trabajos anteriores hemos dedicado alguna atención a esta cuestión. Entre otros: J. Graciarena, "Sobre la calidad de la participación y democratización argentina", Buenos Aires, *Revista Plural*, Nro. 3, 1985; "La crisis del

salvo en algunas provincias cuyas nuevas constituciones incluyeron el esquema corporativo.<sup>10</sup>

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

---

Estado periférico en América Latina", en C.A. Aguiar y otros, *Escenarios políticos y sociales del desarrollo latinoamericano*, Buenos Aires, EUDEBA, 1986; y en otros ensayos más recientes aún no publicados.

cuarto del electorado nacional pero carecen de una identidad y acción colectiva apta para negociar sus intereses sociales y defenderse de los mecanismos de exclusión que operan desde la cima y también desde el sector corporatizado que tiende a diferenciarse de ellos.<sup>11</sup>

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

---

11 Quizá uno de los hechos más elocuentes para abonar lo dicho es el empeño de los sindicatos para aislar sus obras sociales (más equipadas y con mejores servicios), que son semipúblicas por su constitución y financiamiento, de los servicios nacionales de salud (abiertos a todos los necesitados) que el gobierno pretende mejorar utilizando en forma compartida los recursos que se destinan a las obras sociales que provienen de contribuciones salariales.

12. En estos años de la transición democrática argentina la realidad de los hechos ha mostrado más de una vez que *hay más poder real en el polo corporativo que en el po-*

"economía de sacrificios" regida por la lógica capitalista.<sup>12</sup>

## VII

Pensando el futuro hasta fin de siglo en términos de posibilidad, ésto es, excluyendo la improbable alternativa de profundas y rápidas transformaciones revolucionarias del sistema capitalista vigente en este país, cualquier reflexión sobre los márgenes de cambio que puedan avizorarse deberían tomar en consideración las mayores constantes que establecerán sus límites previsibles. Brevemente hipoteticemos la continuidad de la transición democrática y la consolidación del presente régimen político. A partir de ahí recordemos la existencia de los poderes corpo-

---

*ltico*, o sea en los centros de poder organizado de la sociedad que en el Estado democrático. De ahí se derivan las reservas respecto de su efectiva capacidad para redistribuir ingresos e imponer políticamente más equidad en favor de los que se hallan ahora total o parcialmente marginados, que probablemente asistan como "convidados de piedra" a la mesa de las concertaciones sociales entre los aparatos corporativos empresarios y sindicales. La defensa del poder adquisitivo de los salarios de trabajadores representados por poderosos sindicatos está mostrándose efectiva en las comisiones paritarias integradas por los representantes patronales y laborales de cada sector porque están logrando que los incrementos salariales sigan más o menos sin retrasos prolongados la marcha ascendente de los precios. Estas negociaciones son facilitadas cuando los salarios pesan poco en los costos de producción. No pasa lo mismo en cambio con el sector público que no tiene paritarias y cuyos salarios dependen de un Estado que pasa por una severa crisis fiscal y que para ajustarlos está forzado a acudir con frecuencia al recurso inflacionario. Peor aún es la situación de otros ingresos populares que carecen de defensas eficaces y que por eso son duramente castigados por la inflación y las políticas de ajuste estructural que promueven la proyección exportadora.

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

En este contexto, al que cabría agregar la presencia tutelar de las fuerzas armadas, conviven las propuestas de los principales partidos políticos que compiten en la arena electoral. Algunas corresponden a versiones modernizadas de modelos de acumulación y desarrollo que fueron experimentados en distintos momentos del pasado. Si se confina la referencia a las propuestas de los

partidos con chance de ser gobierno desde 1989, el campo ideológico que cubren aparece situado al centro con un desplazamiento hacia la derecha liberal conservadora.

Acaso la ambigüedad por ahora más evidente se encuentre en el peronismo que desde la muerte de su líder en 1974 no ha logrado homogeneizar su campo ideológico. Su apelación a las masas como siempre se condensa en una propuesta neopopulista con frecuente invocación a las ideas de sus personajes fundacionales. La peculiar modalidad de esta convocatoria posee un impacto de efectiva atracción sobre los sectores que forman su histórico caudal electoral. Sin embargo, en el poco tiempo de campaña política transcurrido ya se ha puesto en evidencia que ha morigerado cierto tremendismo inicial que diseminó un estado de alarma dentro y fuera del país. Aunque parece que ya no habrá ni moratoria unilateral de la deuda ni un aumento generalizado de los salarios ("salariazó") acompañado con medidas de contención y control de precios, todavía no es posible conocer su real programa económico y social. Los equipos de especialistas que preparan sus propuestas difieren en cuanto al sentido de las medidas que aplicarían en caso de su eventual gobierno, oscilando sin embargo entre un retornismo populista y un cauto liberalismo progresista. La primera alternativa es promovida por asesores del sindicalismo mientras que la segunda goza del beneplácito del *establishment* empresario peronista. En realidad, estas diferencias tenderán a diluirse con el correr de los meses de la campaña electoral. Es posible, por las razones que luego se darán, que la última línea tienda a prevalecer sobre todo como política de gobierno y



no de apelación de masas. Los márgenes existentes son muy estrechos y las políticas de los poderes corporativos terminarán imponiéndose como ya ocurriera en el primer año del actual gobierno radical. Sin embargo, en cualquier hipótesis contará con un generalizado apoyo crítico del aparato sindical.

La propuesta radical consiste principalmente en seguir con el programa actual, con algunas variantes que signifiquen un leve desplazamiento hacia políticas de mayor apertura y liberación de mercados. Acaso también ésto suponga una menor disposición para elevar el gasto público social e implementar medidas redistributivas del ingreso que incidan negativamente en el modelo de acumulación y desarrollo que está siendo puesto en práctica. Como lo ha estado haciendo el actual gobierno, con poco y esporádico éxito, se persistirá en alcanzar acuerdos sociales con empresarios y sindicatos para estabilizar las relaciones entre las principales variables económicas con el propósito de relanzar el crecimiento, elevar la productividad, contener la inflación y reducir los antagonismos distributivos. Si lo que se promete es "una economía de sensatez con grandes sacrificios", declara su candidato, no parece arriesgado aventurar que será difícil un arreglo social con las grandes corporaciones sindicales. Porque son profesadamente "la columna vertebral" del peronismo político.

La propuesta de la coalición derechista liberal contiene el recetario clásico de esta orientación que insiste particularmente en la apertura completa de la economía, la libertad de mercado y la reducción de las funciones económicas y sociales del aparato estatal. Un Estado "mínimo" y "mo-

desto" es su ideal desde el punto de vista del funcionamiento de la economía, no así en lo que se refiere a sus responsabilidades en materia de seguridad nacional y orden social en que sus preferencias se manifiestan por un Estado "fuerte" con unas vigilantes y activas fuerzas armadas.

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

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

En consecuencia, ni las derechas conservadoras, económicamente liberales, ni las izquierdas radicalizadas, nacionalistas en materia económica, representan corrientes importantes de la

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

Puede suponerse que los problemas sociales relativos a la equidad distributiva carecen de relevancia efectiva en cuanto se refiere a la construcción racional del futuro. Si bien en el actual debate político hay constantes alusiones a temas sociales muy concretos, no puede decirse lo mismo del conjunto de las medidas y políticas que se recomiendan para orientar el funcionamiento y desarrollo de la economía nacional. Del mismo modo y como si fuese una regla consuetudinaria, en el más reciente programa de recuperación eco-

nómica, ya citado, la cuestión social ha sido relegada al último punto del documento y está contenida en un acápite titulado "Sectores sociales". Por lo tanto ha recibido una colocación tan residual como la importancia que tiene en las prioridades de la estrategia de su desarrollo ahí explicitado. Por cierto que no obstante la buena disposición que en general trasunta e documento, lo mayores problemas populares (empleo, ingreso, consumo, servicios sociales) no constituyen el epicentro de la estrategia de recuperación ni tampoco su inmediato motivo central. Llama la atención que no haya una referencia explícita y orgánica a la cuestión del empleo en un país donde el cuentapropismo, la precarización y el subempleo han crecido sostenidamente en años recientes. Sin embargo, la deteriorada situación presente tiene un reconocimiento expreso aunque se señale también que se han producido algunas leves atenuaciones. Sin embargo, pocos resultados concretos podrán esperarse si de comienzo no se indica qué y cuántos recursos públicos o de otro origen se aplicarán para redistribuir ingresos, asegurar empleo productivo y mejorar la provisión y calidad de los servicios sociales básicos. La disposición privatizadora es aquí también manifiesta.<sup>13</sup>

---

13. Desde la segunda mitad de los años 70 la situación social se ha estado deteriorando en gran parte por la declinación de los recursos fiscales dedicados a la atención del gasto público en educación, salud y vivienda. Entre 1976-81 el mismo fue inferior en un 15% en términos reales que el registrado en 1973-75, no obstante que en aquel mismo lapso el gasto público total se elevó un 17% principalmente en defensa y seguridad. Una gran parte del gasto público social beneficia a sectores medios. El deterioro de los servicios que benefician a los grupos demenores recursos -educación primaria, hospitales pú-

## VIII

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

Para poder llegar a una hipotética conclusión se procederá del siguiente modo: primero, se hará una referencia a la previsible evolución de la economía regional en lo que parezca más directamente relacionado con la presente situación argentina. Luego, seguirá una estimación más política de la posibilidad concreta del modo propues-

---

blicos, atención preventiva de la salud, programas para mejorar las villas de emergencia— ha sido particularmente grave. Luego de subrayar la importancia de racionalizar el gasto social, el documento dice textualmente: "no sería conveniente elevar ahora la participación de los presupuestos de servicios sociales en el presupuesto general a menos que los mayores recursos se vinculen a sólidos programas de reforma... Los recursos adicionales que se gasten en estos servicios deberían provenir de los usuarios. Una gran parte de los servicios sociales públicos benefician a quienes pueden pagar el costo de tales servicios". Cf. *Programa...*, pág. 23/4.

puesto, que será evaluado en cuanto pueda reducir las desigualdades y elevar los niveles de bienestar de las mayorías deprivadas.

La CEPAL ha elaborado un escenario de "perspectivas para el período 1988-1992" que servirá de punto de partida.<sup>14</sup> El capítulo correspondiente (II) comienza así: "A primera vista, los mismos factores externos que impidieran el crecimiento sostenido durante la mayor parte de la presente década perdurarán e incluso podrían agravarse en lo que resta de los años ochenta y más adelante". A continuación el documento examina los mayores constreñimientos del desarrollo para destacar que las transferencias de recursos impuestas por el endeudamiento externo constituyeron "la restricción dominante a la cual se subordinaron las metas del desarrollo" (p.10). Más adelante subraya que si bien "el servicio de la deuda externa es condición indispensable para rescatar la capacidad de crecer, de ninguna manera constituye condición suficiente". En efecto, ella es una "restricción mayúscula", pero no exclusiva para lograr "metas de crecimiento, estabilidad de precios y satisfacción de las necesidades básicas de la población" (p.11). Al examinar los resultados del ejercicio que entre varios países incluye a la Argentina, el documento reza así: "...en términos del ingreso per cápita, el panorama es desalentador. En cualquiera de los escenarios de los dieciocho países considerados, en 1992 doce tendrían un producto per cápita inferior al de 1980, uno alcanzaría ese nivel y sólo cinco lo

---

14. CEPAL, *Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación*, documento LC/G. 1488 (SES. 22/3), rev. 1 del 8 de febrero de 1988.

superarían. Los dos países que en 1986 habían sobrepasado el producto per cápita de 1980 serían los únicos que en 1992 tendrían niveles claramente superiores, aunque muy modestos para un período de doce años" (p.18). En cuanto al empleo no se esperan mayores cambios sino más bien una repetición de las condiciones ocupacionales de los años recientes: terciarización acentuada de la mano de obra redundante que no consiga ocupación en el sector más dinámico de la industria, la que creará pocos e insuficientes puestos de trabajo. La economía informal los acogerá como ha venido ocurriendo y con ello se empeorará la productividad y la distribución del ingreso. Para redondear esta parte se señala: "Los resultados del escenario de distensión parcial de los obstáculos externos ponen de manifiesto que la actual modalidad de funcionamiento de la economía impone obstáculos de gran envergadura al crecimiento y hacer prever un agravamiento de la situación económica" (p.24, subrayado agregado).

En este contexto "la búsqueda de una mayor equidad" está planteada más como un imperativo ético que como una posibilidad efectiva, sobre todo bajo condiciones recesivas e inflacionarias. La ampliación de la capacidad de gobernar del Estado y el sustento político necesario para imponer la reestructuración del gasto interno, público y privado, en favor de los grupos más necesitados parece no corresponder a las presentes correlaciones de fuerzas sociales y políticas argentinas. Más abajo retornaremos sobre este punto. Sin embargo, no quisiera adelantar camino sin anotar que cualquier recuperación futura, en las actuales condiciones del desarrollo capitalista, exigirá aún más sacrificios a los grupos afectados por la

profunda crisis del presente. Me disgusta esta alternativa, pero la considero políticamente más probable que la receta de "redistribución con crecimiento" que se sugería en los años setenta y que continúa siendo un objetivo humanamente valioso y todavía con predicamento.

Para cerrar esta prospección apuntaría que ella se ajusta a lo que resulta razonable prever para los años que restan de este siglo, particularmente en lo que se refiere al caso argentino, ésto es, al funcionamiento de su economía y a sus efectos sobre el empleo y la distribución del ingreso. Cualquier cambio de sentido tendrá que ser introducido por vía política y en las relaciones de poder corporativo e internacional. Ya se ha mencionado que la mera modificación de la situación de agobio que producen los servicios y servidumbres impuestas por la deuda son una condición necesaria pero no suficiente para reducir las inequidades sociales que se han agravado considerablemente en la corriente década. La configuración de la estructura de clases y de las relaciones corporativas de poder poseen un efecto condicionante de tal magnitud, que no se subsume en la cuestión del endeudamiento externo aunque sus efectos incidan sobre ella.

## IX

En la medida que se amplía y profundiza el presunto consenso implícito respecto de las bondades de una economía dinámicamente orientada hacia la exportación de manufacturados complejos como solución modernizadora para la presente crisis económica, se suscitan algunas cuestiones



relacionadas con este esquema que pueden tener particular importancia para un desarrollo equitativo. El futuro que se perfila se halla en parte contenido en las formas del presente y también del pasado, de donde se pueden deducir algunas lecciones útiles para un ejercicio conjetural que anticipe su posible curso.

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

cial, con altos niveles de participación, ingreso y consumo.

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

En América Latina, en cambio, la alimentación, la educación y la salud ocupan el foco de la atención de las masas tanto más que el crecimiento de la producción aunque se sabe bien que en una economía estancada no habrá solución alguna para la pobreza. Por lo demás, los escenarios económicos posibles anticipan pobres desempeños de sus economías en el corto y mediano plazo, y en cualquier caso con escaso impacto sobre la situación social. De modo que cabe esperar reacomodaciones estructurales entre los sectores productivos y los estratos de perceptores de ingresos que pondrán en juego todos sus recursos de poder para mejorar o preservar sus posiciones relativas.<sup>15</sup>

---

15. Una referencia liberal frecuente imputa a la estructura distributiva de la economía argentina una relación causal negativa para la vitalidad de su desarrollo capitalista. Según esta interpretación habría demasiado poca desigualdad para fortalecer la acumulación privada de

La pugna distributiva tiene en principio pocas posibilidades de atenuarse en una economía periférica con el grado de desarrollo de la nuestra. Con un ingreso per cápita apenas superior a los dos mil dólares, desigualmente distribuidos por añadidura, es mucho más improbable su atenuación que en los países centrales donde el ingreso es seis o siete veces mayor. En efecto, el inconformismo social tiene más que ver con la cuota del ingreso en términos absolutos y su poder adquisitivo que con la porción relativa que reciben los sectores contestarios de la distribución existente. Por lo tanto, bien puede suponerse que no se atenuará la pugna distributiva mientras no haya una sustancial mejora en la situación económica de los sectores populares.

Además puede ocurrir —y ésto es algo más que hipotético— que el lanzamiento exportador signifique una mayor concentración económica y consiguientemente aumento en la inequidad de la distribución. El consenso implícito sobre la orientación hacia los mercados externos coincide también con el actual gobierno en privilegiar unas pocas áreas industriales que utilizan tecnologías de punta y ocupan escaso personal aunque muy especializado. De no mediar factores correctivos de naturaleza política, el sector exportador puede reciclar sus mayores ingresos sin que ellos tengan importantes efectos sobre el resto de la

---

capital y conformar una clase media más pequeña pero con mucho mayor poder de consumo. Algunos gobiernos militares del pasado reciente e ideólogos de la derecha liberal están persuadidos de la necesidad de concentrar ingresos en los estratos altos, digamos el tercio superior de la distribución, para así perfilar una más neta fisonomía capitalista de la que carecería la economía argentina.

economía doméstica. En la Inglaterra victoriana el auge exportador imperial tardó mucho tiempo en ser destilado hacia los salarios. Tampoco en los nuevos países industrializados del sudeste asiático el formidable crecimiento productivo registrado ha favorecido el bienestar de las masas. Algo semejante ocurrió en América Latina en los años anteriores a la crisis de la deuda cuando hubo situaciones de crecimiento generalizado de las economías de la mayoría de los países, lo que no contribuyó a reducir los bolsones de pobreza crítica ni tampoco benefició a la masa de precaristas, campesinos pobres y trabajadores informales, cuyos ingresos han permanecido en niveles cercanos a la supervivencia. Antes bien, fue común que varios de los "milagros" económicos de aquellos años tuvieron como consecuencia una elevación de las desigualdades sociales con fenómenos generalizados de exclusión social. El "goteo", donde lo hubo, fue escaso y no contribuyó a modificar la persistente situación estructural de inequitativa apropiación del ingreso.

En la presente coyuntura argentina no sería arbitraria la hipótesis de que algo de esto pueda ocurrir. Si se presta atención preferente al juego de las relaciones de poder que involucran a los más poderosos sectores sociales organizados se advertirá que la pugna distributiva puede quedar restringida a unos pocos segmentos de la sociedad, justamente a aquéllos que poseen organizaciones corporativas más efectivas y disponen de mayor poder de negociación y potencial de conflicto. Uno es el polo empresario dominado por los grandes conglomerados económicos y financieros, mientras que el otro polo es el sindical jerárquicamente representado por la única cen-

tral obrera (CGT).<sup>16</sup> Los demás quedarán fuera y como ahora recibirán sólo beneficios de la distribución secundaria, ésto es, aquéllos que el gobierno y el sistema político puedan transferirles. Tal como se ven las cosas, no parece arriesgado conjeturar que el lema implícito en estos esquemas de desarrollo es el clásico del capitalismo: crecer primero para distribuir después. En una economía por largo tiempo estancada, agobiada por una alta y fluctuante inflación, por el endeudamiento externo y por fuertes reestructuraciones de precios y traslaciones sectoriales de ingresos en breves períodos, con fuerzas sociales comprometidas en la pugna distributiva que disponen de muy diversos grados de organización y poder de presión, las posibilidades de un sesgo más equitativo de la distribución parecerían casi desestimables sino fuese porque el régimen político democrático puede hacer algo al respecto.

Del lado de la sociedad y en las presentes circunstancias es poco lo que quienes están siendo excluidos pueden hacer por medio de acciones directas para corregir las actuales inequidades distributivas. Las organizaciones espontáneas de la

---

16 Luego de la drástica reorganización sindical impuesta por el primer gobierno peronista hacia fines de los años 40 que integró a la central obrera y al conjunto de los sindicatos en el esquema corporatista de la "comunidad organizada", sus funciones y relaciones con el Estado y la sociedad fueron profundamente redefinidas. La acción reivindicatoria que fuera su razón de ser desde los orígenes del sindicalismo clásico pasó a un segundo plano ante la prioridad que se le otorgó a su nueva condición de sindicalismo de Estado con personería gremial legalmente reconocida y exclusivamente otorgada, que le asignaba responsabilidad principal a la representación de todos los trabajadores de cada sector cuya afiliación era de hecho obligatoria como lo era la contribución sindical que se descontaba directamente de los salarios.

sociedad, que son numerosas tienen sin embargo muy poco poder de apelación y coerción sobre los aparatos estatales y los poderes corporativos. Su influencia es mayor sobre los partidos políticos particularmente en situaciones eleccionarias, cuando los votos cuenta.

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

---

Esta función primordial de control social fue efectivamente ejercida tanto que desde esos años no se han producido otros "desbordes de masas" que los autorizados por la central sindical, salvo algunas pocas excepciones cuya expresión más notoria y relevante fue el "Cordobazo" de mayo de 1969. Para completar esta referencia es necesario señalar que el derecho de huelga no fue incorporado por la reforma constitucional de 1949 por expresa oposición de la mayoritaria bancada peronista, lo que confirmó la nueva naturaleza del sindicalismo oficial. Sin embargo, años más tarde cuando Perón ya había sido derrocado una nueva constituyente reconoció el derecho de huelga pero no modificó la índole corporativa del aparato sindical. Por último, cabe recordar que la huelga ha sido abusivamente utilizada como instrumento de lucha por el sindicalismo peronista que, en poco más de cuatro años, le ha hecho 13 paros generales al gobierno democrático, todos ellos de corte político y en medio de una difícil transición desde el autoritarismo.

ante las demandas sociales, débiles e inestructuradas, por una mayor equidad?

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

Al final, lo que aflora a la superficie es una contradicción fundamental entre democracia, cuando se la concibe en un sentido amplio y el capitalismo en sentido estricto, ésto es, como organización de la producción económica y de la distribución social. Una democracia capitalista de masas tiene que conciliar el poder de las mayorías y minorías políticas que se expresan votando con el de las minorías dirigenciales que manejan grandes intereses económicos y sociales organizados corporativamente. Estas fuentes de poder tan diversas, políticas unas, corporativas

las otras, se manifiestan de una manera más contradictoria y exacerbada bajo situaciones de subdesarrollo, cuando para aproximarlas se requeriría una alquimia difícilmente practicable. En cambio, cuando el grado de desarrollo es suficientemente elevado y alcanza para acumular capital al mismo tiempo que se pagan salarios generosos y se proporcionan buenos servicios sociales que garantizan satisfactorios niveles de bienestar social y algún grado de participación en el consumo opulento, la cuestión de la distribución social deja de ser un problema crucial porque los ingresos de todos los agrupamientos sociales se colocan bien por encima de la supervivencia material. Pero cuando se trata de una sociedad periférica cuyo modelo de acumulación y desarrollo es excluyente la cuestión distributiva adquiere un cariz muy distinto tanto que tiende a concentrar las mayores tensiones sociales.<sup>17</sup>

---

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



**COLOMBIA: SU DESARROLLO  
SOCIAL Y OPCIONES  
PARA LOS AÑOS NOVENTA**

Antonio J. Urdinola\*

- \* Funcionario de la CEPAL a cargo de la Oficina en Bogotá, Colombia.



## 1. *El desarrollo social de Colombia*

Ninguna noción tan difícil de precisar como la de equidad; sin embargo es el pilar sobre el cual debe basarse una política de desarrollo social, entendido este como referido a las características de la población en materias tales como educación, salud, distribución del ingreso, y de la propiedad de los bienes materiales, empleo, acceso a los servicios sociales, pobreza, etc.

Por definición equidad es un concepto subjetivo y que podríamos describir como la noción que tienen distintos grupos humanos dentro de un país sobre lo adecuado de las características sociales del proceso de desarrollo que allí se realiza. Desde ese punto de vista, es perfectamente posible que exista un mejoramiento significativo de los indicadores sociales en áreas como la educación, la salud, la vivienda, la pobreza, y que simultáneamente se incremente la sensación de inequidad, medida en términos de la agudización de los choques y conflictos entre diferentes grupos de una nación.

El caso colombiano de los últimos cuarenta años es un ejemplo muy claro de cómo una mejora sustancial en los indicadores sociales ha sido acompañada de una aceleración de conflictos y de violencia de todo tipo, síntomas claros de una creciente frustración entre diversos segmentos de la población con los efectos sociales del desarrollo económico logrado en el mismo período.

En la actualidad, Colombia tiene la triste condición de ser uno de los países no beligerantes con más altas tasas de criminalidad en el mundo; el asesinato, el secuestro, la extorsión, el terrorismo económico, han alcanzado en el país niveles que amenazan con precipitarlo a un estado de descomposición cuyo resultado eventual sería la destrucción de su régimen democrático y su reemplazo por una dictadura de algún tipo, que imponga por la fuerza de las armas un orden social en el país.

Lo paradójico del caso colombiano reside en que los indicadores sociales muestran un progreso notable durante estos últimos cuarenta años. La expectativa de vida al nacer pasó de 42 años en 1950 a 63 años en 1985; la población de más de 5 años con ninguna educación formal disminuyó del 50% en 1951 al 17% en 1985; aquella con educación secundaria aumentó del 5.5% al 26%, y la de educación universitaria del .5% al 4.4%. En 1951 solamente el 29% de los hogares tenía instalación de agua, contra un 70.5% en 1985; de alcantarillado sólo disponía un 21% de los hogares en 1951 contra un 60% en 1985, y de electricidad los porcentajes respectivos fueron del 29 y 79%. Como resultado de la mejoría en los indicadores sociales, M. Carrizosa estimó recientemente que tomando una línea de pobreza absoluta constante

un 64% de la población colombiana estaba por debajo de ella en 1951, mientras que en 1981 solamente un 38% de la población quedaba en dicha situación.

Durante el período atrás mencionado, Colombia logró mantener una tasa de crecimiento del PIB per cápita del orden del 2% anual, que le permitió doblar su nivel en esta materia de 700 dólares a 1.400 dólares entre 1950 y 1986 (dólares de 1986). El grado de urbanización pasó del 40% a casi el 70% durante los últimos 40 años, lo que facilitó la extensión de los servicios sociales a buena parte de la población, ampliándose el diferencial en estas áreas entre los habitantes de la ciudad y el campo. Aunque el crecimiento económico de Colombia ha sido el normal para países de ingreso mediano en la etapa de la postguerra, y muy similar al promedio de las naciones latinoamericanas, ha tenido como característica casi única en esta región del mundo su estabilidad. Colombia ha logrado mantener un crecimiento continuado de su ingreso per cápita, evitando tanto súbitas aceleraciones como fuertes recesiones de su economía.

A diferencia también del resto de América Latina, Colombia ha podido preservar en los últimos 40 años un régimen político de democracia representativa con un breve interludio, la dictadura de Rojas Pinilla entre 1953 y 1957. Las libertades políticas, con todo y las limitaciones que impuso el experimento del Frente Nacional en materia de paridad en los cargos públicos y alternación de la Presidencia de la República por los dos partidos políticos tradicionales, han sido suficientes para permitir la existencia de movimientos de oposición y de su participación en los procesos electorales con

un mínimo de garantías. Los dos partidos tradicionales siguen representando en la actualidad cerca del 95% de los votos depositados en las elecciones presidenciales, pese al intenso esfuerzo de los movimientos de izquierda para obtener un papel en los cuerpos representativos nacionales.

La pregunta obvia que se hace cualquier observador de la realidad colombiana es, entonces, de dónde provienen la amargura e insatisfacción de una serie de sectores de la población con el orden social del país, y por qué la selección de medios violentos para modificarlo, existiendo como los hay una serie de canales institucionales permanente y crecientemente abiertos para la expresión del descontento político. Las respuestas que se ofrezcan muy claramente serán de carácter subjetivo; en las siguientes páginas trataré de presentar una interpretación personal de los orígenes de la sensación de inequidad que afecta a grupos claves de la sociedad colombiana y de por qué han optado por la violencia como manera de modificar el esquema de desarrollo social del país.

## *2. Las causas de la inequidad*

Es difícil encontrar un país del tercer mundo donde simultáneamente se haya observado una mejoría tan sustancial de la estructura educativa de la población con la permanencia de una distribución del ingreso tan altamente concentrada como la colombiana. En el primer capítulo de este ensayo anotábamos cómo en 1951 el 41% de la fuerza de trabajo no tenía ninguna educación formal y sólo el .9% había llegado a la universidad, al paso que en 1985 esas proporciones se habían modificado a 11.5% y 7.7% respectivamente. Es-

ta variación de la pirámide educativa fué mucho mayor que la que se observó en la distribución del ingreso. En 1951 el 10% más rico de la fuerza de trabajo recibía alrededor del 52% del ingreso total, mientras que el 20% más pobre obtenía cerca del 2.8% del ingreso. En 1972 estas proporciones fueron de 49% y 3% respectivamente. Aún aceptando que haya existido algún mejoramiento de la distribución del ingreso entre 1972 y 1985, ello no ocurrió en una magnitud que pueda ni remotamente compararse con los cambios atrás mencionados en la distribución de la educación formal. Peor aún, los estudios recientes de la Misión de Empleo dirigida por el Profesor Chenery indican que el diferencial de salarios entre la mano de obra no calificada y aquella con educación secundaria y superior disminuyó a lo largo del período, de tal manera que la tasa de retorno de las fases más avanzadas de la educación formal se disminuyó.

Puede afirmarse, entonces, que al paso que Colombia hizo un gran esfuerzo de inversión en capital humano en los últimos cuarenta años, que le permitió mejorar la calidad educacional de su fuerza de trabajo, no logró simultáneamente desarrollar fuentes de empleo calificado en cantidad suficiente para recibir el volumen creciente de graduados de sus colegios de secundaria y de sus universidades, lo que los obligó a aceptar niveles de remuneración insatisfactorios por comparación a los devengados por mano de obra no calificada o con solamente unos pocos años de educación primaria en su haber. Si definimos a la clase media en términos del nivel de educación formal, o sea aquella con estudios de secundaria o universidad, podría resumirse la fuente básica

del descontento colombiano como la sensación de frustración de su clase media por no poder encontrar un nivel de ingresos compatible con las expectativas a que su educación la hace aspirar.

El descontento de la clase media colombiana ha tenido hasta la fecha tres avenidas de escape:

*a. La migración al exterior*

En los últimos cuarenta años se calcula que no menos de un millón y medio de colombianos han salido a buscar fortuna al extranjero, principalmente a Venezuela, Estados Unidos, Ecuador y Panamá. Especialmente intensa ha sido la migración de fuerza de trabajo con educación secundaria y profesional a los Estados Unidos, mientras que la que se ha dirigido a los demás países tenía un menor nivel de calificación.

*b. El narcotráfico y otras organizaciones delictivas*

De todo el mundo es conocido el tamaño e importancia de las organizaciones de narcotraficantes colombianos dirigidas y sustentadas en la clase media y media baja nacionales, según la definición que de ellas dimos en términos educativos. Igualmente han proliferado los grupos de secuestradores, extorsionistas, asaltantes de bancos, estafadores de cuello blanco, etc., integrados todos ellos por personas generalmente con educación superior al promedio nacional.

*c. Los grupos guerrilleros y los activistas de izquierda*

Es bien conocido que la cúpula de los movimientos guerrilleros, lo mismo que de las organizaciones políticas y sindicales de izquierda, lo



constituyen miembros de las clases medias desafectos con el sistema social colombiano y decididos a cambiarlo por uno u otro mecanismo.

#### *d. El empleo público*

Cerca del 50% de la población universitaria del país se halla al servicio del Estado colombiano en sus distintos niveles nacional, departamental y municipal, pese a que este no ocupa más del 12% de la fuerza de trabajo nacional. Dado el carácter clientelista del empleo público colombiano, donde se busca maximizar el número de "clientes" más bien que su remuneración individual, es claro que solamente los menos ambiciosos de los profesionales permanecen largo tiempo al servicio del Estado, con sus bajas remuneraciones relativas a las que paga el sector privado, reduciéndose así la calidad de la administración pública e incentivándose su corruptibilidad.

#### *e. El trabajo informal*

En Colombia como en el resto de América Latina, ha venido proliferando el trabajo informal de las personas con educación media y superior, que antes era una característica principalmente de los grupos menos calificados de la población. Profesionales independientes, microempresarios, trabajadores por cuenta propia, han venido floreciendo y creando alternativas que el sector moderno de la economía no está en condiciones de ofrecer en cantidad suficiente a una fuerza de trabajo crecientemente calificada.

En conclusión, puede afirmarse que se presenta una seria disparidad entre la voluntad del país para educar su fuerza de trabajo y su posibilidad de ofrecerle un número suficiente de empleos ade-

cuadramente remunerados y productivos, lo que está generando una insatisfacción creciente de las clases medias, que se manifiesta no sólo en Colombia sino en toda América Latina en serios síntomas de descomposición social.

### *3. Los orígenes de la violencia*

Si bien la frustración de las clases medias es un fenómeno generalizado en América Latina en la década de los ochenta, por razones vinculadas a la desaceleración del crecimiento económico, falta entender por qué en el caso colombiano el descontento adquiere características tan violentas, sólo comparables a las que últimamente se están observando en el Perú.

A mi entender, ello se deriva inicialmente de la larga tradición de país de fronteras internas que ha tenido Colombia. El fenómeno colonizador ha sido una constante en los dos últimos siglos de vida del país, primero sobre el lomo de las cordilleras y luego gradualmente con el descenso hacia las tierras más cálidas a medida que se fueron agotando las posibilidades de expansión en las más elevadas. Este largo proceso de colonización se ha caracterizado por el conflicto social permanente entre los colonos que abren las nuevas tierras y los comerciantes detrás de ellos que les financian el proceso de apertura y que eventualmente, se quedan con las tierras recién explotadas, en un proceso de acaparamiento que posteriormente genera grandes fortunas cuando a través de la inversión del Estado llegan a las nuevas regiones las carreteras, la energía y las demás obras de infraestructura. La explotación del colono por el comerciante ha sido la semilla tradicional del conflicto social en las zonas de frontera,

y en ese crisol se ha forjado buena parte de la población que posteriormente ha emigrado con sus hijos a los centros urbanos en búsqueda de mejores condiciones de vida y de mayores oportunidades de educación para su familia. El Estado nunca ha podido mantener una presencia importante en las zonas de coionización, que le permita mejorar las condiciones de vida del colono y limitar los abusos de intermediarios y comerciantes en materia de precios de productos básicos, condiciones de financiación, salarios, etc. A mi entender, entonces, existe desconfianza de buena parte de la población colombiana con ancestro colonizador, especialmente aquella de los grupos antioqueños y santandereanos, en la capacidad del Estado y sus instituciones en dar una solución adecuada a lo que perciben como situaciones sociales injustas. De allí la facilidad con que el pueblo colombiano recurre a la violencia como solución a los problemas nacionales, agravada por la inoperancia de los mecanismos institucionales de la justicia para resolver los conflictos, derivada de su "clientelización" por una clase política profesional que deriva su poder electoral del manejo de las rentas y puestos públicos. La efectividad del control electoral por la clase política profesional, aliada a los grupos empresariales que manejan y financian los medios de comunicación de masas, ha derrotado hasta ahora los intentos de los partidos de izquierda para obtener una representación significativa en los cuerpos legislativos del país, lo que ha motivado la búsqueda de alternativas de lucha inspiradas en los modelos cubano y chino.

Las luchas sociales en las zonas de frontera agrícola del país explican también lo extendido y virulento del fenómeno guerrillero en Colombia.

Las clases medias de origen urbano deseosas de un cambio en el sistema social por métodos violentos, encuentran en las zonas de frontera un campesinado explotado y falto de toda protección por el Estado y que da su apoyo a los cuadros revolucionarios cuando éstos meten en cintura a los comerciantes y acaparadores de tierras, y ofrecen las funciones de orden y protección que le deberían corresponder al Gobierno.

La falta de control estatal en las vastas regiones de frontera agrícola del país permitieron también que allí se implantara el cultivo de la marihuana y de la coca bajo la protección de la guerrilla, que de esta manera encontró una fuente estable y sumamente importante para su financiamiento. Simultáneamente los mecanismos de contrabando diseñados por el narcotráfico para llevar al exterior la droga, han servido también para suministrar a la guerrilla las armas y demás implementos bélicos que han facilitado la rápida expansión de su pie de fuerza en la última década.

El fenómeno del narcotráfico a su vez genera su propia violencia, como es de todos conocido, dadas las rivalidades y conflictos entre grupos de mafiosos, que no pueden dirimirse de otra manera. Peor aún, los cuerpos de sicarios desarrollados por los narcotraficantes colombianos como fuerzas internas de seguridad y represalia, terminaron volviéndose grupos paramilitares de derecha dirigidos a atacar políticos de izquierda, líderes sindicales, simpatizantes de la guerrilla, etc., cuando la inversión en tierras de las utilidades del narcotráfico volvió a los mafiosos un blanco codiciado para la extorción y el secuestro por parte de grupos guerrilleros en busca de financiación. El fenómeno del desplazamiento del hacien-

dado tradicional de las zonas de frontera por el narcotraficante con ejército privado es cada vez más generalizado en el país, ante la incapacidad del primero para resistir el acoso de los grupos guerrilleros que generalmente operan en esa región, en las cuales el Estado no tiene la capacidad suficiente para garantizar la ley y el orden. Todo ello constituye un fuerte agravante a las semillas tradicionales de violencia en la sociedad colombiana, que como hemos dicho se derivan de su carácter de país de fronteras en permanente conflicto.

#### *4. La política actual contra la violencia*

La combinación atrás descrita de luchas agrarias, clases medias frustradas, y narcotráfico, unidas con la politización clientelista del aparato estatal, explican la intensidad del conflicto social que hoy se vive en el país, y que amenaza con socavar su sistema democrático y destruir como últimamente se está viendo con carreteras, oleoductos y redes eléctricas, la infraestructura esencial para su crecimiento económico.

Las posibilidades de evitar una evolución del conflicto social colombiano hacia situaciones endémicas como las de Líbano y El Salvador, dependen de que los grupos dominantes del país (políticos, empresarios y militares) comprendan claramente las falencias del modelo de desarrollo que se ha seguido, y de que tomen medidas de fondo para subsanarlas.

El Gobierno de Betancur (1982-1986), escogió como estrategia básica el perfeccionamiento de la democracia y los diálogos de paz, con el fin de

eliminar la violencia política en el país. Con ese propósito, se fortaleció la autonomía de los municipios y se permitió la elección directa de los alcaldes, lo que permitió a los partidos de izquierda obtener el control de algunas localidades menores. Desafortunadamente, los problemas básicos que se han descrito en las páginas anteriores no fueron atacados, y el Gobierno de Barco (1986-90) ha visto un recrudecimiento de la violencia de todo tipo (guerrilla, narcotraficante, común) que lo ha forzado a buscar otras soluciones. Se ha reformado la ley de reforma agraria, para permitirle al Gobierno una acción más expedita en las zonas de luchas agrarias, para corregir así una de las razones básicas del problema rural. Simultáneamente, se ha profundizado un programa de inversiones públicas en las zonas de frontera, dirigido a llevar la presencia del Estado en sus distintas facetas (vías, policía, educación, salud, crédito, etc.), con el fin de arrebatárselas a la guerrilla y al narcotráfico.

El pie de fuerza militar prácticamente se habrá doblado en el período de Betancur y Barco, lo mismo que su equipamiento y nivel de gasto, con el objeto de poder atender los cuarenta o más frentes de lucha guerrillera en el país. Igualmente, la tendencia es a una acción militar menos defensiva, que quite espacio a la guerrilla, lo que ha generado una respuesta cada vez más violenta por parte de esta última.

Se ha desistido por el momento de extraditar a los principales narcotraficantes, y se aplaca a los Estados Unidos con una acción fuerte contra los sembrados de coca y marihuana, lo mismo que contra los laboratorios de producción de cocaína. Ello no sólo golpea al narcotráfico sino que quita

fuentes preciosas de ingresos a la guerrilla, lo que la torna otra vez dependiente del secuestro y la extorsión, que han vuelto a proliferar en el país y que han provocado la organización de grupos paramilitares de derecha tan crueles e indiscriminados en su actuar como la guerrilla, tal como ocurrió recientemente en la matanza de la población civil de Segovia.

Simultáneamente, los gobiernos últimos han continuado con el esfuerzo de dotar al país de un sistema educativo con mayor cobertura, de más acueductos y alcantarillados, de una seguridad social más amplia, etc. Pero la industrialización del país sigue en el mismo 20% del PIB que se había obtenido en 1960, y el sector formal de la economía es cada vez más intensivo de capital, en respuesta a la revolución tecnológica de la informática y las comunicaciones. El sector informal sigue absorbiendo la mayor parte de los incrementos de una fuerza de trabajo cada vez más calificada, al paso que las necesidades de inversión cada vez mayores de la economía llevan a una concentración creciente de la propiedad de las grandes empresas, que mantiene inalterada la distribución del ingreso extremadamente desigual de Colombia.

En otras palabras, con excepción del esfuerzo por integrar y pacificar las zonas de frontera agrícola, siguen aumentándose los desequilibrios entre la capacitación de la fuerza de trabajo y el bajo nivel de modernización e industrialización de la economía colombiana. Por tanto, las perspectivas para los años noventa sólo parecerían ser de agudización de los conflictos sociales hasta desembocar en una etapa de violenta represión armada por parte del ganador de la guerra civil no declarada que hoy se vive en el país.

## 5. *Una opción para los años noventa*

De las páginas anteriores parece desprenderse que, como lo indica la CEPAL en la frase citada al comienzo de este trabajo, el reestablecimiento de la equidad en Colombia va a requerir ocuparse también del modelo económico actual y no solamente del mejoramiento de los indicadores sociales.

Esencialmente, hay que inducir de nuevo una dinámica industrial y de tecnificación de los servicios y la agricultura, orientada a mejorar la productividad y la competitividad internacional. La experiencia nos ha demostrado que ello requiere mantener un marco macroeconómico *estable*, en variables tan críticas como el nivel de precios, la tasa de cambio real, el déficit del sector público, los medios de pago, las reservas internacionales, etc. Solamente con estabilidad se puede lograr la reorientación hacia el mercado internacional de nuestras economías, que ya no encuentran en su sólo mercado interno un espacio suficiente para continuar su industrialización.

Pero la modernización de la economía colombiana plantea inmediatamente interrogantes sobre cómo evitar que sus beneficios se sigan concentrando en una fracción reducida de la población. De allí que temas tales como la democratización de la propiedad de las grandes empresas, la desconcentración del crédito y la tecnología, y la política de ingresos y salarios, se vuelvan críticos. Si las mejoras en productividad necesarias para permitirle a las empresas colombianas una mayor dinámica exportadora no se reparten de manera más equitativa, las raíces del descontento de las clases medias continuarán, y será impo-



sible darle al país una sensación de que su desarrollo es equitativo.

El reto de los años noventa, entonces, es la incorporación creciente de nuestros países al mercado internacional, en momentos de una profunda transformación tecnológica, pero de una manera que disminuya las desigualdades sociales en lugar de acentuarlas como ahora está ocurriendo.

El creciente automatismo de las grandes empresas industriales, financieras, mineras, etc., tiene que ser acompañado con la creación de miles de empresas pequeñas y medianas altamente calificadas, que les proporcionen insumos de todo tipo a las primeras, y en las cuales se pueda ocupar de manera bien remunerada a la fuerza de trabajo cada vez más educada que estamos generando. Simultáneamente, la propiedad de esas grandes empresas tiene que ampliarse entre la población a través de mercados de capitales en los cuales inversionistas institucionales de tipo solidario (fondos mutuos, cooperativas, etc.) y miles de pequeños inversionistas se vinculen a los beneficios del desarrollo tecnológico.

La creación de empleos tecnificados y la distribución de la propiedad, en el contexto de economías estables y de alta competitividad internacional, son las reales opciones para devolverle a países como Colombia un esquema de crecimiento con equidad, que finalmente elimine los amargos conflictos que hoy la desgarran.



**UNA PERSPECTIVA DEL  
DESARROLLO SOCIAL  
EN BRASIL**

**Sonia Miriam Draibe\***

\* Directora del Departamento de Políticas Públicas (NEPP) de la Universidad de Campinas (UNICAMP), Brasil.

Este artículo fue publicado en la Revista de la CEPAL No. 39.



## Introducción<sup>1</sup>

La política social brasileña no ha sido examinada en su conjunto —con una sola excepción<sup>2</sup>— desde la perspectiva analítica del *Welfare State*. Las nociones de "Estado de bienestar social" o de "Estado benefactor" parecen ajenas tanto a la realidad como a las tradiciones científico-académicas brasileñas en las esferas de *social policy* o de *public analysis*. Incluso en lo semántico no se dispone de una traducción de estas expresiones, de tal manera que para designar la intervención social del Estado corrientemente se emplea el plu-

1. Versión resumida del trabajo presentado en el Seminario "Opciones de desarrollo social para los años noventa", organizado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, Costa Rica, 15 al 18 de noviembre de 1988.
2. La excepción corresponde a Wanderley G. Dos Santos, *Cidadanía e Justicia*. Allí se trata la cuestión de las políticas sociales en Brasil, siguiendo la tradición de los estudios sobre el *Welfare State*.

ral –políticas sociales–, y si refiere a sectores: la política de previsión, la política de salud, la política educacional y otras. Son escasos y recientes los estudios que han intentado abordar el conjunto de las políticas sociales del Estado con categorías más consistentes, tales como "perfil de intervención", "patrón" o "sistema brasileño de previsión social"<sup>3</sup>, lo cual es en sí mismo un indicio de resistencia a tratar esta materia desde la perspectiva clásica.

Por otro lado, entre los estudiosos y las autoridades no existe unanimidad respecto a la definición de las áreas constitutivas de la política social. Parece no haber dudas en cuanto a los sectores de previsión, asistencia social, salud y educación. Sin embargo, la inclusión de las políticas habitacionales, de saneamiento o de transporte colectivo suscita cierto cuestionamiento, y éste se acentúa cuando se trata de las políticas de salario y empleo, que se consideran privativas de la política económica. Finalmente, es muy reciente en el país el empleo del concepto de seguridad social –concepto que pretende superar las concepciones estrechas de seguro social– para designar de modo positivo y amplio los mecanismos de mantenimiento y reintegro del ingreso y de cuidado de la salud.

Esta falta de consistencia y profundidad del concepto de *Welfare State* en Brasil refleja, entre otras cosas, el perfil y las características de las

---

3. Véase Pedro Luis Barros Silva, *Atencao à saúde como politica governamental*, Tesis de Magister, Departamento de Ciencias Sociales, IFCH, UNICAMP, mayo de 1984; Sonia M. Draibe, "O padrao de protecao social brasileiro: desafio à democratizacao", *Análise Conjuntural*, vol. 8, No.2, pp. 13 a 19, Curitiba, IPARDES, 1986, mimeo.

políticas sociales, en particular sus escasos efectos y sus bajos niveles de eficacia y efectividad social. Finalmente, la noción de Estado de Bienestar Social aparece fuertemente cargada de contenidos socialmente positivos, y parece extraño utilizarla para referirse a nuestra realidad de pobreza, miseria y de exclusión social. Además, aquella falta de consistencia y profundidad refleja también la propia armazón institucional y financiera que apoya a la política social: la multiplicidad de las contribuciones y fondos sociales, la fragmentación del aparato administrativo, marcado por superposiciones y por poca transparencia en el gasto social. Esta realidad institucional-administrativa brinda escaso apoyo concreto para un tratamiento unitario como el que sugieren los conceptos de *Welfare State* o de protección social. También en el plano simbólico se encuentran ausentes las nociones más integradas y movilizadoras de la política social. La sustentación ideológica de las luchas por la extensión de los derechos sociales, por una mayor justicia y equidad, o por los aspectos más redistributivos de la acción social del Estado, se ha llevado a cabo en forma parcelada y por categorías; la observación es válida tanto para las demandas mismas como para los que las formulan.

En tales circunstancias, no es de extrañar que los estudios y debates sobre las políticas sociales en Brasil hayan adquirido una fuerte tonalidad negativa en relación con el *Welfare State* supuestamente considerado como privativo de las realidades nórdica e inglesa, como hijo predilecto de la social democracia europea, o como especialidad anglosajona en el campo de la *social policy*. Desde esa perspectiva, el "caso brasileño", y las escasas

referencias hechas a los países latinoamericanos, adquieren las características de casos de no desarrollo del Estado de Bienestar Social o, en la mejor de las hipótesis, de casos particulares, "anómalos", dotados de tal especificidad que difícilmente podrían ser considerados como variantes de tendencias generales, o por lo menos como típicos de otros patrones (evidentemente diferentes del sueco o del inglés) de Estados de Bienestar Social.

Sin embargo, los filones más ricos de la hoy vasta literatura sobre el *Welfare State* han apuntado precisamente al hecho de que —una vez recorrido los fértiles caminos de los estudios comparados— es posible entender el Estado Protector no tanto como la concreción de los programas socialdemócratas de la postguerra, sino más bien como un elemento estructural importante de las economías capitalistas contemporáneas, como una determinada forma de articulación entre el Estado y el mercado, o el Estado y la sociedad, o como un modo particular de regulación social, que se manifiesta en un momento determinado del desarrollo capitalista.

Por otro lado, al examinar comparativamente los procesos históricos de formación del *Welfare State* en diversos países, esta literatura admitió y concibió distintos patrones de consolidación de los Estados de Bienestar Social contemporáneos. Estos patrones o modelos, desde luego, expresan raíces y condiciones históricas distintas, y se manifiestan en variaciones de las complejas dimensiones de la protección social, ya en lo que atañe a las relaciones de inclusión/exclusión que los sistemas comprenden, o en lo que concierne a sus aspectos redistributivos o, por último, en lo que



respecta a las relaciones con el sistema político. Por esto mismo, el fuerte componente valorativo positivo, que parecía inscrito en el propio concepto de Welfare State, puede ser reevaluado, abriendo así la posibilidad de pensar, por una parte, en modelos progresistas, y por otra, en formas más conservadoras, de construcción del Estado Protector.

Los estudios comparativos han mostrado que el *Welfare State* puede ser más universalista, más institucionalizado y estatizado, en algunos casos, y en otros más subsidiario, más favorable a la actividad privada; en algunos casos más generoso en la cobertura y diversificación de los beneficios que brinda, y en otros, más selectivo y asistencia- lista; en algunos países más refractario a los me- canismos y la dinámica político-partidarios y electorales, y en otros más "politizado" y cliente- lísticamente utilizado. En determinados casos y modelos, casi logró extirpar la pobreza absoluta, garantizando un ingreso mínimo (o un impuesto negativo) a todos aquellos que no podían inte- grarse por la vía del mercado y del salario; en otros, ha dejado relativamente desprotegidos a los estratos más pobres de la población. Teniendo en cuenta todas estas distintas posibilidades de diferenciación, una tipología reciente ha intenta- do captarlas, para aproximarse luego con mayor precisión a los casos nacionales.

### *Tipos de Welfare States*

- a. *Subsidiario*: caracterizado principalmente por la política selectiva
- b. *Meritocrático - particularista*
  - Corporativo
  - Clientelista

Caracterizado por su principio estructurante, es decir, la posición original del individuo en el mercado de trabajo, y, por lo tanto, basado en el mérito, el desempeño profesional y la productividad. La política social interviene sólo parcialmente para corregir las acciones del mercado.

c. *Institucional - redistributivo*: caracterizado por una política sustancialmente universalista e igualitaria, marginalmente corregida por la política selectiva.<sup>4</sup>

Algunos autores han realizado recientemente un esfuerzo para pensar la política social brasileña, teniendo como referencia el marco internacional de los *Welfare States*.<sup>5</sup>

A pesar de que aún no tienen resultados definitivos, varios de estos estudios parecen ya permitir o al menos sugerir, la posibilidad de repensar y reevaluar el "caso brasileño". Muchas de las características que parecerían constituir la especificidad irreductible del sistema brasileño

---

4. Esta tipología de Ugo Ascoli reformula otra, clásica, de Titmus, con el fin de dar cuenta, mediante la diferenciación del segundo tipo, de una situación como la italiana, donde los contenidos particularistas de tipo clientelístico y corporativista se imponen en el funcionamiento del Estado de Bienestar Social. Véase Ugo Ascoli, "Il sistema italiano de Welfare", *Welfare State all'Italiana*, U. Ascoli (comp.), Laterza, 1984.

5. Véase Sonia M. Draibe "A especificidade do Welfare State no Brasil", *A política social en tempo de crise: articulação institucional e descentralização*, CEPAL, Informe de investigación, abril de 1988, versión preliminar; Sonia M. Draibe y W. Henrique, "Welfare State, crise e gestão da crise: un balanço da literatura internacional", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOCS, No. 6, Vol. 3, Sao Paulo, febrero de 1988; y Francisco Oliveira, "O surgimento do anti-valor", *Novos estudos* CEBRAP, No. 22, Sao Paulo, octubre de 1988.

de políticas sociales pueden ser repensadas a la luz de los estudios internacionales sobre los patrones de formación, desarrollo y crisis del Estado de Bienestar Social. En otras palabras, parece posible indagar en la literatura teórica e histórica sobre esta materia para buscar instrumentos analíticos y sugerencias que permitan concebir las políticas sociales brasileñas como parte de un determinado patrón de desarrollo y consolidación del *Welfare State* en un país de capitalismo tardío como el Brasil, cuya etapa más completa de la formación del sistema de protección social se moldeó bajo la égida de un régimen autoritario, en el marco de un modelo de desarrollo económico concentrador y socialmente excluyente.

Esta manera de entender nuestro Estado de Bienestar Social tiene varias ventajas. La primera de ellas, es que quizá por esa vía podamos distanciarnos de expresiones descriptivas y de escaso poder explicativo, tales como "embrionario" o "menos desarrollado" para describir el *Welfare State* en Brasil. Estas expresiones pueden remitir erróneamente a una concepción lineal del desarrollo de las políticas sociales en el país, lo cual impide comprender las características estructurales de nuestro sistema de previsión social. A nuestro modo de ver, sin embargo, la ventaja más importante se refiere a los aspectos cruciales del futuro del Estado Protector en Brasil. Si se entiende el caso brasileño como un patrón —entre varios que sirvieron para dar forma a los modos de intervención y de regulación social del Estado en el mundo capitalista— la discusión acerca de las posibilidades y las alternativas del desarrollo futuro puede nutrirse en forma mucho más consistente de la experiencia internacional.

Finalmente, el procedimiento aquí sugerido corresponde a una postura metodológica que significa distanciarnos tanto del idealismo —que concibe modelos generales, ahistóricos— como del historicismo, que postula la irreductibilidad de cada caso histórico. Es verdad que la intervención social del Estado brasileño es específica, pero esta especificidad consiste en retener y combinar las características de las tendencias generales (las formas de intervención de los Estados capitalistas) con las condiciones históricas particulares de Brasil.

El trabajo que aquí se presenta ha sido orientado en esta dirección. Basándose en los estudios internacionales comparados, intenta, en primer lugar, examinar las características morfológicas y dinámicas del Estado de Bienestar Social brasileño, y, a continuación, reflexionar acerca de las perspectivas que se presentan para su desarrollo futuro.

## I

### EL ESTADO DE BIENESTAR SOCIAL EN BRASIL: PERIODIZACIÓN Y CARACTERÍSTICAS

Entre los años treinta y la década de los setenta, se construyó y se consolidó institucionalmente en Brasil el Estado social. Es útil, desde luego, explicar el concepto de *Welfare* con el cual estamos trabajando. Entendemos por *Welfare State*, en el ámbito del Estado capitalista, una forma particular de regulación social que se expresa en la transformación de las relaciones entre el Esta-

do y la economía y entre el Estado y la sociedad en un momento dado del desarrollo económico. Tales transformaciones se manifiestan en el surgimiento de sistemas nacionales, públicos o estatalmente reglamentados, de educación, salud, integración y sustitución de los ingresos, asistencia social y vivienda, los que, a la par con las políticas de salario y empleo, regulan directa o indirectamente el volumen, las tasas y el comportamiento del empleo y del salario en la economía, e inciden directamente en el nivel de vida de la población trabajadora y, en términos más generales, en las condiciones de acumulación capitalista. Concretamente, se trata de procesos que, una vez transformada la propia estructura del Estado, se expresan en la organización y producción de bienes y servicios colectivos, en el montaje de los planes de transferencias sociales, en la intervención pública, en la estructura de las oportunidades de acceso a bienes y servicios públicos y privados y, finalmente, en la regulación de la producción de bienes y servicios sociales privados.

Para esta concepción, es fundamental el carácter de sistema nacionalmente articulado y estatalmente regulado de la protección social. Por eso mismo, cuando pensamos en periodizar la constitución del *welfare* en Brasil, sólo podemos tener como punto de partida la década de los treinta, considerando el conjunto de transformaciones del Estado brasileño y las formas de regulación social que entonces se iniciaron. Por otro lado, esa misma concepción nos obliga a examinar cuidadosamente la naturaleza de las disposiciones legales y de las innovaciones en las políticas que se producen desde los años treinta hasta el presente, para no caer en una visión lineal del

proceso de construcción y consolidación del *Welfare State* en nuestro país.

En ese período se destacan dos etapas en producción de disposiciones legales: la que va de 1930 a 1943, y la que transcurre entre 1966 a 1971, ambas por lo demás vividas en regímenes autoritarios. Esta situación parece confirmar la tesis de las acciones preventivas de la élite y de la búsqueda de formas de legitimación por la vía de las políticas sociales.<sup>6</sup> Sin embargo, no es ésta la discusión que deseamos plantear aquí. Nos parece más importante examinar hasta qué punto esos dos períodos se asemejan en su naturaleza, o hasta qué punto expresan momentos distintos del proceso general que deseamos periodizar.

Las disposiciones legales a que se refiere el período 1930-1943 son básicamente las relativas a la creación de los Institutos de Aposentadorias e Pensoes (Instituto de jubilaciones y pensiones), por un lado, y por otro, las relacionadas con la legislación laboral consolidada el año 1943. Aunque estas son, de hecho, las innovaciones más importantes, el período también es fecundo en cambios en las políticas de salud y de educación, áreas en las que se manifiestan en el Ejecutivo Federal altos grados de centralización de los recursos y de los instrumentos institucionales y administrativos.

---

6. La historiografía sobre la constitución del *Welfare State* en Brasil, que reconstituye el proceso general del montaje del aparato social centralizado y los movimientos particulares de formación de las políticas de educación, salud, previsión, asistencia social y vivienda fue realizado por nosotros en Sonia M. Draibe, "A especificidade do *Welfare State* no Brasil", op.cit.

Más tarde, en el marco limitado del régimen democrático vigente entre 1945 y 1964, continúa el proceso de innovación legal e institucional (en los ámbitos de la educación, la salud, la asistencia social y, en forma menos pronunciada, en la vivienda popular) y se amplía el sistema de protección social en los moldes y parámetros definidos por las innovaciones del período 1930-1943. Esto quiere decir que hay, al mismo tiempo, adelantos en los procesos de centralización institucional y de incorporación de nuevos grupos sociales a los planes de protección; sin embargo, ésto se hace en *el marco de un patrón selectivo (en el plano de los beneficiarios), heterogéneo (en el plano de los beneficios), y fragmentado (en los planos institucional y financiero) de intervención social del Estado.*

Muy diferente, tanto por su naturaleza como por su contenido e impacto social, es el período que va desde mediados de la década del sesenta hasta prácticamente mediados del decenio siguiente. Con relación al período anterior, el conjunto de medidas legislativas configura un cuadro de transformación radical de la estructura institucional y financiera del sistema de la política social. Se trata de una transformación radical, porque en ese momento se organizan, efectivamente, los sistemas nacionales públicos o estatalmente regulados en el área de los bienes y servicios sociales básicos (educación, salud, asistencia social, previsión y vivienda), superando así la forma fragmentada y socialmente selectiva del período anterior, y allanando el camino para ciertas tendencias universalizantes, pero sobre todo para llevar a cabo una política de masas, de cobertura relativamente amplia. Además, también

es un período de innovación en política social, por cuanto sólo entonces se confirma la intervención del Estado en el sector de la vivienda, y se introducen mecanismos de formación del patrimonio de los trabajadores y de la llamada participación en las utilidades de las empresas (Fundo de Garantía por Tempo de Servicio (FGTS), Programa de integracao social-Programa de Formacao de Patrimonio do Servidor Público (PIS-PASEP)). A pesar de sus características fuertemente excluyentes, el sistema de protección avanza hacia la inclusión de los trabajadores rurales.

De esta forma, y el régimen de características autoritarias y tecnocráticas impuesto en 1964, se termina de constituir el sistema de *Welfare* en Brasil: se definen los elementos centrales de la intervención social del Estado; se establece el aparato centralizado de apoyo para esa intervención; se identifican los fondos y recursos que darán sustento financiero a los planes de las políticas sociales; se definen los principios y mecanismos de operación y, finalmente, las reglas de inclusión y exclusión social que marcan definitivamente el sistema. La expansión masiva que tuvo lugar a partir de mediados de los años setenta se realizó de acuerdo con este patrón organizado desde 1964, el que ya hacia fines de los años setenta comenzó a dar muestras de agotamiento y de crisis (en sus aspectos organizativos, financieros y sociales).

Estas consideraciones permiten proponer una periodización del proceso de constitución del Estado de Bienestar Social en Brasil, con los siguientes períodos y sus respectivas características:

1930/1964 - *Introducción y expansión fragmentada*



- 1930/1943-Introducción
- 1943/1964 -Expansión fragmentada y selectiva.
- 1964/1965 - *Consolidación institucional y reestructuración conservadora*
- 1964/1977-Consolidación institucional
- 1977/1981-Expansión masiva
- 1981-1985-Reestructuración conservadora (intentos)
- 1985/1988 - *Reestructuración progresista*
- 1985/1988-Reestructuración progresista (intentos)
- 1988/.....-Definición del nuevo perfil (Asamblea Constituyente)

A pesar de todas las objeciones que puedan hacerse a esta periodización, la tentativa parece útil, al menos para apoyar el análisis posterior de la morfología y el funcionamiento del *Welfare State* en Brasil, tal como se consolidó después de 1964. Antes de entrar en ella, sin embargo, vale la pena destacar las características generales del patrón aplicado en Brasil a lo largo de las etapas de introducción y consolidación.

Como se vio en la introducción, las tipologías del *Welfare State* enfatizan principalmente el binomio meritocracia-universalismo en la orientación de las acciones sociales del Estado, así como los aspectos subsidiarios o de selectividad con que alcanzan a determinados grupos sociales o los incorporan a sus beneficios. El principio del *mérito*, entendido básicamente como la posición ocupacional y de ingreso adquirida en la estructura productiva, constituye la base del sistema brasileño de política social. En el caso de la protección social, el principio estuvo vigente desde la fase de

introducción; en la fase de consolidación, cuando se definieron otros beneficios y el sistema de fondos sociales, se mantuvo el predominio de la relación ingreso-contribución-beneficios, y, en ese sentido, la mayoría de las políticas sociales reprodujeron el sistema de desigualdades que imperaba en la sociedad. Fueron escasos sus aspectos redistributivos e igualitarios, teóricamente presentes sólo en el ámbito de la educación básica (obligatoria y gratuita) y en el de la salud (atención de urgencia). Así, la inexistencia de mínimos sociales (en *especie*, ingresos, servicios o bienes) para todos los ciudadanos, sea cual fuere su posición en el mercado del trabajo, hizo que en el Brasil, en el marco de la relación Estado/mercado, fueran muy frágiles los mecanismos correctores que deberían en principio operar mediante las políticas sociales.

No resultará extraño, por lo tanto, afirmar que el modelo brasileño de *Welfare State* es de tipo *meritocrático-particularista*, tal como lo definió Titmus. Sin embargo, sobre esa base, el sistema brasileño también adquirió otras características importantes a lo largo de los años sesenta, y principalmente a partir del subperíodo que comienza en 1981. Dado su corte meritocrático, por un lado, y la estructura perversa de empleo y salarios vigente, por otro, el sistema brasileño desarrolló un plan asistencial complejo, superpuesto o paralelo al plan de seguridad social (por ejemplo, los programas de la Legião Brasileira de Assistência (LBA) o de distribución gratuita de alimentos del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAM)). Dicho plan se refiere a grupos específicos —y por lo tanto teóricamente residuales— pero termina dirigiéndose a la mayoría de

la población, asalariada o no. El requisito de elegibilidad es el de un ingreso familiar inferior a dos salarios mínimos, pero de hecho los programas asistenciales (no basados en aportes) se dirige, por definición, a "grupos de riesgo" —lactantes, embarazadas, nodrizas, ancianos—. Por lo demás, dados los bajos salarios vigentes, los beneficiarios constituyen la gran mayoría de la población.

De esta forma, el aspecto teóricamente suplementario de la política de asistencia pública tiene un carácter menos residual; funciona más bien como un sustituto ciertamente precario de mínimos sociales (no definidos y no institucionalizados y, por eso mismo, no garantizados). En la base de esa derivación ulterior del sistema brasileño, agudizada, como se sabe, después de 1985, se encuentran la miseria, el subempleo o el desempleo. De todos modos, es importante señalar que el sistema brasileño de protección social, más que universalizarse o avanzar en la dirección de los mínimos sociales, siguió el rumbo de la suplementación, mediante mecanismos de corte asistencialista, cuyo volumen hoy parece ser bastante importante (recordemos los diversos programas llevados a cabo por el Fondo de Inversión Social (FINSOCIAL), el FAS, la Secretaría Especial de Acción Comunitaria (SEAC), etc.).<sup>7</sup>

En sus relaciones con los grupos de intereses y con el sistema político, el *Welfare State* del Brasil tiende a adquirir, a partir de su fase de

---

7. Para mayor información, véase NEPP-UNICAMP, Brasil 1985-Relatório sobre a situação social do país, 2 vols., Ed. UNICAMP, 1986 Y 1987. Véase también el volumen correspondiente a 1986.

introducción, una connotación *corporativista*, característica que aparece con frecuencia en los sistemas de base meritocrático-particularista. Sin embargo, quizá sea el carácter *clientelista* el que más afecta a su dinámica.

Esto se debe a diversas y complejas razones. Desde la fase de introducción, por ejemplo, son conocidas las relaciones privilegiadas, y la gestión corporativista y clientelista, en el caso de la previsión social, de las burocracias sindicales alojadas en los Institutos de Aposentadoria e Pensoes (IAP), de la burocracia del Ministerio del Trabajo y de las cúpulas de los partidos, en particular del Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Una vez roto, después de 1964, ese patrón, surgieron otras formas de clientelismo en el sistema, e influyeron en la asignación de recursos y el proceso de expansión y, finalmente, tendieron a crear feudos (mediante el dominio de grupos de intereses, de personas o de cúpulas partidarias) en los organismos de previsión y principalmente en la distribución de beneficios durante los períodos electorales.

Desde fines de los años setenta, el crecimiento del espacio asistencial de las políticas sociales no hizo sino reforzar la dimensión clientelista; la apertura del sistema político, después de 1985, dejó ver con mayor nitidez esta característica. Es importante recordar, no obstante, que el clientelismo no es exclusivamente propio de la seguridad social. Afectó la educación (en las relaciones políticas de las esferas de la Federación y, después de 1964, sobre todo en el funcionamiento del Consejo Federal de Educación), y también influyó en el funcionamiento del Sistema

Nacional de Vivienda. En los sectores de educación y salud esta dimensión corporativista adquirió importancia en un pasado más reciente, fundamentalmente mediante la expresión de los grupos profesionales comprometidos con el sistema (profesores, médicos, paramédicos, etc.).

Es verdad que hubo tendencias universalizantes –en cuanto a cobertura y beneficiarios– en el sistema. En el sector de la seguridad social, la unificación de los Institutos de Aposentadoria e Pensoes (IAP), bajo el Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), ya configuró un proceso de homogeneización de los beneficios y de universalización de los derechos, al menos para los asalariados urbanos formalmente insertos en el mercado de trabajo. En lo que respecta a la política de salud, desde fines de los años setenta, mediante la medicina previsional, la atención de urgencia se hizo extensiva a toda la población. En el caso de la educación, el nivel básico obligatorio y gratuito ya estaba estipulado en la primera constitución republicana, y la extensión de la obligatoriedad a los ocho años de educación básica, en la década de 1970, amplió este "derecho" de la ciudadanía (se sabe que la cobertura efectiva durante ese ciclo es baja sobre todo después de la primera etapa, la cual tiene una tasa de deserción de un 50% en relación a la segunda). Apesar de todo, estas tendencias universalizantes distan aún mucho de otorgar al sistema brasileño características de tipo "institucional redistributivo".

Una vez hechas estas breves observaciones, es posible elaborar el cuadro morfológico del *Welfare State* en Brasil, tal como se presenta a partir de los años setenta (véase el anexo). Siguiendo a

Jens Alber,<sup>8</sup> tomamos como objetivos polares la distribución, por un lado, y la ampliación de la estructura de oportunidades, por otro; en otro sentido, se señala el carácter público o privado de la oferta de bienes y servicios sociales. Una evaluación rigurosa de este cuadro implicaría un esfuerzo de cuantificación (de recursos, servicios ofrecidos, beneficiarios, etc.) que no sería posible emprender aquí. Sin embargo, puede observarse que, en el sistema tal como ha sido montado, la mayor igualdad, en el sentido de una redistribución vertical de los ingresos (mediante las políticas sociales) no ha sido el objetivo prioritario: el nivel mínimo que se ofrece a todos es bastante bajo, lo que es aún más grave si se considera que también es bastante frágil el mecanismo redistributivo interno en el esquema de transferencias sociales.

En principio, el objetivo fundamental del sistema brasileño tendería a ser, en el ámbito de la seguridad social, la protección del *status* ya adquirido por el trabajador contra los riesgos de descenso social (presente o futuro). Sin embargo, también en este aspecto, ya sea debido a la forma de financiamiento del sistema, a las injusticias a las que da lugar, o bien a los bajos montos de los beneficios y a la desvalorización histórica de las jubilaciones y pensiones, incluso este objetivo es difícilmente alcanzable.

A esas características morfológicas se suman otras, de corte dinámico, relacionadas con los modos de funcionamiento del sistema y que surgen

---

8. Jens Alber, "Politiche sociali e benessere nella Repubblica Federale Tedesca: un bilancio", *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?*, M. Ferrera, Florencia, Le Monnier, 1981.

ron durante el período de Consolidación Institucional, bajo la égida del autoritarismo. Estas son las que analizaremos a continuación.

Es posible identificar los principios de organización del sistema de protección social en Brasil, tal como fueron definidos y cristalizados en la fase de consolidación. Dichos principios respondieron dinámicamente, a partir de entonces, por la reproducción del sistema.

1. *La extrema centralización política y financiera a nivel federal de las acciones sociales del gobierno*

Es indiscutible que la centralización del poder decisorio y de los controles financieros del gobierno federal asumió proporciones sin precedentes. Por un lado, la centralización despojó a los estados y municipios de los instrumentos de intervención social de tres maneras: concentrando los recursos financieros en el ejecutivo federal; estableciendo normas generales aplicables a las políticas sociales; y sometiendo la aplicación de fondos federales a las decisiones de la Unión, evitando siempre cualquier tipo de "transferencia automática" de recursos. Por otro lado, dentro del Ejecutivo Federal se dio una reducción relativa de la acción social de la administración directa, que fue sustituida por grandes complejos institucionales (BNH, SINPAS, etc.) o bien por organismos de administración indirecta: las empresas estatales, las fundaciones y las entidades autónomas.

## 2. *Una formidable fragmentación institucional*

La otra cara de la centralización fue la multiplicación de diferentes tipos de organismos públicos, tales como institutos, fundaciones y, principalmente, empresas públicas. Esta suerte de "descentralización" tuvo consecuencias desastrosas en la organización del aparato social de Estado:

- Excesiva burocratización.
- Bloqueo a la formulación e implantación de planes generales para cada sector de una política social nacional.
- Falta de mecanismos públicos de control, lo cual dejaba el camino libre a la acción de los intereses privados en el aparato estatal.
- Una increíble superposición de programas y de clientelas como expresión de la desintegración institucional.

## 3. *La exclusión de la participación social y política de la población en los procesos de decisión.*

El proceso de centralización y de fragmentación de corte burocrático y autoritario suprimió o evitó la participación de los sindicatos, los partidos y los movimientos sociales en todos los dominios de las políticas sociales, tanto donde anteriormente existía una tradición como en sectores de reciente creación, concebidos y gestionados con criterios tecnocráticos. Las directrices



básicas de estas políticas sociales tampoco fueron discutidas en el Parlamento. Se suprimieron así todos los mecanismos de control público, lo cual condujo a que se manifestaran en el sistema de previsión social, a comienzos de los años ochenta, signos de todas las formas de desorden institucional, desorganización administrativa, fraude y corrupción.

#### *4. El principio del autofinanciamiento de la inversión social*

Este principio, además de haber significado la creación de fondos financieros específicos para cada sector, representó también el condicionamiento del gasto social a criterios económicos y financieros de rentabilidad privada, en cuanto a la asignación de recursos. Ejemplos de esto fueron las "prioridades" establecidas por el BNH, que privilegiaron la vivienda en desmedro del saneamiento, y las políticas de vivienda para la clase media, en perjuicio de las viviendas populares.

#### *5. El principio de la privatización*

Las políticas sociales comenzaron a regirse por una regla de oro que expresaba el principio del autofinanciamiento: los usuarios deben pagar por lo que reciben. Llevada a su expresión límite, la regla significa la privatización de los servicios sociales, lo cual tiene diversas implicaciones.

- La apertura de un espacio que facilita la penetración de los intereses privados en el aparato estatal, mediante grupos de presión, *lobbies*, etc.

- Una forma de articulación bastante estructurada entre el aparato estatal y el sector privado productor de servicios (como los hospitales) o proveedor de "productos sociales" (como las constructoras). Así, se puede afirmar que se establece una división del trabajo entre el Estado y el sector privado: el Estado establece las reglas y transfiere los recursos; el sector privado se encarga de la producción de bienes y de la distribución de servicios.

- La disminución de la participación relativa del Estado en los sectores de educación y salud, y el correspondiente crecimiento de la participación del sector privado en la oferta de estos servicios.

## 6. *El uso clientelista del aparato social*

Como consecuencia de varios de estos principios, en particular de la casi total ausencia de mecanismos de control público, el comportamiento clientelista del gobierno dejó sus huellas en el funcionamiento del sistema. Ya sea bajo las formas típicas del otorgamiento de favores practicadas en el régimen militar, o, de manera aún más clara, en el régimen civil inaugurado en 1985, lo cierto es que el uso clientelista del aparato social ha sido una constante, y ha constituido para el gobierno, los partidos y algunas personas un recurso de poder inestimable.

Estos son los principios que encontramos en la base de la consolidación del *Welfare State* en Brasil, y que han marcado su funcionamiento des-

de entonces. Por esto mismo, no causa extrañeza la dimensión de las distorciones que se han acumulado en el sistema.

En primer lugar, cabe mencionar el problema de la naturaleza sumamente regresiva del financiamiento del gasto social. En lo que concierne a los recursos fiscales destinados al área social, éstos han adquirido a lo largo del tiempo un carácter bastante residual, tanto porque el Estado gasta en esta área una proporción relativamente pequeña de lo que recauda en impuestos, como porque el gasto estatal constituye una fracción despreciable del conjunto de los gastos sociales. Los demás recursos —contribuciones sociales, fondos patrimoniales y fondos y contribuciones de las empresas— una vez definidos como una relación salario (u hoja salarial)/contribución, gravan básicamente a los asalariados y, en general, a los de menores ingresos, o bien operan como impuestos indirectos, al ser traspasados a los precios y ser absorbidos, por lo tanto, por el conjunto de los consumidores.

Otro de los aspectos que cabe comentar es el excesivo burocratismo que ha caracterizado al aparato social público, lo que es en gran medida responsable de los desaciertos de la política social nacional, en particular de la ineficiencia, la ineficacia y, de forma exagerada, de su alto costo, pues absorbe una enorme proporción de los recursos.

Dadas las características aquí señaladas se entiende por qué Brasil se encuentra, a mediados de la década de los ochenta, en una situación en que el gasto del área social es casi el de un país desarrollado (18.3% del PIB), mientras sus resul-

tados son tan desalentadores como los del mundo subdesarrollado.<sup>9</sup>

Estas observaciones ayudan a esclarecer el carácter meritocrático-particularista del *Welfare State* en el país.<sup>10</sup> En realidad, la intervención social del Estado se funda en la capacidad de contribución de los trabajadores, sancionando lo que podríamos llamar la *distribución primaria de los ingresos*. Así, por ejemplo, las obras de extensión de las redes de abastecimiento de agua y de alcantarillado sólo se llevaron a cabo cuando los estados y municipios pudieron servir los préstamos contratados con el ex-Banco Nacional de Habitacao (BNH), mediante el cobro de "tarifas realistas" a los usuarios. Los préstamos concedidos para la construcción de viviendas populares, con recursos provenientes básicamente del FGTS (Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio) requirieron siempre un valor de prestación compatible con los costos del BNH y de los agentes financieros. Este hecho redundó en una tasa de interés real de alrededor de un 10% al año, y explica el altísimo índice de insolvencia entre los mutualistas de bajos ingresos, que eran relativamente muy pocos. Las tarifas de los servicios de transporte colectivo urbano debían ser rentables para las inversiones privadas. Los estudiantes universitarios, al no encontrar vacantes en el sistema público, debieron asumir las mensualidades que exigía el sistema privado, y que correspondían a las inversiones en educación. Los hospita-

---

9. Véase Banco Mundial, "Brasil. Report of the Social Expenditure Review Mission", 20 de octubre de 1987, mimeo.

10. En el desarrollo de la argumentación que sigue colaboró Lilibiana Aureliano.

les privados, que operaban como cualquier inversión de capital, pasaban a cubrir el 70% de las prestaciones médicas. En este marco, como ya se señaló, el gasto público financiado por sistemas regresivos, no desempeñó ningún papel redistributivo que pudiera alterar la distribución primaria del ingreso.

Las consabidas distorsiones de nuestro Estado de Bienestar Social se hacen más inteligibles si se observan en su verdadero marco, es decir, en la vía conservadora del "progreso" social que ha recorrido el capitalismo brasileño. Con ésto se quiere decir que:

- El rápido desarrollo económico provocó una acelerada y profunda transformación de la estructura social.

- Esta se tradujo en una transformación de la estructura del empleo, lo que a su vez se expresó en un proceso de movilidad social ascendente.

- Sin embargo, por otro lado, estuvieron en vigor salarios bajos para grandes contingentes de trabajadores, al mismo tiempo que millones más permanecieron subempleados en las ciudades o completamente marginados en el campo.

El progreso social asumió, por lo tanto, la forma de una movilidad acompañada de la miseria absoluta de una gran parte de la población, es decir, una movilidad con extrema desigualdad. En Brasil, el progreso social se realizó mediante el cumplimiento integral de los requisitos de la "forma ideal" de desarrollo social del capitalismo, que consiste en una competencia sin trabas entre hombres libres, la que "selecciona" a los "más capaces" e inhibe la integración e incorporación de amplios estratos de la población.

Ahora bien, esta situación es enteramente diferente del marco histórico del *Welfare State* en los países desarrollados. Como se sabe, las políticas de bienestar social surgen simultáneamente con una situación de pleno empleo, la cual, junto a un alza continua de los salarios reales, eleva los niveles de vida de la abrumadora mayoría de la población. En el caso brasileño no sucede lo mismo. Para la gran mayoría, los salarios son bajos y para una parte significativa no existe estabilidad en el empleo. Las consecuencias de estas "especificidades" brasileñas son diversas:

- La propia base de las contribuciones (los salarios) per cápita es relativamente estrecha si consideramos el área de la seguridad social. En consecuencia, se perjudica la calidad de los servicios, y las prestaciones son necesariamente insuficientes para los fines a que se les destina.

- La política tiende a "asistencializarse" y los programas asistenciales destinados a combatir la miseria se encuentran sobrecargados, ya que deben enfrentar las carencias de prácticamente un tercio de la población.

- Los otros dos tercios, a pesar de tratarse de empleados con salarios estables, necesitan la asistencia estatal para asegurarse una vida digna. Por eso mismo, la propia definición de política asistencial se perjudica, y se hace necesario dotarla de una base conceptual diferente.

- En este marco, los recursos se tornan escasos para apoyar las nuevas tareas de la política asistencial y para complementar los beneficios basados en contribuciones (previsión, salud, etc.).

El capitalismo brasileño señala un camino conservador de construcción del *Welfare State*, y, mediante todas las distorsiones aquí examinadas, lo especifica negando prácticamente el bienestar prometido por el progreso económico.

## II

### PERSPECTIVAS DEL *WELFARE* *STATE* EN BRASIL

Este artículo no se extenderá en el análisis de los logros limitados e insuficientes del *Welfare State* en Brasil, ni sobre sus resultados mediocres, tributarios de todas las características morfológicas y estructurales, de todas las dimensiones o principios de funcionamiento, que se acaban de señalar. En cambio, se hacen algunas reflexiones sobre el sentido de los cambios observados en su comportamiento, a fin de evaluar a partir de ellos las posibilidades de que, en las próximas décadas, pueda coexistir con un modelo de desarrollo más equitativo.

Para empezar, cabe reconocer que la realidad del Estado de Bienestar Social brasileño, como todas las realidades sociales, no es ni inmóvil ni inmutable. Se altera cuando entra en crisis por ejemplo; es decir, cuando pierde la posibilidad de reproducirse según sus principios estructurantes. Experimenta cambios cuando, en esas circunstancias, alguno de sus pilares característicos sufre alteraciones, sea en el plano de su financiamiento o en sus dimensiones organizativas y operacionales. No hay duda de que estos cambios implican transformaciones y que expresan tendencias más

profundas de reestructuración. La dificultad estriba en poder, en pleno proceso, identificar el sentido, las características y, si se quiere, el perfil futuro que se proyecta a partir de estos cambios.

Desde finales de la década del setenta, pero básicamente en los años ochenta, el Estado Social en Brasil se ha visto sujeto a transformaciones. Sin duda alguna, la crisis económica aceleró este proceso, dadas las restricciones de carácter más general que impuso en los planos del empleo y de los ingresos, así como sus implicaciones para el financiamiento del sector público en general y para las políticas sociales en particular. Además, el manejo conservador de la crisis, al comienzo de la década, seguramente contribuyó a agudizar el proceso. Pero fueron sobre todo la crisis del régimen autoritario y el proceso de democratización los hechos que más contribuyeron a determinar los cambios.

Como hemos señalado, en el área social ya se habían producido algunos intentos de reestructuración a fines de la década pasada. A pesar de ello, no hubo una alteración radical de los principios gestores del *welfare* (algunas propuestas de cambio en la política de salud; medidas orientadas al financiamiento de la previsión social en 1981, etc.). Algunos gobiernos estatales de oposición, elegidos en 1982, impulsaron, con cierto éxito, determinadas prácticas innovadoras, principalmente en las esferas de la salud, los programas de alimentación y nutrición, la vivienda popular, etc.

Después de 1985, en el gobierno de la Nueva República, también se hicieron algunos intentos de transformar el patrón de la política social,



aunque sin mayores éxitos.<sup>11</sup> Más recientemente, en la Asamblea Constituyente se han tomado decisiones que implican transformaciones cualitativas, y es posible que con la nueva Constitución se consagren nuevos principios para una política social más justa.

Aunque sin transformaciones radicales ni modificaciones suficientemente significativas como para sugerir un nuevo patrón de políticas sociales, se han ido verificando ciertas alteraciones, ya en la concepción, ya en el plano institucional o finalmente, a nivel de la operación del sistema. Las razones inmediatas que impulsan los cambios son muchas y de distinta naturaleza. En el plano ideológico, además, los modos de pensar, concebir y llevar a efecto determinados cambios son bastantes diferentes, aunque las tesis sean aparentemente comunes a conservadores, liberales o progresistas. No obstante, si observamos lo sucedido a lo largo de la década, podemos identificar nuevas características que comienzan a imponerse en el campo de las políticas sociales y que, a nuestro modo de ver, expresan tendencias de transformaciones más profundas, posiblemente aquellas sobre las que, se asientan efectivamente, las alternativas y perspectivas futuras del Estado social en Brasil. A su vez, estas nuevas características presentes en Brasil son, sin embargo, más generales y se vienen manifestando, de un modo

---

11. Con respecto al proyecto y estrategia de reestructuración del sistema de políticas sociales en la Nueva República, sus objetivos, planes, éxitos y fracasos, véase Sonia M. Draibe, *Notas (desanimadas) sobre a política social da Nova República*, 1986, mimeo. Trabajo presentado en la Décima Reunión Anual de ANPOCS, Campos do Jordao.

u otro, en la mayoría de los *Welfare States* del mundo occidental.

Dichas innovaciones, las que aquí tratamos y que son ya bastante conocidas, se verifican fundamentalmente en tres niveles: a) el político-institucional; b) el social o, mejor dicho, el de la propia sociabilidad implícita en las políticas sociales; y c) el de las relaciones entre el Estado, el sector privado que tiene fines de lucro y el sector privado sin tales fines. Examinemos cada uno de ellos en lo que se refiere a la producción y oferta de bienes y servicios sociales.

a. En el plano político-institucional, se manifiesta con fuerza una tendencia a la descentralización político-administrativa, con importantes vertientes de municipalismo y localismo. Las formas locales, municipales, descentralizadas, de concebir el espacio político-institucional de las políticas sociales quizá constituyan una de las posiciones más sólidas del ideario progresista, y han estado, la mayoría de las veces, asociadas a los procesos de democratización. Principalmente en Brasil, y también en muchos países latinoamericanos que acaban de salir de regímenes autoritarios centralizadores por naturaleza, la tesis de la descentralización parece amalgamada con diversas y profundas expectativas que van desde los argumentos tradicionales de la democratización de la vida política hasta, en lo que respecta a las políticas sociales, un mayor acercamiento entre las instancias de toma de decisiones y las demandas y quienes las formulan. La verdad es que estas tesis y tendencias de descentralización han surgido en casi todo el mundo, e incluso han provocado un particular cuestionamiento respecto del futuro del Estado Social: el de si de hecho se

está produciendo una "municipalización" del *Welfare State*.

Es verdad que no siempre descentralizar, municipalizar o "localizar" significa una democratización inmediata. No sólo los procesos democratizadores no tienen el monopolio de la descentralización, sino que los procesos descentralizadores pueden dar lugar a otras formas de arbitrariedad o de comportamientos políticos autoritarios. También es sabido que la descentralización de las responsabilidades y de las atribuciones, cuando no va acompañada de los correspondientes recursos, no es sino una forma arbitraria más de reducir los gastos, incluso cuando se habla eufemísticamente de "desmonte". Por otro lado, la combinación de centralismo político fuerte con alto grado de democracia, de por sí rara, no es del todo inexistente, como lo confirma el caso de Francia. La descentralización, en estos casos, deberá responder a otras demandas, junto con las de más democracia. Es innegable, sin embargo, que en el plano político-institucional, la descentralización constituye quizá la tendencia más fuerte de reordenamiento de las políticas sociales. En Brasil, además de haber sido una poderosa bandera de lucha de los reformadores (radicales o moderados) también indica el sentido del movimiento de los cambios que ya se están realizando, por ejemplo, en las políticas de salud, los programas de alimentación escolar, en los programas asistenciales y otros, recientemente aprobados por la Asamblea Constituyente.

b. En el nivel de lo que llamamos la sociabilidad básica de las políticas sociales, la innovación que cabe destacar es el aumento del grado de participación popular en las diferentes instancias

de decisión, elaboración y ejecución de las políticas. Así, surge como característica la participación de cuerpos colectivos y comunitarios, que ha marcado no sólo el proceso de toma de decisiones y de control, sino sobre todo algunas formas de operación de la producción y distribución de bienes y servicios sociales, a las cuales nos referiremos a continuación. El carácter y el papel de los *movimientos sociales* ya han sido estudiados exhaustivamente en este aspecto. Aquí, bastará con destacar que, ideologizados o no, constituyeron en Brasil y en todas partes la expresión de nuevas formas de sociabilidad, cuyo sentido más general deseamos destacar en este artículo. Nunca se insistirá lo suficiente en que ni el poder pasó de las formas centralizadas de toma de decisiones a los foros locales y populares, ni mucho menos las formas de participación popular estuvieron de parte y al lado del Estado. Sin embargo, debido a la intensificación de la acción y de la participación de los "clientes" en las políticas de bienestar social al parecer tiende a disminuir el grado de pasividad con que antes se recibían dichas políticas, y, más allá de "dinamizar" los derechos sociales, rearticulan el espacio, la trama social en que éstas se verifican: las asociaciones de vecinos y de pobladores, los organismos comunitarios y las organizaciones de voluntarios de todo tipo que se forman *en y para* las políticas sociales, expresan un movimiento social más profundo, de continua reorganización del tejido social, aunque éste se haya visto despedazado por las formas políticas y económicas vigentes, principalmente durante la crisis actual.

c. Finalmente, haremos algunas reflexiones acerca de las modificaciones que han reordenado

las relaciones de equilibrio entre el Estado y el sector privado, tenga o no fines de lucro, en el campo de las políticas sociales y, asimismo, de la forma en que el Estado se hace presente en la prestación y el funcionamiento de los servicios sociales. Si eximinamos en conjunto una serie de innovaciones que se vienen produciendo en este nivel encontramos, en realidad, una tendencia al cambio en los modos de producción y distribución de los bienes y servicios sociales. Es decir, actualmente están en marcha procesos sociales que tienden a modificar las realciones entre el Estado y el mercado, entre lo público y lo privado, entre los sistemas de producción, por un lado, y los de consumo, por otro, de los equipos sociales. En Brasil, las llamadas "formas alternativas" —es decir, los trabajos comunitarios voluntarios y la auto-construcción, las diversas experiencias de ayuda mutua, las prácticas comunitarias y de vecindad (en el cuidado de los niños, en el campo de la alimentación, y en la recolección y procesamiento de basuras)— son ejemplos que se multiplican y que corresponden a muchas otras experiencias en todo el mundo. Se trata de experiencias de participación de los propios beneficiarios, y de compromiso de asociaciones de voluntarios y de redes de organizaciones no gubernamentales, para llevar adelante las políticas sociales. Ahora bien, este aspecto que, como se ha visto, expresa formas nuevas de sociabilidad, muestra también un reordenamiento de las relaciones de estos sectores de la sociedad con el Estado y con la economía. Allí donde antes predominaba el Estado o el mercado (o sus diferentes entrecruzamientos) pasan a ocupar un lugar estas nuevas formas de "solidaridad social".

Por otro lado, se están produciendo, cambios en forma persistente aunque todavía lenta, en el modo en que se concreta y se hace presente la acción del Estado. El indiscutible predominio de los equipos colectivos públicos, sobre todo en los sectores de la educación, la salud y los transportes públicos urbanos, se ha visto debilitado por la introducción de otros mecanismos. Nos referimos a los *tickets*, a los cupones y a las transferencias en dinero. Se trata de mecanismos que, si bien siguen siendo responsabilidad del Estado en lo que se refiere a la prestación de los servicios sociales, disminuyen el grado en que éste, en sus típicas formas centralizadas y burocráticas, maneja las políticas. Esas formas que en el pasado fueron monopolio de la concepción liberal han sido incorporadas, defendidas y divulgadas en los más diversos contextos político-ideológicos, incluidos el socialista y el socialdemócrata y se han justificado tanto, por el deseo de desburocratizar y desestatizar la política, como por el hecho de que aumenta el grado de individualización y libertad del usuario y, finalmente, también por razones económicas: la monetarización de esas relaciones ampliaría el grado de demanda solvente de las familias, dinamizando así la economía. En Brasil, los *tickets* de colaciones o los vales de transporte, los cupones de la leche, la ayuda en dinero a las familias (por ejemplo, para que puedan hacer frente al cuidado de sus hijos en sus hogares, en vez de internarlos como antes en instituciones públicas (las Febem), las subvenciones a instituciones filantrópicas que prestan servicios sociales, son todos ejemplos, aunque bastante diferentes entre sí, de estas tendencias. Y las justificaciones que las acompañan son prácticamente de la misma naturaleza.

Otro de los cambios que cabe destacar es el ya mencionado crecimiento más que proporcional de los programas asistenciales del gobierno. Se trata de programas sin una base contributiva, en particular los programas de distribución gratuita de bienes en especie a los pobres, además de los innumerables programas de asistencia y promoción social en prácticamente todas las esferas. Sin embargo, el "asistencialismo" que ha caracterizado el crecimiento del sistema de *welfare* no es privativo de la situación brasileña, ya que en la actualidad está presente en todas partes.

Finalmente, nos parece interesante reflexionar sobre otra tendencia que se está manifestando, y que ha comenzado a aparecer en Brasil: la de garantizar a todos los ciudadanos un ingreso mínimo, un salario social. Como se ha visto en la primera sección de este artículo, la idea de los mínimos sociales, justificada por la igualdad de resultados, no es nueva. Es un rasgo constitutivo de algunos sistemas de *welfare*, y se manifestó en la forma de un impuesto negativo de ingreso, en los de corte residual-selectivo, o de ingresos en dinero, en los patrones de tipo institucional-redistributivo. Hoy en día, el argumento usado más frecuentemente para justificar la introducción del mínimo social se remite, en realidad, a la tesis general de garantizar los derechos sociales básicos a todos los ciudadanos. Pero se remite muy particularmente al reconocimiento que hay formas de pobreza, de marginalidad, de no integración (la tradicional), pero también la nueva forma de pobreza que hoy significa estar marginado del mercado) que no han sido y que difícilmente serán paliadas y superadas por los mecanismos tradicionales de las políticas sociales. El segundo

argumento, de corte keynesiano, es que el mínimo social, en una economía de mercado, reforzaría los mecanismos ya descritos de dinamización de la demanda.

En Brasil no existe, con una definición formal, un ingreso social mínimo, garantizado para todos los ciudadanos. No obstante, el ingreso mensual vitalicio en el régimen de previsión social urbana, otorgado a los ancianos que no habían hecho aportes en el pasado, y que la nueva constitución amplió para todos los ancianos y personas minusválidas, se aproxima, tal como está concebido, al sueldo social mínimo. Por esta razón, se le denominó en un trabajo reciente, "salario de ciudadanía", previendo que, de acuerdo con la dinámica típica de los beneficios sociales, tenderá a hacerse extensivo a toda la población.<sup>12</sup>

Todas estas características —casi sobra decirlo— se desarrollan a la par con un refuerzo gradual de las estructuras "tradicionales" del *welfare* brasileño, por lo menos en su punto central, el sistema previsional. Este refuerzo se expresa a través de los procesos típicos de extensión, universalización y otros.

### III

## EL FUTURO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Creemos que ha llegado el momento de preguntarse acerca del futuro de la previsión social en Brasil en lo que resta de este siglo. Las refle-

---

12. Véase Sulamis Dain, *Crise fiscal e dilema redistributivo*, Tesis de Título, Departamento de Economía, Universidad Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 1988.



xiones anteriores tienen el mérito de apuntar hacia las tendencias más profundas que han cambiado el mundo de las relaciones de trabajo y las relaciones sociales vinculadas a ellas: se trata de tendencias generales de la sociedad capitalista, que afectan de modo específico a países como el Brasil. Aunque son obviamente insuficientes para explicar toda la especificidad nacional, al menos ayudan a vislumbrar los marcos alternativos más probables en los cuales se orientará nuestro sistema de *welfare* en un futuro cercano.

Sin ninguna pretensión de aplicar y desarrollar, en el marco de este trabajo, la metodología clásica de los escenarios, nos limitaremos aquí a describir tres contextos posibles para la ecuación desarrollo económico-equidad social, teniendo en consideración los parámetros demográficos vigentes, el actual patrón de protección social, las tendencias generales de transformación ya mencionadas y las variables que pueden incidir más directamente en las políticas sociales: en el *plano económico*, las tasas de crecimiento de la economía, del empleo y de los salarios; en el *plano institucional*, el grado de eficacia de los mecanismos de política económica y social, el perfil del financiamiento del sector público, y el desempeño general del aparato del Estado; y finalmente, en el *plano político*, la orientación político-ideológica y la definición de estrategias y prioridades del gobierno frente a la pobreza, la miseria y la exclusión social.

Obviamente, las tasas de crecimiento de la economía y, en particular, del empleo y de los salarios desempeñarán un papel crucial en el futuro desempeño de la protección social en el país. Según las previsiones de los analistas económi-

cos, será difícil que vuelvan a producirse en Brasil las altas tasas de crecimiento mantenidas hasta la década pasada. Sin embargo, una política económica que se comprometa con el desarrollo será capaz de presentar logros menos mediocres que los actuales y elevará las tasas de empleo en la medida en que a ella se vinculen también políticas sectoriales coherentes, además de las de empleo y capacitación de mano de obra, que conduzcan a disminuir las tasas del desempleo, subempleo y de las actividades del mercado informal de trabajo, todo ello tendiente a reducir las presiones sobre las políticas sociales. Sin embargo, una disminución efectiva de tales presiones sólo puede lograrse si de hecho se concreta un aumento significativo de los salarios, situación que es viable a partir de un mayor nivel de crecimiento económico, aunque no automáticamente resultante de éste. No hay duda de que cualquier perspectiva más optimista en cuanto a la protección social en Brasil tiene como premisa ese aumento de salarios para romper de una vez con el círculo vicioso que hace que también los asalariados formalmente insertos en el mercado de trabajo sean necesariamente clientes de la asistencia social, como se ha visto.

Por otro lado, la reforma del Estado es una condición necesaria para lograr un crecimiento con equidad; de lo contrario sólo pueden proyectarse escenarios mediocres y negativos para la protección social. Cabe referirse brevemente a los términos de esta *reforma* que podría superar en el mediano plazo las actuales características de fracaso de la gestión estatal: la recuperación de la eficacia de los mecanismos de financiamiento del sector público, en general, y de las políticas

sociales, en particular; una reforma administrativa que verdaderamente descentralice y vuelva menos rígidos los poderes de decisión, democratizando el Estado, pero restaurando al mismo tiempo su capacidad de coordinación y planificación. En otras palabras, lo que estamos afirmando es que, o se actualizan los mecanismos de gestión pública, modernizándose y siguiendo el sentido de las transformaciones y demandas sociales, o habrá que convivir con un Estado cada vez más incapaz de responder por sus funciones generales, constituyéndose en uno más de los elementos desintegrados por la crisis.



**ANEXO  
MORFOLOGIA DEL ESTADO BENEFACOR EN BRASIL**

|   |                             | REDISTRIBUCION                                       |   |  |   | OPORTUNIDADES               | OBJETIVOS   |                   |                        |                      |
|---|-----------------------------|--|---|--|---|-----------------------------|---|-------------------|------------------------|----------------------|
| BIENES Y SERVICIOS PUBLICOS   |                             | ASISTENCIA/SERVICIOS SOCIALES COLECTIVOS             | SALUD   | EDUCACION  | VIVIENDA EDUCACION SECUNDARIA Y UNIVERSITARIA |                             |   |                   |                        |                      |
|   | NIVEL MINIMO OFRECIDO       | RECURSOS FISCALES Y PARAFISCALES                     | LBA - FUNABEM<br>INAM + PROGRAMAS DIVERSAS<br>AREAS (FINSOCIAL, SEAC, FAS, FAE) | INAMPS - ATENCION PRIMARIA<br>SECRETARIA Y ESTABLECIMIENTOS DE SALUD,<br>HOSPITALES UNIVERSITARIOS | CICLO BASICO OBLIGATORIO                      |                             |   |                   |                        |                      |
|   |                             |  | TODA LA POBLACION   |  |   |                             |   |                   |                        |                      |
| TRANSFERENCIAS SOCIALES   | CONTRIBUCIONES SOCIALES     | GARANTIA DE LOS INGRESOS                             |   |  | INTEGRACION DE LOS INGRESOS FAMILIARES        |                             | FORMACION DEL PATRIMONIO/PARTICIPACION EN LAS GANANCIAS DE LAS EMPRESAS |                   |                        |                      |
|   |                             | CONTINGENCIA ESPECIFICA<br>PENSION MENSUAL VITALICIA | RIESGOS TIPICOS DE PERDIDA DE INGRESOS  |  |   |                             |   | SALARIO - FAMILIA | ASISTENCIA - NATALIDAD | SALARIO - MATERNIDAD |
|   |                             |  | JUBILACIONES Y PENSIONES  | SEGUROS CONTRA ACCIDENTES DE TRABAJO   | ASISTENCIA - DOCENCIA                         | SEGURO - DESEMPLEO          |   |                   |                        |                      |
|   |                             |  | TRABAJADORES URBANOS-MERCADO FORMAL   |  |   | TRABAJADORES URBANOS        |   |                   |                        |                      |
|   | TRABAJADORES DEL AGRO       |  |   |  |   | FGTS/PIS-PASED TRABAJADORES |   |                   |                        |                      |
|   |                             |  |   |  |   |                             | TRABAJADORES RURALES  |                   |                        |                      |
| AMPLIAC. DE LA ESTRUCT. DE OPORTUNIDAD DE ACCESO A LOS BIENES PUBL. Y PRIV. |                             | REHABILITACION (INAMPS, IMPS, LBA)                   | FORMACION PROFESIONAL (SISTEMA SENAL, SENAC)                                    |  |   |                             |   |                   |                        |                      |
|   | BIENES Y SERVICIOS PRIVADOS | ASOCIACION DE ASISTENCIA Y CARIDAD (CONTRATADOS)     | ATENCION HOSPITALARIA (CONTRATADOS)   | ENSEÑANZA SECUNDARIA<br>ENSEÑANZA SUPERIOR   | SISTEMA BNH + CONSTRUCCION CIVIL              |                             |   |                   |                        |                      |
|   |                             | ESTIMULOS FISCALES/CREDITOS (FONDOS SOCIALES)        |   |  |   |                             |   |                   |                        |                      |

ESTADO/MERCADO

**SUBDESARROLLO  
SIN EQUIDAD  
Y SIN DESARROLLO**

**La experiencia de Guatemala**

Edelberto Torres-Rivas\*

Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, Costa Rica.



## *Introducción*

La historia sólo es maestra de los hombres a condición de que pueda no sólo explicar el presente sino advertir el mañana. Y esta no es una cualidad de la ciencia sino de quienes la practican. Para reflexionar sobre el futuro, en consecuencia, debemos recordar ahora, como lo sintetizó Vico, que la historia de los hombres se diferencia de la historia natural en que aquella la hemos hecho nosotros y ésta, no. De todas maneras, las pautas o modelos con los cuales nos desarrollamos en el pasado no constituyen inexorablemente la tendencia de la cual debemos deducir el inevitable futuro. No obstante, la dirección previa del proceso, con todo lo que esto significa desde el punto de vista cualitativo, señala los límites dentro de los cuales es previsible el cambio.

Con oportunidad de reflexionar sobre las posibilidades reales de crecimiento económico con menos pobreza, es necesario adaptar un doble punto de partida, por un lado, recordar la natu-

raleza de los factores estructurales que han caracterizado secularmente el crecimiento centroamericano; y, por el otro, el carácter de las fuerzas sociales que han estado presentes en el modo de definir la estrategia de desarrollo. Con el primer aspecto, nos referimos a las tendencias del largo plazo inscritas en las modalidades de movimiento del capital, los cambios que solo son perceptibles en la larga duración y que permiten hacer diagnósticos con base en la historia del pasado. Con el segundo aspecto aludimos al papel activo pero variable que juegan los intereses y conflictos de las clases sociales, los actores que en sus formas dinámicas de relacionarse, producen diversas maneras de mandar y obedecer, de organizarse y de hacer política, de producir ideologías y cultura, de vivir conforme o contra ellas, etc.

*La modalidad guatemalteca  
de la inequidad social:  
los años cincuenta*

No es posible hacer aquí la crónica de las condiciones históricas que fueron produciendo una sociedad tan profundamente desigual como la guatemalteca. La presencia cotidiana de la injusticia insensibiliza para poder apreciar la magnitud relativa de la misma. Habría que recordar, por ejemplo, que esta sociedad es una sociedad violenta porque es la suma de diversas violencias: la aborígen y la que trajo, multiplicada, la conquista española. De la fuerza coactiva brutalmente presente en todo el período de constitución de la economía cafetalera: expropiaciones, trabajo forzado, discriminación racial, subordinación cultural. Guatemala ha manteni-



do, con variaciones que produce la modernización y la hipocresía, los *rasgos coloniales básicos*, es decir, una mayoría indígena que adopta y se le impone la condición de vencida; y la supremacía de una minoría que se comporta en todos los aspectos de la vida, como vencedora. La violencia, hoy día, se manifiesta además con formas específicas de carácter político-militar que golpean, una vez más, a los mismos dominados.

Guatemala constituye por ello desde siempre un paradigma de sociedad injusta no solamente por lo que se apunta líneas arriba. El crecimiento económico, sin las otras condiciones no se hubiese producido, habría creado desigualdades talvez menos notorias, pero desigualdades de todas maneras. En la postguerra ocurrió el período de más intenso crecimiento económico que ha experimentado este país. Ocurrió, como es bien sabido, profundizándose el modelo primario-exportador, al que se sumó la instalación de un 'parque' industrial de bienes de consumo inmediato dedicados en su mayor parte para el mercado centroamericano. El crecimiento de algunos servicios, la educación, la urbanización relativa y otros cambios, modernizaron desigualmente la sociedad guatemalteca. El crecimiento económico y el desarrollo social se produjeron en el seno de una sociedad que, como ha quedado dicho, ya tenía en su interior graves formas seculares de injusticia social. Por ello, todo ese movimiento renovador, por la dirección que adoptó, no hizo sino agravar las diferencias existentes.

A la altura de 1950 el atraso social y económico reflejaban los patrones de desigualdad anteriores que se han venido reproduciendo fatalmente. Por ejemplo, más de dos terceras partes

de la población era analfabeta (72.0%), cuatro quintas partes vivía en el medio rural (81.1%) y según estimaciones hechas en aquel período, más de los dos tercios de las familias (65%) vivían en condiciones "subnormales de cultura, salud e ingreso".<sup>1</sup> Más de la mitad de la población, conforme los censos de 1950, se consideró indígena, calificación que constituye un rasgo estructural esencial para la comprensión de una sociedad en que la división social se completa con la distinción étnica. El carácter de la estructura de clases no puede dejar de lado los componentes étnico-culturales aunque sólo sea por el hecho elemental de que en la base de la "pirámide" se encuentran *todos* los grupos indígenas, cualesquiera que sea el grado de identidad con el que manejan sus relaciones hacia el conjunto de la sociedad.

La distinción —por lo tanto— entre *indios* y *ladinos* es importante por las consecuencias que tal diferenciación establece en el plano múltiple de los efectos del desarrollo. La observación de Tumin, sigue siendo pertinente, cuando observaba que (1951) "Toda la economía (popular) así entre indios como ladinos, sea en términos absolutos como relativos, está deprimida aún cuando la peor parte, sin duda, corresponde a los indios".<sup>2</sup> Algunos datos son suficientes para verificar esto en relación a los accesos diferenciales al bienestar.

---

1. M. Monteforte Toledo, *Guatemala, monografía sociológica*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1959, pág. 251.

2. Melvin Tumin, *Caste in a Peasant Society*, Princeton University Press, Princeton, N. J. 1952, pág. 27.

Cuadro 1  
**INGRESO TOTAL Y PER CÁPITA**  
**SEGÚN SUBSISTEMAS**

(Porcentajes)

| Actividad                  | 1950      |      | 1962      |      |
|----------------------------|-----------|------|-----------|------|
|                            | Población | PIB  | Población | PIB  |
| 1- Economía de Subst.      | 71.3      | 24.0 | 72.7      | 21.9 |
| 2- Economía Comerc.        | 28.7      | 76.0 | 27.3      | 78.1 |
| a) Ingreso Bajo            | 2.1       | 24.2 | 20.0      | 20.9 |
| b) Ingreso Medio<br>y Alto | 7.6       | 51.8 | 7.3       | 57.2 |
| Total 1 + 2a               | 92.4      | 48.2 | 92.7      | 42.8 |

Fuente: Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, *Aspectos Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de Guatemala, 1965-69*, Cap. II, p.5, 1965.

Conforme el documento que sirve de fuente al cuadro anterior, la distribución del ingreso se concentró aún más en el breve período considerado, al punto que el promedio del ingreso anual *per cápita* en el sector rural declinó de 87.00 dólares (o quetzales, en ese momento a la paridad) en 1950 a 83.00 en 1964, es decir un decremento del 4.5%. La información del Cuadro 1 no debería ser tomada más que como un indicador general de la condición relativa en la situación económico-social de la población en aquel momento y no persigue ningún propósito conclusivo. Agreguemos, no obstante y sólo para hacer comparaciones en el interior de la misma información, que el sector que se mueve en la economía de subsistencia pa-

reciera haber aumentado hasta casi un 73% en 1962, constituyendo éste y el de bajos ingresos del llamado sector comercial la inmensa mayoría de la población. El sector informalizado, hoy día, 25 años después, tiene la misma magnitud.

El atraso del país no permite establecer ninguna deducción entre salarios y producción o productividad pues dado el predominio de formas de la llamada economía mercantil simple, abundan las formas no monetarias de ingreso (alimentos, servicios, etc.). El Cuadro 2 es otro ejemplo, en este caso, de ingreso por compensación laboral, de la estructura de la población económicamente activa y del mercado en el período en que se daba inicio al mencionado proceso de crecimiento económico de la postguerra.

Como puede verse, no es difícil encontrar las raíces históricas de la desigualdad social en países como Guatemala. En el momento en que se inicia el crecimiento económico, la polarización que expresa la pobreza pareciera mantenerse o aumentar. A mediados de la década de los sesenta, Adams concluye que "es difícil no extraer la conclusión de que los campesinos guatemaltecos tienen un extraordinario bajo ingreso y que *es probable que éste haya disminuido en los últimos quince años*".<sup>3</sup> La Comisión Interamericana, en el informe que cita Adams, sostiene que "los trabajadores rurales están en una situación económica y social que impone aparentemente restricciones insuperables. Aún más, se ha confirmado que la

---

3. R. Adams, *Crucifixion by power, Essays on Guatemala National Social Structure, 1944-1966*, University of Texas Press, Austin, 1970, p. 392. La traducción y el subrayado son del autor.

situación de los trabajadores agrícolas ha empeorado en los años recientes".

Cuadro 2  
**POBLACION ECONOMICAMENTE  
ACTIVA, 1955**

| Actividad Económica                 | Población Total     |              | Salario Diario |                |
|-------------------------------------|---------------------|--------------|----------------|----------------|
|                                     | Número <sup>1</sup> | %            | Promedio       | Total          |
| Agricultura <sup>2</sup>            | 780648              | 68.1         | 0.80           | 632324         |
| Minas y Canteras                    | 1718                | 0.1          | 1.00           | 1718           |
| Indust. Manufacturera               | 131960              | 11.5         | 1.60           | 212455         |
| Construcción                        | 31272               | 2.7          | 1.40           | 44093          |
| Electricidad y Agua                 | 1489                | 0.1          | 1.70           | 2546           |
| Comerc., banca y seguros            | 62200               | 5.4          | 2.50           | 156122         |
| Transportes y Comunic. <sup>3</sup> | 18213               | 1.5          | 1.55           | 28230          |
| Servicios <sup>3</sup>              | 113289              | 9.8          | 2.40           | 273026         |
| Activid. no específic.              | 4696                | 0.4          | 1.40           | 6621           |
| <b>TOTAL</b>                        | <b>1145485</b>      | <b>100.0</b> | <b>1.18</b>    | <b>1357135</b> |

1. Porcentajes determinados en el censo de 1950.
2. Incluye silvicultura, caza y pesca, y 28.000 trabajadores de fincas nacionales. Estos salarios incluyen pagos en especie.
3. Incluye 42.867 trabajadores del Estado, a salario mensual y diario.

Fuente: Seguridad Social, año V, noviembre-diciembre 1956, No.24, Ed. Secretarías Generales de la A.I.S.A. y de la C.I.S.S., México, 1957. La estimación de los promedios de salarios es del autor, con base en un estudio especial del Banco de Guatemala y en cifras del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

La otra forma de disfrute de la riqueza social, el acceso a la tierra también ejemplifica acerca de la situación profundamente inequitativa enraiza-

da en la manera como fue moviéndose la economía nacional en el momento de integrarse al mercado mundial y constituirse como sociedad agrícola exportadora. Los censos de 1950 verificaron con la fuerza del dato estadístico la brutal asimetría en el control de la principal fuente de riqueza. La realidad del país legal era inferior a la del país profundo. El 21.3% de los propietarios -campesinos parcelarios, con una disponibilidad de 0.4 hectáreas como promedio- sólo disponían del 0.8% del total de la tierra. En tanto que en el otro extremo, el 0.1% de los propietarios -terratenientes con un promedio de 2.921.9 hectáreas- monopolizaban más del 40% de la tierra. En el interior de este espacio, la mayoría la constituían campesinos empobrecidos, muchos de los cuales forman, en épocas de zafra, la masa de trabajadores migratorios que completan así sus ingresos.<sup>4</sup>

La distribución de la tierra exhibe el clásico modelo latifundio/minifundio, con todo lo que ello implica. La estructura agraria no es sólo la manera como la tierra y el agua es monopolizada, sino la oportunidad que eso da para el control sobre los hombres. En el ámbito de la sociedad guatemalteca, el monopolio sobre la tierra fue además subordinación política, violencia, arbitrariedad burocrática, discriminación social.

Los aspectos de la injusticia social y las desiguales oportunidades para prosperar se en-

---

4. La información de los censos nacionales de 1950 aparece en numerosas publicaciones. Por ejemplo, Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, *Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socioeconómico del Sector Agrícola*, Guatemala, Pan American Union, Washington, D.C., 1964, p.58.

cuentran por cualquier lado que se examine la sociedad guatemalteca. El mercado de trabajo de los años de la postguerra estaba determinado por fuerzas coactivas de naturaleza política y militar presentes desde la época de la revolución liberal: la obligación de todos los campesinos a trabajar en las haciendas de café por un salario simbólico, por lo ínfimo. Lo que Antonio García llamó 'salario marginal'. Conducidos a las plantaciones por la fuerza militar, en el pasado, el control se hizo luego a través de la hipócrita "persecución a la vagancia". El mercado sólo se volvió *libre* en el sentido de que hubo oferta no compulsiva de mano de obra cuando la tierra se volvió escasa y la población aumentó. Fue, de todas maneras, una mano de obra numerosa, obediente y barata tanto en el medio rural como en la ciudad.

En relación a este aspecto y como resultado del fracaso de los procesos democráticos, después de 1954, en el país se conformó un tipo de 'sociedad civil' en el que apareció una nueva asimetría: la destrucción casi total de las organizaciones obreras y campesinas, y de hecho, la intolerancia frente a cualquier forma organizada de defensa de los intereses populares; y por el otro, la creación de una inmensa y poderosa cadena de organizaciones gremiales, que hoy día se han agrupado en la Confederación de Cámaras Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), cuya presencia en la vida política, económica, ideológica y militar de la sociedad ha constituido ya un poderoso factor de poder. Desde entonces, la extraordinaria capacidad de presión de las fuerzas patronales constituye un elemento que desequilibra cualquier programa de equidad.

Finalmente el acceso a la educación constituye otro indicador elemental de diferenciación de oportunidades. También son bien conocidos estos datos. En 1950, el 71.9% de los guatemaltecos no sabían leer y había regiones -la mancha indígena- donde estas cifras eran superiores al 90%. Sólo catorce de cien niños tenían acceso a la educación primaria completa y la mitad de un joven (sic) a la Universidad. El servicio militar era obligatorio para los mayores de dieciocho años que no pudieran pagar un impuesto. En una economía que no terminaba por ser monetaria, aquella disposición estuvo dirigida a reclutar a jóvenes pobres, indígenas en su mayoría. La lista de agravios históricos, de mayor o menor envergadura es larga y llena de cicatrices el rostro de la sociedad. Contra los pobres no sólo hubo pobreza sino violencia, arbitrariedades, desprecio, marginalidad cultural y olvido. Estas no son frases panfletarias. Constituyen un recuento de adjetivos de una investigación que está haciendo falta sobre el mundo de desesperanza en que agotan sus vidas la mayoría de los guatemaltecos.

*La evolución  
de la desigualdad  
y la crisis*

La lógica de la sociedad colonial que la revolución liberal pareció modificar en algunos aspectos apenas alteró su dirección en la postguerra. El crecimiento económico produjo mayores factores de desigualdad social. La sociedad guatemalteca fue adaptándose por pedazos a la modernización relativa de su estructura productiva. La prosperidad y las desigualdades convivieron para subrayar así el



carácter contradictorio del crecimiento económico. No debe resultar sorprendente este resultado que es, a la postre, la combinación de factores de orden interno e internacional en los que ha privado de manera exacerbada *la lógica del mercado*. Es, para decirlo en el lenguaje de Prebisch, el destino del excedente económico en condiciones de atraso político y social. Se asimiló de manera incompleta el progreso técnico, pero sus frutos, los aumentos de la productividad (en la agricultura modernizada, en el nuevo sector industrial) se trasladaron de manera desigual como resultado de la profunda heterogeneidad social a manos de los propietarios de los medios de producción, de una minoría en parte nacional y en parte extranjera, que concentraron reiteradamente el excedente. Guatemala es un ejemplo conspicuo de como el excedente, que es la fuente principal de acumulación de capital en manos de sus estratos superiores no se emplea sino para imitar el consumo de los países centrales, o para remitir utilidades a los mismos o para gastos improductivos del Estado.

El resultado que interesa señalar es que con la prosperidad y el crecimiento aumentó notoriamente la pobreza. Esta, como lo recuerda la realidad de todos los días, es algo más que una situación de privación material que ya por si sola implica graves y diversas carencias. Y como lo evidenció la crisis, la pobreza material presenta no sólo características sociales sino culturales y psicológicas que frustra a los individuos, que supone situaciones de alineación, encono y rebeldía. Aunque no son propiamente indicadores de desigualdad, los datos siguientes exhiben comparativamente la privación material relativa que afectan tan brutalmente a la población guatemalteca.

Cuadro 3

**INDICE DE CALIDAD DE VIDA  
(1940-1970)**

|                | Indice |      |      |      |
|----------------|--------|------|------|------|
|                | 1940   | 1950 | 1960 | 1970 |
| Costa Rica     | 69.3   | 65.8 | 60.9 | 57.2 |
| El Salvador    | 79.9   | 78.8 | 74.1 | 69.7 |
| Guatemala      | 83.8   | 81.2 | 79.1 | 77.0 |
| Honduras       | 82.9   | 81.0 | 77.2 | 71.7 |
| Nicaragua      | 80.3   | 76.9 | 73.3 | 68.9 |
| América Latina | 73.9   | 73.8 | 68.6 | 63.7 |

Nota: El índice varía entre 0 (ninguna diferencia con el nivel alcanzado por los Estados Unidos) y 100. Incluye 12 indicadores: Esperanza de vida al nacimiento, mortalidad infantil, camas de hospital por habitante, médicos por habitante, dentistas por habitante, analfabetismo en la población de 15 años y más, porcentaje de los niños de 7-14 años matriculados en la escuela primaria, porcentaje de los jóvenes de 13-18 años matriculados en la educación media, matrícula en la educación superior como porcentaje de la matrícula en la escuela primaria, número de periódicos por cada 1000 habitantes, número de teléfonos por cada 100 personas, número de personas por vehículo automotor en circulación. Los índices sobre el conjunto de América Latina han sido ponderados según la población total de cada país.

Fuente: *Statistical Abstract of Latin America*, Cit. Vol. 21 cuadros 100 y 101. Cuadro 2201.

La reacción frente a la pobreza que engendró el crecimiento fue objeto de diversas medidas de política social. No es posible desconocer los esfuerzos del Estado, de algunos organismos privados internacionales y hasta de instituciones nacionales alarmados más que por el sufrimiento humano, por los efectos políticos que se estaban produciendo. El fracaso del reformismo en Gua-

**Cuadro 4**  
**INGRESO PER CÁPITA**  
**(1950-1978)**

-en dólares de 1980-

|                | 1950 | 1960 | 1970 | 1978 |
|----------------|------|------|------|------|
| Costa Rica     | 347  | 474  | 656  | 879  |
| El Salvador    | 265  | 319  | 397  | 463  |
| Guatemala      | 293  | 322  | 417  | 575  |
| Honduras       | 232  | 250  | 289  | 290  |
| Nicaragua      | 215  |      |      |      |
|                | 271  | 354  | 412  |      |
| América Latina | 396  | 490  | 648  | 824  |

Fuente: *Statiscal Abstract of Latin America*, Cit. Vol.21 cuadros 100 y 101. Cuadro 2201.

temala es el éxito de la economía libre de mercado. La voluntad de justicia social, que es voluntad política, fue inferior a la furia con la que las leyes de la competencia distribuyeron el ingreso. Ocurrió lo que en un gallinero hace la zorra cuando se le deja en libertad de moverse como quiera.

Las dificultades para que tuviera éxito, moderado pero necesario, una estrategia reformista en favor de un desarrollo menos desigual, descansa en varios hechos. *Uno*, la capacidad de reacción de los grupos dominantes, especialmente la burguesía agraria, gravemente amenazada con ocasión de las expropiaciones de tierra entre 1952-54. Ya se ha dicho que no hay nada más agresivo que una clase propietaria asustada. *Otro*, las dificultades que enfrentaron los sectores populares para realizar la defensa institucional de sus derechos. En esto cuenta, básicamente,

Cuadro 5

**PERFIL DE DESARROLLO  
EN VARIOS PAÍSES: 1970  
INDICES<sup>1</sup>**

|  | Guate-<br>mala | Centro<br>América | Estados<br>Unidos |
|--|----------------|-------------------|-------------------|
| Indicador Promedio<br>de desarrollo <sup>2</sup> | 34.6           | 44.4              | 103.7             |
| Alfabetismo                                      | 26.8           | 40.3              | 97.7              |
| Ed. primaria y secundaria                        | 15.2           | 34.0              | 101.5             |
| Expectativa de Vida                              | 32.2           | 43.5              | 85.9              |
| Mortalidad infantil                              | 46.5           | 49.2              | 92.7              |
| Agua potable                                     | 36.8           | 41.0              | 97.7              |
| Trabajadores asalariados                         | 47.4           | 59.4              | 100.2             |
| Trabajadores agrícolas                           | 28.4           | 33.1              | 100.6             |
| Trabajadores profesionales                       | 30.3           | 49.2              | 101.5             |
| Consumo de proteínas                             | 35.6           | 47.6              | 106.1             |
| Circulación de periódicos                        | 44.2           | 55.3              | 94.8              |
| Televisores                                      | 38.2           | 46.2              | 119.9             |
| Teléfonos  | 32.9           | 39.3              | 119.6             |
| Producción Agrícola/PEA                          | 39.1           | 45.2              | 113.3             |
| Producción manufacturera/PEA                     | 35.7           | 48.6              | 118.5             |
| Consumo de acero                                 | 27.3           | 32.7              | 104.2             |
| Consumo de energía                               | 27.4           | 36.8              | 120.0             |
| Inversión/PEA                                    | 37.9           | 45.1              | 103.8             |
| Comercio exterior                                | 40.3           | 53.1              | 76.1              |
| PIB per cápita                                   | 45.8           | 46.0              | 115.0             |

1. Se consideran países desarrollados a los que presentan índices mayores de 70.
2. Promedio simple de los índices respectivos exceptuando el PIB per cápita.

Fuente: *Centroamérica: La Crisis en Cifras*. Gallardo, María Eugenia y López, José Roberto. FLACSO-IICA, San José, 1986, 260p.

el papel jugado por los sectores medios y su capacidad de dirección política en favor de la democratización del sistema. *Finalmente*, el papel desempeñado por la política norteamericana, que hasta antes de 1980 condicionó sus intereses estratégicos a la seguridad nacional vista en su vecindario como estabilidad a cualquier precio. Su vinculación en el pasado a la política local, a los grupos más conservadores o comprometidos con las prácticas autoritarias ahora se refuerza con los esfuerzos financieros que realizan para privatizar.

La coherencia de las políticas sociales descansa básicamente en la capacidad del sistema de dominación y en su expresión institucional, el Estado, para corregir, cambiar, limitar, otorgar. Vale decir, planificar para prever. Promover y asignar recursos con la óptica más universal, menos corporativa que el poder estatal debe manejar. Esto es lo que no hubo en Guatemala.

La crisis política se origina en la inequidad. Es una revuelta contra la injusticia que se desencadenó en Guatemala y tiene orígenes de longitud diversa. No fue el estancamiento sino una particular dinámica del crecimiento lo que favoreció el descontento y alimentó el rencor que produce la extrema polarización social. Pero no fueron razones económicas inmediatas. Por su manera de constituirse, la crisis fue un desafío al orden tradicional, expresado este desafío como demandas democratizadoras fundamentales. Fue la persistencia de hábitos, instituciones, y valores autoritarios, acompañados por una modernización de la violencia estatal lo que produjo los sucesivos fenómenos que condujeron al estallido de la insurgencia popular y a la violencia generalizada.

En el marco de una aguda crisis de esa magnitud ninguna política reformista puede tener éxito. Por el contrario, en tales condiciones tienden a agudizarse las desigualdades que el conflicto, ha exacerbado a niveles inimaginables. Ha ocurrido en Guatemala una suma de fatalidades. El terremoto de 1976 arruinó a la población indígena que ya estaba secularmente lastimada. Los conflictos violentos y la represión constituyen un desastre no natural que entre otros efectos significó el asesinato de cerca de 50.000 campesinos, el desplazamiento de casi medio millón de personas, incluidas allí los 60.000 refugiados guatemaltecos en México.<sup>5</sup> Finalmente, la crisis económica se abatió sobre la región y a partir de 1980-81 ha sumido en el estancamiento a estas sociedades. El Producto Interno Bruto, por habitante, se estancó en 1980 y está decreciendo hasta la fecha.<sup>6</sup>

El resultado de este atroz conjunto de factores naturales y artificiales nacionales e internacionales, es que la sociedad ha alcanzado un grado jamás imaginado de pobreza para la mayor parte de la población, de sufrimiento humano que no puede medirse, de postración física y amenaza de deterioro biológico para la mayoría de una nueva generación. Este cuadro de inequidad fundamental difícilmente pueda ser presentado en estas líneas. El resultado de la última encues-

---

5. De la numerosa documentación existente, citamos Washington Office on Latin American, *Security and Development Conditions in the Guatemalan Highlands*, Washington, 1985, pág.2.

6. FLACSO, base de datos de *Centroamérica: la Crisis en Cifras*, apoyados en información de CEPAL y otras fuentes

ta realizada por WOLA, por ejemplo, es que los efectos de la violencia, el desplazamiento de la población, la destrucción de grandes zonas de economía rural, constituyen factores que de no remediarse hacen imposible cualquier programa de recuperación económica. Para medir la inequidad realmente existente, júzguese que hay en el país (1987), 15.000 viudas, entre cien y ciento veinte mil huérfanos sin asistencia alguna. Un nuevo recuento, calcula en 75.000 los campesinos asesinados.

Referirse brevemente a la situación existente en la región del altiplano guatemalteco resulta pertinente porque es ahí donde se concentra el más trágico ejemplo de la desigualdad social (y donde habita, la mayor concentración campesina del país). Para varios millares de campesinos, que han regresado a sus antiguas pertenencias, ha sido imposible incorporarse al trabajo productivo. "Sin casa, herramientas, semillas, animales, millares de personas están en la incapacidad total de reestablecer la economía de subsistencia de la cual dependían antes de la campaña de contrainsurgencia".<sup>7</sup> La capacidad productiva de la población está severamente dañada y en investigaciones recientes se ha comprobado que la destrucción generalizada es ahora mayor que antes de la guerra. "En 1986, el deterioro de la economía y el aumento de la competencia por el trabajo bajo el nivel del salario, de un mínimo legal de 3.20 (quetzales, ahora a 2.70 por dólar) a 1.50 por día". Esta situación se ha exacerbado por el he-

---

7. WOLA, *¿Who pays the price? The Cost of War in the Guatemalan Highlands*, Washington, 1988, pag. 20.

cho que los precios de los productos básicos ha aumentado.<sup>8</sup>

La pobreza urbana tiene otras características, es más visible y se encuentra articulada al funcionamiento del sistema. Los llamados antes marginales son ahora grandes mayorías humanas que sobreviven en el seno de una economía informal, a veces ilegal, muchas veces clandestina. La miseria de la población urbana tiene, además, hoy día componentes étnico-culturales con las migraciones de indígenas que huyen de la violencia.

El 30% de la población activa se encuentra hoy día, en ciudad de Guatemala en actividades informales. El número de empleados -excluyendo el comercio- pasó de 138 mil personas en 1981 a 215 mil en 1986. Los desequilibrios existentes en la economía urbana se han profundizado con la crisis que se manifiesta como un estancamiento persistente. Los niveles de miseria urbana han aumentado en términos absolutos y relativos, tal como lo demuestra un trabajo del FADES al cual remitimos a los interesados.<sup>9</sup>

*¿Pensar el futuro,  
con optimismo?*

Ningún intelectual puede renunciar a pensar el futuro. De hecho, hay épocas en que este es un compromiso que forma parte de la cultura imperante. La condición para hacerlo no sólo es un imperativo moral como en este difícil trecho de la

---

8.. Wola, *ibidem*.

9. FADES: *El sector Informal*, Guatemala, 1987, esp. pág. 48 y sigs.



historia centroamericana. El problema es el de poder razonar históricamente, es decir, no desentenderse de los límites que imponen las circunstancias materiales y culturales del momento. El viejo *dictum* de que los hombres hacen la historia pero en el marco de las condiciones en que viven significa que la conciencia del futuro no puede volar, como el buho de Minerva, en la más absoluta obscuridad.

La oportuna convocatoria de CEPAL, en este cuadragésimo año, sirve para reflexionar sobre un mañana menos injusto para nuestras sociedades. Llamamos la atención que no es esta, la ruta de la utopía. En el pasado, la historia de las numerosas utopías fue la historia del sufrimiento de los pobres. Así, en el fin del primer milenio, el sueño de una sociedad más justa alimentó esperanzas pero en la forma de un sueño regresivo. La esencia clásica de todo ello fue una crítica del orden odiado y un vago e inmenso deseo de otra sociedad. Bastaba imaginarlo para esperar el cambio. Hoy día, cuando está por terminar el segundo milenio y nos encontramos en el seno de la peor *crisis* de este siglo, tenemos que arreglarnos para que la crítica de lo real no equivoque el camino. Solamente y eso es mucho, deseamos una sociedad menos injusta, porque estamos convencidos de que la miseria no pertenece al orden natural de las cosas que debemos aceptar.

Para Guatemala la equidad plausible es una inequidad inevitable. Es este el punto de partida dadas las profundas carencias de las que se tiene información y vivencias. El desamparo del 67% de la población que vive en la pobreza, es decir, sin ninguna oportunidad de poder resolver sus

necesidades básicas<sup>10</sup> tiene dimensiones múltiples y orígenes diversos. No es responsable quien imagine que nuevos elementos dinámicos pueden en el mediano plazo resolverlas. Aún más, el problema del desarrollo con equidad, en la experiencia extrema de Guatemala, no es sólo superar el estancamiento económico, restablecer aún bajo las condiciones más auspiciosas la dinámica del crecimiento a largo plazo. Es esta una premisa que se asume como condición necesaria; la suficiente se refiere a la creación de nuevas condiciones políticas internas y a otra modalidad de relaciones internacionales para que la creación de riqueza se convierta en riqueza social, para que se efectúe el 'efecto de derrame' y se pueda hablar en propiedad de un *trickle down* abundante, durable y profundo.

Es el momento de hacer algunas consideraciones sobre estos aspectos del desarrollo posible, en las condiciones *particulares* por las que atraviesa una sociedad como Guatemala. Se busca complementar la serie de recomendaciones y sugerencias de la CEPAL con algunas que atiendan esas particularidades y, en todo caso, desde el ángulo estrecho de nuestra profesión de sociólogo.

a. La primera condición es la resolución de la crisis política, tarea que sólo corresponde a los guatemaltecos. Por los desarrollos militares que la crisis adquirió, ella no se soluciona sino a través de algún tipo de negociación que ponga fin a los conflictos de las fuerzas enfrentadas en esta relación homicida. El objetivo final en la solución de la crisis no es tanto que se produzcan

---

10 Los datos y el lenguaje corresponden a PREALC, diversos documentos sobre Centroamérica.

transacciones y arreglos, difíciles de imaginar, sino que por cualquier medio disponible *disminuya*, primero y *termine* después cualquier manifestación de violencia política, esta es la mayor inequidad. En un clima de inseguridad y terror ninguna política de recuperación económica puede prosperar y si estos intentos de regeneración económica no tienen éxito, no podrán a su vez eliminarse las causas más profundas que produjeron la violencia y la crisis. Se trata de un mecanismo de retroalimentación de la crisis que por algún lado hay que interrumpir. La población civil guatemalteca vive desde hace dos generaciones sometida a una implacable violencia, que ha venido minando no sólo la confianza en las instituciones públicas sino creando todo lo que muchos años de terror colectivo puede producir. Fuga de 'cerebros', autocensura, pérdida de la creatividad, disminución de la solidaridad y la cohesión sociales, rigidez en las relaciones interpersonales, desconfianza defensiva, etc.

El mayor símbolo de que esta situación pueda ir cambiando puede encontrarse en un hecho elemental pero elocuente: el fin de la práctica de los *desaparecidos*, que constituye un ultraje a la vida humana y a los sentimientos de familiares y amigos. Y desde otra perspectiva, un desprecio ante la capacidad de las instituciones del Estado para juzgar y castigar. ¿Por qué *desaparecidos* y no detenidos políticos? ¿Cuál es entonces la función del poder judicial?

Todo esto tiene que ver con un supuesto fundamental: no puede concebirse un desarrollo menos inequitativo en el futuro inmediato sin la existencia de alguna forma de *democracia política*. La transición democratizadora se reviste de

algunos atuendos que no necesitó usar en las experiencias del Cono Sur. Lo autoritario, en nuestro medio, no fue un paréntesis que esté terminando. Ha sido, por el contrario, una larga historia, que prácticamente constituye una modalidad estructural política de relacionamiento entre el poder y la ciudadanía, una forma de ejercicio secular para ordenar coactivamente a la sociedad.

El recurso a las elecciones, a la autorización del juego de partidos políticos, ciertos márgenes de libertad organizada, etc., forman parte de una estrategia que nada tiene que ver con el debilitamiento de 'las alianzas autoritarias'. No hay restauración democrática donde ésta no existió. El problema clave, por ello es crear primero un régimen político más consensual, más legítimo y paulatinamente democrático. Lo *democrático* significa una posibilidad de aceptar la oposición política. No hay democracia, pero en Guatemala estamos viviendo al menos una *efervescencia democratizadora*. Esto significa que numerosos grupos de interés social, aún en el clima no preterido de violencia y terror, han empezado a organizarse, a participar de hecho, discutir y a reivindicar. La cuestión democrática puede empezar así, en la forma de una participación ciudadana restringida, en una primera fase de la transición, e irse ampliando paulatinamente. Puede suceder que sea inspirada desde 'arriba' y entonces la participación/movilización tendrá débiles contenidos democráticos. Lo mejor es que la integración política surja en la base misma, para que la raíz popular le de contenidos más permanentes. En todo caso, no estamos planteando la falaz dicotomía de la democracia formal -como

fórmula jurídica— y la democracia social, como prácticas participatorias.

Esta última condición es decisiva. Es más aceptable una situación de desigualdad pero en la que hay condiciones de libertad de organización sindical, hay estabilidad política, seguridad ciudadana. A su vez, si se lograra un aceptable avance en la distribución de la riqueza, la cohesión social puede aumentar y podría encontrarse la disposición de grupos populares a participar en esfuerzos de austeridad, de mediano plazo. Pactos sociales explícitos que puedan favorecer, en perspectiva, a toda la sociedad.

La democracia política es el mejor lugar para la organización y constitución de sujetos populares y para la conquista de igualdades en todos los terrenos de la vida social. Tales igualdades no pueden ser concisiones graciosas otorgadas por los grupos propietarios. La generosidad por lo visto no tiene nada que ver con la ganancia en el mercado. La conceptualización de la democracia política por ello no puede dejar de lado las bases sociales de la misma, al punto que no puede desvincularse de un modelo de desarrollo, de cambio social, de satisfacción de necesidades propuestas. La transición desde la condición autoritaria que hoy día ocurre en Guatemala, si pudiera hablarse de transición, debe favorecer la institucionalización del poder civil en todos los niveles decisivos, ni debe ser asumida como un período de recomposición autoritaria (mientras dura la crisis). En América Latina, los ciclos democráticos son de corta duración. En Guatemala aún más.

b. No es posible establecer un orden de prelación en el sentido de que primero se deben atender los factores políticos —la democracia— y luego

los económicos el crecimiento. Por el contrario, ambos factores deben caminar de la mano. El restablecimiento de las condiciones dinámicas del mercado internacional, por lo menos en los términos en que ellas funcionaban antes de 1980. El repertorio de recomendaciones y recetas, en este punto es difícil y contradictorio. Cuando se identifican las causas de la crisis (la impredecibilidad del comercio internacional y de los mercados financieros, el debilitamiento de los impulsos dinámicos en el intercambio comercial, la caída de los flujos de financiamiento externo, el pago de la deuda externa, etc.) resultan a veces muy genéricas. La experiencia centroamericana tiene que incluir también el debilitamiento del comercio intercentroamericano, la debilidad de sus mercados internos, la dependencia de dos o tres productos agrícolas en la exportación, el comportamiento pro-cíclico del capital privado, su vocación a la especulación y a la fuga, la incapacidad del Estado para situarse en el centro de dirección de las políticas de recuperación, el papel de los empresarios, etc.

Aunque la crisis se originó en las debilidades del modelo primario exportador tradicional y las recomendaciones hoy día se realizan en el sentido de considerar agotado éste, sólo la recuperación de la dinámica de este sector puede empezar a devolver la salud perdida al conjunto del sistema. Ninguna estrategia de recuperación económica puede dejar de lado lo que ha constituido la única experiencia acumulada durante varias generaciones. Apoyándose en la regeneración del modelo primario-exportador habrá que intentar medidas de otra naturaleza, entre las que están, sin duda, aquellas que conduzcan a nuevas formas de coo-

peración económica regional. Tampoco preconizamos la vuelta a las viejas formas de integración económica. El restablecimiento del comercio intrazonal sólo debe ser el punto de partida de nuevas originales formas de colaboración intercentroamericana. El supuesto implícito en esta colaboración es que la *viabilidad nacional*, ahora y en futuro, no es posible. Está en cuestión la existencia nacional de cada una de las sociedades pequeñas en el ámbito de la nueva división internacional del trabajo. La viabilidad nacional y la permisibilidad internacional, de que habla Jaguaribe para aludir a las condiciones de sobrevivencia de estas sociedades, sólo podrían alcanzarse si las sociedades centroamericanas realizan esfuerzos vigorosos por integrarse más, por interactuar fuertemente en relación al exterior, para presentarse no sólo como un frente común sino como una voluntad unitaria.

c. La CEPAL ha formulado importantes consideraciones sobre el papel del Estado en la transformación de las sociedades latinoamericanas. La experiencia histórica abunda en ejemplos de cómo sin expropiar sus leyes, el mercado puede ser regulado para introducir las correcciones que la anarquía de la oferta y la demanda privadas producen. En sociedades como la guatemalteca, es imposible imaginar un desarrollo menos inequitativo si no se transforma la naturaleza del Estado. Pero también sus relaciones con la sociedad. Y también la conformación de esta última. Habría que recordar que el Estado no sólo es el conjunto de instituciones sino que también expresa un pacto de dominación, de conciliación de intereses. La frontera entre lo que sólo analítica y formalmente puede ser diferenciado como socie-

dad versus Estado, se vuelve imprecisa, fluida y cambiante según las épocas. No vale la pena intentar una definición de ambas esferas, sino advertir que hay razones estructurales para que así suceda. El problema clave a nuestro juicio es que el Estado, como poder político que corresponde a fuertes y determinados intereses de clase debe ser capaz de una intermediación entre los intereses específicamente privados y aquellos que corresponden al conjunto de la nación. Es decir, que sea capaz de plasmar la pretensión de representación colectiva, general y nacional, que el Estado reclama para alcanzar niveles consensuales.

Si el Estado no realiza esta transmutación efectiva no puede contribuir a cambiar la sociedad ni las relaciones dinámicas y múltiples que en esta última se desarrollan. Que haya una sociedad profundamente injusta no puede ser tampoco el argumento definitivo para considerar la inequidad como un hecho natural. Las iniciativas de cambio pueden venir desde diversas direcciones, pero dada la tradición centro (o latino) americana como sociedad fuertemente estatal (en el sentido que es desde el Estado que se contribuyó a 'atar' la Nación), es el Estado, entendido como arena de negociación política colectiva, desde donde pueden y deben surgir las primeras medidas. Bien sabemos que en el seno de esta matriz contradictoria que es la sociedad, los intereses de grupos particulares se filtran de mil maneras hacia el Estado, hasta converger y darle sentido al funcionamiento y orientación del mismo.

La salida a la crisis tiene que plantearse desde el Estado. Pero ese Estado tiene que ser distinto del actual. No nos referimos propiamente al go-



bierno sino a los rasgos institucionales que conforman el poder político que se condensa en el Estado. Sólo así podría hacerse frente a un dilema, por ejemplo, como el siguiente: un menor pago de la deuda externa puede corresponder a una mayor posibilidad de reactivación y reestructuración económicas. Sin embargo, la presión del desempleo —que es una reivindicación democrática— debe ser tomada en cuenta, lo que obliga a utilizar la capacidad instalada, incidiendo así en el problema del financiamiento, de la balanza de pagos, etc. Cualquier gobierno se puede encontrar rápidamente en un callejón sin salida, a menos que llegue a consensos mínimos en los que tiene que participar de manera plena el sector privado. La patronal guatemalteca también tiene que cambiar. Encontrar el punto medio es un problema político arduo.

Y con esto estamos presentando una nueva condición para el Estado: una administración *eficaz*. La modernización del aparato público forma parte del repertorio de urgencias. La racionalidad burocrática para volver eficaz un programa democrático de regeneración económica. En este aspecto, también hay que considerar otros generalmente no mencionados: el fin de los diversos sistemas de clientelismo, que vuelven dependientes de los favores del Estado a importantes grupos; el fin de diversas formas de corrupción, que restan credibilidad y confianza al funcionamiento del gobierno.

No está en nuestras capacidades diseñar una estrategia de desarrollo al margen de otras consideraciones que es necesario formular desde una perspectiva sociopolítica. A ellas quisiera referirme brevemente. La sociedad guatemalteca no po-

dría alcanzar niveles de menor desigualdad en el futuro si no resuelve de inmediato el mayor problema humano causado por la crisis: la sobrevivencia física de las víctimas de la violencia —los refugiados y los desplazados— que son en este momento la población más vulnerable, la que vive en peores condiciones de pobreza y la que *por sí misma ya no puede reaccionar para autoayudarse*.

Los presidentes centroamericanos declararon en 1988, con realismo, que el problema de los refugiados y desplazados es el reto más urgente al que habría que enfrentar, cualquiera que sea la estrategia de desarrollo que se intente.<sup>11</sup> Esto supone realizar esfuerzos de mayor envergadura política y moral para alcanzar la pacificación del país, convencidos como debemos estar los guatemaltecos que si la muerte continúa diariamente derrotando a la razón, si la conducta civilizada no puede imponerse sobre los ánimos sectarios cualquiera que sea la denominación, que se utilice la sobrevivencia misma como sociedad está en peligro en Guatemala. Hoy día, ya no hay convicciones ni coartadas superiores a la salvación del país, del trágico destino que le hemos impuesto *todos* los guatemaltecos.

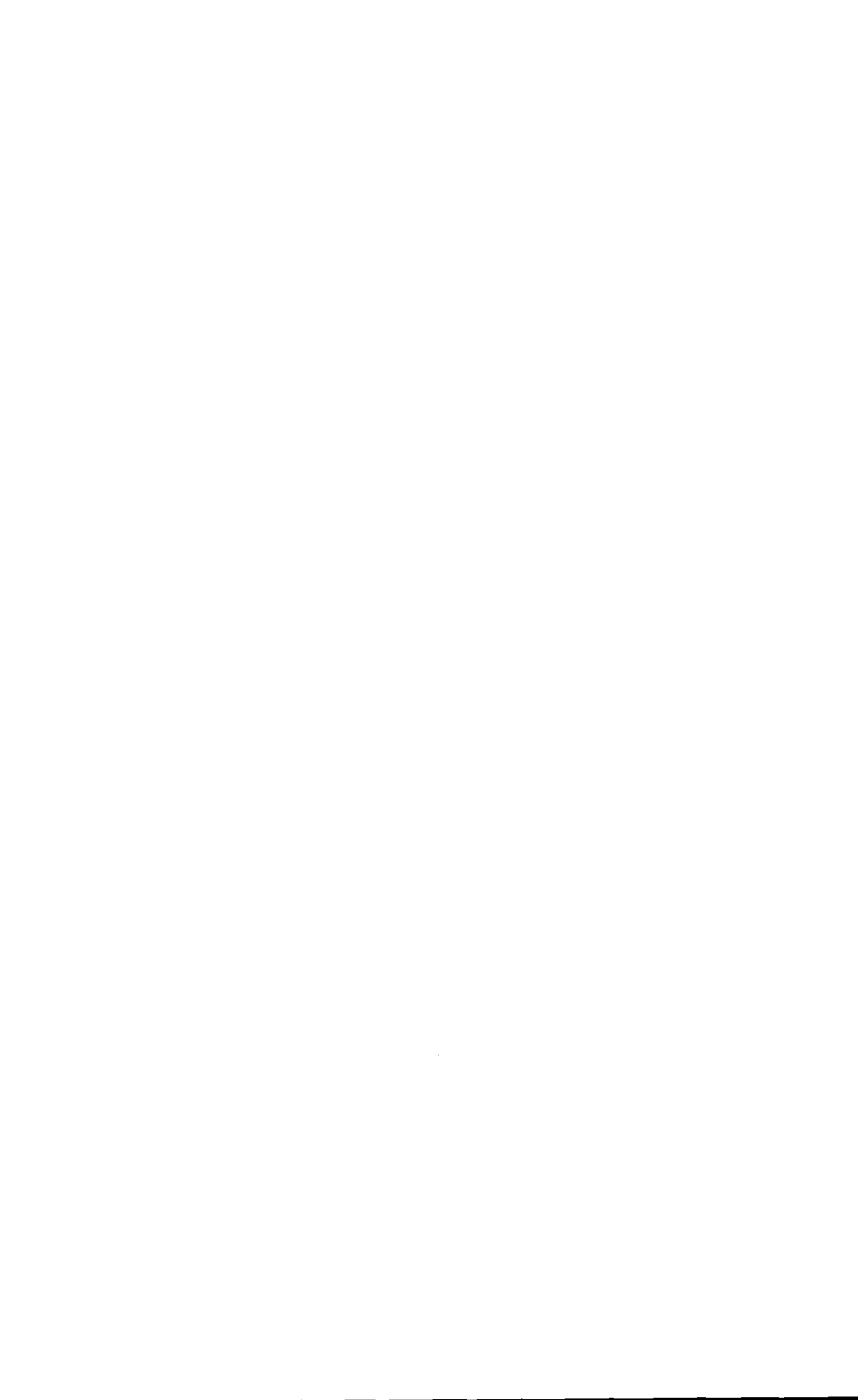
---

11. Esquipulas II: Procedimientos para establecer una paz firme y duradera en Centroamérica, en *Balance de una Esperanza*, FLACSO, 1988.

# **LAS POLITICAS SOCIALES EN COSTA RICA**

Ana Sojo\*

- \* Funcionaria de la División de Desarrollo Social. CEPAL.  
Este artículo fue publicado en la Revista de la CEPAL No. 38.



## *Introducción*

Los importantes logros sociales alcanzados en Costa Rica desde los años cincuenta han estado estrechamente relacionados con el régimen político democrático y con algunas orientaciones básicas de las políticas económica y social. El Estado, consolidado como soporte fundamental de la acumulación privada, ha sido terreno eficaz para llevar a cabo compromisos entre diversos grupos sociales de intereses contrapuestos, como los empresarios y los sectores populares.

La importante expansión del mercado interno fue congruente con una política de salarios crecientes. En los años sesenta y hasta 1972 los salarios reales aumentaron, y si se consideran los años setenta en su conjunto, pese a que se deterioraron en los años de mayor inflación, dichos salarios también se incrementaron.

Por otra parte, dada una estructura tributaria crecientemente regresiva, fue primordial la im-

portancia que tuvo el efecto redistributivo del gasto social por medio de instituciones de bienestar. Algunas de ellas, proveedoras de un salario social, surgieron en los agitados años cuarenta; más tarde experimentaron un gran desarrollo y se diversificaron, incluso en el decenio de 1970 en que ya se vislumbraban problemas en el crecimiento económico.

La crisis creciente y la política económica han tenido consecuencias en el empleo y en el nivel y distribución del ingreso, y han acarreado modificaciones del Estado de Bienestar, aspectos cuyas peculiaridades se abordarán más adelante. Igualmente se señalarán algunas posibles opciones de desarrollo social para los años venideros. Se concluye que, pese al deterioro de la política social, no se ha implantado un proceso de desmantelamiento de las instituciones propias del Estado de Bienestar, cuyo importante efecto redistributivo continúa vigente. La estabilización financiera, preconizada para enfrentar el déficit de las instituciones de bienestar social, se ha conseguido básicamente mediante la racionalización del gasto, privilegiando la reforma administrativa, la generación de ingresos y la reestructuración de los servicios (Rivera y Güendell, 1988 a, pp.18 y 19).

Todo ello muestra la orientación consensual de la política, la que incluso tuvo importantes efectos colaterales, al contribuir a la estabilidad económica, en el período del Presidente Monge. Las perspectivas dependerán, entre otros factores, del signo y de los resultados del ajuste estructural y de las condiciones de renegociación de la deuda externa. Estos factores condicionantes, y la eventual implantación de otras opciones de po-

lítica económica y social, a contrapelo de las vigentes, caracterizan los posibles escenarios de las próximas décadas.

## I

### EL NIVEL DE VIDA DE LA POBLACIÓN Y LA POLÍTICA ECONÓMICA

Las políticas económica y social son dimensiones inseparables del desarrollo, y su integración en favor de la inversión, el empleo, y la distribución, constituye la base de la democracia (CEPAL, 1986, p. 6). En ese sentido, la política social no es la única responsable de la equidad, cuyo logro no se restringe a los servicios sociales sino que concierne a todas las áreas de las políticas económica y social y abarca las perspectivas de corto y largo plazo. De allí que los problemas sociales y sus soluciones no deben estar aislados ni subordinados con respecto al objetivo del crecimiento económico (CEPAL, 1987, p. 7).

En Costa Rica existe relación entre el comportamiento de las variables macroeconómicas y el de los ingresos; sin embargo, los cambios en la magnitud de la pobreza no corresponden automáticamente a los que registran los indicadores macroeconómicos. En el nivel de vida de las últimas dos décadas, considerados los ingresos, el consumo, el empleo y la mortalidad infantil, se distinguen claramente tres períodos (Trejos y otros, 1988, pp. 54-61):

*a. Mejoramiento del nivel de vida (1970-1979): elevación de los indicadores de ingreso, sobre todo de los salarios. Al parecer, los más*

beneficiados fueron los estratos altos, pero ciertos indicadores como la mortalidad infantil, muestran una reducción importante y revelan un mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos de menores ingresos. Hubo una leve caída o estancamiento en los años 1974 y 1975, particularmente en este último, relacionados con la crisis petrolera.

Según estimaciones globales de la pobreza, un 25% de las familias y un 30% de las personas estarían en esa situación. El fenómeno de la pobreza es mayoritariamente rural; y ha aumentado en intensidad, lo que se evidencia en el recrudecimiento de la pobreza extrema y en la mayor cantidad de recursos necesaria para erradicarla. Respecto de la pobreza extrema, se discute la posibilidad de que se haya sobrestimado.

*b. Reducción marcada del nivel de vida (1980-1983):* en tres o cuatro años, se retrocedió un decenio o más en los indicadores del nivel de vida. El ingreso salarial cayó más rápidamente que el ingreso familiar y éste, más aceleradamente que el consumo. El efecto del cambio, aunque con matices particulares, fue generalizado para toda la población. El desempleo abierto aumentó en un primer momento más que el subempleo, pero luego llegaron a equipararse. La reducción sistemática de la tasa de mortalidad infantil se detuvo y se estancó en alrededor de 20%.

En este período, la proliferación de los grupos pobres se concentró en la pobreza básica, mientras que la pobreza extrema mostró una leve reducción. El incremento de la pobreza parece concentrarse en los grupos situados ligeramente por encima del umbral de pobreza, mayoritariamente urbanos; de ahí su alta vulnerabilidad en



coyunturas críticas. En 1983, un 40% de las familias pobres y un 38% de las personas pobres residían en las zonas urbanas.

La concentración del ingreso, según el coeficiente de Gini, era en 1983 aproximadamente de 0.47, mientras que en 1971 fue de 0.44, grado de concentración moderado en relación con otros países latinoamericanos. El 10% de las familias más pobres percibía menos del 2% del ingreso total, mientras que el 10% de las familias más ricas percibía el 37%. Más de la mitad del ingreso familiar total se concentraba en el 20% de las familias de mayores ingresos, y cerca del 70% de las familias se ubicaban por debajo del ingreso familiar medio, que ascendió a 14.066 colones mensuales (Trejos y Elizalde, 1986, p. 90).

Según una comparación general tentativa de la distribución del ingreso entre 1971 y 1983 (ibid., pp. 100-101) en ambos años la concentración fue mayor en las zonas urbanas, fenómeno que se acentuó en 1983. Decreció en los sectores más pobres (primer 20%) y en los medios (60% intermedio), en favor del 20% de mayores ingresos, sobre todo en el Area Metropolitana. Dentro del 20% de mayores ingresos, se produjo una separación o diferenciación entre el noveno y el décimo decil en favor del último, sobre todo en las ciudades. En ese sentido, el incremento de aproximadamente 18% de los ingresos registrados en escala nacional, sobre todo en las zonas rurales, no significó un progreso redistributivo (Ibid., pp. 102-103).

*c) Recuperación del nivel de vida (1984-1986)* sin alcanzar el nivel anterior a la crisis: con la excepción de la mortalidad infantil, que permaneció estancada, se revirtió la tendencia al deterio-

ro de los diversos indicadores, la mayoría de los cuales no alcanzó, sin embargo, los niveles de 1977. La recuperación fue mayor en los ingresos que en el consumo.

En este período hubo una reducción de la magnitud absoluta, incidencia e intensidad de la pobreza, tanto por estratos como por zonas. La disminución mayor se registró en la pobreza básica y en las zonas urbanas. La atenuación de la intensidad, de un 50%, fue mayor que la de la incidencia, que alcanzó a 26%. Cabe señalar que en 1986 los coeficientes de pobreza fueron más favorables que en los años 1971, 1973 y 1977.

Por otra parte, en 1987 y 1988, al arrear la inflación y registrarse rezagos en la recuperación de los ingresos, empeoró nuevamente el nivel de vida, lo que marcó un cuarto período aún no sistematizado.

El comportamiento de estos indicadores tiene una relación parcial con las coordenadas sociales de la política económica. En esta relación se pueden distinguir tres fases. La primera, corresponde al gobierno del Presidente Carazo, cuyas políticas tendientes a contraer la demanda descuidaron su impacto en la estructura de los precios relativos y de los ingresos. Esta orientación ortodoxa, sumada a la liberalización de los tipos de interés y del mercado cambiario, condujo a la estanflación y a una pugna distributiva, lo cual acentuó la desestabilización y la incertidumbre social (Rivera, 1987). La segunda fase, el gobierno del Presidente Monge, marcó el éxito de una política de estabilización heterodoxa, de efectos sociales condicionados por diversos elementos: medidas compensatorias en los sectores sociales más desprotegidos; transformación

gradual de la estructura económica; y enormes alzas de las tarifas de los servicios públicos. La política salarial fue inicialmente muy restrictiva. Se definió una canasta básica compuesta por 16 productos de consumo básico, sometida a control de precios. Los incrementos salariales se fijaron cada seis meses, de acuerdo únicamente con las alzas de esta canasta. El salario mínimo real medio cayó en 1981 en un 10% y en un 5% en 1982 (Castillo, 1986, p. 2000). Los salarios reales de los estratos inferiores fueron reajustados en forma desproporcionada, lográndose proteger su capacidad de compra, a diferencia del comportamiento de los salarios reales más bajos predominantes en América Latina, que cayeron más que el promedio (Tokman y otros, 1988). A partir de 1984 hubo una recuperación general de los salarios.

En la tercera fase el gobierno del Presidente Arias, la atención se ha centrado en el ajuste estructural. En este terreno, el conflicto social fundamental gira en torno al problema campesino y la llamada agricultura de cambio. Se esperan cambios en el empleo, relacionados con las modificaciones arancelarias y la reconversión industrial. Respecto de la deuda externa, a pesar del fuerte flujo de recursos de la AID y de otras fuentes desde el gobierno del Presidente Monge, y de sus efectos en el ajuste (Rosenthal, 1986), la imposibilidad de cumplimiento ha conducido a satisfacer el servicio de acuerdo con la capacidad de pago del país. Se comprueba una creciente discrepancia entre los pagos contractuales y efectivos: según datos del Banco Central, después de cubrir en 1985 un 95% de los intereses, se pasó a un 35% en el primer semestre de 1988. Naturalmente,

con ello se atenuaron los efectos en la economía y en el bienestar de la población, en una estrategia de ajuste orientada hacia el crecimiento.

Respecto a la dimensión del Estado, es importante considerar el significado que ella tiene para

Cuadro 1

**COSTA RICA: TASAS DE DESEMPLEO,  
SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO  
1980-1986**

|                                       | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>País</b>                           |      |      |      |      |      |      |      |
| Sector privado                        | 5.2  | 8.5  | 8.3  | 8.0  | 6.8  | 6.2  | 5.8  |
| Sector público                        | 2.2  | 2.8  | 4.3  | 3.2  | 2.9  | 3.0  | 2.5  |
| Gobierno central                      | 2.5  | 3.1  | 5.2  | 3.5  | 3.4  | 3.1  | 2.6  |
| Inst. Autónomas                       | 2.0  | 2.6  | 3.5  | 2.9  | 2.4  | 2.8  | 2.2  |
| <b>Valle Central no metropolitano</b> |      |      |      |      |      |      |      |
| Sector privado                        | 5.9  | 8.7  | 9.1  | 8.9  | 6.7  | 5.8  | 5.5  |
| Sector público                        | 2.7  | 2.5  | 3.5  | 2.8  | 3.5  | 2.4  | 2.3  |
| Gobierno central                      | 2.7  | 2.3  | 4.0  | 3.2  | 4.8  | 3.9  | 2.5  |
| Inst. Autónomas                       | 2.7  | 2.7  | 2.6  | 2.3  | 2.1  | 1.3  | 2.2  |
| <b>Area Metropolitana</b>             |      |      |      |      |      |      |      |
| Sector privado                        | 5.0  | 8.1  | 10.7 | 7.3  | 7.4  | 7.0  | 6.2  |
| Sector público                        | 1.7  | 3.4  | 5.7  | 3.1  | 2.3  | 3.2  | 1.6  |
| Gobierno central                      | 2.4  | 4.5  | 6.7  | 3.9  | 2.3  | 2.9  | 2.2  |
| Inst. Autónomas                       | 1.3  | 2.7  | 5.0  | 2.4  | 2.4  | 3.4  | 1.2  |
| <b>Resto del país</b>                 |      |      |      |      |      |      |      |
| Sector privado                        | 4.6  | 8.7  | 5.3  | 7.7  | 6.5  | 5.9  | 5.7  |
| Sector público                        | 2.5  | 2.5  | 3.4  | 3.7  | 2.5  | 3.4  | 3.8  |
| Gobierno central                      | 2.2  | 2.6  | 4.1  | 3.4  | 2.2  | 2.8  | 3.8  |
| Inst. Autónomas                       | 2.7  | 2.3  | 2.8  | 3.9  | 2.8  | 3.9  | 3.8  |

Fuente: Argüello y Lavell (1988).

el empleo. No se han implantado políticas de despidos masivos en aras de una racionalización de las instituciones estatales. En el presente decenio, las tasas de desempleo abierto del país se han mantenido relativamente bajas (cuadro 1). Por otra parte, el mercado laboral mantuvo discriminaciones en contra de la mujer, que se manifestaron en el acceso a las ocupaciones y en las tasas de ocupación e ingresos, incluso en presencia de ventajas educativas por parte de la mujer. Considerando los salarios medios por sexo, en 1980 el salario femenino era un 90% del masculino; en 1982 un 84% y en 1985 un 89%. Este comportamiento fue característico del sector privado (Moritz, 1986, p. 90) y muestra un sesgo salarial que acentuó la discriminación por sexo.

En materia fiscal, la política ha sido crecientemente regresiva a lo largo del decenio, en el marco de una promoción indiscriminada de exportaciones a terceros mercados.

## II

### LA POLÍTICA SOCIAL EN UN CONTEXTO DE CRISIS ECONÓMICA

#### 1. *Vigencia redistributiva de la política social del Estado*

Según estudios del subsidio público en programas sociales (Trejos, y otros, 1988, pp. 175-196), el subsidio global se estima, para 1983, en 19,512 millones de colones, equivalentes a un 16% del producto interno bruto de ese año. De este subsidio, se dedicaba un 39% a educación, un 38% a

salud, un 9% a servicios de agua y depuración de aguas, un 7% a vivienda, un 5 % a alimentación y nutrición y un 2% a seguridad social. Por otra parte, un tercio de él beneficiaba a las familias pobres; y, dentro de ellas, un 53% a las de pobreza básica y un 47% a las de pobreza extrema (ibíd., p. 180).

En educación, las familias pobres percibían más de la cuarta parte del subsidio. De otro lado, hay claras diferencias por estrato en el acceso a la educación: los beneficiarios de la educación secundaria se concentran en los sectores medios; un 42% de los beneficiarios de la educación superior proviene de los dos deciles de familias adineradas y en la educación primaria la situación es la opuesta (Ibíd.).

En salud, un 37% de los gastos se asignaba a las familias pobres. Considerando esta población, el subsidio medio en salud por familia pobre era mayor que el de los no pobres en más de un 50% (Ibíd.).

En alimentación y nutrición, así como en seguridad social, los subsidios estaban orientados principalmente hacia las familias de bajos ingresos: dos terceras partes de estos gastos beneficiaban a las familias pobres (Ibíd.). Por el contrario, en vivienda, agua y depuración de aguas, beneficiaban básicamente a sectores no pobres. Las familias pobres obtenían sólo un 11% del subsidio en vivienda y un 20% del subsidio en agua y depuración de aguas. En el caso de la pobreza extrema, el subsidio en vivienda era nulo y en el otro, sólo de un 9% (Ibíd., p. 182).

El impacto redistributivo de estos programas, es notable. Tanto en términos relativos como absolutos, los pobres constituían el grupo más

favorecido. Si se considera el conjunto del país, el subsidio incrementaba el ingreso familiar global mensual en más de una cuarta parte. El ingreso familiar de los países se elevaba en 4.187 colones, suma que representa un 86% del ingreso familiar obtenido por ellos, y un 18% del obtenido por los no pobres. (Ibíd. p. 184). En el caso de la pobreza extrema, el ingreso aumentaba a más del doble. Regionalmente, el subsidio mensual a las familias urbanas (promedio 4,166 colones) era mayor que el de las familias rurales (2,993 colones) si bien en las áreas rurales los pobres recibían mayores beneficios que los no pobres. De allí que se puede concluir:

"Cuando el subsidio es considerado, la proporción global de familias en pobreza declina de un 26 % a tan sólo un 10 %. La reducción más fuerte tiene lugar en la pobreza extrema, cuyo nivel llega a ser de sólo un 3 %. Como consecuencia, la composición de la pobreza global cambia: el 70 % de la misma proviene de la pobreza básica (en lugar del 53% que era antes del subsidio) y el resto proviene de la pobreza extrema" (Ibíd., p. 188).

Una vez incluido el subsidio, el ingreso global del país y el ingreso global urbano se incrementaban en una cuarta parte, y en las zonas rurales, en un 30%. Con excepción de las familias urbanas en pobreza básica, el subsidio conducía a niveles medios superiores para todos (Ibíd., p. 190). En virtud del subsidio la brecha de pobreza global por familia, declinaba de 3,332 colones a 2,732 y medida per cápita, de 498 a 382 colones: la brecha global pasaba de 439 a 137 millones, lo cual representa una reducción de más de dos terceras partes (Ibíd., p. 192).

Estas consideraciones se basan en una encuesta de hogares realizada en 1983. Respecto de la situación posterior, se debe tener en cuenta el efecto de cierta contracción real del gasto público destinado a tales subsidios, como veremos más adelante.

## *2. Disminución real del salario social*

La situación fiscal de los años ochenta, caracterizada por el alto servicio de la deuda, por la dependencia del financiamiento externo de organismos con sendas propuestas para sanear las finanzas públicas, y por la precariedad del crecimiento económico, acarreó restricción de recursos a las instituciones encargadas del salario social.

En el período 1975-1985 es notoria la caída real del gasto público destinado a las políticas sociales, a partir de 1981. Únicamente en trabajo y seguridad social se superaron en 1985 los niveles de 1980 (cuadros 2 y 3).

Los diversos sectores fueron afectados en forma desigual. Entre 1975 y 1981 la proporción de los recursos asignada a todos los sectores sociales se mantuvo relativamente estable, pero a partir de 1981 se aprecia una fuerte reducción. El sector más afectado fue el de la salud que de captar un 26.4% del gasto en 1979, sólo percibió un 17% en 1985. El sector de la vivienda, por su parte, se vio fuertemente castigado en 1982, pues su participación descendió a un 1.5% del gasto público total; posteriormente se recuperó y logró en 1985 superar el porcentaje de 1975, al captar un



2.4% del total de los recursos disponibles (MIDEPLAN, 1987a, p. 31).

Medido en relación con la población total del país —no por beneficiarios directos— el gasto revela una considerable reducción en los sectores sociales, básicamente en los de educación y salud. Todos los sectores muestran en 1985 una disminución real por debajo del nivel de 1975, con excepción del de vivienda, que registra un incremento del 9.5%. El sector de la salud es el más afectado, con una disminución del 29% en esos diez años (Ibíd., p. 34).

Sin embargo, si se analiza el gasto social como proporción del PIB, la caída es menos pronunciada, ya que aquél incluso elevó su participación a un 42.1% en 1985 en circunstancias que en 1978 había sido de un 41% y en 1975 de un 35.6% (ibíd., p.35) (cuadro 4). Si se consideran la capacidad productiva y la caída real del gasto social se advierte que no ha habido un proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar, aunque son notorias las restricciones fiscales. Por otra parte, la voluntad de contraer el gasto y racionalizar las plazas en el sector público y, sobre todo, los efectos de la política salarial, se manifestaron con claridad: el gasto del gobierno central destinado a sueldos y salarios de los servicios sociales se redujo de un 29.7% a un 14.3% entre 1975 y 1985 (Ibíd., p. 53).

Naturalmente, el recorte del gasto incidió en la prestación de servicios. Respecto del sector de educación y recursos humanos, un diagnóstico gubernamental reciente destaca la sensible disminución de los recursos presupuestarios y sus repercusiones negativas en la contratación de personal, la eficiencia de los servicios y en

Cuadro 2

**COSTA RICA: GASTO PÚBLICO DEDICADO  
A ALGUNOS SECTORES SOCIALES, 1975-1985**

(Miles de colones corrientes)

| Año  | Totales      | Educación    | Salud        | Trabajo y<br>Seg. Social | Vivienda    | Otros*       |
|------|--------------|--------------|--------------|--------------------------|-------------|--------------|
| 1975 | 6,028,291.2  | 932,475.4    | 1,476,327.3  | 608,142.9                | 126,328.7   | 2,908,598.6  |
| 1976 | 7,667,182.3  | 1,243,005.3  | 1,701,257.9  | 690,422.1                | 188,678.4   | 3,843,818.6  |
| 1977 | 10,348,253.1 | 1,550,052.4  | 2,095,511.8  | 774,165.7                | 234,403.7   | 5,694,119.5  |
| 1978 | 12,407,851.6 | 1,916,476.7  | 2,901,224.2  | 1,054,479.6              | 264,413.3   | 6,261,257.8  |
| 1979 | 14,870,749.4 | 2,307,532.5  | 3,930,052.0  | 1,455,936.1              | 359,948.9   | 6,817,279.9  |
| 1980 | 18,662,560.6 | 2,876,174.5  | 4,673,548.5  | 1,483,347.2              | 637,475.0   | 8,992,015.4  |
| 1981 | 22,137,024.1 | 3,443,934.0  | 4,533,741.8  | 1,473,480.7              | 408,882.0   | 12,278,985.6 |
| 1982 | 34,876,762.0 | 4,826,198.9  | 6,146,936.1  | 2,487,934.1              | 513,834.4   | 20,901,858.5 |
| 1983 | 53,606,103.9 | 6,709,286.9  | 9,154,956.7  | 3,287,932.1              | 1,230,641.8 | 33,223,286.4 |
| 1984 | 68,680,246.8 | 8,551,652.3  | 11,591,452.3 | 5,279,275.8              | 1,654,086.0 | 39,583,780.4 |
| 1985 | 78,459,058.8 | 10,209,509.7 | 13,402,978.6 | 6,994,025.4              | 1,766,145.2 | 46,086,399.9 |

\* Incluye otros sectores sociales y no sociales

Fuente: Información elaborada por MIDEPLAN sobre la base de información oficial.

Cuadro 3

**COSTA RICA: GASTO PÚBLICO EN COLONES CONSTANTES\***  
**DEDICADO A ALGUNOS SECTORES SOCIALES**  
**(1975-1985)**

| Año  | Totales     | Educación | Salud     | Trabajo y<br>Seg. Social | Vivienda  | Otros**     |
|------|-------------|-----------|-----------|--------------------------|-----------|-------------|
| 1975 | 2.273.430.9 | 350.291.3 | 554.593.3 | 228.453.4                | 47.456.3  | 1,092.636.6 |
| 1976 | 2.401.999.5 | 389.412.7 | 532,975.5 | 216,297.7                | 59,109.8  | 1,204,203.8 |
| 1977 | 2.770.616.5 | 415.007.3 | 561,047.3 | 207,273.3                | 62,758.7  | 1,524,529.9 |
| 1978 | 2.854.951.4 | 441.584.5 | 668,484.3 | 241,271.8                | 60,924.7  | 1,442,686.1 |
| 1979 | 2.796.926.5 | 465.040.8 | 792,029.8 | 293,417.2                | 72,541.1  | 1,373,897.6 |
| 1980 | 3.157.276.3 | 486,580.0 | 790,652.8 | 250,963.8                | 107,845.5 | 1,521,234.2 |
| 1981 | 2.967,827.4 | 461,715.2 | 607,821.7 | 197,544.1                | 54,549.1  | 1,646,197.3 |
| 1982 | 2.885,477.0 | 399,288.4 | 508,557.6 | 205,835.5                | 42,511.3  | 1,729,284.2 |
| 1983 | 3.128.456.6 | 391,554.5 | 534,284.0 | 191,884.0                | 71,820.4  | 1,938,913.7 |
| 1984 | 3.151.039.8 | 404,237.9 | 547,929.7 | 249,552.1                | 78,188.9  | 1,971,131.2 |
| 1985 | 3.011.054.3 | 391,814.5 | 514,371.5 | 268,411.8                | 67,780.1  | 1,768,676.4 |

\* Deflactado por el índice de precios implícito del gasto en consumo final del Gobierno General; tomado del folleto de *Cuentas Nacionales de Costa Rica*.

\*\* Incluye otros sectores sociales y no sociales

Fuente: Información elaborada por MIDEPLAN sobre la base de información oficial.

las necesidades de infraestructura (Secretaría Ejecutiva, 1987).

Cuadro 4

**COSTA RICA: GASTO PÚBLICO  
EN ALGUNOS SECTORES SOCIALES  
COMO PROPORCIÓN DEL PRODUCTO  
INTERNO BRUTO, 1975-1985**

(Colones corrientes)

| Año  | Total | Educa-<br>ción | Salud | Trabajo<br>y S.Social | Vivienda | Otros |
|------|-------|----------------|-------|-----------------------|----------|-------|
| 1975 | 35.6  | 5.5            | 8.7   | 3.4                   | 0.7      | 17.3  |
| 1976 | 37.0  | 6.0            | 8.2   | 3.3                   | 0.9      | 18.6  |
| 1977 | 39.1  | 5.8            | 7.9   | 2.9                   | 0.9      | 21.6  |
| 1978 | 41.0  | 6.3            | 9.6   | 3.5                   | 0.9      | 20.7  |
| 1979 | 48.0  | 6.6            | 11.4  | 4.2                   | 1.1      | 19.7  |
| 1980 | 45.1  | 6.9            | 11.3  | 3.6                   | 1.6      | 21.7  |
| 1981 | 38.7  | 6.0            | 7.9   | 2.6                   | 0.7      | 21.5  |
| 1982 | 35.8  | 4.9            | 6.3   | 2.6                   | 0.5      | 21.5  |
| 1983 | 41.2  | 5.1            | 7.0   | 2.5                   | 1.0      | 25.6  |
| 1984 | 42.0  | 5.4            | 7.3   | 3.3                   | 1.0      | 25.0  |
| 1985 | 42.1  | 5.4            | 7.2   | 3.8                   | 0.9      | 24.8  |

Fuente: Información elaborada por MIDEPLAN a base de información oficial y del Banco Central de Costa Rica, Cuentas Nacionales de Costa Rica.

*3. La racionalización  
de la política social  
y los procesos de centralización  
en el seno del Estado*

La magnitud de la restricción del gasto social efectuada ante la imposibilidad de dejar inaltera-

da la política social, no condujo al desmantelamiento del Estado de Bienestar. En esto tuvieron un papel importante las inercias institucionales, la voluntad política gubernamental de seguir impulsando una base material redistributiva mediante el Estado, como forma de integración y de cooperación sociales, y la presencia institucionalizada de los sectores populares en el Estado y la sociedad civil (Sojo, 1986, p. 43). De allí la eficacia estatal para "confiscar" conflictos sociales, nada fácil en una época de transición hacia un nuevo modelo económico y hacia una redefinición del Estado.

Las presiones de los organismos financieros internacionales para racionalizar el gasto público han sido fuertes, lo cual naturalmente ha incidido en las políticas sociales. Expresión de esto fue la ley de equilibrio financiero del sector público cuyos términos fueron negociados con el Banco Mundial en el PAE (Programa de Ajuste Estructural) II. Por otra parte, las deficiencias de las instituciones ponen sobre el tapete propuestas de reorientación desde ópticas muy diversas, lo que impide mirar el proceso de racionalización en una forma unívoca, o las instituciones como heterónomas.

El gradualismo en la transformación de la estructura económica se refleja también en la política social. En los últimos dos gobiernos, la estabilización financiera preconizada para enfrentar el déficit de las instituciones de bienestar y de seguridad social se consiguió básicamente mediante la racionalización del gasto. Esta se concentró en la reforma administrativa, la generación de ingresos y la

reestructuración de los servicios (Rivera y Güendell, 1988, pp. 18 y 19).

Se observa una tendencia modificadora del Estado social que se refleja en un creciente protagonismo del Poder Ejecutivo en los procesos de toma de decisiones, y en un relativo debilitamiento de la influencia de la Asamblea Legislativa (Ibíd., p. 21). Desde El Ejecutivo, mediante intervención directa en las instituciones, se han impulsado reformas administrativas en la producción y prestación de servicios públicos. Tales fueron los casos del Banco Popular, JAPDEVA (Junta Administrativa para el Desarrollo de la Vertiente Atlántica), ICAA (Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados), INVU (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo), IDA (Instituto de Desarrollo Agrario), FECOSA (Ferrocarriles de Costa Rica Sociedad Anónima), y Editorial Costa Rica, algunos de ellos directamente relacionados con políticas sociales muy variadas que iban desde el crédito hasta los servicios de agua potable y las políticas de vivienda y de desarrollo agrario.

A diferencia de la Caja Costarricense de Seguro Social que, como se verá, logró impulsar en forma autónoma una estrategia de reestructuración, dichas instituciones no pudieron hacerlo. Entre los procedimientos comunes de intervención, se señalan la creación de comisiones de "notables", nombrados *ad hoc* por el Ejecutivo; la revisión de las estrategias, métodos y procedimientos de las instituciones; la elaboración de un plan de reestructuración administrativa; la creación de mecanismos y controles administrativos, y de instancias técnicas para impulsar los nuevos

lineamientos (Ibíd., punto 3.2.1). Entre los motivos en que se funden las intervenciones, destacan deficiencias en la prestación de servicios; descontento de los usuarios; presuntas irregularidades administrativas; fallas en aspectos financieros; necesidad de reestructurar procedimientos organizativos; cargos de corrupción (Ibíd).

La centralización de la toma de decisiones en el Estado no es un proceso nuevo. La descentralización iniciada en 1948 con el surgimiento de las instituciones autónomas y semiautónomas, se extendió hasta los años sesenta; en el decenio siguiente se siguió el camino inverso (Sojo, 1984). En los años ochenta, la centralización ha consistido básicamente en concentrar las decisiones en materia de gasto público, con la Autoridad Presupuestaria y el expediente de caja única. También en casos particulares, el Ejecutivo ha propuesto modificaciones presupuestarias que han sido aprobadas por la Asamblea Legislativa, como la creación del Fondo de Subsidio para Vivienda, mediante la ley 7052, que destinó a este propósito un 33% de los fondos de desarrollo social y asignaciones familiares. En el caso de las instituciones relacionadas con el salario social, todo ello ha alterado la representación de los intereses de los sectores populares y la canalización de sus demandas (Sojo, Ibíd., p. 157).

#### *4 Las nuevas relaciones con el usuario y la privatización*

Hasta el inicio del presente decenio, el salario social era provisto casi monopólicamente por instituciones públicas. Recientemente, las modificaciones a la prestación de servicios han dado

importancia a la participación de la comunidad y de las organizaciones populares, como las cooperativas y las asociaciones solidaristas (Rivera y Güendell, 1988, punto 3.2.1.)

En ese marco, se ha planteado transferir algunos servicios a pequeñas empresas, lo que hasta ahora ha tenido un mínimo efecto (por ej. el servicio de recibos telefónicos). En algunos análisis se muestra escepticismo respecto del potencial beneficio económico y del servicio resultantes de la privatización, si la capacidad empresarial privada es incierta, y se destaca un punto crucial que llama a la reflexión: si los potenciales empresarios no tienen la capacidad requerida, la política de privatización puede conducir a una crisis de los servicios (Sanguinety, p. 205).

En el caso de la vivienda, se impulsó la participación de los propios integrantes de los frentes de vivienda, con quienes se llegó a un acuerdo político basado en nuevos programas habitacionales. Se estiman en más de 300 los grupos organizados que actualmente participan en proyectos de vivienda. Del total de créditos del BAHNVI (Banco Hipotecario de la Vivienda), institución rectora del sector, casi el 40% se ha canalizado mediante cooperativas (Ministerio de Vivienda, 1988). En el caso de la salud, se propició la creación de cooperativas de salud, a las cuales subcontrataría la CCSS (Caja Costarricense de Seguro Social) para administrar clínicas y hospitales (Rivera y Güendell, *op. cit.*).

También se ha planteado impulsar la autogestión comunitaria, por ejemplo, para administrar los comedores escolares (Ibíd). Esta propuesta



también requiere, en aras de la eficiencia estimar la capacidad empresarial comunitaria.

5. *La focalización  
de los esfuerzos y la  
conflictividad social*

En los años setenta prevaleció una concepción universalista de la política social y se dio curso a algunas iniciativas, como el Instituto Mixto de Ayuda Social, destinadas principalmente a los sectores de menores recursos. Tras el impacto de la crisis, en el gobierno del Presidente Monge se creó el Plan de Compensación Social, que abarcó aspectos del empleo, la vivienda y la nutrición, y reforzó las actividades normales de las instituciones públicas que antes atendían a esos sectores.

Algunos estudios muestran la necesidad de orientar el subsidio de las políticas públicas hacia los sectores más empobrecidos. Recientemente, se ha estimado que sería factible una erradicación mínima de la pobreza transfiriendo un 3% del ingreso de todas las familias. Esto implica que el problema es de redistribución de ingresos y no de disponibilidad de recursos (Trejos y otros, 1988, p. 198). Se recomienda redefinir los programas sociales para mejorar su eficiencia redistributiva global; crear programas de ayuda y de emergencia y lograr un uso más eficiente de los recursos (Ibíd. p. 211). Una evaluación de la eficiencia distributiva directa de los programas sociales la estima en cerca de un tercio, y en la zona rural en un 45%. En todas las zonas, dos quintas partes de ese monto se traducen en un subsidio excesivo: bastaría redistribuir dos terceras partes de este exceso para eliminar totalmente la

pobreza (Ibíd., p. 209). Si el énfasis se pone en la pobreza absoluta, el esfuerzo debe encaminarse hacia grupos objetivos en las zonas rurales; si se pone en la pobreza relativa, el énfasis debe ser igual en las zonas rural y urbana, o incluso mayor en la urbana, sobre todo en el Area Metropolitana (Ibíd., p.40).

La crisis evidenció ciertas necesidades mal atendidas. Como se señaló en el caso de la vivienda, el Estado no había beneficiado mayormente a la población pobre del país, desprovista de la capacidad de pago requerida (Valverde, 1986). Ello dio pie, desde finales del decenio de 1970, a la formación de frentes de lucha por vivienda. El gobierno del Presidente Oscar Arias logró un acuerdo e impulsó un nuevo plan de vivienda y los frentes abandonaron la ocupación de tierras como forma convencional de lucha.

Sin lugar a dudas, la innovación principal del gobierno en el plano de la política social ha consistido en dar prioridad al problema de la vivienda. Según datos oficiales, la demanda potencial de vivienda, clasificada de acuerdo con la capacidad de pago, se descomponía en un 21% de familias sin capacidad de pago, un 40% de familias con capacidad de pago mediante soluciones mínimas especiales y un 22% de familias con capacidad de pago mediante soluciones populares o económicas. Es decir, se requería un esfuerzo de financiamiento para que el 61% de la población pudiese adquirir una vivienda (Ministerio de Vivienda, 1988b). El énfasis puesto en este tipo de soluciones muestra la prioridad concedida al problema de la vivienda, el rasgo innovador más sobresa-

liente de la política social del período, cuyas peculiaridades se abordarán más adelante.

#### *6. Las políticas sectoriales específicas para enfrentar la crisis fiscal*

Se han observado las tendencias generales de la caída del gasto, al igual que la vigencia redistributiva a pesar de las restricciones. Los diversos sectores y las instituciones públicas involucradas han enfrentado esta situación mediante políticas específicas, entre las cuales se destacan dos: la de salud, por tratarse del sector social que más recursos ha captado tradicionalmente hasta nuestros días; y la de vivienda, por representar el sector menos desarrollado y con un impacto redistributivo más restringido, y donde se realiza actualmente el proceso de reorganización más radical.

##### *a. La política de salud*

La restricción del gasto en salud fue notable. En 1981 y 1982, el gasto per cápita en salud, calculado en relación con el PIB, decreció respectivamente en 28.8% y 35.5%, para luego recuperarse levemente sin alcanzar los niveles anteriores (Sanguinety, 1988, p. 53). Según correlaciones de los índices de variaciones anuales del PIB y del gasto en salud, este último fluctúa sistemáticamente con mayor amplitud que el PIB: cuando éste se expande, el gasto en salud crece a una tasa mayor; en períodos de contracción, también su reducción es más pronunciada.

**La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) enfrentaba, a comienzos del decenio, un considerable déficit de operación, relacionado con la universalización de sus servicios a partir de 1973; el traspaso de los hospitales y clínicas, en manos de la Junta de Protección Social hasta 1979; y la deuda contraída por el Estado en su calidad de patrón, que venía acumulándose hasta alcanzar en 1983 la suma de 2.027 millones de colones (Güendell, 1988).**

**La incidencia de la disminución del gasto en los servicios no se ha estudiado en forma especial; el Colegio de Médicos y Cirujanos, por su parte, ha tipificado algunas de las deficiencias (Ibíd.). Se reconoce en la actualidad un "virtual deterioro en la calidad de la prestación" de servicios de salud, que es muy evidente en la atención primaria (salud rural y comunitaria, atención dental, alimentación y nutrición) y en la morbilidad de la población, por la incidencia de enfermedades que habían experimentado un descenso notable (MIDEPLAN, 1988, pp. 46-47).**

**Sin embargo, será inadecuado hacer estimaciones sobre la prestación de servicios únicamente a partir del gasto, cuya contracción no indica necesariamente una reducción total efectiva de los recursos disponibles. En el caso de la CCSS, cuyo volumen de gasto es predominante en el sector salud, en medio de la crisis se tomaron estrictas medidas para aumentar su eficiencia interna, mediante la reducción de los costos hospitalarios y de consulta externa. La disminución real de los gastos de la CCSS, entre 1980 y 1982, fue del 50%; en el caso del Ministerio de Salud, de un 49%. En 1985, el gasto total de la CCSS era menor en un 24% que en 1979. Por otra parte, la recupera-**

ción del gasto iniciada por la CCSS en 1983 se logró aumentando considerablemente las recaudaciones: la cuota patronal subió en este año de un 6.75% a un 9.25% de los salarios (Sanguinety, p. 49); esto último revela la orientación consensual de la política en un período de contracción económica.

En las restricciones presupuestarias del sector salud es necesario hacer una distinción. El Ministerio de Salud y otras instituciones dependientes del presupuesto del Estado sufrieron fuertes reducciones. La CCSS, por su parte, debido a su financiamiento autónomo, logró consolidar su base financiera. Esto explica que los ingresos del seguro de enfermedad y maternidad aumentaran sistemáticamente desde 1983. A partir de ese año, hasta 1986, se registraron tasas anuales de crecimiento del orden de 35%, 18%, 14% y 6%, respectivamente. Debido a la política de gastos se han producido superávits; de 11,090 millones de colones recaudados en 1985, se gastaron en servicios propios 9,206 millones; en 1986, los ingresos ascendieron a 12,840 millones y los egresos a 10,955 millones. En consecuencia, la CCSS ha realizado transferencias crecientes al Ministerio de Salud (Ibíd., pp. 49 y 79). En relación con la deuda del Estado, ésta no ha sido enjugada: en 1986 ascendía a 4,100 millones (Güendell, 1988). Algunas medidas de contención del empleo contenidas en la Ley de Equilibrio Financiero, luego de protestas, se hicieron más flexibles tras la intervención de la Asamblea Legislativa (Ibíd.).

La situación actual de la CCSS debe relacionarse también con las orientaciones políticas predominantes. Durante el gobierno del Presidente Carazo, fracasó la tentativa de los médicos de

privatizar la salud, mediante la libre elección médica-hospitalaria. A partir del gobierno del Presidente Monge, la tesis prevaleciente tampoco fue favorable a una privatización indiscriminada, sino a medidas de racionalización del gasto y de la prestación de servicios (Ibíd.), conjuntamente con el traspaso de servicios a las cooperativas.

*b. Las innovaciones  
en la política de vivienda*

Durante el gobierno del Presidente Carazo se planteó la reestructuración del sector de la vivienda, de manera de dar preferencia a soluciones habitacionales para los sectores de bajos ingresos. Esto no se puso en práctica, por desacuerdos en el propio gobierno. Más aún, en medio de la crisis fiscal, se utilizaron para otros fines cuantiosos recursos destinados originalmente al sector (Valverde, 1986). Las restricciones del gasto afectaron enormemente a las soluciones de vivienda, que registraron los índices más bajos de los últimos treinta años. Así, de 1989 soluciones habitacionales realizadas por el INVU en 1978, se pasó en el año 1982 a 52 soluciones, cifra sólo comparable con la del primer año de funcionamiento del INVU; en 1983 éstas fueron 255. Todas las instituciones públicas financiadoras de vivienda sufrieron una contracción crediticia radical a partir de 1980 (Ibíd. punto 2.3).

El impacto social de esta contracción del sector es aún más claro al considerar la acumulación del déficit de viviendas. Según cifras oficiales, éste afectaba en 1983 a 270,000 familias, equivalentes al 61.7% de la población total (Ibíd., p. 97). Esto guarda estrecha relación con el perfil tradi-

cional de la política habitacional del país, su monto y su impacto redistributivo. En 1982, el subsidio total en el sector de la vivienda ascendió sólo a un 1.05% del PIB; de este porcentaje un 96.2% correspondía a créditos y un 3.8% a subsidios directos. La distribución de estos últimos era muy progresiva, mientras que el crédito era regresivo: el 10% de las familias más pobres del país estaban totalmente excluidas; además, el subsidio se concentra' a en la zona urbana (Rodríguez, 1986, pp. 76-7' ).

Desde finales de los años setenta, el déficit habitacional y el carácter regresivo de las políticas provocan una gran movilización social en frentes de lucha por la vivienda. Las reformas en esta materia introducidas en el gobierno del Presidente Oscar Arias hicieron viable un acuerdo con estos frentes y muestran la sensibilización estatal ante una demanda largamente insatisfecha. Debido al contexto fiscal y al avance, en otros planos, de políticas tendientes, según sus forjadores, a reducir los subsidios y limitar el papel del Estado, dichas medidas son profundamente innovadoras y constituyen una clara contratendencia (Vargas, p.2). Efectivamente, el problema de la vivienda llegó a percibirse como un problema nacional de alta prioridad, sujeto a "una razón política" que imponía "ofrecer resultados poco menos que espectaculares en un corto plazo" (Ibíd.).

No se trataba simplemente de aumentar los recursos destinados a vivienda, sino que se diseñó e implantó una reestructuración radical del sector. A finales de 1986 se fundó el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda, con el Banco Hipotecario

de la Vivienda (BANHVI) como institución rectora. Asimismo, se crearon dos fondos especiales: el Fondo Nacional para Vivienda (FONAVI), con el fin de generar recursos permanentes y al menor costo posible, y el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI), destinado a las familias de escasos ingresos. Este último se plantea una meta muy compleja: "...el imperativo es la constitución y funcionamiento de un eficiente sistema de subsidios para la vivienda, que sea capaz de cumplir con la meta de disolver paulatinamente el grave problema de vivienda, sin distorsionar el normal funcionamiento del mercado financiero de vivienda y con una adecuada atención de la población realmente necesitada". (Ibíd., p.3).

El financiamiento establecido por ley para el FOSUVI presentó una fuerte reasignación de los recursos públicos: parcialmente del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (el cual deberá destinar un 33% de sus recursos anuales al FOSUVI, más el 3% del Presupuesto Nacional de la República y de los presupuestos extraordinarios y donaciones). El FOSUVI no fue concebido como un fondo de emergencia o de contingencia sino que tiene carácter permanente. El bono familiar de vivienda es un crédito individual de largo plazo destinado a ampliar la capacidad de pago. Tienen derecho a él las familias con ingresos iguales o menores a cuatro veces el salario mínimo de un obrero especializado de la construcción (Ibíd., p. 2).

En la reestructuración del sector, el eje se constituye en torno a un nuevo sistema financiero nacional, rector de los recursos, encabezado por una entidad centralizadora o coordinadora de los



recursos. Por otra parte, el Estado se retrae de la actividad de construcción (Rivera y Güendell, 1988, p. 23).

De mayo de 1986 a septiembre de 1988 se construyó en el país un total de 46,462 viviendas (Ministerio de la Vivienda, 1988a). En relación con 1986, en el segundo semestre de 1987 la construcción creció, en metros cuadrados, 35.35%; en el caso de la construcción orientada a la llamada vivienda de interés social, que es menor de 70 metros cuadrados, el aumento fue de un 84% (Ministerio de la Vivienda, 1988, p. 43). A mayo de 1988, el FOSUVI había emitido 4,935 bonos familiares. (Ibíd., p. 16). De mayo de 1986 a abril de 1988, el BANHVI había financiado el 21% de un total de 26,460 operaciones de vivienda; en su caso, el ingreso medio de los beneficiarios ascendía a 12,845 colones, lo que indicaba el carácter social del programa (Ibíd. pp. 17 y 18).

### *7. La política social privada*

En contraste con el debilitamiento del movimiento sindical, a lo largo de la década, ha cobrado auge el movimiento solidarista, cuyas asociaciones se nutren de un aporte patronal, concebido como adelanto del derecho laboral correspondiente al fondo de prestaciones. Las asociaciones prestan servicios muy diversos: almacenes, becas, préstamos individuales y de vivienda. Con el solidarismo, y por medio de una política privada, los empresarios impulsan medidas tendientes a consolidar un compromiso con los trabajadores. Por sus repercusiones, éste puede asemejarse a un acuerdo salarial en cuanto a la adhesión del trabajador al sistema, fundada en una relación dentro de

la empresa. Se distingue, por lo tanto, de los acuerdos logrados sobre la base de las políticas sociales impulsadas por el Estado (Sojo, 1986, pp. 45 y 46).

### III

#### EL ESPECTRO FUTURO DE OPCIONES DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Pese a que en los últimos años se han profundizados las desigualdades sociales, el Estado ha procurado en cierta medida buscar soluciones a la crisis atendiendo también el interés de las mayorías. La dinámica de desarrollo social anterior al desencadenamiento de la crisis operó, por su parte, como un importante muro de contención de los efectos más graves de la crisis. Además es justo reconocer que la experiencia en el diseño y manejo de programas sociales permitió tomar algunas medidas eficaces para hacer frente al deterioro social (Pinto de la Piedra, p. 3).

Como futuras opciones socioeconómicas, pueden preverse tres líneas de fuerza esenciales. Si bien existen restricciones cruciales de orden económico, como el problema de la deuda externa, el signo del desarrollo futuro dependerá también en gran medida de los intentos y voluntades políticas que operen en uno u otro sentido: a) Por una parte, mediante cambios radicales, propiciar una salida conservadora de la crisis; b) el estancamiento y crisis de las soluciones que han prevalecido hasta hoy, si no se atienden y superan los aspectos vulnerables en una perspectiva de mediano y largo plazo; y c) la recuperación del desa-

rrrollo económico con equidad, si se superan estos aspectos y se logran propuestas innovadoras.

La opción conservadora deriva básicamente de un análisis de la crisis económica, que propone restablecer la capacidad de competencia internacional, apoyándose en las ventajas comparativas resultantes de la liberalización total de la economía en diversos aspectos (comercial, cambiario, financiero, tarifario). Esto, en el marco de un modelo esencialmente estático, tanto de la asignación de recursos en la estructura productiva interna como de las ventajas comparativas en el comercio internacional (Garnier y otros, 1985; Herrero y Rodríguez, 1987a). Sus consecuencias para la política social son claras: una remuneración deseable de los factores, que elimine los subsidios e impuestos al capital o al trabajo; las fuerzas políticas se perciben como posibles fuentes de distorsión de la formación de los precios.

La adopción de esta óptica conservadora tendría que ir acompañada de cambios fundamentales en el sistema político costarricense. Significaría un giro radical en la representación de los intereses sociales en el Estado y en la sociedad civil, en favor de un corporativismo empresarial. Su viabilidad está ligada a un debilitamiento sustancial de las fuerzas políticas que se han caracterizado hasta hoy por un tratamiento consensual de lo económico y lo social.

Por otra parte, la línea de fuerza que ha prevalecido hasta hoy presenta ciertos aspectos que la hacen vulnerable si no se introducen modificaciones, para constituir la base de un desarrollo económico asentado en la productividad de los recursos nacionales y con una vocación de equidad social.

## 1. Opciones económicas

En el plano económico, cabe destacar el carácter indiscriminado de la promoción de exportaciones. Ello es sintomático de la falta de criterios básicos que sirvan de fundamento a una estrategia de desarrollo socioeconómico que supere los *impasses* actuales. Entre esos criterios deberían considerarse la selección del tipo de exportaciones de acuerdo con su inserción sectorial, su articulación vertical y horizontal con otras actividades internas, y su contribución potencial a los aumentos de productividad (Garnier, 1984). En ese sentido, predomina también una experimentación excesiva, que puede acarrear altos costos sociales y económicos. La información está dispersa, existe ignorancia en grandes áreas y falta de experiencia en producción y mercadeo, todo lo cual denota problemas en la política estatal y en la capacidad empresarial. (Herrero y Salazar, 1987, p.18).

Ya se hizo referencia al carácter crecientemente regresivo de la estructura tributaria; a este rasgo ha contribuido notablemente la promoción de exportaciones no tradicionales, de elevado costo fiscal. A lo anterior se suma la ausencia de intentos que revelen una política deliberada de cambio estructural hacia un desarrollo integral; tal política debería contemplar la reactivación sostenida de la demanda interna combinada con una profundización selectiva del proceso de sustitución de importaciones y con una rehabilitación del aparato productivo para la exportación no tradicional (Garnier y otros, 1985, p. 6).

Hacen falta también medidas vigorosas para fortalecer el Mercado Común Centroamericano, aunque el énfasis exportador esté fuera del área.

No se ha planteado "un ajuste no sólo compatible con la integración, sino más bien facilitado por la generación de una interdependencia mutuamente beneficiosa". (Fuentes, 1988, p.5).

Los resultados del ajuste estructural apenas se vislumbran y el momento actual puede calificarse claramente como de transición hacia una apertura al mercado internacional. Para mejorar la productividad del país y lograr un desarrollo social con equidad, se requiere una serie de esfuerzos encaminados a enfrentar aspectos vulnerables, como los mencionados. No atenderlos, puede agravar los problemas de la balanza comercial, llevar a la quiebra de empresas y al deterioro del nivel de vida de los pequeños productores, sin que existan vías de reinserción laboral, y en general al desempleo, sin que se propicie una reorientación clara de los recursos. Una opción ajena a la equidad, consistiría en centrar las ventajas comparativas en el abaratamiento de la mano de obra.

## *2. Las opciones de política social*

En el campo de la política social los retos son enormes. Los límites de la reducción del gasto social para contribuir a la estabilidad económica son ostensibles. No se vislumbran cambios en los ingresos del Estado, en el corto plazo, a menos que se produzca un giro radical en el endeudamiento externo, o que se altere el carácter crecientemente regresivo de la estructura fiscal. La reestructuración de las instituciones de bienestar para promover un rendimiento óptimo de los servicios, es impostergable, por la imposibilidad de reducir el gasto sin alterar la prestación de los

servicios y por las dificultades políticas que acarrearían las modificaciones fiscales señaladas.

La transición en el modelo económico y la apertura del mercado traerán inevitablemente secuelas para el empleo, lo que a corto plazo se traducirá en una gran presión sobre el Estado, si existe la voluntad de proteger a los más débiles en aras de la equidad en este proceso de transición (por ejemplo, con programas de empleo de emergencia). La restricción del gasto (frente a una ampliación de los servicios por fenómenos propios del período) acarreará nuevas tensiones.

La transferencia de servicios y su creación en sociedad con entidades no estatales, pueden ser convenientes e incluso contribuir a la democratización, siempre y cuando se garanticen la buena calidad del servicio y costos acordes con la meta de equidad social. Si se dan estas transformaciones, el sector público tendría que seguir cumpliendo con una función reguladora, fiscalizadora, evaluadora y proveedora de recursos (Bustelo, p. 24).

Una tensión que seguirá presente se da entre la universalidad de la política social y los intentos de focalizarla. Si se pone el énfasis sólo en el último aspecto, se puede echar por la borda una serie de conquistas sociales logradas hasta la fecha: además, puede acarrear graves consecuencias políticas, al afectar a sectores sociales, como las capas medias, cuyo nivel de vida ha sido muy afectado y sus recursos, notablemente menguados.

Frente a una situación de restricción financiera y búsqueda de equidad es esencial dar prioridad a la producción y propiedad de los recursos (Herrero y Salazar, 1987, p. 5), teniendo como

meta la democracia económica. La experiencia cooperativista en Costa Rica (por ejemplo, en la producción de café) ha dado resultados positivos que merecen estudiarse más a fondo y complementarse. Esto exigirá sin duda una labor política muy importante, debido a ciertas reticencias de la sociedad costarricense, que se hicieron patentes, por ejemplo, en la imposibilidad de impulsar el sector de economía laboral. En ese sentido, puede significar un progreso, la venta de empresas de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), como Central Azucarera del Tempisque, S.A. (CATSA) (venta ya en proceso), Cementos del Pacífico y Fertilizantes de Centroamérica S.A. (FERTICA), en términos que puedan contribuir a democratizar la propiedad. La estrategia de transformación de la economía debe contener propuestas de esquemas asociativos eficientes, para fortalecer la democracia económica y compartir los beneficios del ajuste.

El endeudamiento externo, espada de Damocles, requiere una solución urgente para enfrentar todos estos retos: más que nunca se hace necesario utilizar los recursos nacionales en el consumo y en la inversión internos, en este país pequeño y vulnerable a los embates del comercio exterior.

## BIBLIOGRAFÍA

- Argüello, Manuel y Allan Lavel (1988): "Estado y empleo en Costa Rica 1950-1986", Seminario OIT. *El Empleo en el Estado en América Latina*, Brasilia, Junio (mimeo).
- Bustelo, Eduardo (1988): "Política social en un contexto de crisis: ¿será que se puede?" Seminario de alto nivel sobre la recuperación del progreso social en América Latina IDE/ILPES/UNICEF. Santiago, junio.
- Castillo, Carlos Manuel (1986): *La crisis internacional de la deuda: la experiencia de Costa Rica*. French-Davis y Feinberg. *Mas allá de la crisis de la deuda*. CIEPLAN-Diálogo Interamericano, Santiago.
- CENAP y otros (1988): *Lucha campesina en Costa Rica: no hay pan sin alimentos. Los pequeños agricultores por el derecho a producir*, San José.
- CEPAL (1986): *Desarrollo, transformación y equidad: la superación de la pobreza* (LC/G. 1448 (Conf. 79/4)), Santiago de Chile, diciembre.
- (1987): *Desarrollo equitativo. Algunas sugerencias para la acción* (LC/G. 628), Santiago de Chile, diciembre.
- Fuentes, Juan Alberto (1988): "¿Hacia un ajuste estructural con integración en Centroamérica?" ponencia al VIII Congreso Centroamericano de Sociología. Guatemala, octubre.
- Garnier, Leonardo (1984): "Industria, Estado y desarrollo en Costa Rica: perspectivas y propuestas". *Estudios sociales centroamericanos*, No. 37, enero-abril. San José, Costa Rica.



- Garnier, Leonardo; Edgar Furst y Eugenio, Rivera (1985): "Elecciones 86: el programa económico de los partidos políticos y elementos para una propuesta alternativa", separata *Aportes* Nos. 26-27, San José, Costa Rica, setiembre-diciembre.
- Güendell, Ludwing (1988): *Crisis y estabilización financiera en el Seguro Social de Costa Rica*, San José (mimeo).
- Herrero, Fernando y José M. Salazar (1987): "El papel del Estado ante los nuevos retos del desarrollo", Seminario internacional A-7, del Partido Liberación Nacional de Costa Rica, CEDAL y Fundación F. Ebert.
- Herrero, Fernando y Ennio Rodríguez (1987a): "La construcción del futuro a partir de la crisis", *Alternativas de desarrollo*, Cuaderno No. 1, San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN (1987): *Costa Rica: diferencias geográficas en el nivel de desarrollo social*, 1984, Documento No. 10 S.I.S., San José, Julio.
- \_\_\_\_ (1987a): *El gasto público en los sectores sociales. Aspectos metodológicos*, San José, julio.
- \_\_\_\_ (1988): *Evolución económica y social de Costa Rica en el año 1987*. San José, mayo.
- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (1988): *Memoria mayo 1987-mayo 1988*, San José.
- \_\_\_\_ (1988 a): *Datos de actualización de la Memoria mayo 1987-mayo 1988*, noviembre.
- \_\_\_\_ (1988 b): *Relaciones entre demanda, construcción de vivienda, subsistemas de apoyo*. Documento elaborado por José Montealegre Orozco.

- Moritz, Nancy (1986): *La situación de la mujer costarricense 1963-1985*. Análisis estadístico basado en los censos y encuestas de hogares, San José, MIDEPLAN, noviembre.
- Pinto de la Piedra, Matilde (1988): "El componente social del ajuste económico en América Latina". Seminario de alto nivel: *cómo recuperar el progreso social en América Latina*. Santiago, IDE, ILPES, UNICEF, junio.
- Pollack, Molly (1985): *Household behaviour and economic crisis, Costa Rica 1979-1982*. OIT-PREALC. Documentos de trabajo, Santiago.
- Rivera Urrutia, Eugenio (1982): "El FMI y Costa Rica. 1978-1982". *Política económica y crisis*. Editorial DEI. San José.
- (1987): *Mittelamerika: Die Rolle der Aussenverschuldung in einer geopolitisch umkämpften Region*. Elmar Altvater y otros. *Die Armut der Nationen. Handbuch zur Schuldenkrise, von Argentinien bis Zaire*, Rotbuch Verlag, Berlín.
- (1988): "Centroamérica y Panamá: políticas de estabilización en los años ochenta", *Problemas del desarrollo*, No. 73, México, abril-junio.
- Rivera Urrutia, Eugenio y Ana Sojo (1986): El perfil de la política económica en Centroamérica: la década de los ochenta. Rivera, Sojo y López. *Centroamérica. Política económica y crisis*. DEI, San José.
- Rivera, Roy y Ludwig Güendell (1988): Orden y política social en Costa Rica, ponencia al taller regional "Crisis y política social en Centroamérica. Tendencias y perspectivas". CSUCA y CUIC, El Salvador, octubre (mimeo).

- Rodríguez, Adrián (1986): "Estudio del efecto redistributivo del subsidio generado en los programas públicos de financiamiento y dotación de vivienda en 1982". *Documentos de trabajo* IICE No. 98, Universidad de Costa Rica, San José, diciembre.
- \_\_\_\_\_(1986a): "El gasto público en programas de seguridad social: estudio de su efecto redistributivo en 1982", *Documentos de trabajo* IICE-UCR No. 102, San José, diciembre.
- Rosenthal, Gert (1986): Comentarios a Carlos Manuel Castillo, EFrench-Davis y Feinberg, *Más allá de la crisis*, CIEPLAN, Santiago.
- Sanguinety, Jorge A. (1988): La salud y el Seguro Social en Costa Rica, borrador de Informe final del Proyecto de Asistencia Técnica Ministerio de Planificación/Banco Mundial, Préstamo 2519, Componente No. 3
- Sauma, Pablo (1986a): "Los programas estatales de alimentación y nutrición: análisis de su impacto redistributivo en 1982", *Documentos de trabajo* IICE-UCR No. 96, San José, noviembre.
- Sauma, Pablo (1986b): "Efectos redistributivos del gasto público en educación en 1982", *Documentos de trabajo* IICE-UCR No. 101, San José, diciembre.
- Secretaría de Planificación Sectorial y recursos Humanos (1987): *Plan sectorial de desarrollo del sector educación y Recursos humanos 1986-1990. Diagnóstico del sector*. Volumen II. Ministerio de Educación Pública, San José.
- Sojo, Ana (1984): "Morfología de la política estatal en Costa Rica y crisis económica", *Estudios Sociales Centroamericanos* No. 37, San José.

- (1986): *La democracia política y la democracia económica: una visión desde Costa Rica*, *Ciencias Sociales* No. 31, San José y (1987): *Cahiers VIII*, Fondation Internationale Lelio Basso pour le Droit et la Liberation des Peuples, Roma, junio.
- Tokman, Víctor y otros (1988): *Asumiendo la deuda social: qué es, cuánto es y cómo se paga*, Documentos de trabajo PREALC, No. 318, marzo.
- Trejos, Juan Diego y María Laura Elizalde (1985): "Costa Rica: la distribución del ingreso y el acceso a los programas de carácter social. Resultados de una encuesta sobre gasto social", *Documentos de trabajo IICE* No. 90, noviembre.
- (1986): *Ingreso, desigualdad y empleo. Evidencias recientes sobre las características y evolución del perfil distributivo*, *Ciencias económicas*, Vol. VI No.2, San José.
- Trejos, Juan Diego y otros (1988): *Evolución de la crisis económica en Costa Rica y su impacto sobre el nivel de pobreza*, IICE-MIDEPLAN, mayo (mimeo).
- Valverde, José Manuel (1986): *Elementos para la comprensión de la política estatal de vivienda en Costa Rica: el caso de la administración Carazo Odio*, tesis de Maestría Postgrado en Sociología, Universidad de Costa Rica.
- Vargas, Culléll, Jorge (1988): *Políticas de Administración del Fondo de Subsidios para Vivienda*, Conferencia Salón Kamakiri, septiembre (mimeo).

**HACIA LA UTOPIA:  
TENEMOS QUE SER  
MENOS DESIGUALES**

José Luis Reyna \*

Director de la Sede de FLACSO en México.  
Actualmente Secretario General del Colegio  
de México.



## *Introducción*

No es difícil describir ni analizar cómo, y por qué, nuestras sociedades latinoamericanas son tan desiguales internamente y, en muchos casos, hasta polarizadas. Infinidad de análisis globales de la región y *case studie* por país se han hecho describiendo y, en algunos casos explicando, nuestras enormes discrepancias. Es más, en este trabajo, lo haremos. Uno más de los muchos que se han hecho. No será repetitivo del todo. Incursionaremos en el campo de la utopía: ya no cómo ser más iguales sino cómo dejar de ser menos desiguales. Hay una pauta: nuestros Estados, unos débiles y otros fuertes, otros autoritarios y otros un poco menos, hasta con fachadas democráticas, paliduchas y débiles han sido incapaces de tornar menos desiguales nuestras sociedades.

La realidad nuestra, la latinoamericana, es una historia de la desigualdad. No podrían ni podrán encontrarse mejores ejemplos de cómo una sociedad —o un conjunto de ellas— puede ser tan

polarizada. Tal vez un mito. Pero a veces los mitos tienen algún contacto con la realidad. Valgan de ejemplo las 14 familias de El Salvador. O nuestras 300 familias mexicanas que, con frecuencia se dice, regulan y determinan qué hacer con lo que se tiene que hacer. Y eso, a pesar de un Estado que yo consideraría todavía fuerte, no por definición, sino porque en gran medida es todavía capaz de regular el conflicto político y social.

En fin, describir la desigualdad, como lo intentaremos en este trabajo, no será una tarea difícil. Lo que será difícil es proponer mecanismos y políticas para superarla: ¿qué alternativas tendremos para que nuestras sociedades puedan llegar a estadios de desarrollo en los cuales los más tengan un poco más y los menos, al menos, un poco menos?

Sin pesimismo: no importa lo que se haga. El decenio de los noventa será todavía uno en donde la desigualdad imperará. No obstante, será también el decenio donde tendrá que enfrentarse, sin postergaciones, con el problema.

*México y su crecimiento,  
pero sin redistribución*

Como casi todas las economías latinoamericanas, México se beneficia en gran medida de la segunda guerra mundial. El conflicto bélico de los años cuarenta, en breve, significa el mecanismo activador que si bien no "causa", si se asocia con el crecimiento económico que el país experimenta durante los años cuarenta.

México empezó a crecer. De manera espontánea, pero lo hizo. Fue un crecimiento económico, medido por las tasas del producto interno bruto,



significantes que incluso se relacionaron con tasas inflacionarias más o menos altas. De acuerdo con algunas estimaciones, el período de guerra en su conjunto tuvo una tasa inflacionaria de alrededor del 100%, lo que implicó un promedio de 20% anual.<sup>1</sup> Pero el país creció.

La economía empezó a transformarse. Siendo rural, de manera predominante, inicia su proceso hacia otra, que en los ochenta será fundamentalmente urbana.

Sin embargo, es a partir de la administración de Miguel Alemán (1946-1952) cuando se establece en México una política económica más o menos estructurada y con un objetivo más bien delimitado: la industrialización del país.

El "despegue" económico que la economía nacional había experimentado durante la primera mitad de los años cuarenta permitían suponer que la industrialización no era una meta infactible.

Como sostenía Sanford Mosk, un estudioso de esa época:

"...desde el final de la Segunda Guerra Mundial se ha expresado con renovada determinación y vigor la ambición de las economías coloniales de reorganizarse económicamente por medio de la industrialización (...) nos hallamos en las etapas iniciales de un proceso que cambiará notablemente la configuración de la economía mundial, tal como la hemos conocido. Se está escribiendo un nuevo e importante capítulo de la historia de la revolución industrial de los tiempos modernos. En nuestros días estamos presenciando el final

---

1. Timothy King. México. *Industrialization and Trade Policies Since 1940*. Londres, Oxford University Press, 1970.

del equilibrio de antes de 1914 entre las regiones industriales y las no industriales y, al mismo tiempo, la gestación de nuevas relaciones económicas básicas entre los países del mundo".<sup>2</sup>

La reorganización económica se basaba de manera fundamental en la industrialización. Incluso, ésta es concebida por Mosk como un proceso, y además como un mecanismo, que definiría nuevas relaciones económicas mundiales. En una palabra, todo país podía industrializarse; y con ello, la tendencia sería hacia la igualdad.

Como se señalaba, a partir de 1946 el esfuerzo que se hace para industrializar el país fue notable. Las ideas de Mosk tenían algún fundamento si se observa la acción del Estado mexicano durante esta época en la cual las políticas económicas, incluyendo la industrial, se orientaban hacia la expansión del mercado interno.

En pocas palabras, se trataba de una hipótesis optimista pues con el tiempo veríamos que la industrialización si bien avanzó en muchos aspectos, jamás pudo alcanzar los niveles de las economías desarrolladas. Se abrió una brecha entre los países ricos e industriales y aquéllos cuyo proceso de industrialización no fue capaz de superar los múltiples problemas de las economías atrasadas. Este fue y es el caso mexicano a pesar, y como se decía, de innegables avances que tuvieron lugar desde los cuarenta.

Las tasas de crecimiento industrial, al menos durante los años pertenecientes al decenio de los cuarenta tienden a sobrepasar en dos y hasta tres

---

2. Sanford, Mosk. "La Revolución Industrial en México". En: *Problemas Agrícolas e Industriales de México*. 1951, p.18.

puntos a las tasas de crecimiento del producto interno bruto. Hay que reconocer que existía una estrategia de desarrollo que consistía en fomentar la agricultura moderna, de exportación, para que con las divisas obtenidas se financiara nuestra industrialización interna.

Por esta razón, la inversión en infraestructura relacionada con la agricultura fue enorme (presas, caminos, etc.) y, como se esperaba, redituó de tal manera que la industrialización del país prosiguió durante la segunda mitad de los cuarenta aunque a un ritmo menor si se le compara con la primera mitad de los mismos.

En el decenio siguiente, esto es durante los años cincuenta, se consolida en cierta medida el proyecto de industrialización. El crecimiento económico del país se hace más estable, las tasas de crecimiento empiezan a ser altas y sostenidas, la inflación se controla y se reduce a un mínimo. Los salarios reales empezaron a crecer y la inversión extranjera fluye con persistencia hacia actividades altamente productivas. Eran los años conocidos como los del desarrollo estabilizador (1955-1970): nuestros años dorados, los del llamado "milagro mexicano".

Nuestro crecimiento además se asoció con un proceso de urbanización tanto de la población como de la economía. Si tomamos en cuenta a la población urbana que vivía en localidades mayores de 15 mil habitantes en 1950 la proporción es de 27.96%. Ese nivel alcanza en 1960 el 36.50%, en 1970, el 44.86%, en 1980 el 54.50% llegando en 1985 a 59.0%.<sup>3</sup>

---

3. Dolores Ponce y Antonio Alonso. *México 2010: Política Interna*, México, Fundación Barros Sierra, 1988, p. 124 (mimeo).

Si se considera cómo se urbanizó la economía, medida por la contribución sectorial en la generación del producto interno bruto nos encontramos que en 1950, el sector primario representaba cerca del 20% en tanto que el sector secundario contribuía con 26.4% y el terciario 54.4%.

En 1985, esas cifras respectivamente fueron de 9.4%, 34.9% y 55.7%.<sup>4</sup> Es decir, más del 90% de la generación del producto mexicano provenía del sector urbano de la economía para el último año mencionado.

Si uno considera el período que se inicia en 1940 hasta la actualidad es indudable que México experimentó un gran cambio estructural. Entre 1940 y 1980, antes de que se iniciara la profunda crisis por la que se atraviesa y a la que nos referiremos más adelante, la tasa de crecimiento anual medio del PIB por quinquenios fue superior al 6% y en ese lapso México llega a ser la decimo-cuarta economía mundial en términos del tamaño de su producto generado y, en ese lapso, el producto per capita creció entre 2 y 3% en promedio anual.<sup>5</sup> No obstante, nuestro patrón de crecimiento no implicó una redistribución equitativa de los beneficios que de aquél pudieron generarse.

Así, si uno atiende las tendencias relacionadas con distribución de ingreso permiten señalar que los cambios no fueron de la magnitud que hubiera sido esperable. El cuadro siguiente ilustra, en alguna medida, lo anterior.

Si tomamos en cuenta los años extremos para la elaboración de este cuadro, nos encontramos

---

4. Ibid., p.128.

5. Cf. Victor Urquidí. *Structural Constraints and Strategic Choices in Mexican Development*. México, 1988 (mimeografiado).

Cuadro 1

**MÉXICO: PORCENTAJES DE FAMILIAS  
SEGÚN RANGOS DE SALARIOS  
MÍNIMOS MENSUALES**

% de familias

| Núm. de<br>salarios<br>mínimos<br>mensuales | 1963  | 1968  | 1975  | 1977  | 1983  |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| 0 a 1                                       | 31.0  | 26.5  | 46.4  | 38.6  | 21.0  |
| 1.01 a 2                                    | 28.7  | 22.2  | 25.2  | 29.1  | 29.0  |
| 2.01 a 3                                    | 13.0  | 15.6  | 11.4  | 13.7  | 18.8  |
| 3.01 a 4                                    | 6.3   | 15.7  | 6.1   | 7.0   | 11.0  |
| 4.01 a 5                                    | 4.5   | 4.1   | 3.3   | 4.0   | 6.9   |
| 5.01 a 6                                    | 4.5   | 3.2   | 2.1   | 2.4   | 4.8   |
| más de 6                                    | 12.0  | 12.7  | 5.5   | 5.2   | 8.5   |
| TOTAL:                                      | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Ponce y Alonso, op.cit., p.130. (Datos basados en las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares en los años correspondientes).

que en 1963, el 59.7% de las familias percibían dos o menos salarios mínimos mensuales en tanto que 12.0% devengaban más de seis. En 1983, las familias "más pobres", medidas así por este indicador, se reducen a 50% del total en tanto que el segmento de familias más ricas (más de seis salarios mínimos) se contrae a 8.5%.

Lo anterior sugiere, como algunos estudios así lo han confirmado, que es en la parte intermedia de la escala social donde tuvo lugar una redistribución más o menos importante. Esto significa que uno de los cambios estructurales que trajo

consigo el crecimiento económico autosostenido de casi cuatro décadas se reflejó en una ampliación de los sectores medios del país.<sup>6</sup>

En efecto, los sectores medios, ubicados principalmente dentro del ámbito urbano, son los nuevos actores sociales del proceso de desarrollo mexicano. Puede decirse, además, que constituyen un fenómeno socioeconómico reciente. Es imposible cuantificar su importancia (peso relativo) dentro de la estructura de clases mexicanas. Pero si se considera el año 1960, nos encontramos que, de acuerdo con un estudio, estos sectores representaban el 17.1%.<sup>7</sup> Es muy probable que su expansión posterior se puede explicar con base en algunas hipótesis. La más simple de ellas es que fueron, como se anotaba, una consecuencia del crecimiento económico del país y de su urbanización. Otra, que podría sostenerse es que hubo un proceso de movilidad social ascendente y, junto con ello se dio una contracción de los segmentos sociales ubicados en la cúspide de la pirámide social.

Este conjunto de procesos, sin duda, cambian el perfil de la estratificación social del país y, si bien pudo haber sido importante este cambio, ello no implicó que la estructura social mexicana dejara, en gran medida, de estar polarizada.

---

6. Ver, entre otros, los trabajos de David Félix. *Trickling down in México and the Debate over Longer Term Growth Equity Relationship in the LDC's*. Washington University, 1975, (mimeo) y Fernando Cortés, Enrique Hernández y Rosa María Rubalcava. *Distribución Equitativa de la Pobreza en México*. El Colegio de México, 1988 (mimeo).

7. Cf. Arturo González Cosío. *Clases y Estratos Sociales en México*. En J. Kahl (comp.). *La Industrialización en América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1965

Así, en 1983 la participación porcentual en el ingreso del decil más alto de familias alcanza la cifra de 33.47%, en tanto que al decil más bajo le tocó tan sólo el 1.34%.<sup>8</sup>

Los datos anteriores muestran, sin duda alguna, el carácter tan desigual de la sociedad mexicana. La evidencia disponible señala que esta situación no ha cambiado en los últimos años sino que, por el contrario, ha tendido a agravarse debido a la profundización de la crisis que irrumpe con tanta fuerza a partir de 1982.

Una estimación prospectiva basada en los últimos datos disponibles sobre ingreso (1983) sugiere que en 1990 al decil más alto de ingreso le corresponderá aproximadamente el 36% del ingreso disponible en tanto que el decil más bajo de familias tendría el 0.68%.<sup>9</sup> De ser válida esta proyección, la crisis se asociará con un proceso creciente de concentración de ingreso, lo que hará mucho más difícil instrumentar cualquier medida que haga, en alguna medida, regresiva la tendencia que se está señalando.

### *La crisis económica de los años ochenta*

Aún cuando el crecimiento económico que el país experimentó hasta 1982 no tuvo una estrecha relación con un proyecto definido de redistribución de ingreso, es posible sostener, de manera plausible, que dicho crecimiento amplió el mercado interno.

---

8. INEGI. *Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares*. México, INEGI. (SPP), 1983.

9. Ponce y Alonso, *op.cit.*, p.129

En buena medida la ampliación de ese mercado sí tuvo una asociación significativa con el ensanchamiento que experimentaron los sectores medios, principalmente urbanos. Estos, durante los setenta empezaban a tener una forma y estilos de vida que, de haberse tomado como indicadores de desarrollo, la conclusión inevitable hubiera sido la siguiente: México se encontraba en pleno proceso de desarrollo.

La ilusión duró poco. El ascenso rápido de algunos de los segmentos sociales medios a formas de vida nuevas fue tan vertiginoso como su descenso. La crisis económica se encargó de hacer esa ilusión algo volátil. Se regresó a una realidad, aunque distinta si se le compara con la previa: la existencia de sectores medios pero empobrecidos.

La crisis mexicana de los ochenta se ha encargado de acentuar nuestra ancestral desigualdad. Ha hecho más notorias las contradicciones y las tensiones de nuestra estructura social.

Valgan algunos datos que muestran cómo la décimacuarta economía del mundo entró en un acelerado descenso en un lapso tan corto.

En 1983 respecto de 1982, el PIB se contrajo en 5.3% y el empleo formal decreció en 1.5% a pesar de la expansibilidad de la población económicamente activa debido, de manera principal, al crecimiento demográfico. La inversión fija bruta, en ese breve lapso de un año, cayó en 24.9% dentro de un marco inflacionario por arriba del 80%.

Las consecuencias se reflejaron de inmediato en el poder adquisitivo de casi todos los segmentos sociales. Los más afectados, como es la regla en toda crisis, fueron aquellos ubicados en los escalones más bajos de la pirámide social: aquellos que devegaban el salario mínimo vieron de-



crecer, entre 1982 y 1983, su poder adquisitivo en 16.8%.<sup>10</sup> En un sólo año, para reiterar, se produjo un impacto de fuertes magnitudes no sólo para aquellos que tenían el mínimo de subsistencia sino también para otros integrantes de la estructura social: los segmentos medios. Estos pasaron la factura de ese costo en las pasadas elecciones de julio de 1988. Y no sólo éstos, por supuesto: hay que ver la cuantía y, sobre todo, el significado del voto de oposición. Casi el 50%, en su conjunto, reconocido de manera oficial, se manifestó contra el sistema.

Pero, para anotar, los de abajo -con menor capacidad de expresión y de protesta que los de en medio- resistieron mucho más el impacto de nuestra modernización regresiva. Esos, "los de abajo" (evocando a Mariano Azuela), los del salario mínimo, en cuatro años sintieron las consecuencias de cómo su poder adquisitivo se redujo en 33% (1982-1986) y casi 50% si se considera, como punto de referencia, el año de 1976.

Lo anterior se complementa si se toma en cuenta la participación de los asalariados en el ingreso disponible. En 1982 fue de 40.2%, pero en 1983 su participación se reduce en más de seis puntos llegando a 34.1%, tendencia que prosigue, de manera más o menos acentuada, pero al final de cuentas descendente para llegar en 1986 a 30.6%. Como dicen Cortés, Hernández y Rubalcava: (Entre 1982 y 1986) "los asalariados perdieron casi 11% de su participación en el in-

---

10. Los datos anteriores provienen de un trabajo escrito por Fernando Cortés, Enrique Hernández y Rosa María Rubalcava, *op.cit.* Los datos en que se basan estos autores fueron elaborados por el Banco de México, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Agencia CIEMEX-Wharton.

greso —es decir casi una cuarta parte— a consecuencia de la política salarial instrumentada y de la muy escasa creación de empleos en el período...".<sup>11</sup>

La política salarial de la actual administración (1982-1988) fue una consecuencia de la política de tratar de contener el proceso inflacionario que, como avalancha, cayó sobre esa administración. Hereda una inflación de 100% y, a pesar de que en los años subsiguientes ésta tiende a reducirse, de nueva cuenta en 1986 y 1987 renace con particular vigor sobrepasando la cifra de tres dígitos: 105.7% y 159.2%, respectivamente, para los años mencionados.

La inflación, en esta ocasión, no se asoció con crecimiento del producto interno bruto, como fue el caso de los años del "boom petrolero"; por el contrario se asoció con estancamiento, impredecibilidad, especulación y deterioro social de casi todos los sectores sociales.

Habría que aclarar un punto: la crisis económica del país que, como se insinuaba, recrudece las inmemoriales discrepancias de nuestra sociedad no tiene una correlación orgánica con crisis política. A pesar de los cambios que, en particular este año de 1988, han ocurrido, cambios que han tenido mucho que ver con una participación de la sociedad, y que dan lugar a un México "nuevo" e inédito, no se cuenta con evidencia para decir que México se encuentra sumergido en una crisis política. Datos, en efecto los hay, para demostrar implacablemente nuestra crisis económica. Datos los hay también pero para demostrar un cambio, sin duda significativo, de nuestro sistema

---

11. *Ibid*, p.8.

político. No es el mismo el día de hoy incluso si se le compara con el que era hace unos meses, antes de julio de 1988. Pero son dos cosas distintas. Tal vez lo que pueda decirse es que la crisis económica en gran medida ha contribuido al cambio del sistema político e incluso de su armazón principal: el Estado. Pero no es aceptable desprender e inferir una crisis política de nuestra crisis económica.

Todavía hoy, finales de 1988, el sistema político mexicano tiende a la estabilidad y sus instituciones, aunque erosionadas por el tiempo, por una sociedad que ha crecido, que se ha vuelto más contestaria y menos "conformista", han sido capaces de regular el conflicto. Se inicia, de cualquier forma, desde el ángulo que uno quiera verla, una transición política que, en mi intuición, tendrá dos componentes principales. Por una parte, tendrá lugar dentro de marcos institucionales. No obstante, por la otra, éstos cambiarán. Su redefinición será hacia formas más democráticas y participativas que tendrán que acoger a una sociedad más plural y más urbana.

Ahora bien, es válido preguntarse por qué, en México, no ha habido un estallido social que hubiera sido esperable dada la magnitud y profundidad de su crisis económica. Además de la idea de que su sistema político todavía ha sido capaz de regular el conflicto hay otros factores —hipótesis— que tienen que ver con las escasas manifestaciones de violencia y de protesta.

Un estudio realizado en tiempos recientes demuestra que a pesar de la crisis económica, de la envergadura, de la que sufrimos y de la que no se tenía experiencia previa en el país, los mexicanos esperaron hasta las elecciones constitucionales

del 6 de julio de 1988 para expresar su protesta.<sup>12</sup> De lo anterior puede desprenderse que no obstante el deterioro económico y social de los mexicanos hay todavía un compromiso con el orden social, con las instituciones.

A lo anterior podría agregarse, con base en la información disponible, que a partir de la crisis los conflictos de huelgas disminuyen. La crisis ha funcionado más como un dique que contiene que como un activador del conflicto. Preservar el empleo es prioritario. La protesta se guarda para tiempos "mejores".

Por otra parte, y para fundamentar un poco más lo anterior, las razones siguientes también pueden considerarse: 1) los pobres han podido sobrevivir porque se han incorporado en números crecientes a la fuerza de trabajo y 2) la llamada economía informal ha funcionado como una válvula de escape ante la "cristalización" de la economía formal.<sup>13</sup> Aparentemente, la economía informal ha compensado la caída de las tasas de absorción de fuerza de trabajo en la economía formal y ha aumentado el trabajo en actividades económicas en pequeña escala tal como lo sugiere otro trabajo relacionado con el tema.<sup>14</sup>

Influye también la incorporación de la fuerza de trabajo femenino.<sup>15</sup> En el mercado lo que sig-

---

12. El estudio pertenece a Carlos Rico y la cita se ha tomado del artículo de Rafael Segovia, "Mexico's Future: Opportunities and Constraints". Discurso pronunciado en la conferencia *Overcoming Constraints on Mexican Development*. Universidad de Brown, noviembre 3-5 de 1988 (mimeo).

13. Cortés, Hernández y Rubalcava, *op.cit.*, p.24.

14. Cf. Brígida García. "Aumenta el trabajo en actividades económicas de pequeña escala". *Demos*, núm. 1, 1988.

15. Al respecto, véase Orlandina De Oliveira. *Empleo femeni-*

nifica que ya no es el hombre el único capaz de enfrentar a la crisis y sus consecuencias sino se trata más bien de una estrategia de sobrevivencia familiar; una sobrevivencia, sin embargo, que está en los límites de los mínimos de subsistencia.

En síntesis México se transformó notablemente en las últimas cuatro décadas; en todos los órdenes. No obstante su ritmo de cambio y de crecimiento se han detenido, inaugurándose una época de gran crisis, a partir de 1982, de la que no se ha salido y que, todo parece indicar, no se saldrá en el corto plazo.

*El contexto mexicano  
en el decenio de los noventa*

Será un decenio difícil. Tal vez el más difícil si se considera la época del México postrevolucionario. De todos es conocida la enorme tasa de crecimiento poblacional que experimentó el país. De una población de 25 millones en 1950, pasa a 83 en 1988 y para el año 2000 la hipótesis "programática" indica una cifra no menor de 100 millones. En 50 años, se multiplicó por cuatro y sus demandas se multiplicarán por "N".

La sociedad no sólo creció, también se urbanizó. México dejó de ser esa sociedad rural tal como fue retratada en los análisis que se hicieron en los años cincuenta y sesenta.<sup>16</sup>

---

*cias recientes*. México, El Colegio de México, 1988 (mimeo)

16. Por ejemplo, podrían consultarse los trabajos de González Cosío, op.cit., y José Iturriaga. *La Estructura Social y Cultural de México*. México, Nacional Financiera, 1951

Al considerar a la población que habita localidades de 15.000 habitantes o más, por cierto un mejor indicador que el de la definición censal que se basa en el criterio de habitantes radicados en localidades de más de 2.500 habitantes, nos encontramos que en 1950 el porcentaje urbano del país era de 27.96%. En 1980, esa cifra casi se duplica llegando a 54.50%. Para 1990 la estimación sugiere una proporción de 63.4% y para el año 2000, a sólo 12 años de distancia, llegará a 71.2%.<sup>17</sup>

La sociedad mexicana se urbanizó en su conjunto, en muchas de sus regiones, a pesar de que en este proceso sobresale la macrocefalia representada por la ciudad de México. En los ochentas, el área metropolitana de la ciudad de México concentra el 22% de la población y, en ella, se generaba el 44% del PIB.<sup>18</sup>

No sirve lo anterior para decir, de manera simplista, que México será un país cuya población será predominantemente urbana, tanto en la actualidad, como hacia finales del siglo.

Sirve para inferir y "pronosticar" que las demandas de una población urbana serán completamente distintas a las que el Estado Mexicano, su sistema político y su economía *were used to deal with*.

Así, se demandarán más empleos urbanos (más costosos de crear) para una población económicamente activa que tenderá a crecer a tasas superiores a las de la población. Esta crecerá a

---

17. Ponce y Alonso, *op.cit.*, p.124.

18. Victor Urquidi, *op.cit.*, p.7. De acuerdo a los cálculos de Ponce y Alonso para el año 2000 la población de la ciudad de México será de 26 millones (aproximadamente el 26% respecto del total).

un ritmo de alrededor del 2% en tanto que la PEA hará a una tasa cercana al 3% durante los noventa.

Se demandará más vivienda y, en general más servicios que en su conjunto impondrán una fuerte presión al Estado mexicano. Así, no es lo mismo lidiar con una sociedad de rasgos rurales y de tamaño "pequeño" que con una urbana y de gran tamaño la que, además, seguirá siendo expansiva.

La dinámica demográfica que ha adquirido el país redefinirá, sin duda, las relaciones económicas, políticas y sociales. Nuestra pirámide de edades, dado el descenso que ya ha experimentado la tasa de crecimiento poblacional, cambiará también -de hecho el cambio ya se está dando- lo que implica un "engordamiento" en su parte media. Estamos dejando de ser una sociedad de infantes y adolescentes y estamos empezando a ser una sociedad de adultos jóvenes y de adultos: gran transformación.

No serán, en consecuencia, las mismas demandas. Ya la demanda no se dirigirá, de manera predominante, al sistema educativo básico. La demanda se orientará hacia el mercado de trabajo y hacia los niveles de educación superior y medio superior. Una estimación indica que el 40% de la población total, en el año 2000, demandará educación en todos sus niveles. Pero, lo importante, es que una cuarta parte de esos 40 millones de demandantes -para el año 2000- lo hará en los niveles antes mencionados.

En medio de una crisis, como la que hoy en día experimentamos, no se le ve una salida fácil al problema de la demanda "societal", por cierto inevitable, que tendrá que enfrentarse en el próximo decenio: el decenio crucial de los noventa.

Desde otra perspectiva, y considerando el impacto poblacional en el sistema político y, tomando en cuenta, además, que se trata de una sociedad ávida de participar y de expresarse, las cifras no sólo implican un reto a ese sistema sino conllevan el germen ineluctable de una redefinición del mismo.

Así, el 61% de la población, aproximadamente (61 millones de ciudadanos) en el año 2000 tendrán derechos políticos —40% más que en 1988— que sin duda redefinirán el carácter de nuestro sistema: habrá más ciudadanía y, en consecuencia, tendrá que haber una representación popular mucho más real que *formal*. Como dicen Ponce y Alonso en su trabajo: habrá una población nacional potencialmente más activa en política que, además, se irá haciendo más vieja (más madura, diría yo).<sup>19</sup>

De nueva cuenta: entre los cuarenta y los ochenta México experimentó un gran cambio. Su economía cambió y su sociedad también lo hizo. Esta se escolarizó más. A pesar de que hay todavía fuertes carencias en este aspecto, la educación como valor, es tal vez el mejor redistribuido en el México postrevolucionario. La educación, como pivote del cambio, hizo de la sociedad mexicana una mucho más propensa a participar, a expresarse y, por qué no, a protestar. Sus cambios y sus rasgos, implícitos en la breve descripción que se ha hecho aquí, sugieren con fuerza que los noventa serán testigos de un México distinto al de cualquier México previo a este decenio.

---

19. Ponce y Alonso, *op.cit.*, p.84.



*¿Qué hacer  
con la desigualdad?*

¿Qué hacer con la desigualdad, que la sociedad ya no acepta y que el Estado, aunque fuerte —hasta ahora— no ha sabido combatirlo?

Empecemos con aspectos situaciones y circunstancias internas. El Estado Mexicano postergó la redistribución en aras del crecimiento: crecer primero redistribuir después fue el principio desde la segunda mitad de los años cuarenta. Como lo expresó González Casanova en un conocido trabajo<sup>20</sup> "el factor esperanza" penetró a la sociedad mexicana y ésta, esperó. El discurso oficial pedía un sacrificio de "corto plazo" para tener, en el mediano y en el largo plazos la compensación correspondiente al sacrificio que hasta ese momento —largo por cierto—, se había hecho. No se dio tal compensación. Sin embargo, el factor esperanza —y sus implicaciones— contribuyó a que el Estado mexicano gozara de legitimidad y de la estabilidad política que le acompañó: ambas crecieron tomadas de la mano a pesar de nuestras discrepancias, de nuestras injusticias, en una palabra, a pesar de nuestras contradicciones.

La crisis, insinuada desde los setentas y confirmada en el actual decenio, tiene dos salidas, no voluntaristas sino estructurales: crecer y redistribuir. Las políticas estatales y públicas tendrán, necesariamente, que orientarse hacia esos caminos. Si la redistribución se postergó, en aras de un México "mejor" y se aceptó —había legitimidad política —hoy nos enfrentamos a la situación

---

20. Cf. Pablo González Casanova. *La Democracia en México*. México, ERA, 1965.

de que el crecimiento es importergable para hacer, ahora sí, efectiva la redistribución. ¿Con qué fin?: ganar la legitimidad perdida.

Hasta los setentas parecía no haber una relación significativa entre redistribución de los beneficios del desarrollo y legitimidad política. Un estadístico —ese especialista versado en los números— nos hubiera dicho que la correlación entre ambos fenómenos no era significativa. Hoy, el mismo especialista —si hubiera continuado estudiando— nos indicaría que habría encontrado una correlación negativa y, por añadidura, significativa: a mayor desigualdad de la distribución de ingreso menor la legitimidad política del sistema político. Como conclusión la aceptaríamos. Para hacerla positiva, nos encontraríamos frente a frente al reto: crecer para redistribuir.

Nos encontramos ante un *impasse*. Para redistribuir —hacer efectivo, en otras palabras, el desarrollo social, usando una vieja terminología—, tenemos que desarrollarnos en lo económico.

En la vieja tesis Lipsetiana presentada en toda su grandeza a principios de los años 60: la redistribución acompaña a la democracia y ambas son consecuencias del desarrollo económico.<sup>21</sup>

No puede haber democracia sin recursos económicos. Ambos se acompañan pues son siameses.

Ahora bien para crecer y disponer de esos recursos tenemos que superar dos grandes problemas. El primero, considerando nuestra actual circunstancia latinoamericana, es superar el problema de la deuda externa. Por la irresponsabilidad —o por el acuerdo, como se quiera— de deudores y acreedores nos encontramos en un

---

21. S.M. Lipset. *Political Man*. Nueva York, Doubleday, 1960.

callejón sin salida. América Latina debe 430 mil millones de dólares. De esos, 106 mil millones le corresponden a México. Significa, en pocas palabras –servicio y deuda– el 6% del PIB de una nación que se empobrece cuando, hasta hace poco, daba la impresión de que se expandía y modernizaba.

*The debt burden*, como se dice en otros idiomas, es el principal obstáculo del crecimiento y la "causa" fundamental de nuestro estancamiento, de nuestro decrecimiento del poder adquisitivo, de nuestra inflación. La carga de la deuda se volvió inmanejable y, peor aún, en contra nuestra: no es posible el crecimiento con ese lastre estructural que nos envuelve.

El 6% del PIB sale de nuestras fronteras, visto el problema en su dimensión externa. Viéndolo desde la perspectiva "doméstica", en 1982 el 17.9% del presupuesto de egresos de la federación se canalizaba a la deuda pública (interna y externa). Cinco años después el monto ascendió a 51.8%.<sup>22</sup> Deuda externa, impagable, hay que reconocerlo, tiene una fuerte relación con estancamiento: condición necesaria para el autoritarismo y negación inevitable de la aspiración societal: vivir un poco mejor en marcos políticos democráticos.

Desde un punto de vista interno: una menor desigualdad tiene que asociarse con una mayor democratización. En México, han fracasado todos los intentos de reforma fiscal a pesar de ser éstos tenues. No habían –ni hay todavía– las condiciones democráticas para llevarlas a cabo.

---

22. Datos oficiales sintetizados en un artículo de Jorge Padua. *Los Desafíos del Sistema Escolar Formal en los Albores del Siglo XXI*. México, El Colegio de México, 1988

Pensando en los últimos tiempos: en 1972, año perteneciente a una administración cuyo proyecto político tenía tintes populistas pero con "ganas" redistributivas, se intentó instrumentar una reforma fiscal más o menos importante. No sólo no se logró, a pesar de la fuerza presidencial que encabezaba el proyecto, sino que cayó el Secretario de Hacienda para dejar las cosas como estaban: intocables.

México enfrentó -y todavía enfrenta- una asincronía<sup>23</sup> la Germani: con su crisis y sus problemas se modernizó en lo económico pero se rezagó enormemente en lo político.

Lipset, hace ya varios años, anotaba algo que parece ajustarse a nuestra situación. "Si las naciones se 'desarrollan' en una sola dimensión -la económica por ejemplo- pero resisten el cambio en las dimensiones políticas o sociales, el resultado será el tener fuertes tensiones."<sup>24</sup>

Lipset ejemplifica con el caso alemán de la pre-guerra (2a. por cierto) en el que las clases dominantes se resistieron y, por tanto, no atendieron las demandas de los nuevos grupos sociales, demandas basadas en derechos adquiridos dado el desarrollo de la economía alemana. Esas clases buscaron preservar las relaciones sociales de una sociedad más bien de corte preindustrial. Sabemos el desenlace. En México algo de lo mismo

---

23. Cf. Gino Germani. *Política y Sociedad en una Epoca de Transición*. Buenos Aires, Paidós, 1962.

24. Cf. S.M. Lipset. "Introduction". En T.H. Marshall. *Class, Citizenship and Social Development*. Nueva York, Doubleday, 1965, p.14.

nos está pasando: nuestra sociedad, en lo político, la dejaron rezagada porque la modernización económica y sus concentrados beneficios en un reducido por ciento de la población tenían que preservarse: intereses intocables.

Sin embargo, el día de hoy, la sociedad mexicana tiene ya algunas condiciones que pueden rebasar al sistema político. Si sucediera ese desbordamiento no cabe duda que el estallido social sobrevendría. Se está a tiempo: la compensación de la asincronía mexicana se da ahora en la dirección contraria. El sistema político tiene que alcanzar a su sociedad, una sociedad que bien que mal se escolarizó, se urbanizó, se pluralizó y, por ello, se está haciendo —sino es que ya se hizo— más competitiva y contestataria. En una palabra la democracia política se hace la condición necesaria y suficiente para redistribuir, para aminorar nuestra ancestral desigualdad. No hay otro camino. Si desde un Estado democrático se dictan las políticas para nivelar la riqueza —o la pobreza— serán entonces las políticas legítimas ante las que ninguna clase económicamente dominante tendrá la capacidad de cuestionar.

No se hará de la noche a la mañana. Será un proceso gradual, de años: pero hay que empezar.

Finalizo con una reflexión de Cosío Villegas:

"...el éxito de un cambio social depende no de la buena intención de producirlo ni tampoco de su bondad intrínseca, sino de crearle condiciones propicias a su entendimiento, a su aprobación y ejecución. Hacerlo supone, desde luego, un gran talento político, capaz de crear esas condiciones, y la necesaria perspicacia para

anticipar la forma mejor de que la *sociedad lo entienda y apruebe*".<sup>25</sup>

Ese es nuestro reto, el reto mayor de nuestra historia. El reto del próximo decenio.

---

25. Cf. Daniel Cosío Villegas. *El Sistema Político Mexicano*. México, Joaquín Mortiz, 1972, p.105. (El subrayado es de l autor).

**PARTICIPACION  
Y CONCERTACION  
EN LAS POLITICAS SOCIALES**

**Carlos Franco\***

\* Investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP). Lima, Perú. Este artículo fue publicado en la Revista de la CEPAL No. 37.





Dentro de las concepciones más globales del desarrollo en América Latina, resulta curioso observar los cambiantes enfoques acerca de las necesidades básicas y las políticas sociales. En efecto, cada nueva visión del desarrollo de la región va acompañada de una alteración de las relaciones entre economía y necesidades básicas, así como de un cambio en las jerarquías de las políticas económicas y las políticas sociales.

## I

### VISIONES DEL DESARROLLO Y POLÍTICAS SOCIALES

Hasta finales de los años cincuenta, una concepción básicamente económica del proceso de industrialización o modernización de nuestros países, afirmaba explícita o implícitamente que la satisfacción de las necesidades básicas de la población era una suerte de subproducto natural del

crecimiento económico y que, por ello, las políticas sociales estaban subordinadas a las políticas productivas.

En los años sesenta y comienzos de los años setenta, en cambio, las visiones normativas del desarrollo modifican, al menos en el plano de la teoría, las relaciones entre crecimiento económico y necesidades básicas, en favor de una equivalencia de su respectiva importancia y de la complementariedad de las políticas orientadas a su manejo. El sentido de esta modificación, sin embargo, no se agota en la igualación, más declarativa que real, de las jerarquías del desarrollo económico y del desarrollo social, sino que inicia un proceso de autonomización de los problemas y las políticas sociales en la percepción del desarrollo. En otros términos, sea por la experiencia de esos años, sea por la renovación intelectual de los enfoques del desarrollo, se comenzó a entender que los problemas sociales no son subproductos naturales de los problemas económicos, sino que tienen una entidad propia, multicondicionada por procesos económicos y extraeconómicos, vale decir, políticos, culturales, psicosociales e históricos. Precisamente por ello, las políticas sociales, sin dejar de vincularse con las políticas económicas, comienzan a ser reconocidas en su autonomía y especificidad.

En los años ochenta se produce una brusca mutación del enfoque del desarrollo y de las relaciones entre los problemas y las políticas económicas y sociales. Una visión pesimista del presente y el futuro inmediato de la región, que se dice realista y cree nutrirse de la "objetiva" percepción de los efectos de la crisis, así como de los fracasos de las políticas expansivas y redistri-

bucionistas de algunos de nuestros Estados nacionales, hace del término "ajuste" la ambigua cobertura de la recesión económica o de un crecimiento "sano". Ambas expresiones, diferentes en ciertas políticas de corto plazo, reflejan la convicción de la "inevitabilidad" de la reducción del producto o de la "necesidad" de tasas más o menos mediocres de crecimiento económico. En este contexto, la renuncia a ciertos tipos (o a todos los tipos, según los casos) de crecimiento económico, se acompaña de un redimensionamiento de la importancia atribuida a los problemas y políticas sociales y a una reconsideración de sus relaciones con los problemas y políticas económicas.

En efecto, desde hace algunos años se afirma que ciertas metas sociales significativas pueden alcanzarse a pesar o en contra de la recesión económica o del penoso crecimiento del producto regional. Se trata de un punto de vista opuesto al de los decenios anteriores. Si en el enfoque de los años sesenta las metas sociales se derivaban secundariamente de las metas económicas y si en el de los setenta ambas eran complementarias, ahora, en los años ochenta, las metas sociales (por lo menos, algunas de las más significativas) se han desvinculado relativamente de las metas económicas globales; tal como las políticas sociales que las hacen posibles, han adquirido una autonomía casi plena en el campo de la teoría.

No es nuestro propósito abordar ahora los supuestos valorativos de esta concepción, la naturaleza de su diagnóstico, la coherencia de su visión acerca de las relaciones entre políticas económicas y sociales. Menos aún, formular juicios de valor sobre su significado político. Nos importa más reflexionar acerca de los modos mediante

los cuales este enfoque cree hacer posibles ciertas metas sociales en un marco de depresión productiva.

*La voluntad política  
de los gobiernos*

Según este punto de vista, el logro de ciertas metas sociales en un contexto de depresión productiva precisa lo que se denomina "la voluntad política de los gobiernos de la región". Pareciera que con ello se alude a las relaciones entre los gobiernos y los grupos sociales en condición de pobreza crítica. En primer lugar, a los contenidos de discursos, planes, políticas, programas, instrumentos, montos y uso de recursos, definidos o definibles por los gobiernos, en relación con los grupos sociales desprotegidos de la sociedad, así juzgados, en su pertenencia técnica o en su adecuación política, por los grupos o instituciones nacionales e internacionales propugnadores del desarrollo social. En segundo lugar, el concepto parece referirse a una cierta calidad de la relación político-institucional de los Estados con respecto a dichos grupos sociales, basada en lo que se llama una opción preferencial por los más pobres. Por cierto, ambos planes, el de los contenidos de los planes públicos y el de las relaciones político-institucionales, son percibidos como complementarios y, por tanto, como expresiones fuertes de la "voluntad política de los gobiernos". En este sentido, entonces, "voluntad política de los gobiernos" y "opción preferencial por los más pobres" son conceptos equivalentes o, en su defecto, asociados por un vínculo en virtud del cual el

segundo especifica el significado del primero al señalar su referente social.

Ahora bien, el término "preferencial" tiene un innegable sentido comparativo; con él se implica que, ante las demandas alternativas de los recursos públicos y de los usos del poder por diferentes grupos o clases sociales, el Estado elige destinarlos mayoritariamente a satisfacer las necesidades de los grupos sociales más pobres. Como es obvio, ello no puede realizarse sino por la vía de una relación político-social privilegiada que relativiza o coloca en segundo plano las relaciones del Estado con otros grupos o clases sociales o con las instituciones que los representan. Como es lógico, el tamaño de la diferencia en la atención del Estado a los diferentes intereses sociales dependerá, si todas las restantes condiciones se mantienen constantes, del monto de los recursos que disponga. Si ellos son abundantes, entonces el Estado puede hacer compatible la opción preferencial por los más pobres o la relación privilegiada con ellos con una atención menor, aunque significativa, a los grupos sociales más acomodados. En cambio, si los recursos son escasos, entonces es más probable que la atención del Estado a los grupos más pobres reduzca significativamente los recursos y las relaciones que mantiene con los grupos sociales instalados.

### *Políticas participativas*

En el Perú, como en otros países de la región, la expresión de la voluntad política del Estado para colocar los intereses de los grupos sociales pobres o marginales en un *status* preferencial se encarnó, en las décadas pasadas, en las denomi-

nadas políticas o estrategias participativas. Por tales se entendió, más allá de las diferencias o especificidades nacionales, acciones políticas orientadas a promover la organización y movilización de los grupos sociales desprotegidos; destinar recursos económicos y políticos a la satisfacción de sus necesidades elementales; abrir mecanismos de participación de tales grupos en los puntos terminales de la estructura local del Estado; organizar programas comunitarios de administración conjunta en los campos de la salud, la educación, la vivienda y el empleo; o, como en el caso peruano, reformar en sentido equitativo el sistema de propiedad en la agricultura y la industria.

No nos importa ahora evaluar los éxitos, problemas y fracasos que acompañaron las pasadas experiencias de participación popular. Es de interés recordar que tales políticas participativas fueron anteceditas o acompañadas en su inicio por ciclos económicos expansivos de los mercados internos y por un creciente monto de recursos externos provenientes de la economía internacional. Cabe recordar también que la extinción progresiva o la liquidación abrupta de tales políticas fueron anteceditas o acompañadas por el inicio de ciclos recesivos de las economías nacionales y por la crisis de la economía internacional.

Aquí conviene destacar que los ciclos económicos expansivos y la afluencia de recursos externos influyeron de dos modos específicos, entre otros, en las políticas participativas: en primer lugar, incrementando los recursos disponibles de los Estados reformistas para la atención de los grupos desvalidos; en segundo lugar, minimizando o tornando manejables las oposiciones o las reser-

vas expresadas ante dichas políticas por los grupos industriales, financieros, comerciales, profesionales y, en ciertos casos, sindicales. En este sentido, el ciclo económico favorable permitió la coexistencia, al menos en el Perú, de dominantes políticas participativas del Estado con una atención menor, aunque significativa, de las llamadas organizaciones intermedias, integradas a las estructuras nacionales de poder.

Ahora bien, y sobre todo en el caso peruano, las formulaciones más fuertes del enfoque participativo de fines de los años sesenta e inicios de los setenta, hicieron referencia explícita o extendieron su cobertura básicamente a la relación de dos sujetos sociopolíticos: el Estado y las organizaciones de los grupos marginales campesinos e informales urbanos especialmente, así como el movimiento sindical. En este sentido, la expresión participación popular significaba una relación preferencial entre ambos sujetos sociopolíticos que dominaba o subordinaba, al menos en el plano teórico, las relaciones del Estado con las sociedades empresariales, los colegios profesionales y los partidos políticos. Más aún, según las teorías en uso, los Estados con orientación participativa debían establecer una vinculación directa, o con el mínimo grado de intermediación posible, con las llamadas organizaciones sociales de base; para ello era preciso orillar, marginar o circunvalar las instituciones "intermedias", cuyos intereses eran juzgados externos, competidores o contrapuestos a los intereses de los grupos sociales de más bajos ingresos.

En la práctica, los intereses de organizaciones institucionales integradas a la economía moderna y a la estructura del poder fueron atendidos y

satisfechos relativamente, pero el discurso participativo intentó marginarlos o devaluarlos en favor de la señalada relación preferencial del Estado con las organizaciones sociales de base. Las consecuencias políticas de este enfoque se relacionaron con la renuencia o el rechazo de los grupos y organizaciones instalados en el sistema económico y político a considerar como legítimos los intereses de los grupos más pobres o a aceptar compartir la atención, los recursos y el poder del Estado. De este modo, las hipótesis participativas acerca de los comportamientos de las organizaciones intermedias integradas al sistema concluyeron por hacerse realidad, actuando como una suerte de profecía autocumplida. En otros términos, las organizaciones industriales, comerciales, financieras, profesionales y hasta sindicales más fuertes oscilaron políticamente entre el recelo y el rechazo de las políticas participativas y concluyeron defendiendo enérgicamente sus propios intereses cuando el cierre del ciclo económico favorable restó a los gobiernos los recursos económicos necesarios para manejar los conflictos sociales.

## II

### ACERCA DE LA CONCERTACIÓN

Del examen de estas experiencias, muchos quedaron con la impresión de la necesidad de una revisión crítica y de una superación teórica de los enfoques participativos. Se comenzó por cuestionar la limitación del enfoque participativo a la sola relación entre el Estado y las organizaciones



sociales de base, señalándose la necesidad de ampliar la cobertura a la presencia, intereses y relaciones del Estado con el conjunto de grupos sociales y organizaciones representativas de la sociedad. En segundo lugar, se afirmó que los recursos públicos destinados al logro de metas sociales, así como las mismas políticas sociales, debían justificarse o racionalizarse por la orientación de las políticas económicas de corto plazo. Finalmente, se sostuvo la inviabilidad en el mediano plazo de las relaciones Estado-grupos de bajos ingresos que no estén protegidas por una red de relaciones políticas entre el Estado y las organizaciones integradas a la economía moderna y a la estructura del poder y por un compromiso progresivo de estas últimas con la satisfacción de las necesidades básicas de la población. De este modo, la temática de la participación popular fue retirándose a un segundo plano en el debate intelectual y político, para dar paso a una nueva temática que, desde fines de los años setenta ocupa crecientemente la atención de científicos sociales, políticos y funcionarios de la región. Nos referimos a la concertación.

Si observamos las escasas experiencias nacionales de concertación desde la producida en Venezuela hasta la más reciente en Uruguay, y si extendemos ese examen a la experiencia española, rápidamente concluiremos que sus contenidos se refirieron a la creación de condiciones políticas para el pasaje de sistemas autoritarios a sistemas democráticos. Lo que se acordó básicamente en aquellas experiencias fueron las relaciones entre gobiernos civiles y fuerzas armadas, las garantías constitucionales e institucionales para el desarrollo del régimen parlamentario y de partidos, y

ciertas reformas mínimas en la estructura del Estado y sus relaciones con la sociedad civil. El pacto social español, pero no sólo éste, definió asimismo el marco de las relaciones entre el Estado y las organizaciones empresariales y sindicales, así como los acuerdos básicos del manejo de precios y salarios.

Si pasamos a observar los proyectos de concertación en los países de la región, rápidamente percibiremos que sus contenidos más importantes se refieren a las políticas económicas de corto plazo, a la regulación de precios y salarios y a la creación de marcos institucionales y de mecanismos para el procesamiento de las relaciones entre el Estado, los empresarios y el movimiento sindical. En ciertos casos, los proyectos incluyen planes económicos de mediano plazo, reformas constitucionales o la introducción de nuevos instrumentos institucionales. Lo que quiero decir, en consecuencia, es que en ninguno de los casos que conozco, los contenidos de dichas experiencias y proyectos se centraron en la definición de políticas sociales o de metas nacionales relacionadas con la cobertura nutricional, el descenso de la mortalidad infantil, la atención primaria de salud, programas de alfabetización, de vivienda o de servicios básicos en general. En otros términos, los intereses de los grupos sociales más pobres no fueron ni son tomados en cuenta, al menos de manera preponderante, en las experiencias y proyectos de concertación conocidos.

Ahora bien, si nuestra mirada se extiende a los trabajos de los economistas de la región, rápidamente advertimos la escasez de estudios o propuestas vinculadas sea con una economía de las necesidades básicas, sea con una economía de la

concertación. Más aún, en la creciente bibliografía sobre la concertación producida por nuestros científicos sociales en la última década, son sumamente reducidos los análisis o estudios específicos sobre los vínculos entre concertación política y necesidades básicas, o entre los agentes reales de la concertación y las políticas sociales.

A mi juicio, ésto no es casual, por dos razones. En primer lugar, porque los sujetos sociales o políticos que proponen o son convocados por la concertación son generalmente el Estado, los partidos, las sociedades empresariales y el movimiento sindical; ésto es, las organizaciones cuyo poder, intereses y recursos les permiten actuar directamente y por sí mismas en los escenarios políticos de la región. En segundo lugar, porque en un contexto de recesión económica, de penuria productiva y escasez de recursos, la disputa política por el magro excedente económico o para evitar los costos de la crisis se resuelve a favor de los agentes o intereses más poderosos o más sólidamente instalados en el tejido institucional.

La evolución real de la concertación nos dice, por lo tanto, que su enfoque y su práctica son acreedores a la crítica que en la década pasada se formuló al enfoque y la política participativos, aunque ciertamente en un sentido distinto. Si los enfoques participativos devaluaban las relaciones del Estado con las organizaciones intermedias o integradas en las estructuras económicas y políticas modernas en favor de una relación preferencial con las organizaciones populares de más bajos ingresos, los enfoques concertadores marginan o devalúan las relaciones del Estado con éstas en favor de una relación exclusiva o excluyente con aquéllas.

El análisis de la situación descrita nos está diciendo, asimismo, que las políticas de ajuste o de recesión económica actúan en los siguientes sentidos:

a. Erosionando las bases populares de apoyo a los gobiernos de la región o fracturando los pactos sociales implícitos en que se sustenta su autoridad democrática y el ejercicio relativamente autónomo de su poder.

b. Reduciendo los grados de libertad de los gobiernos para operar o manejar los conflictos de interés o para imponer un límite a los crecientes procesos de anomia o al desarrollo de la violencia social y política.

c. Reforzando la desigualdad de los poderes político-representativos de los distintos grupos sociales que compiten por los recursos públicos y las decisiones del Estado.

d. Promoviendo la desorganización institucional y política de los grupos sociales con menor poder relativo dentro de la sociedad y reduciendo su capacidad representativa para acceder y expresarse con autonomía ante el Estado o para presionar o condicionar en su favor las decisiones públicas.

e. Eliminando el excedente económico o sea la base material que permitió a los Estados en los años sesenta y comienzos de los setenta orientar su acción hacia la atención de las necesidades básicas de los grupos sociales más pobres a través de políticas participativas.

f. Fortaleciendo las tendencias privatistas, corporativas y sectoriales de las organizaciones intermedias e impidiéndoles integrar o aceptar

las demandas o necesidades de los grupos sociales más pobres.

g. Obstaculizando severamente las posibilidades de acuerdos consensuales sobre políticas sociales entre el Estado, las organizaciones representativas de los intereses integrados directamente en el régimen político y los grupos sociales más pobres. En otros términos, impidiendo al Estado combinar en un movimiento simultáneo las políticas participativas y las políticas concentradoras en favor del desarrollo social.

### III

#### RETORNANDO AL ENFOQUE DE LOS AÑOS OCHENTA

Lo que hemos comprobado como una tendencia general en buena parte de los países de la región nos permite volver a uno de los temas iniciales de nuestra intervención, ésto es, a las posibilidades de relanzar políticas y metas sociales *significativas* en economías en recesión y en ajuste.

Las tendencias actuales fundamentan nuestro escepticismo frente a este enfoque. Incluso en medio de la crisis y de las políticas de ajuste, no negamos que sea éticamente plausible proponerse el logro de metas sociales y que eventualmente sea posible reducir, en ciertos campos, la velocidad e intensidad del deterioro de las condiciones de vida de las mayorías pobres de nuestros países. Esto ciertamente, no está en discusión al menos para nosotros. Resulta evidente, sin embargo, que la discusión del enfoque que comentamos tiene sentido cuando las políticas sociales

pueden ser relanzadas de un modo sustantivo, alcanzándose metas sociales significativas, es decir, de impacto y cobertura reconocibles. El examen atento de las tendencias en curso nos indica más bien lo contrario. Ellas nos señalan la incompatibilidad de un desarrollo social sustantivo con el estancamiento o el decrecimiento del producto y presionan por una reconsideración más cuidadosa, en el plano teórico de las relaciones entre políticas económicas y sociales. La lectura de la evolución de la región y de las concepciones sobre su desarrollo nos enseña que tan cuestionable es el enfoque de los años cincuenta, que hace del desarrollo social un subproducto natural del crecimiento económico, como lo es el de los años ochenta, cuando el desarrollo social parece independizarse del crecimiento productivo, o cuando lo plantea como compensación moral o racionalización política de la aceptación resignada del rol conferido a nuestras economías nacionales en el actual orden económico mundial, o del contenido de las políticas recesivas o de ajuste.

Nada de lo señalado hasta aquí resta importancia a los esfuerzos por amenguar los impactos de la crisis en los grupos sociales más pobres o las iniciativas creadoras para el logro de una u otra meta mínima en relación con las necesidades básicas de la población. La crítica del enfoque, en su sentido estricto, tampoco desconoce la necesidad de introducir criterios socialmente selectivos en la formulación y ejecución de los "ajustes" económicos en favor de la población más pobre. En este sentido, cuando el enfoque que comentamos se disocia de sus propósitos o afirmaciones más ambiciosos, puede constituirse en una fuente de iniciativas para hacer uso en favor de los po-

bres de recursos potenciales de la sociedad, para incorporar las experiencias de las organizaciones de base en el diseño y ejecución de programas sociales o para innovar en la organización institucional del Estado o en las metodologías participativas de promoción humana.

#### IV

### REFORMULAR LAS POLÍTICAS SOCIALES

Se vuelve imprescindible renovar los contenidos de las políticas sociales en aquellos países en los cuales la crisis se ha mostrado menos severa o en los que la voluntad política de los gobiernos se mantiene a pesar de las limitaciones económicas. Con ello queremos referirnos, en primer lugar, a la necesidad de que estos contenidos no se definan exclusivamente por una combinación de necesidades básicas insatisfechas (escogidas estadísticamente por nivel social, ámbito geográfico o grupos de edad), objetivos o metas cuantitativas (definidos en función exclusiva de los montos presupuestarios disponibles), y programas o instrumentos de acción (definidos exclusivamente por los cuadros técnico-profesionales o el personal disponibles en la administración pública).

Un diagnóstico de la situación que considere el grado específico de organización de la población por atender, sus prácticas sociales y grado de movilización, así como sus recursos potenciales o reales, no permite fundar adecuadamente ni la estrategia utilizada en la ejecución de las políti-

cas sociales, ni la dimensión de las metas que se pueden alcanzar.

Un efecto parecido origina el no tener en cuenta las orientaciones, recursos, organización o poder de todos los actores sociales, y de las instituciones externas a los grupos sociales más pobres, pero implicados directa o indirectamente por las metas trazadas por las políticas sociales y los recursos públicos o privados movilizables o movilizables. Un diagnóstico que no exprese dinámicamente el cuadro de interacciones sociales y políticas no permite definir con precisión ni las metas, ni los recursos, ni la estrategia, ni los programas en que se expresan las políticas públicas.

De idéntico modo, como efecto de la experiencia acumulada en la región en las tres últimas décadas, resulta necesario ampliar la cobertura de lo que convencionalmente denominamos políticas sociales. La experiencia parece mostrar que ninguna política social puede lograr sus objetivos si no integra, con el mayor grado de precisión posible, las estrategias y mecanismos de participación popular de los grupos sociales objetivos: la concertación con los agentes o actores sociales y políticos instalados en la trama pública del poder; la descentralización del Estado y la innovación técnico-administrativa; la priorización, no sólo social, sino espacial, de las acciones por desarrollar. Las políticas de participación, concertación, descentralización y priorización espacial no son distintas de las políticas sociales y no son, por ello, responsabilidad de otros sectores o ministerios públicos. Son componentes esenciales de las políticas sociales redefinidas y sus enfoques, instrumentos y prácticas son medios indispensables para el logro de las metas trazadas.



Resulta claro igualmente que las llamadas políticas sociales no pueden definirse paralela o sectorialmente a través de ministerios incomunicados institucionalmente o relacionados de modo inestable por los conocidos y fracasados mecanismos de coordinación interministerial. En una situación de escasez de recursos que exige aprovecharlos al máximo, se torna más necesario que nunca unificar las orientaciones de la política social de los Estados y definir metas comunes para los gastos administrativos por los sectores públicos. En realidad, la política social de un gobierno es, o debería ser, una y la misma, aunque su ejecución administrativa quede librada a diferentes organismos. Para ello, según mi opinión, no sólo es preciso plantearse la alternativa institucional de una integración de los ministerios "sociales" bajo autoridad única, sino concertar la misma formulación del presupuesto social único, de modo de articular o integrar los programas sociales asociando su ejecución en el tiempo, unificando la orientación del gasto y potenciando o maximizando eficazmente su uso.

Acaso el desafío mayor que enfrente el diseño de políticas sociales en la región sea la redefinición de sus relaciones con la política económica. Si tradicionalmente ambas políticas se disociaron fue porque el crecimiento del producto y la satisfacción de las necesidades básicas fueron asumidos como realidades distintas. De allí surgió esa división del trabajo estatal según la cual el primero era responsabilidad de los ministerios de economía y de la producción y la segunda de los ministerios sociales. A su vez, de esa división del trabajo se derivó la división de roles por la cual las políticas sociales asumieron las funciones de

compensar, complementar o suplir los desvíos, los vacíos o los errores de la política económica.

De ahí que si el estilo de crecimiento del producto se asocia a la satisfacción de las necesidades básicas, entonces la política económica deviene el mejor instrumento de la política social o su mejor encarnación operativa. En otros términos, quiero decir que una progresiva transformación del perfil de las necesidades sociales por satisfacer, de la composición de la oferta productiva, de los patrones de financiamiento, inversión, empleo, distribución y de consumo constituye, en rigor, el mejor instrumento de las políticas sociales. Si tal ocurriera, se unificaría el patrón de criterios que escinden en el presente las políticas económicas y las políticas sociales.

Frente a la alternativa de insistir en el valor compensatorio de las políticas sociales, alternativa basada sea en la continuidad del patrón estructural del aparato productivo y del estilo de crecimiento, sea en la continuidad inevitable de la dependencia financiera y tecnológica, pienso que existe otra alternativa planteada aguda y masivamente por la propia naturaleza de la crisis que nuestros países atraviesan. No se me ocultan los problemas implicados en el progresivo cambio de la estructura productiva y del estilo de crecimiento ni en una reconfiguración de las alianzas sociales y políticas al interior de cada Estado nacional. Pero acaso los fracasos pasados y los que prevemos en los próximos años, así como el inmenso daño humano asociado con la alternativa que cuestionamos, nos estén indicando que es plausible plantearnos, al menos como hipótesis, la búsqueda de opciones alternativas.

Estamos convencidos que una definición ampliada de lo que significan las políticas sociales y

una redefinición de su vínculo con las políticas económicas están en condiciones de multiplicar los recursos económicos, políticos y sociales disponibles; organizar en escala mayor la red de intereses y alianzas político-sociales en que se apoyan las políticas sociales para lograr continuidad en el tiempo y eficacia en la acción; comprometer una más activa participación de la población concernida y asegurar una cobertura política que abrigue las experiencias en curso. En suma, estimular el desarrollo de la conciencia y la acción públicas concertadas en favor de la población más pobre de la región.

De no mediar cambios progresivos, pero reales, en el orden económico internacional, en las alianzas político-sociales de los Estados, en el contenido de las políticas de corto y largo plazo y en los recursos que aseguren un crecimiento económico reestructurador, sostenido y selectivo de los aparatos productivos de nuestros países, será sumamente difícil hacer frente, en el área social, a los dramáticos desafíos planteados a los Estados de la región.



## INDICE

### EL DESARROLLO SOCIAL EN LOS AÑOS NOVENTA: PRINCIPALES OPCIONES

Adolfo Gurrieri 9

### DESARROLLO, CRISIS Y EQUIDAD EN AMERICA LATINA

Oscar Altimir 63

### EQUIDAD, TRANSFORMACION SOCIAL Y DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA

Enzo Faletto 125

### LOS DILEMAS DE LA EQUIDAD SOCIAL EN LA ARGENTINA FENINSECULAR

Jorge Graciarena 153

### COLOMBIA: SU DESARROLLO SOCIAL Y OPCIONES PARA LOS AÑOS NOVENTA

Antonio J. Urdinola 197

### UNA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO SOCIAL EN BRASIL

Sonia Miriam Draibe 215

**SUBDESARROLLO SIN EQUIDAD  
Y SIN DESARROLLO.  
LA EXPERIENCIA DE GUATEMALA**

**Edelberto Torres-Rivas** 257

**LAS POLITICAS SOCIALES EN COSTA RICA**

**Ana Sojo** 287

**HACIA LA UTOPIA: TENEMOS  
QUE SER MENOS DESIGUALES**

**José Luis Reyna** 329

**PARTICIPACION Y CONCERTACION  
EN LAS POLITICAS SOCIALES**

**Carlos Franco** 355



**Impreso en  
Litografía Cosmos S.A.  
en el mes de julio de 1990  
Páginas interiores en papel offset 75  
Portada en cartulina calibre 12  
San José, Costa Rica.**