

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.812
19 de octubre de 1989

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

RECURSOS HUMANOS, POBREZA Y LAS ESTRATEGIAS
DE DESARROLLO */

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

89-10-1619

INTRODUCCION */

Durante los últimos años han aparecido en el ámbito de las Naciones Unidas una serie de documentos en los que se coloca un énfasis especial en los conceptos de desarrollo humano, desarrollo de los recursos humanos y superación de la pobreza. Dichos conceptos son parte del acervo de ideas de las Naciones Unidas desde hace tiempo, pero no cabe duda que ahora han cobrado una importancia especial, quizás debido a la generalizada preocupación por los denominados "efectos sociales" de la crisis. Por este motivo, jugarán un papel importante en las deliberaciones de la Reunión Especial de la Asamblea General y la próxima Estrategia Internacional de Desarrollo, previstas ambas para 1990.

El objeto principal de esta nota es describir qué se entiende en dichos documentos por superación de la pobreza y desarrollo de los recursos humanos, y mostrar que a ellos se les atribuyen distintos significados que conviene poner de manifiesto. Rastreado el trasfondo de tales significados se llega a la conclusión que su diversidad puede ordenarse por la respuesta que en ellos se da a una cuestión decisiva. ¿Serán capaces los programas de ajuste estructural de dar solución a los problemas de empleo y pobreza de los países en desarrollo? Las respuestas a ese interrogante sirven de eje estructurador a todos el planteamiento y, por supuesto, dan sus diversos significados a los planteamientos de desarrollo de los recursos humanos y superación de la pobreza.

Esta nota se divide en tres partes; en las dos primeras se examinan algunas propuestas sobre superación de la pobreza y desarrollo de los recursos humanos, mientras en la tercera se presentan algunas reflexiones personales sobre la relación entre los programas de ajuste estructural y las estrategias de desarrollo social más adecuadas para los países de América Latina.

*/ Este artículo es la versión escrita de una exposición realizada por el autor durante una reunión en la Organización Panamericana de la Salud (Washington, D.C. Septiembre de 1989).

I. PROPUESTAS DE SUPERACION DE LA POBREZA

1. La protección de los pobres durante el ajuste estructural 1/

De todas las propuestas comentadas en esta nota, ésta es la que abarca un ámbito menor de problemas y propone medidas menos profundas para enfrentarlos. Tiene dos rasgos característicos. Primero, es complementaria y subordinada a los programas de ajuste estructural, ya que su supuesto básico es que dichos programas constituyen el núcleo de la estrategia global y de su éxito depende el desarrollo social futuro; su objetivo es proteger a los que transitoriamente no pueden incorporarse o son excluidos del proceso de crecimiento económico impulsado por los mismos. Segundo, se limita a lo que pueda hacerse mediante el gasto público social cuyo monto, se admite, resulta muy difícil de aumentar en medio de la actual restricción fiscal.2/

Lo principal de esta propuesta se concreta en dos conjuntos complementarios de medidas:

a) Reasignar el gasto social para aumentar la eficiencia del mismo. Para ello se debiera ante todo focalizar o concentrar los recursos en aquellos que más lo necesitan, sean ciertos estratos de ingresos, zonas geográficas, grupos de edad o sexo, etc., o privilegiando además ciertas actividades de los servicios sociales, que se consideran más necesarias para ellos, tales como la medicina preventiva, la educación básica, las viviendas populares, etc. Los recursos públicos sociales deben concentrarse en los "más pobres", los "menos pobres" debieran pagar por los servicios que demanden, sean éstos públicos o privados.

La focalización del gasto social se presenta como una respuesta a la pretensión de universalizar los servicios sociales; ésta última tendría, entre otros, dos defectos decisivos: sería imposible de realizar debido a los cuantiosos recursos que exigiría y, a la vez, sería injusta porque favorecería por igual a personas que tienen necesidades y recursos muy diferentes.

Además de la focalización, que aumentaría la eficiencia social del gasto público, debieran aplicarse medidas tendientes a mejorar la eficiencia técnica a fin de incrementar la cantidad y calidad de los servicios por unidad de costo.

b) La reasignación del gasto con el objeto de maximizar la eficiencia social y técnica del mismo debiera ser complementada con programas especiales orientados sobre todo a mejorar los niveles de alimentación y nutrición de grupos especialmente vulnerables y a brindar empleos de emergencia.

Esta primera propuesta para superar la pobreza, que combina los programas de ajuste estructural con la eficiencia en el uso de los recursos públicos sociales y la realización de algunos programas masivos para atacar algunos problemas específicos, ha sido criticada desde distintos ángulos. En esta nota sólo se hará referencia a tres críticas, que han servido de base para la elaboración de propuestas más amplias y profundas de superación de la pobreza. 3/

Por un lado, se argumenta que el gasto social público por habitante varía mucho en los países de América Latina, pero en la mayoría de ellos su nivel actual es insuficiente para erradicar la pobreza aunque fuera usado de manera eficiente; por ello, las propuestas de superación de la pobreza requieren recursos considerablemente mayores que los disponibles en la actualidad.

Por otro, el carácter transitorio de la propuesta mencionada pondría de manifiesto una confianza excesiva en los resultados sociales favorables que tendrían los procesos de ajuste estructural. Se señala que, en realidad, las experiencias conocidas no permiten suponer que dichos procesos provocarán necesariamente un mayor crecimiento económico o, al menos, que el mismo aumentará a corto plazo y con un ritmo considerable y que sus frutos se distribuirán de manera equitativa. O sea, se desconfía del dinamismo económico que pueda lograrse con los programas de ajuste estructural, de la rapidez con que pudiera dar sus frutos y de la forma de la distribución de los mismos.

Finalmente, se sostiene que una política orientada a la equidad no puede limitarse a los servicios sociales y mucho menos al ámbito reducido del gasto público social; sería como proponer que la política económica se limitase a la asignación eficiente del gasto público económico. Así, debería también ocuparse de aspectos tales como políticas de empleo y salarios, impositiva, de precios e ingresos, etc.

En síntesis, podría decirse que el núcleo de las críticas giran en torno a la insuficiencia de las políticas propuestas para superar la pobreza a corto plazo y a la capacidad de los programas de ajuste estructural para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo social a largo plazo. A partir de las mismas se abren dos opciones. Si se cree que dichos programas podrían impulsar el crecimiento económico pero no el desarrollo social --al menos con la rapidez y amplitud deseables-- las políticas para superar la pobreza tendrían que ser más amplias, profundas y prolongadas. Si, por el contrario, se estima que no tendrá éxito en ninguno de los objetivos, o que los agravará, las propuestas serán aún más radicales y se orientarán a proponer estrategias alternativas centradas en la erradicación de las causas estructurales de la pobreza.

2. La humanización del ajuste estructural

Los que desconfían de la capacidad de los programas de ajuste para impulsar el desarrollo social, aunque puedan estimular el crecimiento económico, han elaborado una gran variedad de propuestas. Todas comparten una idea básica: dudan de que el ajuste estructural librado a sí mismo pueda solucionar al menos en un lapso razonable los problemas de inequidad y pobreza, y por lo tanto proponen programas amplios que, a veces, en la medida en que estiran sus fronteras, penetran en el campo económico y alteran el propio ajuste estructural. Son siempre fórmulas híbridas que combinan el ajuste con una mayor preocupación social.4/

Estas fórmulas híbridas a veces expresan la intención de articular teórica y prácticamente dos preocupaciones, el crecimiento económico y la equidad social, sin sacrificar a una en favor de la otra. En otros casos, dicha articulación pone de manifiesto más bien el deseo de combinar lo deseable con lo posible; Jaguaribe señala expresamente que su propuesta es el resultado de la aplicación de un criterio que denomina "minimax": el máximo que concederían los estratos altos con el mínimo que exigirían los estratos bajos. 5/

La mayor amplitud de estas propuestas se expresa en principio en un mayor esfuerzo fiscal; además de la mayor eficiencia en la asignación del gasto social y de la reorientación del gasto público para apoyar a los gastos sociales 6/ señalan en general la necesidad de reformar la estructura tributaria a fin de aumentar la carga sobre los estratos altos.

Dicha amplitud se manifiesta también en cuanto al contenido de la propuesta. Además de la reestructuración de los servicios sociales con fines de equidad y eficiencia, se preocupan por estimular en escala importante a los sectores económicos que absorben más empleo, a los pequeños propietarios rurales y al sector informal urbano. Podría decirse que agregan a la propuesta anterior una especial preocupación por la generación de empleo productivo y el mejoramiento de los niveles de producción, productividad e ingreso de los sectores populares urbanos y rurales. O sea, por aquellos grupos sociales urbanos y rurales que no serían alcanzados por los beneficios del crecimiento económico al menos por un tiempo prolongado, y los cuales no sólo deberían mejorar su acceso a los servicios sociales, sino también su situación en cuanto a empleo productivo e ingreso.

3. El crecimiento distributivo

Un tercer conjunto de propuestas está compuesto por aquellas que creen que así como el tipo de crecimiento económico pasado fue incapaz de superar las causas estructurales de la pobreza --de ahí que en varios casos coexistieron altas tasas de crecimiento

con persistencia de la pobreza-- tampoco lo logrará el promovido por el ajuste estructural, sobre todo en aquellos países que tienen altos niveles de pobreza y escasos recursos materiales, financieros y humanos.7/

En tales casos, el incipiente sector moderno no podrá arrastrar a los sectores tradicionales, que seguirán en ese estado si no se remueven los factores estructurales económicos, sociales y políticos causantes de su retraso y pobreza.

El primer rasgo definitorio de este tipo de propuestas es que sugieren orientar las políticas públicas en favor de los sectores económicos, estratos técnico productivos y grupos sociales rezagados o postergados, El chorreo no alcanza o no les llega; el núcleo de la estrategia debe ser la lucha contra la pobreza.

El segundo rasgo definitorio es que ponen el acento en las políticas distributivas; tales políticas son 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 (política de inversión, de precios, etc.)

Las políticas redistributivas, características de las otras propuestas, sólo procuran corregir la distribución primaria mediante transferencias de ingresos, bienes y servicios entre los grupos sociales; a juicio de esta propuesta son insuficientes.

II. PROPUESTAS DE DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS

Con respecto a los conceptos de desarrollo humano y desarrollo de los recursos humanos sucede algo semejante a lo visto con el de superación de la pobreza: el mismo concepto puede referirse a problemas y soluciones muy distintos. También de manera análoga, los diferentes enfoques pueden ordenarse de acuerdo a su nivel de amplitud y profundidad.

1. Recuperación de la dimensión humana del desarrollo

Estas propuestas participan de una preocupación común : los aspectos humanos del desarrollo han quedado relegados o han sido descuidados, y a ellos debiera dárseles la importancia merecida.8/

El tema ha sido bien planteado en el documento citado del Comité de Planificación del Desarrollo, donde se subraya la diferencia existente entre el desarrollo definido como aumento de la oferta de bienes y servicios y el definido como expansión

de las capacidades de la población. Señala que habitualmente se cometen dos errores: se supone que ambos significan lo mismo y se dá primacía al primero sobre el segundo. Lo que propone es combinar ambas concepciones de manera más equilibrada, lo que se justifica mediante razones teóricas e históricas:

a) Desde el punto de vista teórico, los recursos utilizados en el mejoramiento del nivel de vida (educación, salud, etc.) deben ser vistos como una inversión productiva en capital humano y no como un gasto improductivo. Muchos ejemplos demostrarían que los países que alentaron en gran escala el desarrollo del capital humano, como el Japón y Corea del Sur, lograron excelentes resultados.

b) Desde el punto de vista histórico es fácilmente demostrable que si bien existe una asociación positiva entre crecimiento del ingreso por habitante y mejoramiento de las condiciones de vida de la población, existen también muchas sorprendentes desviaciones de esa tendencia. Por un lado, países en que el mejoramiento de las condiciones de vida se ha rezagado en relación al crecimiento del ingreso por habitante y, por otro, países en que el mejoramiento de las condiciones de vida ha superado al crecimiento del ingreso por habitante.

La idea central de estas propuestas es que debido a la crisis se ha puesto un énfasis excesivo en los problemas relativos a como manejar la crisis y recuperar el crecimiento, en desmedro de la dimensión humana del desarrollo. Su objetivo consiste en contrarrestar esta tendencia, y lograr un mejor equilibrio entre los dos objetivos.

En términos prácticos dicha idea se expresa en una defensa del nivel de los gastos públicos en educación, salud y nutrición, basada en que constituyen una inversión en capital humano y no un consumo del que puede prescindirse. Su justificación tiende a ser distinta a la de las propuestas orientadas a compensar los efectos sociales del ajuste estructural (más en términos de capital humano y no de equidad) pero sus recomendaciones son similares: todas ellas centradas en un uso más eficiente, social y técnicamente, del gasto público social.

Acompañan al ajuste estructural, que constituye el núcleo principal de la estrategia, tratando de aminorar sus efectos negativos, corregir sus excesos y facilitarle los recursos humanos adecuados.

2. El desarrollo de los recursos humanos como núcleo de la estrategia 9/

El Plan de Acción de Jakarta tiene algunas semejanzas con las propuestas anteriores, pero se diferencia de ellas en que

procura colocar al desarrollo de los recursos humanos en el centro de la estrategia. Dicho desarrollo no es concebido como la parte social --menor y subordinada-- de una estrategia económica que se rige por otros criterios, sino que procura ser el elemento articulador de una estrategia económico-social integrada, un marco general que sirva para orientar las estrategias de desarrollo nacionales y la cooperación regional e internacional.

Su punto de partida está en dos tesis sostenidas desde hace mucho por la CEPAL:

a) Ciertos tipos históricos (patrones, estilos) de crecimiento económico, aun siendo exitosos en cuanto a su dinamismo, no mejoran necesariamente las condiciones de vida de la mayoría de la población, ni provocan la utilización plena de los recursos humanos disponibles.

b) Debe rechazarse el supuesto teórico, común en las estrategias de desarrollo, de que si se utilizaran los medios o instrumentos económicos adecuados se alcanzarían los objetivos sociales deseados; por el contrario, existe una interdependencia entre medios y fines, que son a la vez económicos y sociales.

El Plan de Acción de Jakarta sostiene que la idea de desarrollo de los recursos humanos permite superar ambos criterios. Subraya que a veces pareciera existir acuerdo general en que el desarrollo del potencial pleno de los seres humanos es el objetivo principal del desarrollo económico y social, pero se lo ignora a la hora de realizar las estrategias. Por ello, las estrategias debieran ser reorientadas en base al criterio que el desarrollo humano es precondition necesaria y objetivo último del desarrollo; ello significa tanto la utilización plena de los recursos humanos y de su calidad, con vistas a aumentar la productividad y los ingresos, sobre todo de los más necesitados, como la distribución equitativa de los frutos del desarrollo.

Si el desarrollo se guiara por este criterio sería económico y social al mismo tiempo; la elevación de la productividad se basaría en el mejoramiento amplio de la condición humana, la que a su vez haría posible mayores mejoramientos de aquella. De este modo, el desarrollo se basaría en la relación positiva entre desarrollo de los recursos humanos y elevación de la productividad.

El Plan de Jakarta detalla su propuesta en 33 recomendaciones de política y 106 propuestas de acción; sin llegar a ese nivel de detalle se pueden mencionar las tres principales áreas temáticas y de acción en relación al desarrollo de los recursos humanos.

a) Empleo y desarrollo de la fuerza de trabajo

Llaman la atención sobre algunos aspectos negativos de la situación actual, tales como el aumento de la fuerza de trabajo por presión demográfica, una demanda interna y externa inestable y en deterioro, y la obsolescencia de capacidades por el desarrollo tecnológico. Debido a la incertidumbre de la demanda y del cambio tecnológico sugieren acentuar la flexibilidad en la formación, crear una capacitación productiva amplia y no restringida, y desarrollar una capacidad empresarial capaz de aprovechar todas las oportunidades existentes.

Asimismo, dada la dificultad de absorción en el sector formal, sugieren desarrollar formas alternativas de empleo basadas en el autoempleo y el desarrollo de la capacidad empresarial, expandir el empleo en el sector servicios; apoyar al sector informal y al campesinado y facilitar la coexistencia de los sectores formal e informal.

b) Ciencia y tecnología

En esta segunda área, estructuran sus ideas a partir del hecho de que los desarrollos tecnológicos recientes en informática, biotecnología, micro-electrónica, energía, etc. sugieren dos caminos de acción: mejorar los recursos humanos para aprovechar el potencial de ese progreso técnico, y adaptar las nuevas tecnologías para que su impacto sea favorable al empleo, dada la abundancia de fuerza de trabajo.

c) Calidad de vida

Esta área se centra en la tesis del fracaso de las formas de desarrollo predominantes para mejorar la equidad y erradicar la pobreza, y de allí necesidad de aplicar medidas específicas en sectores tales como educación, salud, nutrición, etc.

En síntesis, esta propuesta se plantea el desarrollo de los recursos humanos en el marco de varios procesos principales, que incluyen los demográficos, económicos, científico-tecnológicos y sociales, y procura señalar que debería hacerse en esas condiciones.

3. La dimensión humana frente al ajuste estructural.

La declaración de Khartoum,^{10/} surgida de la Conferencia Internacional sobre la Dimensión Humana de la recuperación económica y el desarrollo de Africa, se basa, como las anteriores, en el criterio de que debiera dársele a la condición humana la consideración que merece.

Para ello señalan dos razones. Primero, la profundidad de la crisis, cuyos efectos sobre las condiciones de vida de la población son tan profundos que, a su juicio, "desafían la sobrevivencia misma del pueblo africano". Segundo, que muchos de los programas de ajuste estructural, aplicados para enfrentar la crisis, han desgarrado a la sociedad y no han contribuido a mejorar sino a empeorar las condiciones de vida.

De allí que dicha Declaración es un llamado de atención sobre los efectos de la crisis y de los programas de ajuste estructural. Su preocupación por la condición humana no se expresa en una propuesta que complemente los programas de ajuste, sino, todo lo contrario, como una demanda de que tales programas sean reorientados.

A su entender, la defensa de la condición humana no se alcanzará mediante los programas de ajuste estructural porque ellos adolecen de varios defectos importantes:

a) Son incompletos, es decir, realizados como si los equilibrios fiscales, externos y de precios fueran fines en sí mismos, condiciones suficientes para el crecimiento económico, al tiempo que los desequilibrios en las condiciones humanas, vinculados al empleo, ingreso, nutrición, salud y educación no reciben la misma prioridad. Hasta que estos últimos desequilibrios no constituyan una preocupación central de los programas de ajuste y estabilización ellos no deberían ser considerados como estrategias adecuadas para el desarrollo.

b) Se los aplica de manera mecánica sin dar suficiente consideración a las realidades nacionales económicas, humanas y culturales, estableciendo una brecha entre los modelos y la realidad. Por lo tanto, no pueden evaluar cuán rápido se puede expandir la producción, ni por dónde, por quién y de qué; ni tampoco proyectan adecuadamente su impacto sobre la condición humana, ya que ésta no está en el centro de dichos programas.

c) Son demasiado estrechos en la perspectiva temporal. En efecto, no puede esperarse a que se alcance el equilibrio externo y fiscal para mejorar la condición humana ni para ampliar la inversión humana que fortalezca la capacidad institucional, productiva y científico-técnica, que constituyen la base de un desarrollo más estable y menos vulnerable. Por lo tanto, el mensaje principal de la Declaración de Khartoum es que los programas de ajuste estructural deberán:

a. Ser sólo una parte, complementaria y armónica, de las estrategias nacionales de desarrollo, para asegurar su coherencia; de esa manera se evitará su alejamiento de la realidad y se les dará la perspectiva correcta y de largo plazo de la que suelen carecer.

b. Colocar en el centro de su preocupación a la condición humana, dando la prioridad que merece a la superación de los desequilibrios que la misma presenta.

En cuanto a las propuestas concretas que expresan esta preocupación por la condición humana, la Declaración de Khartoum es una lista de objetivos menos articulados y exhaustivos que los del Plan de Jakarta, pero en el mismo sentido que éstos últimos;

y pueden ser subsumidos en las tres áreas o dimensiones mencionadas: empleo y desarrollo de la fuerza de trabajo, aprovechamiento y adaptación del progreso científico-técnico y mejoramiento de la calidad de vida de los grupos menos aventajados.

III. LOS DILEMAS DE LOS EFECTOS SOCIALES DEL AJUSTE ESTRUCTURAL

1. La ambivalencia del desarrollo

Los seis tipos propuestas presentados muestran que conceptos idénticos o muy parecidos pueden esconder estrategias muy diferentes; como casi no existe estrategia en la actualidad que no exprese su preocupación por la pobreza, la inequidad y el descuido de la dimensión humana, lo importante es conocer cómo se define el problema y que se propone para solucionarlo. Además, el examen de las propuestas puso de manifiesto que detrás de ambos conceptos generales, superación de la pobreza y desarrollo de los recursos humanos, existen propuestas con muy distinto grado de amplitud y profundidad.^{11/}

De todas maneras, el significado más importante de la mayoría de los documentos que ponen énfasis en los aspectos sociales y humanos del desarrollo es que contribuyen a contener la ofensiva economicista, tan fuerte en estos años, tratando de lograr un enfoque más equilibrado entre las dimensiones económicas y sociales del desarrollo. El péndulo se ha inclinado demasiado en una dirección y es necesario y conveniente establecer un nuevo equilibrio.

No es la primera vez que tal cosa sucede. Por cierto, el crecimiento económico de la inmediata posguerra, alentado por una gran confianza en el decisivo papel impulsor de la acumulación de capital físico - en lo cual coincidían entonces keynesianos y marxistas - comenzó a ser criticado a principios de los años sesenta. No sólo se llamó la atención sobre el papel que la acumulación del capital humano jugaba entre las condiciones del crecimiento sino que, sobre todo, se observó que al contrario de lo previsto el crecimiento económico podía ir acompañado por una mayor desigualdad social y una tenaz persistencia de altos niveles de pobreza en parte importante de la población.

En la CEPAL, dichas preocupaciones se plantearon con fuerza en aquellos años. Raúl Prebisch formuló su concepto de "redistribución dinámica del ingreso" ^{12/} en que el énfasis sigue puesto en el crecimiento económico, pero se proponen medidas para redistribuir equitativamente los incrementos de ingreso generados por el dinamismo económico; es una redistribución con crecimiento o del crecimiento. Anibal Pinto retomó el concepto de redistribución equitativa de los frutos del crecimiento, ya insinuado en los primeros escritos cepalinos, y formuló la idea de una redistribución mediante el crecimiento, es

decir, de impulsar una modalidad o estilo de crecimiento que, por sus sesgos favorables a los estratos tecnológicos y grupos sociales más rezagados, diera lugar, por su misma dinámica, a una eliminación directa de la inequidad y la pobreza.^{13/} Una década más tarde, aproximadamente, se plantearon de nuevo ambas ideas en trabajos de la OIT y del Banco Mundial, lo que contribuyó a darles difusión internacional.^{14/}

A partir de aquellos años, la evaluación que hizo la CEPAL de la evolución económica y social entre 1950 y 1980 estuvo siempre guiada por la idea central de que el desarrollo económico logrado, impresionante en muchos aspectos, no había sido acompañado por un ritmo semejante de desarrollo social;^{15/} había existido una "asincronía" entre ambos, para usar un concepto de Germani. La interpretación de esa trayectoria ambivalente, que gira en torno a los conceptos de insuficiencia dinámica y heterogeneidad estructural, constituye uno de los activos más importantes del pensamiento estructuralista latinoamericano.

Un ejemplo típico de la ambivalencia de ese proceso está dado por la absorción productiva de fuerza de trabajo. Para sintetizarlo, N. García acuñó la frase "absorción creciente con subempleo persistente": entre 1950 y 1980 la creación de empleo formal no agrícola creció a la considerable tasa de 3.7% anual, pero ello sólo consiguió reducir la PEA subempleada de 46% a 42%.^{16/} Considerable dinamismo, pero insuficiente para absorber la PEA subempleada al principio del proceso y la que se agregaba a causa del gran crecimiento de la población.

A decir verdad, la misma ambivalencia se manifestaba en las distintas áreas sociales. Aumento considerable de la esperanza de vida como consecuencia del gran desarrollo de la medicina preventiva que en la mayoría de los países permitió reducciones considerables de la mortalidad infantil mediante la aplicación de nuevas técnicas masivas, pero gran retraso en la medicina curativa y en la prevención y tratamiento de las enfermedades que forman el núcleo duro de la mortalidad adulta. Avances importantes en la escolaridad, sobre todo básica, junto a la persistencia de graves problemas de retención, deserción, desigualdad en el acceso, etc.

La ambivalencia del período 1950-1980 ha dado lugar a una controversia, que permanece abierta, en la cual unos subrayan los aspectos positivos y otros los negativos. Pero nadie tiene dudas respecto al carácter negativo de lo que ha sucedido durante la década de los ochenta en términos económicos y sociales. Es cierto que, pese a todo parece haber continuado al avance en algunos sectores específicos, en especial, se la logrado reducir la mortalidad infantil debido sobre todo a las campañas de vacunación y contra la diarrea,^{17/} pero el panorama general es negativo si se lo observa desde la perspectiva que brinda la evolución del empleo, el ingreso medio, los salarios, el gasto

público social, etc.^{18/} Evaluaciones recientes de la División de Estadísticas y Proyecciones CEPAL indican que entre 1970 y 1986 aumentó en 7 de 8 países analizados el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza en el área urbana; es muy probable que haya existido una disminución entre 1970 y 1980 y un brusco aumento entre 1980 y 1986, pero la información disponible no permite comprobarlo. En Argentina aumentó de 5 a 9%, en Guatemala de 41 a 54%, en México de 20 a 38%, en Panamá de 25 a 30%, en Perú de 28 a 44%, en Uruguay de 10 a 15% y Venezuela de 20 a 28%. Sólo en Colombia se advierte una reducción de 38 a 35%. Si bien estos datos son todavía preliminares su tendencia y la magnitud de la misma sirven para indicar la profundidad de los efectos sociales de la crisis de los años recientes y permiten concluir que se comenzará la década de los años 90 con niveles de pobreza que para la mayoría de los países de América Latina son bastante peores que los existentes en 1970.

Ante esta situación dramática, es necesario plantearse de una manera clara el contenido del desafío decisivo del desarrollo social que, en pocas palabras, consiste en la necesidad de superar la desigualdad, el desempleo, el subempleo, y la pobreza en un escenario caracterizado por una crisis económica persistente, un rápido y profundo cambio tecnológico, una creciente democratización y un todavía veloz crecimiento de la población.

Cuando se elaboran estrategias orientadas al desarrollo de los recursos humanos y la superación de la pobreza no se presta la atención debida al crecimiento de la población. De acuerdo con las proyecciones del Centro Latinoamericano de Demografía entre 1980 y el año 2000 bajará la tasa de natalidad en América Latina de 3.3 a 2.6 0/0, la tasa de fecundidad se reducirá de 4.2 a 3.2% y la de crecimiento de la población total de 2.4 a 1.9%. Pero esta reducción en las tasas irá acompañada por un aumento de la población en términos absolutos; entre aquellos años se estima que la población crecerá un 56%, o sea de 353 a 550 millones, al tiempo que la población en edad activa, de 15 a 64 años aumentará 69%, pasando de 197 en 1980 a 392 millones en el año 2000. Si se mantuviera la tasa de participación existente en 1980 (57%), la población económicamente activa pasaría de 113 millones en ese año a 189 millones en el año 2000, o sea, se habrían incorporado 76 millones de personas más en la fuerza de trabajo.

2. El ajuste estructural y sus áreas

El crecimiento de la población, en especial de aquella en edad activa, implica un desafío considerable, lo mismo que el cambio tecnológico y la creciente democratización. Si en este escenario debe superarse al menos la pobreza y la subutilización de la fuerza de trabajo, cabe hacerse la pregunta fundamental acerca de si los programas de ajuste estructural constituyen una respuesta adecuada a dicho desafío. Es decir ¿serán capaces los

programas de ajuste estructural de generar empleo productivo y superar la pobreza en la magnitud necesaria? El interrogante es absolutamente pertinente. Si las estrategias aplicadas entre 1950 y 1980, centradas en el crecimiento económico, no tuvieron los resultados sociales esperados qué efectos tendrán las que se apliquen con el mismo signo durante un período de crisis? La controversia existente acerca de estos programas induce a la tentación de dar una respuesta general. Si uno se fijara en algunos ejemplos positivos de países que habiendo llevado a cabo programas de ajuste estructural han logrado recuperar su crecimiento podría darse una respuesta favorable; pero también podrían encontrarse sin dificultad, sobre todo en América Latina y en el Africa al sur del Sahara, muchos otros ejemplos de países que pese a haber hecho prolongados esfuerzos para ajustar sus economías, se han estancado o retrocedido económicamente. Evidentemente, la cuestión se muestra demasiado compleja para dar una respuesta general.

En la tarea de dar una respuesta, antes que nada, debiera reconocerse que el concepto ajuste estructural abarca al menos tres aspectos que, aunque relacionados, son analíticamente distinguibles. A menudo, al usar este concepto se hace referencia sólo o preferentemente a uno sólo de éstos tres aspectos.

En primer lugar, el ajuste estructural se refiere al logro de equilibrios macroeconómicos, en especial la estabilidad de precios y el ajuste de las cuentas fiscales y externas. El logro de tales equilibrios es absolutamente necesario, al menos dentro de ciertos márgenes, en todas las economías y varias experiencias recientes en América Latina han demostrado que la hiper-inflación es la peor situación posible tanto desde el punto de vista económico como del social y político. Con respecto a este aspecto del ajuste estructural no cabría discusión alguna, aun cuando también debiera reconocerse que no existe un solo camino para lograrlo, del mismo modo que los desequilibrios no responden siempre a las mismas causas. En América Latina no se han hecho los esfuerzos suficiente para encontrar caminos heterodoxos de estabilización y ajustes fiscal y externo que tengan la menor influencia negativa posible sobre el desarrollo social; más bien dichos procesos han respetado la estructura de poder económico existente, haciendo recaer sus efectos en mucha mayor proporción sobre los estratos mas débiles de la población. Entonces, en cuanto a este aspecto del ajuste estructural, debiera admitirse su necesidad generalizada al mismo tiempo que debieran explorarse con mucho mayor tenacidad formas alternativas de llevarlo a cabo que pongan de manifiesto una sistemática preocupación por la equidad.

Un segundo aspecto del ajuste se refiere a la adecuación de la política económica de los países latinoamericanos a las actuales condiciones de la economía internacional. Dichas

condiciones se refieren sobre todo a la tasa moderada de crecimiento económico de los países centrales en los próximos años, la escasa disponibilidad de recursos frescos, la persistencia del deterioro de los precios de los productos primarios y, al último pero no al final, las exigencias de los países centrales en cuanto al pago de la deuda. Esta adecuación a las condiciones de la economía internacional es en parte una adaptación al mercado internacional y en parte también al poder que surge de esa situación de mercado que, como es sabido, ha debilitado considerablemente la influencia de los países latinoamericanos tanto en el campo financiero como comercial.

Sería ilusorio pensar que podrían no tomarse en consideración las condiciones impuestas en la actualidad por la economía internacional, de modo tal que esta parte del ajuste constituye también una inevitable necesidad. Sin embargo dicho ajuste debiera ser mucho más activo de lo que ha sido en la práctica; es decir, al mismo tiempo que se reconocen aquellas condiciones debiera lucharse con todas las fuerzas posibles para cambiarlas. Es evidente que los países latinoamericanos deberían tener una posición mucho más firme en las negociaciones de la deuda externa, al mismo tiempo que aumentar de manera considerable los mecanismos de cooperación e integración regionales de modo de aliviar los efectos provocados por las condiciones negativas de la economía internacional y, al mismo tiempo, cambiar en la medida de lo posible la desmedrada posición que dichos países tienen en la estructura de poder económico internacional.

El tercer aspecto del ajuste estructural es el referido a la creación de las condiciones internas para el crecimiento económico. Los dos aspectos señalados con anterioridad constituyen también condiciones para el crecimiento, pero en los programas de ajuste estructural se consideran también otras condiciones. Ellas se refieren sobre todo a algunos de los factores que históricamente se han considerado decisivos para impulsar el desarrollo capitalista. Entre ellos destacan, en principio los cambios institucionales que giran en torno a la liberalización de los mercados de factores y bienes, la privatización y concomitante reducción del papel del Estado, y la apertura externa; todo ello llevaría a una mayor competencia y una más eficiente asignación de los recursos. Dichos cambios institucionales debieran ser acompañados por estímulos para la empresa privada que alentaran la inversión privada nacional, incluyendo el retorno de capitales, y la inversión extranjera; tales estímulos se sintetizan en la existencia de una alta tasa de rentabilidad. Los cambios institucionales y los estímulos a la empresa privada debieran también ser garantizados por "un clima de confianza" que se expresa sobre todo en el respeto a la propiedad privada y a la libre disposición de sus beneficios.

Este aspecto del ajuste estructural es el que ha provocado las mayores resistencias, sobre todo por el hecho de que ha sido defendido por sus partidarios con el carácter de un dogma doctrinario.^{19/} Esta ideologización de la controversia ha llevado a un examen sesgado de la experiencia histórica tanto lejana como reciente, iluminando o oscureciendo aspectos de la misma según sean favorables o desfavorables para la tesis que se desea sostener. Tal situación no es nueva pues la evolución del capitalismo se ha caracterizado por la existencia de una controversia permanente en que partidarios y adversarios han contribuido a distorsionar la interpretación del proceso real. Como es sabido, los críticos del capitalismo anunciaron muchas veces su destrucción o desaparición definitiva, teniendo que admitir a la vuelta de los años, y en más de una oportunidad, que tales pronósticos habían sido equivocados. Por otro lado, los defensores del mismo pronosticaron muchas veces que su despliegue iba a permitir la conformación de sociedades equitativas, equilibradas y poco conflictivas, teniendo que admitir también reiteradamente que dicha esperanza no se ha cumplido, al menos en la mayor parte del mundo en desarrollo.

Probablemente, la única manera de evitar los errores a que puede llevar la controversia ideológica en este aspecto tan fundamental para las estrategias de desarrollo consista en llevar adelante con gran lucidez un triple proceso de esclarecimiento: primero, evaluar por separado cada uno de los aspectos constitutivos de los programas de ajuste estructural, evitando su aceptación o rechazo en bloque; segundo, examinar con la mayor objetividad posible las experiencias exitosas de desarrollo para extraer de ellas enseñanzas valiosas; tercero, tomar en cuenta las condiciones estructurales nacionales que se pretenden transformar. Es probable que este triple examen permita combinar mejor aspectos que en la controversia aparecen polarizados. Por cierto, los sostenedores actuales de los programas de ajuste poco han contribuido a aclarar las cosas porque asumen los programas en bloque, realizan un análisis sesgado de las experiencias históricas y procuran aplicar programas semejantes subestimando las diferencias nacionales.

Resulta evidente la necesidad de otorgar una consideración especial a las características estructurales de las economías y sociedades nacionales en las cuales se procura aplicar un programa de ajuste estructural. Dichos programas, orientados hacia el crecimiento económico, suelen colocar un énfasis especial en el uso de tecnologías capital intensivas y, por lo tanto, encuentran dificultades considerables para absorber productivamente a la fuerza de trabajo. Un ejemplo interesante en este sentido es la denominada "revolución verde" que produjo una verdadera transformación en el agro latinoamericano en cuanto al crecimiento de la producción y de la productividad, pero lo hizo a costa de una gran concentración de la riqueza y del ingreso y una masiva migración de la población agraria a las ciudades; fue la economía urbana la que debió hacerse cargo de la fuerza de

trabajo que no fue absorbida en el agro, pese a la considerable expansión de la producción.20/

En estas circunstancias, podría formularse la hipótesis de que programas de ajuste estructural orientados por este tipo de modernización productiva serán tanto menos adecuados cuanto mayores sean el nivel de subutilización de la fuerza de trabajo existente y la tasa de crecimiento de la población en edad activa. Ordenados de acuerdo a estas dos variables los países latinoamericanos muestran una gran diversidad. Por ejemplo, en uno de los extremos, se encuentran aquellos países que tienen un crecimiento de la población en edad activa superior al 2.8% y un porcentaje de hogares urbanos debajo de la línea de pobreza superior al 35%; entre ellos se cuentan Perú, Guatemala, México, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Bolivia y Ecuador. En el otro extremo países como Argentina, Uruguay, Chile y Cuba presentan tasas de crecimiento de la población en edad activa inferiores al 1.7% y niveles de pobreza urbana que no alcanzan al 20%. Si el desafío social principal consiste en superar la pobreza y la subutilización de fuerza de trabajo pareciera ser evidente que cada país debiera tomar en consideración las circunstancias en las cuales se encuentra y orientar su estrategia de desarrollo de acuerdo con ellos. Es decir, no definir (o aceptar) a priori una estrategia dada de desarrollo, supuestamente aplicable urbi et orbe. Todos los países necesitan combinar los objetivos de crecimiento con los de equidad pero parecería evidente que los que tienen altos niveles de pobreza y fuertes ritmos de crecimiento de la población económicamente activa deberían tomar muy en consideración estrategias como las sugeridas en el Plan de Acción de Jakarta, que ponen un énfasis especial en la solución directa de los problemas del empleo y la satisfacción de las necesidades básicas. Por otra parte, aquellos países que tienen niveles de pobreza considerablemente inferiores y pausados ritmos de crecimiento de la PEA podrían suponer con razón que si realizan esfuerzos considerables centrados en la modernización tecnológica de punta podrían, a mediano plazo, mejorar las condiciones de vida y de empleo de la población, que son considerablemente menos exigentes que en los países del otro grupo.

Esta simple ilustración pone de manifiesto que deberían tomarse muchas precauciones antes de llevar a la práctica un conjunto de políticas generales supuestamente aplicables a todas las situaciones nacionales. Asimismo, subraya el hecho de que en muchos países de América Latina existen condiciones estructurales que harían deseable la aplicación de estrategias centradas en el empleo y la pobreza. Tema de otro artículo es el de si existen actualmente las condiciones económicas y políticas, internas e externas, para que estas estrategias pudiesen ser realizadas.

NOTAS

1/ Banco Mundial, Protección de la población pobre durante períodos de ajuste, Washington, marzo de 1987.

2/ La mayor preocupación de esta propuesta pareciera consistir en evitar que continúe la reducción relativa y absoluta del gasto público social. En un documento reciente se afirma "La acumulación de la deuda y los pagos de intereses relacionados han obligado a muchos gobiernos a reducir su gasto en los sectores sociales. En el conjunto de América Latina, la proporción del gasto en salud en el gasto público total disminuyó de 9% en 1980 a 5.5% en 1985, y la del gasto en educación de 15% a 10% en el mismo período. Cómo pueden revertirse estas tendencias? G. Psacharopoulos, *Recovering growth with equity*. World Bank Poverty Alleviation activities in Latin America, World Bank, abril de 1989, p.14.

3/ Un examen más amplio de esas críticas se presente en CEPAL, División de Desarrollo Social, *El desarrollo social en los años noventa: principales opciones*. LC/R.703/Rev.1, diciembre de 1988.

4/ Existen muchas expresiones de este tipo de propuestas; entre las más divulgadas destacan: H. Chenery (y otros), Redistribution with growth, Oxford University Press, London, 1974; G.A. Cornia (y otros) Ajuste con rostro humano, Siglo XXI Editores, Madrid, 1987; PREALC, Ajuste y deuda social. Un enfoque estructural, Santiago de Chile, 1987. Dichas propuestas corresponden a agencias de Naciones Unidas, a saber, el Banco Mundial (en su enfoque de los años 70), UNICEF y OIT,

5/ H. Jaguaribe (y otros), Brasil. *Reforma o caos*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1989.

6/ La idea de reducir otros rubros del gasto público con el fin de elevar el gasto social ha sido propuesta hace mucho tiempo. Véase, por ejemplo, CEPAL, División de Desarrollo Social, "Desarrollo equitativo, algunas sugerencias para la acción," Santiago de Chile, 1987. Recientemente, ha sido apoyada también por el Banco Mundial. Así, en su exposición en la reunión anual del FMI y del Banco Mundial (Washington, 22-28 de septiembre de 1989) el Presidente de éste último, Sr. Barber Conable, afirmó que "los países de bajos ingresos en conjunto asignan a defensa alrededor de 20% del presupuesto del gobierno central ...

lo que excede al gasto combinado de educación y salud". Subrayó además que los gastos militares en estos países en general no han sido reducidos y que en varios de los países en desarrollo más grandes la deuda militar constituye un tercio o más del servicio total de la deuda.

7/ Un buen ejemplo de este tipo de propuesta se presenta en CEPAL, "La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas", Estudios e Informes, No. 54, Santiago de Chile, 1985. Véase también, Sergio Molina, "La pobreza. Descripción y Análisis de políticas para superarla," Revista de la CEPAL, No. 18, diciembre de 1982.

8/ Véase en especial, Committee for Development Planning, Human resources development: a neglected dimension of development strategy, United Nations, New York, 1988. En la misma línea está 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, Jordania.

9/ Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), Jakarta Plan of Action on Human Resources Development in the ESCAP region, Jakarta, Indonesia, abril de 1988.

10/ Economic Commission for Africa, The Khartoum Declaration. Towards a human focused approach to socioeconomic recovery and development in Africa. Khartoum, marzo de 1988.

11/ La preocupación por la equidad y la pobreza pareciera abarcar a todos los enfoques del desarrollo, aún a aquellos tradicionalmente alejados de la misma. Por ejemplo, el Director Administrativo del FMI ha dicho recientemente "subyace a todas las metas del FMI para la próxima década la necesidad de buscar no sólo el crecimiento sino también un crecimiento de alta calidad. Esto significa políticas que respeten la necesidad de proteger el medio ambiente. Significa políticas económicas que, en todos los países, sean sensibles a los problemas de la distribución equitativa de los frutos del crecimiento y significa programas que mejoren las condiciones de vida de los miembros más postergados de la sociedad", Michel Camdessus, Necesidad de un crecimiento económico sostenido, El Mercurio, Santiago de Chile, Septiembre de 1989. Es un paso importante que haya un reconocimiento general de la importancia de estos objetivos, pero este artículo intenta mostrar que ese acuerdo se esfuma cuando se examinan los medios (políticos y programas) mediante los cuales los mismos se alcanzarían; en este punto la discrepancia sigue siendo muy grande, quizá aún mayor que en décadas pasadas debido al ascenso actual del liberalismo económico y a la pérdida relativa de influencia de las soluciones social-demócratas.

12/ Raúl Prebisch, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

13/ Anibal Pinto, Concentración del progreso técnico y sus frutos en el desarrollo latinoamericano, en Inflación. Raíces estructurales, Fondo de Cultura Económica, México, 1973 (la primera publicación del artículo data de 1964).

14/ H. Chenery (op.cit.) y OIT, "Employment, incomes and inequality. A strategy for increasing production and employment in Kenya", Ginebra, 1972.

15/ E. Iglesias, Desarrollo y Equidad. El desafío de los años ochenta, Revista de la CEPAL, No. 15, Diciembre de 1981.

16/ Norberto García, Absorción creciente con subempleo persistente, Revista de la CEPAL, No. 18, Diciembre de 1982.

17/ UNICEF, Estado Mundial de la Infancia 1989, Barcelona, 1989

18/ CEPAL, La dinámica del deterioro social en América Latina y el Caribe en los años ochenta, LC/G.1557, abril de 1989.

19/ Al decir de Hans Singer, defienden con tal tenacidad los programas de ajuste estructural que suelen convertir su necesidad en virtud. Véase de este autor, El desarrollo en la posguerra. Lecciones de la experiencia de 1945 a 1985, Comercio Exterior, Vol. 39, Num. 7, julio de 1989.

20/ R. Brignol Mendes. El sector rural en el contexto socioeconómico de Brasil, Revista de la CEPAL, No. 33, diciembre de 1987.