

Distr.
RESTRINGIDA
LC/R.522 ★/
14 de octubre de 1986
ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



EFFECTOS SOCIALES DE LA CRISIS ECONOMICA ★★/

★/ NOTA: ESTE DOCUMENTO REEMPLAZA AL QUE CIRCULO POR ERROR CON LA SIGNATURA LC/R.522(Sem.35/4).

★★/ Este documento ha sido preparado por el señor Ricardo Lagos, Consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

86-10-1602

INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	
I. CRISIS Y CONSECUENCIAS SOCIALES.....	2
1. La crisis 82-86 y sus efectos.....	2
2. El fracaso del ajuste.....	7
3. Los efectos sociales del ajuste.....	10
a) Las mediciones tradicionales.....	10
b) Otras mediciones.....	20
c) Cambios al interior de los grupos sociales....	22
II. LINEAMIENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DIFERENTE.....	30
1. El fracaso como elemento positivo.....	30
2. Elementos para la "nueva" heterodoxia.....	33
a) Mercado interno como motor de desarrollo.....	39
b) El nuevo rol de los servicios.....	39
c) El rol del Estado.....	40

RESUMEN

El punto de partida de este trabajo es la hipótesis que la crisis en América Latina, fué enfrentada en la mayoría de los países de la región, como un fenómeno de carácter transitorio. O en el mejor de los casos, se suponía que, como resultado de las políticas económicas que se aplicaban, ésta iba a desaparecer rápidamente.

La realidad ha sido muy distinta. Tras cuatro a cinco años de aplicación sostenida de una política económica anti-crisis, ésta si bien tiene atisbos de amainar persiste, en cuanto a las dificultades del sector externo de América Latina. En consecuencia, la receta recesiva aplicada en el pasado para enfrentar la crisis externa muchos creen que es necesario seguir insistiendo en ella.

Sin embargo al analizar los efectos sociales de la crisis y de las medidas de políticas para enfrentarlas, se constata que estos efectos han sido devastadores para los sectores de menores ingresos. Si ésto es así quiere decir que las medidas hasta ahora utilizadas y que se suponía tendrían que ser de corta duración debieran ser revisadas, en tanto se ha llegado a un piso en la disminución de los ingresos y de los niveles de vida de los sectores populares del cual no se puede seguir bajando. Lo anterior queda demostrado, cuando se analizan los indicadores tradicionales de carácter social, esto es, ingreso por habitante, tasa de desempleo abierto, tasa de sub-empleo, o índice de remuneraciones todos los cuales experimentan claros retrocesos durante la crisis. Lo que se argumenta es que este retroceso al prolongarse en el tiempo hace que la receta aplicada deje de tener viabilidad como resultado de las tensiones sociales que surgen en el intertanto

Tan importante como lo anterior es la constatación similar a que se arriba al utilizar otros indicadores. Aquí se puede observar, que el peso del ajuste no se ha repartido equitativamente entre los distintos sectores de la sociedad sino que éste, de manera preferente ha recaído en los sectores más rezagados de ella.

Lo anterior significa que cualquier esquema para enfrentar la crisis, tiene que partir de el dato, que es necesario revertir las tendencias sociales negativas descritos en el estudio si se quiere que dicha política económica tenga el carácter de viable y no se desea a la vez recurrir a formas autoritarias. Lo anterior es particularmente relevante en los procesos de democratización que enfrenta la región, en donde es imposible pretender mantener una política económica que genera tanta tensión social.

El estudio termina esbozando en líneas muy gruesas lo que debieran ser los elementos básicos de una política económica alternativa, para junto con enfrentar la crisis, permita tener un estilo de desarrollo más equitativo en lo social.

En esta sección se parte de la limitante de los recursos externos y de la posibilidad de utilizar un conjunto de herramientas existentes y que el auge neoliberal había puesto en "desuso". De ésta forma, planificación (versus mercado), sector público (versus sector privado), integración económica (versus libre comercio), pasan a tener un lugar más preferente en el diseño de esta mesa estratégica, la cual debiera tener como norte la satisfacción de las necesidades esenciales. Esto conlleva una reorientación de la estructura productiva, necesaria para satisfacer una demanda global diferente, consecuencia de los mejoramientos de carácter social que se desean introducir. Junto con ello debieran explorarse la expansión de áreas vinculadas a los servicios, en especial salud, educación, los cuales han sido también afectados con la crisis.

El propósito de este trabajo es, a la luz de lo acaecido en el período 82-85, en el cual la región atraviesa por una aguda crisis económica, analizar los efectos sociales de esta crisis. El hilo conductor de las observaciones que siguen supone que el ajuste del período 82-86 no consideró los efectos sociales, fundamentalmente porque se entendió que la crisis era un fenómeno pasajero y en consecuencia podían aplicarse los correctivos de carácter cíclico de la economía convencional. Esta es la tesis central de este trabajo.

Dos observaciones previas deben señalarse al inicio. El diagnóstico y las cifras de los efectos sociales de la crisis difícilmente pueden hacerse a nivel latinoamericano; ello es propio de la realidad particular de cada país y si las generalizaciones son siempre aventuradas tratándose de la forma en que América Latina reacciona frente a la crisis y los efectos que estos generan en las distintas variables sociales, hacen más que indispensable evitar la generalidad y concentrarse en el análisis de países. Por ello, cuando se habla de América Latina hay que tener presente las especificaciones de cada país.

La segunda observación se refiere a que pueden existir efectos sociales que sean no tanto el resultado de la crisis económica, sino más bien consecuencia de las políticas económicas en aplicación desde antes de la crisis en alguno de los países. Desde un punto de vista metodológico sería muy importante poder distinguir la magnitud en que los efectos sociales corresponden a la crisis propiamente tal o en donde estos han sido resultado de la política económica en aplicación o, como es más

probable, una consecuencia de ambos elementos. La dificultad de distinguir es evidente. Sin embargo, vale la pena clarificar, al menos conceptualmente, el origen diverso de los efectos sociales para los fines del análisis de los paliativos más adecuados a estudiar.

Este trabajo se divide en dos partes: en la primera se analiza la lógica del ajuste acaecido en el período 82-86 y los efectos de tipo social que esto conlleva para luego en la segunda esbozar algunos lineamientos de lo que pueden ser temas a considerar en cualquier estrategia futura.

I. CRISIS Y CONSECUENCIAS SOCIALES

1. La crisis 82-86 y sus efectos

Como resultado de las condiciones económicas internacionales en la década del 70 y de la política económica que se aplica en la mayoría de los países de la región, América Latina aumentó el nivel de endeudamiento en dicha década en proporciones muy elevadas (de US\$ 30.000 millones de dólares en 1972 a US\$ 368.000 millones en 1985).

Al cambiar las condiciones de liquidez internacional los flujos financieros a la región se hacen más mengüados y esto desencadena la crisis con toda su fuerza a partir de 1981.

La forma en que América Latina reacciona ante la interrupción de los flujos externos es aquella que corresponde a los mecanismos de ajuste propios de la política económica en aplicación. Esto significa suponer que la crisis es un fenómeno pasajero. Además, la crisis tiene lugar

cuando aún el monetarismo es la corriente de pensamiento que inspira a la mayoría de las políticas económicas y por lo tanto será el arsenal de dicha ortodoxia monetarista la que tenga particular aplicación.

Dentro de esta lógica y considerando a la crisis como un fenómeno pasajero era necesario equilibrar las cuentas externas. Con este propósito, el ajuste de las mismas debiera lograrse a través de un aumento en el saldo comercial. En el pasado el déficit de las cuentas externas de la región se había resuelto por la vía del mayor endeudamiento. Hoy interrumpido este endeudamiento es necesario en consecuencia que la balanza comercial sea positiva en una magnitud tal que, además permita servir la deuda contraída. Con este propósito era necesario o bien un aumento de las exportaciones o una disminución drástica de las importaciones o eventualmente una combinación de ambos.

La historia es conocida: las importaciones terminan restringiéndose de un modo dramático (de 97 mil millones en 1981, las importaciones caen a 78 mil millones en 1982 y de nuevo a 56 mil millones en 1983). Lograr que las importaciones disminuyan en más de 40% en un período de dos años sólo se alcanza a expensas de una caída en la actividad económica de tal magnitud que hace que la región retroceda en esos dos años a niveles sólo comparables a los del retroceso que experimentó América Latina en 1930. En tanto se supone que la crisis es pasajera no tiene importancia esta caída del producto, por cuanto se supone que en lonjananza éste crece rápidamente y podrá remontar a las situaciones de precrisis. Las posibilidades de aumentar las exportaciones se ven frustradas en tanto los países desarrollados, que también sufren de la crisis pero en menor magnitud, están aplicando políticas restrictivas que hacen por una parte una tendencia creciente al proteccionismo y por la otra

a una disminución o por lo menos a que no se expanda la demanda de los artículos importados en el mundo desarrollados, afectando así a las exportaciones hacia dichos países de América Latina. De ahí, que el único mecanismo de ajuste posible sea la caída drástica de las importaciones que ya se indicó.

Podría argumentarse que no todos los países actúan en la misma forma y que no todos tienen políticas similares, lo cual sin duda es el caso de países como Brasil y Colombia. Sin embargo, el grueso de la región se ajustó por esta vía. En el Cuadro 1 se analizan las principales consecuencias que para América Latina tiene esta política de ajuste. Allí, se observa que la caída del producto interno bruto es importante en los años 82-83 y que la caída del ingreso per cápita alcanza aproximadamente a un 10%. Hacia 1985 aún la región no se lograba recuperar de los niveles de 1980. De igual manera, los precios de los productos exportados por la región tampoco alcanzaban los niveles de 1980, manteniéndose el deterioro de los términos del intercambio. Este deterioro externo se enfrenta con el "ajuste interno". El elemento común del ajuste lo constituyen los mecanismos para controlar la demanda agregada, sea por la vía monetaria, fiscal, o cambiaria. Por cierto que, como se indicó, la intensidad y modalidades de la misma es diferente de país a país, pero el signo es similar.

Estas medidas se adoptan en la mayoría de los países incentivadas por los programas que se suscriben con el FMI, el cual fija metas cuantitativas que se deben cumplir en áreas tan específicas como déficit fiscal permitido, nivel de reservas internacionales que se deben lograr, expansión monetaria, nivel de endeudamiento del sector público, etc. Muchas veces, medidas como reducción de sueldos y salarios reales, devaluación y otras formaban parte del ajuste negociado con el Fondo.^{1/}

1/ Véase una descripción de estos programas en Richard Lynn Ground, "Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina: un examen crítico de las políticas del Fondo Monetario Internacional", Revista de Cepal N° 23 (Agosto 1984).

A medida que la crisis se va prolongando en el tiempo se empieza a constatar que la lógica del ajuste recesivo no funciona. En efecto, pese a la disminución del crecimiento y la consiguiente caída en las importaciones, la crisis del sector externo no amaina. Lentamente se va dejando de lado la aplicación de la receta en su sentido estricto para comenzar a introducir medidas pragmáticas que junto con alejarnos del "modelo ideal" van indicando que cada vez las soluciones que se adoptan tienen el carácter de parche. Son sólo estrategias destinadas a ganar tiempo. Así, por ejemplo, se pone freno a la apertura del comercio que se había iniciado en los 70 y se recurre a aranceles más elevados.

El problema es que a medida que la crisis se alarga también se van produciendo otros efectos laterales, como resultado de los efectos sociales de la receta en aplicación. Caídas drásticas en el ingreso implican aumentar en determinados sectores los niveles de desnutrición con las consecuencias que este fenómeno trae especialmente en la población infantil. Del mismo modo políticas que se alargan en el tiempo y que implican niveles de desempleo elevados tienden a introducir una descalificación de la mano de obra que se encuentra cesante, lo cual dificulta o dificultará, como se verá más adelante, eventuales políticas reactivadoras que se apliquen en el futuro.

Si se piensa que el ajuste será de corta duración, porque la aplicación de la receta recesiva producirá rápidamente los equilibrios del sector externo, se puede dejar de lado consideraciones nutricionales o de descalificación de la mano de obra, en tanto para que estos efectos se produzcan es necesario un período de mayor tiempo. Sin embargo, hoy estos efectos debieran considerarse, cuando tras tres años de aplicación de la "receta" no se vislumbra que se haya comenzado a retomar la senda del crecimiento.

De igual manera una caída sostenida en el nivel de importaciones de la magnitud que ha habido en América Latina debiera producir también a la larga efectos positivos, como sería, por ejemplo, el reinicio de un proceso sustitutivo de las importaciones. Es cierto que algunos de estos fenómenos han tenido y están teniendo lugar en la región. Sin embargo, esta sustitución no tienen la magnitud que podría haber tenido como consecuencia de un bajo coeficiente de inversión que la región tiene en la década anterior. En efecto, la crisis tiene lugar en un momento en que la inversión en América Latina estaba en niveles particularmente bajos y en consecuencia no había una capacidad de reacción inmediata ante este aliciente que implicaba la caída de las importaciones.

Existen además, otros efectos futuros de la situación actual que van a condicionar la salida de esta crisis. Así por ejemplo, si como resultado de la restricción del gasto público (resultado de la aplicación del ajuste recesivo ha sido necesario disminuir los aportes en la educación y salud como se verá más adelante) podría plantearse en qué medida las menores calificaciones educacionales o los mayores déficits en salud pueden comprometer soluciones futuras. Pero aquí, me temo nos estamos adelantando a una historia que aún no se termina de contar.

En suma la lógica de la política de ajuste arrancaba de la percepción que la crisis es un fenómeno transitorio. A partir de ello es indispensable entonces ajustar cuentas externas restringiendo la demanda global para lo cual hay que comprimir el producto y en donde el gasto social juega un rol fundamental, como área para comprimir.

Hay entonces efectos sociales de esta crisis que sólo podrán apreciarse mucho más adelante, como consecuencia que la restricción del producto

no ha sido un fenómeno pasajero. Si el gasto social se afecta durante uno o dos años, el efecto puede ser poco importante. Pero, si el fenómeno es más permanente, porque la crisis continúa y por tanto el gasto social debe seguir restringido, sus efectos serán sin duda muy significativos.

2. El fracaso del ajuste

Tras cuatro años de aplicación de la receta del ajuste recesivo existe conciencia de la futilidad del esfuerzo desplegado.

Hoy el sector externo aparece en situación más desmejorada que aquella que tenía hace tres años. Como dice un artículo de la Revista Fortune la relación deuda externa/exportaciones actualmente se ha elevado desde 1982. La relación intereses/exportaciones no ha disminuido a pesar de la beneficiosa caída en las tasas de interés internacionales.^{1/} Así por ejemplo, respecto de los quince países más endeudados del Tercer Mundo (que incluye a cuatro no latinoamericanos) los intereses de la deuda en 1985 representaban 7.3% de su producto interno bruto. Esto está demostrando la incapacidad absoluta, tras el período de ajuste, que éste tenga alguna viabilidad en las condiciones actuales. Esto quince países no pueden transferir el 7.3% de su producto al exterior. En el caso de algunos de ellos como Chile, esta transferencia equivaldría al 12.9%; en Perú al 10.8%, en México al 6.3% y en Venezuela el 8.1%. Hoy la deuda de América Latina equivale aproximadamente al 58% de su producto interno bruto en tanto que la de Estados Unidos con todo lo inquietante que pueda parecer por su volumen representa

1/ Fortune "Why Baker's debt plan won't work", Diciembre, 1985.

sólo el 5% del producto de ese país. Otra manera de analizar la gravedad del momento actual es aplicar el criterio de la banca Morgan que sostiene que si la deuda equivale a más de dos veces el volumen total de las exportaciones se ha alcanzado un punto de peligro y deben encenderse las luces rojas del tablero; en 1985 esta relación deuda/exportaciones era cuatro veces superior en México, Brasil, Argentina y Chile.

Tras todo el esfuerzo de la región, se logró terminar con el desequilibrio externo, alcanzando un saldo comercial superior a los 100 mil millones de dólares entre 1983 y 1985 (Ver Cuadro 1). Sin embargo, dado el volumen alcanzado por el servicio de la deuda, todo este esfuerzo es sólo para pagar los intereses, en tanto ésta no disminuye (Cuadro 1). Este hecho es la demostración del fracaso del ajuste.

La mejor demostración de la aceptación de este fracaso se encuentra en el Plan Baker, que por cierto no es el caso analizar en este documento. En efecto dicho Plan lleva implícito el reconocimiento que tras tres años de políticas de ajuste hoy éste no puede continuar y es necesario en consecuencia buscar un mecanismo económico diferente para resolver el problema de la deuda.

Lo único que interesa rescatar acá es que constatado este fracaso existe la sensación al mismo tiempo que como consecuencia de los efectos de este ajuste en lo social se ha llegado a un piso o se está muy cerca respecto del cual no se puede descender. En otras palabras existe la percepción en América Latina que hoy no se puede continuar aplicando la receta de la política de ajustes puesta en aplicación en estos últimos cuatro años, porque las consecuencias sociales de la misma se hacen intolerables. Lo que interesa para los fines de este trabajo

Cuadro 1

AMERICA LATINA Y EL CARIBE (23 PAISES):
PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS a/

	1980	1981	1982	1983	1984	1985 ^{b/}
Producto interno bruto a precios de mercado (índice base año 1980=100)	100.0	100.4	99.0	96.5	99.6	102.3
Población (millones de habitantes)	356	364	373	381	390	399
Producto interno bruto por habitante (índice base año 1980=100)	100.0	98.1	94.4	89.9	90.7	91.1
<u>Tasas de crecimiento</u>						
Producto interno bruto	5.3	0.4	-1.5	-2.5	3.2	2.8
Producto interno bruto por habitante	2.8	-1.9	-3.7	-4.8	0.8	0.5
Precios al consumidor <u>c/</u>	56.1	57.6	84.8	131.1	185.2	328.3
Relación de precios del intercambio de bienes	5.1	-7.6	-8.9	-1.8	4.1	-2.9
Poder de compra de las exportaciones de bienes	12.4	0.3	-7.5	5.2	11.6	-4.6
Valor corriente de las exportaciones de bienes	32.3	7.6	-8.9	0.1	11.5	-5.7
Valor corriente de las importaciones de bienes	34.9	7.8	-19.8	-28.5	5.0	-1.9
<u>Miles de millones de dólares</u>						
Exportaciones de bienes	89.1	95.9	87.4	87.5	97.5	91.9
Importaciones de bienes	90.5	97.6	78.3	56.0	58.8	57.6
Saldo del comercio de bienes	-1.4	-1.7	9.1	31.5	38.7	34.3
Pagos netos de utilidades e intereses	17.9	27.1	38.7	34.2	36.1	35.1
Saldo de la cuenta corriente <u>d/</u>	-28.1	-40.1	-40.9	-7.4	-1.0	-4.4
Movimiento neto de capitales <u>e/</u>	29.5	37.3	19.8	3.0	10.3	4.7
Balance global <u>f/</u>	1.4	-2.8	-21.0	-4.4	9.3	0.3
Deuda externa global bruta <u>g/</u>	222.5	277.7	318.4	344.0	360.4	368.0

Fuente: CEPAL. El problema de la deuda: gestación, desarrollo, crisis y perspectivas, 6 Marzo 1986.

a/ Las cifras correspondientes al producto interno bruto y a precios al consumidor se refieren a Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela. Los datos del sector externo corresponden a los mismos países excepto Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago. b/ Estimaciones preliminares. c/ Variación de diciembre a diciembre. d/ Incluye transferencias unilaterales privadas netas. e/ Incluye capital a largo y corto plazo, transferencias unilaterales oficiales y errores y omisiones. f/ Corresponde a variación de reservas (con signo cambiado) más asientos de contrapartida. g/ Las estimaciones incluyen deudas de largo, mediano y corto plazo.

es que ya no es posible mantener la receta en aplicación por dos razones: 1) porque está demostrado su absoluta ineficacia como se indicó anteriormente respecto de las variables externas (las cuales no han mejorado) y además por las consecuencias sociales que esta traído en este período. La mantención, en consecuencia, de las políticas de ajuste en su esquema actual no es posible.

La reciente negociación alcanzada por México con el FMI es otra confirmación de lo anterior. Dicho país tiene un déficit del sector público equivalente al 16% del PGB. El FMI deseaba un compromiso de México para rebajarlo al 5%. Finalmente accedió a un déficit del 10% del PGB en consideración al costo social que significaba una caída tan grande y que conllevaba una nueva disminución de la demanda global.^{1/}

3. Los efectos sociales del ajuste

a) Las mediciones tradicionales

Cuatro son los indicadores que se utilizan generalmente para los efectos de medir el costo del ajuste: ingreso por habitante; tasa de desempleo abierto; subempleo y caída de salarios.

Se ha analizado en el Cuadro 1, la caída del producto per capita en la región, la cual en 1985 era un 10% inferior que la que existía en 1980. Esta caída es mayor en términos de ingreso por habitante el cual era en 1985 un 14% inferior al de 1980.^{2/} Por cierto ninguna economía desarrollada ha tenido una caída de la magnitud promedio que ha experimentado América Latina.

1/ El Mercurio, 22 de julio de 1986.

2/ CEPAL (1986) Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento. Mimeo. Trabajo presentado al XXI Período de sesiones de CEPAL México, 17-25 Abril de 1986.

Las cifras de desempleo abierto son igualmente significativas del deterioro de la situación, tal como se indica en el Cuadro 2. Las cifras de desempleo prácticamente se han duplicado como resultado de la política de ajuste. Aquí vale la pena reiterar lo que se indicó anteriormente, en el sentido que sería útil poder distinguir los efectos de la crisis respecto de las políticas económicas que se han aplicado en cada país en particular. En efecto, como puede apreciarse en el Cuadro 2, la mayor parte de los países de América Latina tuvieron un mejoramiento significativo en la situación de desocupación abierta en la década del 70. Sin embargo, como efecto de la crisis prácticamente la totalidad de los países vieron duplicarse sus tasas de desempleo con la sola excepción de aquellos países que durante la década del 70 no habían sido capaces de tener avances importantes y por el contrario habían experimentado fuertes retrocesos. Aquí aparecen como ejemplo respecto de lo que se ha señalado los casos de Chile y Costa Rica, el primero de los cuales tiene un aumento en su nivel de desempleo abierto de más de tres veces respecto del de 1970.

Otra manera de medir los efectos sobre el empleo es analizar la pérdida de dinamismo que -como resultado de la crisis- experimenta la creación de empleo. Un estudio de PREALC señala que -de haberse continuado la tendencia de los últimos 5 años pre crisis se habrían creado cuatro millones de puestos de trabajo adicionales.^{1/}

^{1/} V. Tokman, Ajuste y empleo: los desafíos del Presente, Mimeo 1986.

Cuadro 2

Tendencias de largo plazo, de la desocupación abierta
(1970=100)

Países	Desocupación abierta	
	1979	1983
Venezuela	74.3	125.6
México	81.4	98.5
Costa Rica	151.4	242.9
Argentina	40.8	81.6
Chile	326.8	463.4
Brasil	98.5	103.1
Colombia	84.0	132.6

Fuente: PREALC a base de información de cada país.

Pero junto con el aumento del desempleo abierto se ha producido también y distintos indicadores así lo confirman un aumento sustancial en los niveles de subempleo, el cual ha venido en muchos casos a operar casi como una suerte de "colchón" frente a niveles crecientes de desempleo. En este sentido como se indica en el Cuadro 3 los niveles de subempleo han aumentado también en los países de la región y en aquellos en que el aumento ha sido menor, ello es resultado que el nivel de desempleo abierto lo ha más que compensado.

Lo anterior significa que los puestos de trabajo creados durante la crisis tienen una calidad inferior al promedio, con una productividad más baja. En el Cuadro 3 se aprecia que el aumento del sector informal en la ocupación urbana pasó de un 29 al 32% del total implicando un aumento de 5 millones de trabajadores en este sector. Pero, tan importante como aquellos es que también hay cambios al interior del sector "moderno" de la economía, este es aquel donde predominan relaciones de producción tecnológicamente más avanzadas y por ende de mayor productividad. Al distinguir dentro del sector moderno tres categorías de sectores (empresa privada, administración pública y microempresas) se observa que el magro crecimiento ocupacional del sector moderno (1.9%) es consecuencia de la expansión de la administración pública y de las microempresas y no de las empresas, que prácticamente no crecen en el período de crisis.

Lo anterior ha sido corroborado en un análisis más en profundidad realizado en el caso de Chile. En dicho país, a partir de 1983 se había revertido la tendencia al aumento del desempleo, creándose unas 500.000 ocupaciones (lo que es muy significativo en una población ocupada de 4 millones de personas).

Cuadro 3

América Latina: Situación del empleo urbano

	1980	1985	Tasa de crecimiento efectivo ^{a/}
Población económicamente activa no agrícola	100.0	100.0	3.1
Desocupación	6.4	7.5	6.3
Ocupación	93.6	92.5	2.8
Sector moderno	71.0	68.0	1.9
- Empresas	(42.0)	(37.0)	(0.3)
- Administración pública	(23.0)	(24.0)	(4.0)
- Microempresas	(6.0)	(7.0)	(4.5)
Sector informal	29.0	32.0	4.9

Fuente: Víctor Tokman, "Ajuste y empleo: Los desafíos del presente" Mimeo, 1986, Cuadro 1.

a/ Tasa de crecimiento acumulativo anual.

Sin embargo, al analizar dónde se produjo la caída ocupacional -como resultado de la crisis y dónde la recuperación (la que del punto de vista económico es relativa en tanto hacia 1985 el PGB era un 8% inferior al de 1980) se constata la "baja calidad" de los empleos creados (Cuadro 4). Allí se observa que casi la mitad de la recuperación corresponde a comercio y servicios, en circunstancias que estos habían caído sólo en un tercio aproximadamente durante la crisis. Esta asimetría tiene efectos económicos y sociales demasiado obvios, entre otros, del punto de vista de los actores sociales.

Más importante - como lo destaca el autor del estudio esta creación de puestos de trabajo es posible por la vías de una caída en la productividad del mismo.

" El hecho que la productividad media observada en estos sectores estaba en 1985 muy por debajo de la de 1981, a diferencia de lo que ocurre en los demás sectores, en que era incluso mayor, sugiere fuertemente que se ha producido un incremento notable en el subempleo. Puede calcularse que si en 1985 la productividad media del trabajo en comercio y servicios hubiera sido la de antes de la crisis, para el nivel de producción alcanzado, el nivel de empleo asociado habría sido inferior en más de 300.000 ocupaciones. De agregarse esta cifra al número de desocupados, las tasas de desempleo medidas para 1985 subirían en más de 7 puntos porcentuales".^{1/} "

1/ Esteban Jadresic, "Porque disminuye la tasa de desempleo", Mensaje N° 348, Mayo 1986, pág. 147.

Cuadro 4

Caída y recuperación en el empleo y productividad media: 1981-85
(Cifras al segundo trimestre de cada año)

Sector	Variación en el empleo (número de personas)		Productividad media del trabajo (base 1981 = 100)	
	Caída 1981-83	Recuperación 1983-85	1981	1985
Comercio y Servicios	-134 miles	238 miles	100	79,4
Otros	-305 miles	258 miles	100	106,1
Total	-439 miles	496 miles	100	91,9

Fuente: E. Jadresic, op. cit. Cuadro 1.

El cuarto indicador que normalmente se utiliza para medir los efectos sociales es el que dice relación con el costo que para la fuerza trabajo ha implicado las políticas de ajuste. En este costo, el elemento se mide normalmente como una caída en los salarios reales que ha experimentado la fuerza de trabajo.

Sin embargo es más apropiado hablar de una disminución de las remuneraciones del trabajo, puesto que, como se ha indicado, también caen los ingresos de los que trabajan en el sector informal, los cuales deben compartir sus "beneficios" con un número mayor de ocupados. El hecho que este sector actúe como "colchón" que aminora el desempleo abierto implica, casi necesariamente una caída en las remuneraciones del sector. PREALC estima que entre 1980 y 1985 el ingreso de los trabajadores informales cayó en un 27% produciéndose una transferencia de ingresos de los pobres a los más pobres.

" actuando dicha transferencia como un seguro de cesantía financiado por los estratos menos pudientes y profundizando así las diferencias entre estos y el resto de la sociedad." ^{1/}

Respecto de los salarios reales debe recordarse que estos habían experimentado un mejoramiento en la década del 70 en la mayoría de los países de la región. Hacia 1979 el salario real industrial era en Venezuela un 23% superior al de 1970; un 21% en México; 40% en Ecuador; 31% en Costa Rica; 47% en Brasil; se había mantenido en Colombia y caído un 7.5% en Argentina y un 17% en Chile. Estas ganancias se diluyen rápidamente y en promedio se estima que los salarios reales

^{1/} V. Tokman, op. cit. pág. 4.

industriales caen en un 8%. En algunos esta es más intensa alcanzando el 40%.

Esta caída afecta a otros sectores de una manera más drástica, en tanto tiene una posibilidad de "defensa" mucho más diluida. Es el caso del salario mínimo y de los de la construcción (Cuadro 5).

En los últimos años hay un cierto mejoramiento en tanto la caída es menos o en algunos casos este se ha revertido. Sin embargo, este promedio regional está muy influido por la conducta de Brasil, el cual ha adoptado una política, frente a la crisis diferente. Pero de esto se tratará más adelante.

Recapitulando, se debiera decir que la menor actividad económica resultado de la crisis y de la política económica adoptada para enfrentarla se ha traducido en una caída del ingreso por habitante en la región muy considerable (14% entre 1980-1985). Esta caída no se ha repartido de una manera equitativa sino que ha afectado, de manera principal el mercado de trabajo. Así, se observa un aumento del desempleo abierto, el cual no ha sido mayor sólo por el rol amortiguador que ha jugado el sector informal. Este rol ha traído como consecuencia una caída fuerte en las remuneraciones de este sector, caída que, si bien, con una intensidad menor, también se ha producido en el sector asalariado de la economía.

Conjuntamente con estos cambios, se están produciendo, al parecer, mutaciones más profundas en la estructura social que emerge en la etapa post-crisis, como resultado de la diferente naturaleza de los puestos de trabajo que se han creado durante la crisis. Estas

ocupaciones al concentrarse en el área de servicios y de los trabajadores por cuenta propia hacen que proporcionalmente disminuya la participación de los trabajadores en áreas aptas para una sindicalización fuerte. Los efectos sociales -de mantenerse esta tendencia- son muy importantes y deben considerarse en una estrategia futura.

Cuadro 5

América Latina: Evolución de los salarios reales

(tasas anuales de variación)

	1981	1982	1983	1984	1985	1980-85
Salario real:						
Industria manufacturera	1.0	-2.6	-6.6	1.0	-1.3	-8.4
Construcción	-0.7	-0.6	-6.8	-3.3	-9.4	-19.4
Mínimo	-5.5	-4.2	-4.0	1.0	0.9	-11.4

Fuente: V. Tokman, op. cit. Cuadro 2.

b. Otras mediciones

Se indicó que el ajuste recesivo requería, entre otras medidas una disminución del gasto fiscal. Para lograrlo se ha afectado, entre otros, los gastos sociales en salud y educación. Como puede verse en cuadro 6, el gasto público en educación y salud como porcentaje del gasto público total disminuye en todos los países de la región salvo Belice, República Dominicana y Venezuela. En algunos la disminución es de una magnitud considerable, como es por ejemplo, el caso de México en donde la caída es casi del 50%. Como estamos hablando del porcentaje del gasto público total y este también disminuye en la mayoría de los países de la región puede observarse que la situación respecto de estos dos sectores sociales es mucho más deteriorada. No es del caso analizar como se hace en el estudio reciente de Cepal^{1/} los mecanismos por los cuales el gasto social normalmente no juega el rol redistributivo que debiera tener y en consecuencia podría argumentarse que si bien la caída del gasto social agudiza una situación de suyo difícil, no es menos cierto que ella podría afectar por igual a los distintos sectores sociales. Con todo la caída del gasto social en estos dos servicios afecta de preferencia a los sectores de bajos ingresos que son los que deben recurrir a la atención pública en materia de salud y educación ante la imposibilidad en que se encuentran de recurrir a la atención de carácter privado. Sin embargo, poder hacer un estudio más exhaustivo de esta situación requiere, como en otras áreas, de un análisis de cada país.

^{1/} CEPAL (1986) Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento. Mimeo. Trabajo presentado al XXI Período de sesiones de CEPAL México, 17-25 Abril de 1986.

Cuadro 6

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: GASTO PUBLICO EN EDUCACION Y SALUD

(Porcentaje del gasto público total)

	Educación		Salud		Total (educación más salud)	
	1979	1983	1979	1983	1979	1983
Argentina	8.3	7.6	1.7	1.4	10.0	9.0
Barbados	21.7	18.5	10.3	10.6	32.0	29.1
Belice	12.1	17.2	8.1	9.0	20.2	26.2
Bolivia	30.6	26.9	8.6	3.1	39.2	30.0
Brasil	5.4	3.7	7.4	7.3	13.8	11.0
Costa Rica	24.8	19.4	25.0	22.5	49.8	41.9
Chile	14.7	13.8	6.5	6.0	21.2	19.8
El Salvador	19.6	16.6	8.7	8.4	28.3	25.0
Guyana	13.2	8.3	3.6	4.9	16.8	13.2
México	18.7	11.0	3.9	1.2	22.6	12.2
Panamá	13.5	11.0 ^a	12.2	13.1 ^a	25.7	24.1 ^a
Paraguay	12.6	12.0 ^a	3.7	3.7 ^a	16.3	15.7 ^a
Perú	13.8	18.5 ^a	6.1	6.2 ^a	19.9	24.7 ^a
República Dominicana	13.7	15.3	9.1	10.6	22.8	25.9
San Vicente	23.1	16.6	13.9	11.3	37.0	27.9
Uruguay	9.4	6.5	4.7	3.4	14.1	9.9
Venezuela	18.3	19.1	8.5	8.6	24.8	27.7

Fuente: CEPAL (1986) Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento. Mimeo. Trabajo presentado al XXI Período de sesiones de CEPAL México, 17-25 Abril de 1986.

La caída en el gasto fiscal en salud y educación tiene, consecuencias sociales de más largo plazo, cuyo análisis debiera hacerse para cada país. La educación factor -tal vez el más importante- de movilidad social, puede influir decisivamente respecto del tipo de sociedad futura. Si como resultado de la crisis el acceso a la educación se hace más restringido, o se modifican las proporciones del apoyo financiero destinado a los diversos tipos de educación, se generan efectos sociales a futuro de enorme significación. No hay -que sepamos- estudios que aborden hoy este tema; pero si, como sería de suponer, la disminución del gasto educacional hace que los grupos más pobres no puedan alcanzar los niveles educacionales de pre-crisis, se estaría produciendo una regresión hacia patrones más rígidos de movilidad social.

De igual manera, sería posible analizar el efecto del menor gasto en salud, tanto respecto de su influencia en la fuerza de trabajo, sus condiciones de vida y la forma en que estas mutaciones moldearán en el largo plazo la sociedad en la cual se producen.

c) Cambios al interior de los grupos sociales

Hasta aquí se ha hecho un análisis de los efectos que la crisis ha traído sobre un conjunto de indicadores que afectan a la sociedad en su conjunto. Estos indicadores sea a través de la caída de las remuneraciones, aumento de los niveles de desempleo o caída del ingreso por habitante o la caída del gasto social están afectando a los distintos sectores sociales de una manera diferente.

Raramente en una sociedad las modificaciones económicas afectan de una manera homogénea a las diversas clases sociales. Una caída (o aumento) en el consumo de un 10% no significa que cada unidad de consumo lo

disminuya(o aumente) exactamente en el mismo 10%. Es, más bien al revés, en tanto la forma en que cada grupo social se defiende de dicha disminución -y por ende del poder de fuerza y negociación que tenga- es diferente. Por ello, los sacrificios no se compartirán equitativamente, sino, más bien, los más débiles -en los términos así definidos- serán los más perjudicados. La literatura sobre este tema es extensa y no se insistirá en ello. Baste decir que, en la crisis presente existe consenso que esta no ha afectado a todos por igual. Así, en un análisis sobre Chile se indica que el consumo en dicho país ha caído un 15% en 1984 respecto de 1970. No obstante lo anterior, el 20% del quintil de ingresos más altos, en el mismo período, ha visto aumentar su consumo en 30%. Esto se ha logrado a expensas del 40% más pobre que consume la mitad que en 1970 y el 40% de ingresos medios que también ha disminuido su consumo, si bien en un tercio. (lo cual indicaría que este grupo ha tenido mejores defensas para impedir un deterioro más acelerado).

Si la crisis se considera un fenómeno pasajero la inequidad del ajuste puede no tener importancia en tanto no hay cambios drásticos en la sociedad. El análisis del ciclo económico y como en el período de auge y depresión cada grupo social actúa es algo conocido. Lo diferente en esta crisis es que dada su profundidad y duración, el cambio será también más profundo, dependiendo del poder de negociación de cada grupo social.

Es todavía prematuro poder colegir que está ocurriendo en cada sector de la sociedad como resultado de esta crisis.^{1/} Aún se está en medio de ella, o si se desea ser más optimista digamos que se estaría recién saliendo, afirmación que parece muy debatible. Sin embargo, algunos

^{1/} Existen sin embargo,, algunos estudios en esta dirección. V. gr. Alejandro Foxley y Dagmar Racynski, Grupos vulnerables en situaciones recesivas: el caso de los niños y jóvenes en Chile (Santiago, CIEPLAN, 1983).

trazos podrían bosquejarse, más como hipótesis de trabajo que como tendencias definidas. Así por ejemplo, se podría indicar que son variados los autores que sostienen que el efecto de la crisis se ha hecho sentir en las condiciones de vida de la población urbana de un modo mucho más crítico que respecto de la población rural, en tanto esta última depende de las cosechas y de sus exportaciones las cuales han sufrido un impacto menor y el deterioro ha sido menor que respecto de aquellos que viven en el mundo urbano. De este modo los efectos negativos serían menores en el mundo rural.

Sin embargo, si se distingue entre sector rural moderno, volcado hacia el mercado tanto nacional como internacional, y el tradicional que destine parte de su producción al autoconsumo, podría sostenerse que este segundo grupo ha sido menos afectado por la crisis. Esto porque las desfavorables condiciones económicas le afectan en menor medida.

Pero dentro del mundo urbano los análisis sugieren^{1/} que los pobres y los grupos de los estratos inferiores en la pirámide de ingresos son aquellos que han sido afectados en mayor medida cuando la recesión ha sido más severa. En la ausencia de cualquier mejoramiento significativo (o más bien empeoramiento) en la distribución de ingresos como resultado de la crisis la caída del ingreso familiar ha involucrado un aumento en la incidencia de la pobreza absoluta.

Así, para el análisis del conjunto de países se concluye que en las

1/ Oscar Altimir, "Poverty, Income Distribution and Child Welfare in Latin America: A comparison of Pre- and Post- recession Data", World Development, vol 12, N° 3, 1984. Este estudio basado en encuesta de hogares, se refiere a los cambios en las condiciones de vida de Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá y Venezuela.

ciudades de Santiago, Caracas y en las urbanas de Costa Rica ha habido un aumento significativo en la proporción de los hogares que se encuentran viviendo en condiciones de pobreza. En el caso de Chile del 12 al 16% de los hogares han pasado a vivir bajo la línea de pobreza como resultado de la crisis; en contraste, en algunas ciudades en Colombia ha habido un relativo mejoramiento de aquellos sectores que han dejado de estar en la línea de pobreza como consecuencia de un cierto mejoramiento en la distribución de ingresos. Debe hacerse notar que en el caso colombiano los efectos de la crisis han sido menores como resultado de una aplicación más moderada del ajuste en materia de política económica.

En el mismo trabajo se pueden apreciar también algunas modificaciones, si bien menores dentro de la distribución de ingreso al interior de cada país como resultado de la crisis. Así, por ejemplo, se puede constatar que en Chile se ha producido una disminución de los ingresos reales, los cuales han sido acompañados por una erosión mayor respecto de las posiciones de los grupos de más altos ingresos (el decil superior y un empeoramiento de los cuatro deciles más pobres de la sociedad los cuales han visto disminuir su participación en el ingreso.

No es de sorprender que se produzcan modificaciones importantes en la distribución de ingresos como resultado de la crisis en tanto esta obligan a través del ajuste a introducir modificaciones en una serie de áreas particularmente el gasto fiscal. Enfrentar la crisis del sector externo implica muchas veces devaluación. Devaluación significa el tener que establecer a futuro un seguro de cambio para aquellos que están endeudados en moneda extranjera; en varios de los países de la región el seguro de cambio ha significado una parte considerable e importante del gasto público. Es evidente que este tipo de subsidios que va en beneficio en determinado sector (los endeudados en moneda extranjera en períodos que

se obliga a una disminución del gasto público tiene que ser a expensas de otros sectores y de ahí que las mutaciones que se producen al interior del gasto público normalmente apuntan en una dirección que tiende a ahondar una distribución desigual del ingreso. Así como muchos autores sostienen que las políticas de mayor o menor apertura al exterior en materia de comercio tienen efectos distributivos de ingreso importante, así también lo tienen los distintos mecanismos para enfrentar el ajuste en períodos recesivos.

En el primer caso se sostiene que una política económica orientada a promover las exportaciones tenderá a producir una determinada distribución de ingresos (más favorables a los sectores vinculados con dichas exportaciones) que si se tratara de una política de crecimiento hacia adentro.^{1/} Citando trabajos realizados para Colombia, la participación en el ingreso de diferentes grupos sociales respecto de dos regímenes de comercio (cerrado o abierto) produce resultados muy distintos. El sector rural aumenta su participación en el ingreso de un 36.2 a un 38.1% si se cambia la política de crecimiento hacia adentro por un crecimiento hacia afuera, en tanto que el sector urbano (integrado tanto por los capitalistas, como los trabajadores, la industria y los servicios) ven disminuir su participación del 63.8 al 61.9%. Una estrategia de crecimiento hacia adentro que implique tarifas y aranceles en los productos importados industriales, así como una tarifa de crecimiento hacia afuera que implique un subsidio hacia las exportaciones industriales y a otros productos que no sean el café (recuérdese que estamos hablando de Colombia) generan efectos distributivos diferentes.

^{1/} Jeffrey D. Sachs, "External Debt and Macroeconomic Performance in Latin America and East Asia", Brookings Papers on Economic Activity, N° 2, 1985.

De igual modo en un período de ajuste los distintos grupos sociales también reaccionan de una manera diferente. Así, por ejemplo, en Chile, un 52% de los trabajadores productivos se encontraban en el grupo del 40% de los ingresos más pobres antes de la crisis; este porcentaje sube a un 56.8% en 1982. La situación es la opuesta si este grupo social se le compara con aquel de las fuerzas armadas. Estas en un 22% se encontraban en el 40% de los ingresos más bajos del país, porcentaje que desaparece del todo como resultado de la crisis.^{1/}

Siguiendo a Altimir se puede observar que los trabajadores de rango medio (administrativos y de servicios) mejoran en términos relativos su posición, en tanto un número mayor de ellos deja la línea del 40% de ingresos más bajos, y otros como los trabajadores vinculados a las ventas del comercio ven aumentar su participación de un 36 a un 39% entre los que están en el 40% de ingresos más bajos.

Es claro entonces que es necesario realizar un trabajo mucho más acucioso al nivel de cada país para poder determinar con precisión los cambios que se producen al interior de los distintos grupos sociales como resultado de la crisis.

En conclusión los costos sociales de la crisis y particularmente de la forma en que América Latina se ha ajustado a ella son claros. A una caída del producto por habitante, un aumento de los niveles de desempleo y subempleo y de caída de remuneraciones deben agregarse el que los

1/ Altimir, op. cit. Cuadro VII.5, pág. 268.

grupos sociales más pobres están en condiciones más difíciles para poder hacer frente a las modificaciones de política económica. No es sorprendente entonces que sean estos sectores los más afectados como resultado de las medidas que se adoptan frente a la crisis. Esto significa que es necesario considerar no solamente las magnitudes de tipo macroeconómico sino también ver los efectos que al interior de los distintos grupos sociales se producen como resultado de los cambios de la política económica que se introducen para enfrentar la crisis. Los grupos que tienen un menor grado de organización y en consecuencia que tienen una menor capacidad de demandar al Estado son los que pagan un costo social mayor. Asimismo se ha podido constatar que respecto de un buen número de países la distribución del ingreso ha empeorado como resultado de la crisis y a la vez ésta ha tendido a afectar más directamente al sector urbano que rural.

El resultado de lo anterior ha sido resumido en una frase: la secuela de efectos sociales de la crisis hace necesario que las políticas que se ejecutan a futuro deban considerar el pago de esta deuda social que se ha contraído durante la crisis con los sectores más perjudicados por esta.

Lo anterior es el resultado que los efectos sociales negativos que se han descrito no son sólo consecuencia de la crisis sino también y en buena medida producto de las políticas económicas que se han aplicado precisamente para enfrentar la crisis. Esto significa que existe la posibilidad de delinear una política económica diferente a partir de la aceptación del hecho que esta "deuda social" ha llegado a una magnitud tal que no puede seguir aumentando. Puede si, tal vez, servir de explicación el que como se indicó, las medidas económicas se consideraban de naturaleza transitoria en tanto la crisis misma se creía que iba a retroceder una vez que se aplicaran las "políticas correctas". Se ha visto que esto no ha sido así y en consecuencia la política económica que de ahí en adelante se aplique tendrá que tener, entre sus prioridades fundamentales, la disminución de la deuda social.

Existe conciencia en la mayoría de los países de la región de la situación descrita. Un buen ejemplo de ello, lo constituye el conjunto de paliativos que se han buscado a la situación social descrita, en ese sentido se ha constituido un conjunto de programas de emergencia y otro tipo de dispositivos tendientes a crear una "red social" de beneficios para los sectores más postergados. Sin embargo, cuando se constata el desvío de recursos del aparato fiscal destinado a estos fines, con aquellos que se ha otorgado para paliar las consecuencias de la crisis en otras áreas (como por ejemplo, los subsidios para salvar el sector financiero) se constata las preferencias de aquellos que implementan políticas en beneficio de unos y no de otros. De ahí entonces que estos paliativos sirven más bien como un reconocimiento de la gravedad del fenómeno descrito que como una medida en profundidad que resuelva el problema.

Si este se ha originado no sólo en la crisis sino en las medidas de política económica para enfrentarlas, corresponde por ende modificar dichas políticas económicas de un modo radical. Si se desea resolver el problema creado, buscando un horizonte de mayor equidad social. Algunos esbozos en esta dirección se trazan en las líneas que siguen..

II. LINEAMIENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DIFERENTE

1. El fracaso como elemento positivo

Del punto de vista de los efectos sociales, es evidente el fracaso de las políticas económicas en actual aplicación, en tanto estas, han implicado un empeoramiento de la situación social que tenía América Latina hacia 1980. Este fracaso es doble: de una parte no se ha producido un mejoramiento de las variables macroeconómicas en un plazo breve y por tanto las políticas no han actuado con la rapidez que se suponía y/o la crisis no ha tenido la transitoriedad que originalmente se supuso que iba a tener. Por otra parte, este fracaso es mayor, en tanto la situación de crisis externa de América Latina no ha mejorado como tuvo oportunidad de verse. Por tanto, al empeoramiento de la situación social no ha seguido un mejoramiento de la situación económica en materia del frente externo que fue el detonante de la crisis.

Este fracaso de la política económica en la mayoría de los países conlleva sin embargo, un elemento positivo, en tanto hoy queda de manifiesto la imposibilidad de mantener el ajuste recesivo en la forma planteada originalmente. De partida entonces, el fracaso obliga a pensar en una estrategia diferente. Si se acepta, como parece bastante obvio, que América Latina o la mayor parte de los países que la integran ha tocado el piso en materia de caída del punto de vista social, es menester concluir que cualquier estrategia alternativa tiene que considerar un mejoramiento para revertir los efectos sociales que aquí se han señalado en este trabajo. Y en consecuencia un objetivo básico de cualquier estrategia es comenzar a "renegociar" la "deuda social" que se ha adquirido en este período de crisis. Incorporar el

mejoramiento de los sectores que han pagado el peso del ajuste en este período pasa entonces a ser un requisito esencial de la estrategia económica.

A partir de este planteamiento, uno puede visualizar otros elementos de carácter positivo en el fracaso, que dicen relación con un conjunto de herramientas y conceptos de política económica que han tendido a revalorizarse precisamente como resultado de la ortodoxia que se ha venido aplicando en la mayoría de los países. Hubo en la década del 70, un conjunto de conceptos que tenían particular relevancia y constituía "sabiduría convencional" tales como aquellos que tendían a privilegiar el mercado como mecanismos eficientes para asignar recursos; una desconfianza apriori de la eficiencia del sector público; una cierta fe que la economía de mercado permitía una adecuada distribución funcional del ingreso y que el mejoramiento económico implicaba un "chorreo" a los más desposeídos. Hoy estos, son conceptos que cualquiera exigiría una segunda discusión antes de aceptarlos prima facie. Esto significa que sin caer en la ley del péndulo que lleva a la dirección opuesta, existe un instrumental infinitamente mayor para hacer frente y utilizar en la nueva estrategia. Así por ejemplo, suponer la asignación eficiente de recursos por parte del mercado en circunstancias que éste está permitiendo tener grandes bolsones de desempleo está lejos hoy de aceptarse como un mecanismo de eficiencia. La discusión, a ratos muy ideologizada, en torno al rol del Estado versus el rol del sector privado, hoy aparece matizada, no solamente como consecuencia que ciertos países "exitosos" como es el caso de Brasil, han tenido una visión mucho más pragmática, sino también como resultado de estudios que apuntan precisamente en la dirección contraria. Así por ejemplo, estudios empíricos recientes que abarcan a más de 100 países estarían demostrando que los países de más rápido crecimiento son precisamente

aqueellos donde el sector público o estatal tiene una importancia mayor y en donde este crecimiento más acelerado, tiene lugar precisamente en los países de menores ingresos.^{1/}

Hay en consecuencia para enfrentar la nueva estrategia un pragmatismo más acentuado, el cual de hecho, ya está teniendo lugar en la región precisamente como resultado de las dificultades que hoy existen para aplicar la ortodoxia en su forma original. Los paliativos a que se hacía referencia en la sección anterior son generalmente desviaciones del modelo teórico original y en donde el pragmatismo es resultado de los hechos. Algo similar ocurrió en la otra gran crisis, la de 1930, donde la mayoría de los gobiernos tenían un discurso librecambista y terminaron aplicando controles en el comercio internacional como resultado de una situación de crisis en la balanza de pagos que no tenía otro manejo posible que el de intervenir directamente en dicha área. Hoy estamos viendo una situación similar y en consecuencia en el diseño de esta nueva estrategia se pueden suponer grados de pragmatismo muy superiores hasta los que aquí han tenido lugar en la región.

Todo lo anterior hace que en la búsqueda de una nueva alternativa se avance lentamente hacia una nueva heterodoxia, en donde el énfasis va a estar dado por la necesidad de restablecer equilibrios sociales que se han perdido en América Latina como resultado de la crisis y de la política económica en aplicación. Estos equilibrios sociales deberán restablecerse cuanto mas cuanto que la crisis está teniendo lugar en medio de un proceso de democratización en América Latina. Este proceso obliga a que dichos equilibrios sean restablecidos en la mayor rapidez posible que sea compatible con la mantención de equilibrios en el campo

1/ Rati Ram "Government Size and Economic Growth: a new framework and some evidence from cross-section and time-series data" American Economic Review, Marzo 1986.

macroeconómico. Esta nueva heterodoxia va a estar centrada en consecuencia en la satisfacción de ciertas necesidades esenciales de la mayoría de la población para que esta estrategia sea compatible con un grado creciente de participación social resultado del proceso democratizador y en consecuencia los objetivos de la política económica, van a ser decididos mayoritariamente por la sociedad y no por un conjunto de tecnócratas por bien inspirados que ellos sean. En otras palabras, el establecimiento de los objetivos de política económica en un sistema democrático pasa a ser muy distinto como ejercicio que aquel que se hace en sistemas autoritarios y en donde por definición estos objetivos son fijados por un grupo reducido de personas. Dos entonces debieran ser los elementos presentes en la definición de una nueva estrategia: a) el restablecer los equilibrios que se han perdido como resultado de la crisis y la política económica aplicada y b) la necesidad de definir objetivos en función de las necesidades de la mayoría siendo esta una consecuencia de los procesos de democratización que tienen lugar en la región.

2. Elementos para la "nueva" heterodoxia

El primer elemento de toda estrategia económica es la base política en la cual esta se sustenta. Los sectores sociales que aparecen más perjudicados como resultado de la crisis y de las políticas económicas aplicadas han sido aquellos que se ubican en el rango del 40 a 50% de la población de más bajos ingresos. En la mayoría de los países de América Latina este es un sector que tiene un muy bajo grado de organización social y por tanto el soporte que este sector pueda dar a la estrategia en aplicación no va a tener probablemente la fuerza

suficiente para sustentarla. No obstante es este sector el que debe recibir una atención preferente. En otras palabras, el sector a que nos estamos refiriendo no es el de la clase trabajadora organizada sino aquel que se encuentra en el 32% del sector informal urbano a que se hizo referencia en la sección anterior, o en el mundo de los desocupados y de otros trabajadores por cuenta propia. Por lo tanto, si bien la estrategia debiera estar dirigida a satisfacer las necesidades de los más desposeídos, es necesario que ella abarque también a otros sectores de la sociedad de suerte que tenga al menos del punto de vista político un nivel de sustentación más fuerte que sólo aquel que puede preverse provenga de estos sectores. Parte de la explicación de por que están tan desposeídos se encuentra en su bajo nivel de organización que les ha impedido a acceder a una atención preferente de sus necesidades por parte de la sociedad, o bien, a impedir que los efectos de la crisis caigan con un peso desproporcionado sobre ellos. Hay aquí un círculo vicioso que es necesario romper, precisamente para evitar que esta situación se siga perpetuando. Sin embargo, hoy el apoyo de ellos a la sustentación política de una estrategia es poco significativo.

Por ello la primera exigencia para esta estrategia consiste en lograr una base política más amplia que le de viabilidad entendiéndose de entrada que los sacrificios que ella conlleva van a ser grandes especialmente respecto de sectores que teniendo un grado de organización importante no van a poder restablecer los equilibrios sociales que esos sectores habían obtenido antes de la crisis en un período muy breve de tiempo. La viabilidad política entonces de esta estrategia consiste en poder incorporar sectores de trabajadores y sectores medios estando estos conscientes que los beneficios de la estrategia van a ir

dirigidos no sólo a ellos sino que también a otros sectores cuya representatividad del punto de vista político es menor (en cuanto a su organización) si bien del punto de vista numérico es muy grande.

A partir del establecimiento del soporte político, pueden diseñarse la prioridad que tenga la nueva estrategia, la cual debe combinar la capacidad de resolver los problemas de corto plazo a la luz de los ajustes estructurales que hay que introducir en la economía en el largo plazo. En este sentido es importante entender que el estilo de desarrollo prevaleciente en América Latina con anterioridad a la crisis trafa ya un conjunto de desajustes estructurales, la mayor parte de los cuales, la crisis económica y las políticas aplicadas para enfrentarlo los ha acentuado. Estos desajustes se refieren entre otros a la dicotomía entre la economía moderna y la economía tradicional y las diferencias de ingreso y productividad que traen consigo; a las características concentradoras que en materia de ingresos tenía el tipo de crecimiento, y, finalmente, a la incapacidad de crear empleos productivos con la rapidez adecuada para absorber las necesidades de la población. Todo lo indicado subsiste hoy, a mediados de los 80, y con mayor gravedad que a comienzos de la década. En 1950, 1 de 4 latinoamericanos en edad de trabajar estaba desempleado (sea en desempleo abierto o en subempleo equivalente)^{1/} 30 años después 1 de cada 5 estaba desempleado no obstante el crecimiento de alrededor del 5% anual que había tenido América Latina en esos 30 años.^{2/}

^{1/} La tasa de desempleo equivalente es un indicador del porcentaje de la fuerza de trabajo integralmente subutilizado que se asocia a la extensión e intensidad del subempleo.

^{2/} PREALC Dinámica del subempleo en América Latina, Santiago, OIT, 1981.

De acuerdo con esos estudios, hoy por cierto el problema es más grave en tanto el desempleo abierto se ha prácticamente duplicado entre el 80 y el 85. De ahí entonces que si el estilo de desarrollo que venía de antes era insuficiente para resolver el problema del empleo, no obstante los niveles de crecimiento, hoy la situación es mucho peor cuando en estos 5 años se ha visto que prácticamente la región no ha tenido crecimiento. Por ello, la prioridad número uno de la nueva estrategia tiene que consistir en la creación de empleo productivo, como una forma de mejorar los ingresos de los que trabajan. Simultáneamente debiera realizarse una política de ingresos que garantice un ingreso mínimo a los sectores más desposeídos y que en una primera etapa no van a tener probablemente acceso a los puestos de trabajo que se creen.

El principal cuello de botella que enfrentará la región para cualquier estrategia de desarrollo dice relación con el sector externo. De ahí que se necesite una mayor liberalidad que la que se ha logrado negociar hasta ahora en las relaciones económicas internacionales. Hoy todo el peso se ha hecho recaer en América Latina en circunstancias que frente a la deuda externa hay una responsabilidad compartida de deudores y acreedores (la banca internacional) y también de los organismos que controlan dicha banca (léase gobiernos de países desarrollados). Así, para pagar esta deuda se ha renegociado en condiciones que no se va al fondo del problema, en tanto el problema sólo se pospone. A la vez se ha buscado un excedente comercio vía un acelerado crecimiento de las exportaciones y una disminución de las importaciones. Sin perjuicio, de perseverar en esta política, cualquiera estrategia debe descartar a nuestro juicio la compresión mayor aún de los niveles de importaciones a que ha llegado América Latina, en su conjunto. Es irreal suponer que, sin un desmedro mayor de las condiciones de vida de la región, puedan continuar comprimiéndose los niveles de importación.

En cuanto a la viabilidad de aumentar las exportaciones, la gran limitante se encuentra en el nivel de crecimiento de los países industrializados y las tendencias al proteccionismo que se asoman en todos ellos. Existe aquí en consecuencia una clara dependencia para la solución del problema interno vía aumento de exportaciones, en lo que son las políticas económicas del mundo capitalista desarrollado. Si allá por consideraciones legítimas de política interna (sea que se desee disminuir el ritmo de inflación o equilibrar los presupuesto públicos o por cualquier otra razón) se adoptan políticas de carácter recesivo, estas tienen un impacto enorme sobre la posibilidad de aumentar las exportaciones de América Latina. En consecuencia las posibilidades de resolver el cuello de botella de carácter externo a través de un mejoramiento de la balanza comercial se ven remotas, en tanto las importaciones no pueden comprimirse y el aumento de las exportaciones depende fundamentalmente de las políticas económicas de los países desarrollados.^{1/}

El otro camino para resolver el problema externo se refiere al flujo de capitales que sale actualmente de la región. Como se vió en la sección anterior, América Latina ha "exportado" cerca de 100 mil millones de dólares en los últimos tres años, para ayudar a servir la deuda externa de la región. Se ha señalado la imposibilidad de mantener los niveles actuales respecto del servicio de la deuda y en consecuencia (no siendo este el propósito de este documento) se señalará solamente que la forma en que América Latina renegocie el servicio de ella pasa a ser una determinante esencial en la nueva estrategia de desarrollo. Se parte

^{1/} Ver R. Lagos Tendencias y perspectivas del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe, Cepal, documento CC/R.497/SEM.34/R.4 (1986).

del supuesto que América Latina no puede continuar siendo una exportadora de capitales en la magnitud de lo que ha tenido lugar en los últimos tres años y por tanto ello implica una renegociación distinta que esté en función de la capacidad de pago de la región por una parte y la necesidad de preservar determinados niveles de vida para la población latinoamericana por la otra. Lo anterior significa condicionar la capacidad de pago de América Latina en función de sus exportaciones u otro indicador similar de suerte que queda de manifiesto que si en los países industrializados se siguen políticas recesivas, estas significarán una menor posibilidad de servir la deuda. No vale la pena insistir sobre este punto, en el cual hay hoy bastante claridad, especialmente a partir de las decisiones de carácter político que se está adaptando por los principales países de la región.

A partir entonces de un sustento político básico para llevar adelante una estrategia de desarrollo que prioriza la creación de empleos, y una política de ingresos a los sectores más desposeídos lo cual requiere flexibilizar las actuales restricciones externas. La estrategia puede concentrarse en algunos lineamientos básicos que requieren atención prioritaria. A nuestro juicio, esas áreas básicas deben definirse a la luz de lo que han sido los efectos sociales descritos en la primera sección de este trabajo. Estas se refieren a) a la necesidad de ampliar y fortalecer el mercado interno como motor del desarrollo económico, b) el nuevo rol de los servicios, en especial salud y educación y c) al fortalecimiento del aparato del Estado para que éste pueda cumplir los roles esenciales que la sociedad le demanda.

a) Mercado interno como motor de desarrollo

Al plantearse el rol del mercado interno como motor en la estrategia de desarrollo, no se está postulando a una suerte de nueva autarquía sino, por el contrario, buscando una inserción más adecuada con el mundo.

Una política reactivadora en materia de empleo y de ingresos en apoyo a los sectores más desposeídos, implicará un fuerte aumento en la demanda global de bienes especialmente vinculados con alimentación y nutrición. Por tanto ante esta expansión de la demanda y por las dificultades de carácter externo que se ha hecho referencia que dificultará importar más bienes, es indispensable promover una política activa, tendiente precisamente a la producción de este tipo de bienes. Estudios diferentes apuntan que normalmente la producción de bienes en el campo de la nutrición y de la agroindustria tienen un componente más intensivo de mano de obra, de suerte que se podría estar en presencia de un "círculo virtuoso" en virtud del cual los bienes que se desean producir son aquellos que tienen un mayor componente de factor productivo trabajo y por ende contribuyen de un modo más acelerado a la generación de empleo. Si se piensa que la caída, por ejemplo, de los salarios difícilmente va a poder ser resuelta en un corto plazo, será necesario entonces por otra vía que no sea la exclusivamente salarial, el mejoramiento de los ingresos de los trabajadores, como pueden ser el acceso directo a determinado tipo de bienes. Son estos bienes los que deben ser objeto de una atención preferente en cuanto a su producción para que no se generen los cuellos de botella en el sector externo.

b) El nuevo rol de los servicios

Dado el nivel de desarrollo alcanzado por la región y los avances tecnológicos, es evidente que la expansión de los servicios en un sentido

funcional a dicho desarrollo debiera ser una de las características de la nueva estrategia. En el pasado tendía a verse la ocupación en actividades terciarias como una forma de empleo espúreo en tanto ella no obedecía mas a la incapacidad de crear empleo productivo de los sectores primario y secundario. Hoy, por lo expuesto, ello ya no es así.

Lo anterior significa que debiera expandirse el apoyo para que estos sectores se desarrollen y aquí el rol de la educación es esencial. Y por ello el deterioro ya descrito que se ha producido en la provisión de servicios en esta área es inquietante. En una política económica reactivadora, deben tomarse las medidas para garantizar que los servicios educacionales tendrán prioridad, no sólo en función del rol que estos juegan como mecanismos de movilización y equilibrio sino también en tanto constituyen insumos básicos para una actividad terciaria eficiente. Expandir los servicios educacionales es una actividad muy intensiva de mano de obra, de suerte que hay aquí también un círculo virtuoso que debe explorarse con más intensidad. De igual forma, el deterioro de los servicios de salud, o mejor su expansión debe fomentarse entendiendo que esta prioridad para este tipo de gasto social debe percibirse más como inversión.

c) El rol del Estado

Se ha señalado que como resultado de lo anterior el Estado va a tender a jugar o debiera tener un rol importante. La experiencia de los países de América Latina al respecto ha sido muy disimil, desde aquellos en donde, por ejemplo, Brasil, se ha mantenido el rol esencial que éste

juega en la promoción del desarrollo, a otros países en donde este ha sido prácticamente desmantelado. Vale la pena tener presente que como se recuerda en un trabajo ya citado^{1/} entre 1950 y 1980 el empleo público duplica el crecimiento de la fuerza de trabajo agrícola, lo cual en buena parte refleja la ampliación de las funciones del Estado y también deformaciones de carácter burocrático (en el sentido peyorativo de la expresión). Sin embargo, si se desea orientar el estilo de desarrollo a largo plazo hacia modificaciones estructurales que apunten en la dirección reseñada anteriormente, será necesario disponer de un ente público, capaz, eficiente, descentralizado, pero que a la vez pueda mover palancas básicas del desarrollo especialmente en lo que dice relación con la inversión. En este sentido las corrientes de inversión deben redefinirse a través de las prioridades que se establecen en la sociedad y en consecuencia, si bien la disminución de la inversión en el último tiempo ha sido de significación, revertir la tendencia será fundamentalmente una tarea del sector público. Esto no tanto por razones ideológicas, sino esencialmente porque hay un sector privado que como resultado de la crisis ha salido disminuido y por la otra porque sólo el sector público va a poder tener acceso a futuro a las corrientes internacionales de crédito.^{2/}

Lo anterior hace entonces que la dicotomía entre lo público y lo privado debiera tender a dejarse de lado en tanto, conflicto ideológico, sino adoptar frente a ella definiciones mucho más pragmáticas.

Estas modificaciones de carácter estructural deben hacerse respetando los equilibrios macroeconómicos esenciales en toda sociedad.

1/ V. Tokman, op. cit.

2/ Para una elaboración de esta idea véase R. Lagos, "Crisis, ocaso neoliberal y rol del Estado" Pensamiento Iberoamericano, N° 5 (Enero-Junio 1984).

Es cierto que muchas veces la búsqueda de estas reformas de carácter estructural conllevan en sí mismas el establecimiento de una serie de desequilibrios económicos. Sería un error para evitar la existencia de aquellos no realizar las modificaciones de tipo estructural que se requieren. De ahí que es necesario tener cuidado en la utilización de instrumentos que, apuntando a las modificaciones estructurales, no impliquen caer en los desequilibrios de corto plazo, que impidan perseverar en las reformas que es necesario realizar.

Si no se aborda el tema de las modificaciones en la estructura del sistema económico, probablemente se puede superar la crisis actual vía una reactivación económica. Sin embargo, una reactivación por sí sola no producirá modificaciones o restablecerá los equilibrios de tipo social indispensables en América Latina si se desea preservar un sistema democrático de convivencia. La crisis afectó los sectores más desposeídos. La estrategia para salir de ella debe partir de la base del reconocimiento explícito de este hecho y en consecuencia una estrategia de desarrollo que no parta de este reconocimiento está condenada al fracaso al menos en un contexto de carácter democrático. Sería necesario entonces volver a las experiencias autoritarias del pasado si se desea preservar un estilo de desarrollo que no satisface las necesidades de la mayoría. Ese es el desafío presente.