

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1249
29 de diciembre de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

COMPORTAMIENTO ECONOMICO Y DESIGUALDAD SOCIAL

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

93-1-38

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
1. Lo que oculta el diagnóstico regional.....	3
2. Los efectos de la crisis en diferentes niveles de desarrollo económico.....	4
3. El Progreso Social entre 1960 y 1980	8
4. La desigualdad del desarrollo social en 1980	10
5. Los determinantes de la desigualdad en la región	15
6. Los factores que explican el desempeño social de los países en 1980	16

Introducción

La región es muy heterogénea. Los países presentan profundas diferencias en el nivel de ingresos, en el desarrollo de su estructura productiva, en el ritmo de crecimiento económico, en la cobertura de las prestaciones sociales, en el desarrollo y organización de las fuerzas sociales y en los grados de exclusión y pobreza que generan. Los diagnósticos regionales, al sintetizar esta realidad compleja, encubren la verdadera naturaleza y magnitud de los problemas económicos y sociales de los países. La desigualdad en la región ha sido un rasgo persistente en las distintas fases de la evolución económica de los países.

El propósito del trabajo es explicar la desigualdad social en función del comportamiento económico. Lo que supone ordenar los países en base a características económicas y sociales, estableciendo la asociación que vincula a ambas dimensiones. Un instrumento analítico apropiado para esta finalidad es la noción de estilos de desarrollo. Desde una perspectiva económica el estilo ha sido definido como "la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver las interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios". Estos aspectos se sintetizan en dos rasgos, los de orden estructural y los que explican la dinámica económica. Estas categorías permiten analizar el comportamiento económico, aportando además importantes elementos de juicio para evaluar la situación social.

Atendiendo los factores de orden estructural se puede conjeturar lo siguiente: Cada nivel de desarrollo económico supone determinados niveles de urbanización, ingreso, ocupación, educación y prestación social y, a la vez, presenta diferencias en la magnitud y naturaleza de las carencias. La localización espacial de la fuerza de trabajo y los niveles educacionales de los grupos sociales menos privilegiados son rasgos que dan una connotación distinta a la problemática social. De igual manera, el nivel de desarrollo condiciona los recursos humanos y materiales que se disponen para enfrentar los problemas.

Considerando los factores que intervienen en la dinámica económica se pueden hacer las siguientes observaciones: La base del dinamismo se encuentra estrechamente vinculada al desarrollo de la estructura productiva y tienen su origen en la demanda externa e interna. Según cual fue la importancia con que intervinieron estas categorías en el proceso económico, dio lugar a estrategias que movilizaron de distinta forma los recursos y dieron origen a distintas situaciones sociales. Cuando existió un predominio de la demanda externa asociado a un bajo nivel de desarrollo, la estrategia se basó principalmente en un fortalecimiento del sector exportador y el comercio interno. En este caso, las actividades económicas operaron como compartimientos estancos sin articulaciones de importancia entre estas, dando origen a una estructura productiva cuya composición constituía más una sumatoria que un conjunto de actividades interrelacionadas. Esa situación, generó exclusión marginando a amplios segmentos de población que quedaron fuera del ámbito de dominio de la modernización. Cuando existió un predominio de la demanda interna asociado a un mayor desarrollo, la estrategia se basó fundamentalmente en la industrialización. En este caso el dinamismo tuvo su origen en el nivel y composición de la demanda interna, que a su vez respondió a la forma como estaba distribuido el ingreso. Las condiciones derivadas de la mala distribución del ingreso y del hecho de no tener una matriz tecnológica común, debido al uso de tecnología importada, limitaron la generación de empleos dando lugar a una incorporación parcial y segmentada de la fuerza de trabajo.

Ambos elementos, grado de desarrollo y base del dinamismo, son aspectos que se conjugan en la significación de las tasas de crecimiento. El crecimiento del PIB no siempre implica mayor desarrollo económico y mucho menos progreso social. En la modalidad económica se encuentran implícitos distintos patrones de integración económica y de desarrollo social. Considerando que las tasas de crecimiento económico son la resultante final del comportamiento de los sectores económicos; mientras mayor sea el desarrollo de un país más amplio es el conjunto de actividades que involucra su dinamismo y, en consecuencia, también son mayores los efectos que produce en el plano social.

En consecuencia, un tema central del trabajo fue esbozar una tipología de países que incorpore algunas de las dimensiones más importantes de la noción de estilos de desarrollo. De este modo, aunque con imperfecciones, la tipología utilizada permitió agrupar los países en función de la modalidad de desarrollo económico.

El significado atribuido al desarrollo social en el trabajo, aunque se tenga presente la multiplicidad de aspectos que pueda involucrar, se limitó a determinadas dimensiones, como fueron educación, salud, vivienda y bienestar social. Este enfoque parcial de lo social y el hecho de que se hayan excluido del análisis los procesos sociales son aspectos que han limitado el alcance del trabajo.

El trabajo fue abordado de la siguiente manera:

Se inicia señalando la imagen distorsionada del desarrollo social que proyecta la lectura de los promedios regionales, que ocultan una gran heterogeneidad de situaciones nacionales. Las desigualdades económicas y sociales de los países han sido un rasgo persistente en las distintas fases económicas por las que ha atravesado la región.

Considerando que la crisis fue un fenómeno que afectó a todo el sistema económico internacional, lo primero que se indagó fueron las consecuencias sociales que esta tuvo en economías con distinto nivel de desarrollo. Para ese propósito se compararon las economías centrales con las de la región. Lo que se pudo constatar, más allá de las diferencias en la cobertura de prestaciones sociales, fue la marcada desigualdad en la forma como se difundió el desarrollo social en los países de la región, lo que contrastaba de manera notoria con la situación que a ese respecto presentaban los países desarrollados.

El paso siguiente fue verificar el comportamiento del desarrollo social en la región en el período 1960-1980, en que se dieron condiciones favorables para su expansión, como fueron el dinamismo económico y la extensión de las políticas sociales. Este análisis permitió constatar que en ese período, no obstante haber ocurrido un notorio progreso social, la desigualdad social se incrementó.

A continuación, se buscó una explicación de la distinta forma en que los países capitalizaron el desarrollo social. Una vez identificados los países de mejor desempeño social en 1980, se analizaron los factores que incidieron en ese resultado. En esa tarea se consideró el nivel inicial de desarrollo que presentaban los países en 1960 y el crecimiento económico del período 1960-1980, destacando en este último hecho la significación de las tasas de crecimiento en términos de progreso social.

En relación a la metodología. Utilizando el análisis factorial, se estimaron variables compuestas, que caracterizaron diversas dimensiones económicas y sociales. En la comparación de la región con los países de la OECD, los índices fueron determinados en base a once variables, que

caracterizaron la situación social de treinta y dos países. Los niveles de desarrollo económico y social de la región en el período 1960 y 1980, empleando la misma metodología, fueron estimados en base a cuarenta variables, que caracterizaron aspectos económicos, de empleo, y de desarrollo social de catorce países, que concentraban aproximadamente el noventa por ciento de la población de A. Latina en 1960 y 1980. La descripción de las variables y los índices determinados, como también los procedimientos utilizados en las estimaciones se presentan en un anexo estadístico.

1. Lo que oculta el diagnóstico regional

Cuando se evalúa el desarrollo económico y social en función de los promedios regionales se llega a la siguiente conclusión:

La evolución económica de la región desde 1960 hasta 1987 pasó por distintas etapas: en un primer período, comprendido hasta 1980, la economía creció y la región se transformó, urbanizándose, aumentando o su capacidad productiva y ampliando los servicios educacionales y de salud. La extensión de esos servicios significó un mejoramiento en las condiciones sanitarias y de habitabilidad, una ampliación de los servicios de educación y salud, una disminución de la mortalidad infantil, y, como resultado de todo lo anterior, un aumento de la esperanza de vida. A partir de 1981, como consecuencia de la crisis, el nivel de la actividad económica cayó abruptamente, el producto retrocedió, situándose a niveles anteriores a la crisis, y parte importante de este fue destinado al servicio de la deuda externa. El deterioro económico tuvo un fuerte impacto en el plano social, manifestándose en una agudización de los problemas de empleo y de carencias sociales, las que en algunos países adquirieron magnitudes muy semejantes a las que presentaban en períodos muy anteriores a la crisis.

Esta evaluación de la región, basada en los promedios, da la impresión de que los logros económicos y sociales fueron conquistados por igual en todos los países y que este desarrollo fue truncado por la crisis económica. Sin embargo esta imagen cambia de significación al hacer un análisis específico mostrando la diversidad de situaciones que coexisten en la región. Si bien es efectivo que hubo crecimiento económico y progreso social, la forma como estos aspectos fueron capitalizado por los países fue muy distinta. La desigualdad tiene raíces históricas y ese hecho ha sido decisivo en la evolución de los países. El punto de partida del análisis, 1960, mostraba una desigualdad muy grande entre los países. Esa desigualdad inicial no fue superada en veinte años de crecimiento económico. El grupo de países más rezagados en 1980 continuo siendo el mismo de 1960, con el agravante que las distancias con respecto a los más desarrollados se acentuaron. Por otra parte, siendo efectivo que la crisis afectó el desempeño económico y social de todos los países, la severidad con que se manifestó en la región fue distinta, dependiendo del grado desarrollo y de la apertura al comercio internacional que presentaban los países.

Las grandes diferencias que presenta el desarrollo económico y social entre países, como se demostrará más adelante, es una característica anterior a la crisis internacional, y obedece a las formas de constitución de estas sociedades.

La maduración de los procesos de industrialización y urbanización, y el surgimiento de los asalariados como fuerza social, se originaron en momentos históricos distintos, y fueron decisivos en definir la importancia que tuvo la política social del estado. Este hecho determinó diferencias en la

existencia de espacios sociales ganados en los procesos político -sociales en los países, los que llegaron a constituir derechos garantizados y jurídicamente incorporados en la legislación laboral, y que como tales presentaron un carácter inelástico al compartimiento económico. La crisis económica, si bien, en términos generales, agravó el problema del empleo y de los recursos asignados a la tarea social, afecto con mayor rigor a los menos desarrollados. Ese hecho contribuyo a acentuar la desigualdad del desarrollo social en la región.

En definitiva, lo que ha permanecido constante, ya sea en tiempos de crisis o de dinamismo económico, han sido las profundas diferencias que presenta el desarrollo social en los países de la región, y, que tienen como antecedente inmediato las distintas modalidades y niveles de desarrollo económico que estos presentan.

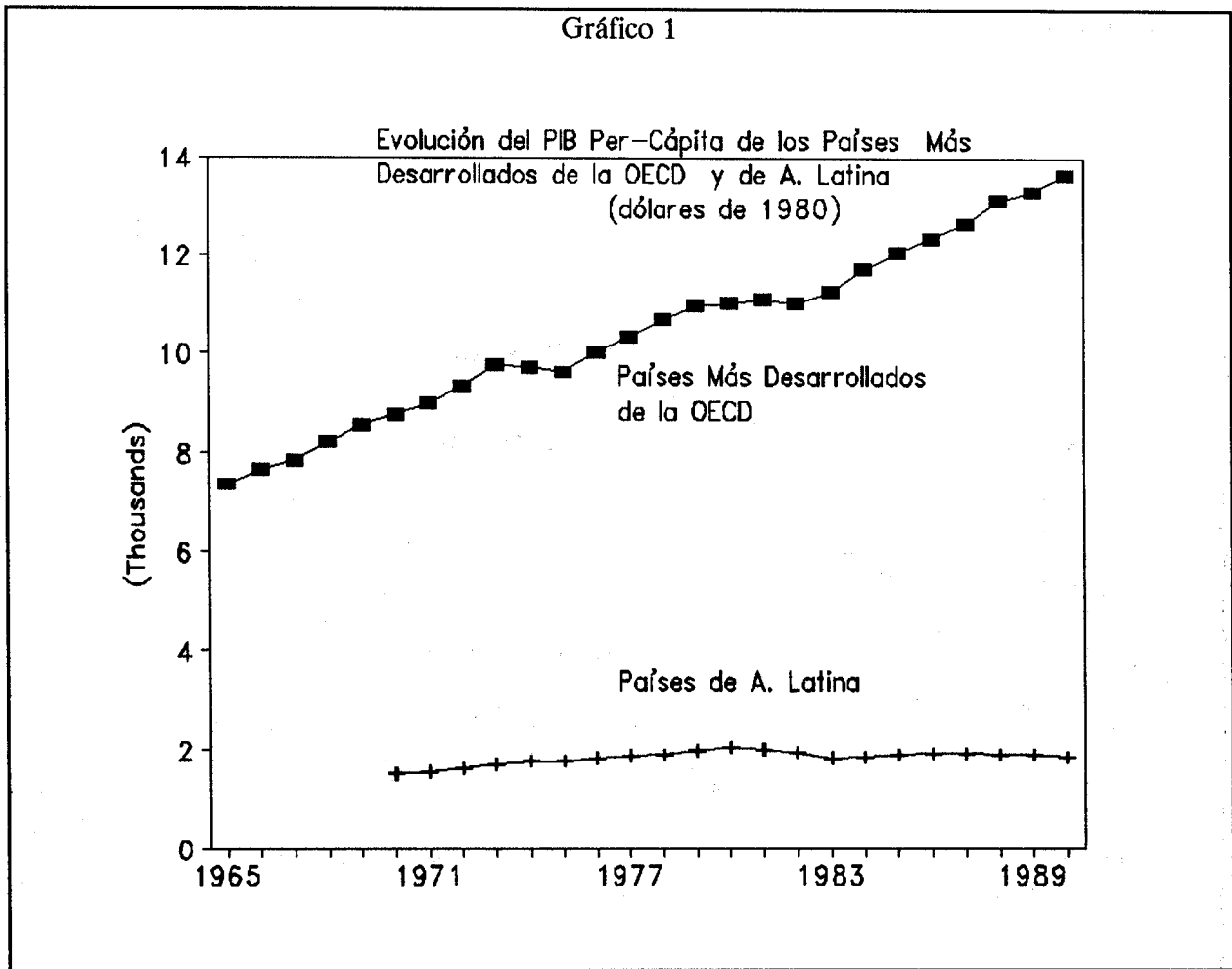
2. Los efectos de la crisis en diferentes niveles de desarrollo económico

Tomando en cuenta que la crisis se manifestó con mayor severidad y tuvo efectos más prolongados en los países menos desarrollados. Se pudo constatar que la brecha socio-económico entre la región y las economías centrales aumento. Sin embargo, el aspecto más llamativo de la comparación fueron los violentos contrastes del desarrollo socio-económico en la región, a diferencia de un desarrollo mucho más homogéneo que presentaban las economías más desarrolladas.

Al hacer la comparación entre el centro y la periferia y establecer las consecuencias de la crisis en la ambos contextos, el análisis se inicio destacando las diferencias. El nivel de ingreso es uno de tantos aspectos que ilustran la gran distancia que en términos de desarrollo económico separa a la región de los países desarrollados. En este sentido, se constato lo siguiente: el promedio del PIB per-cápita de la región en 1987 fue de \$ 1926 en dólares de 1980, mientras que el mismo año los países más desarrollados de la OECD disponían de un ingreso promedio per-cápita de \$ 12636 en dólares de 1980, es decir, un nivel casi siete veces superior al que presentaba la región. Al considerar la situación que existía antes de la crisis, se verifico que el nivel de ingresos de los países más desarrollados de la OECD era cinco veces superior al que presentaba la región en 1980. Estos antecedentes demuestran que la crisis afecto con mayor severidad a las economías de la región, acrecentándose la desigualdad que ya se manifestaba en la década del ochenta.

Otra diferencia importante es el contenido del desarrollo económico. En las economías centrales el desarrollo expresa un crecimiento más equilibrado de los sectores económicos, lo que origina que las diferencias de productividad inter e intra sectoriales sean muy inferiores a los que presenta la región. Estas características tienen consecuencias importantes en el volumen y calidad de los empleos generados, como también en el hecho de que los diferenciales de salario sean mucho menores a los que presenta la región. En otros términos, en las economías centrales el desarrollo económico esta estrechamente asociado al desarrollo social a diferencia de lo que ocurre en la región.

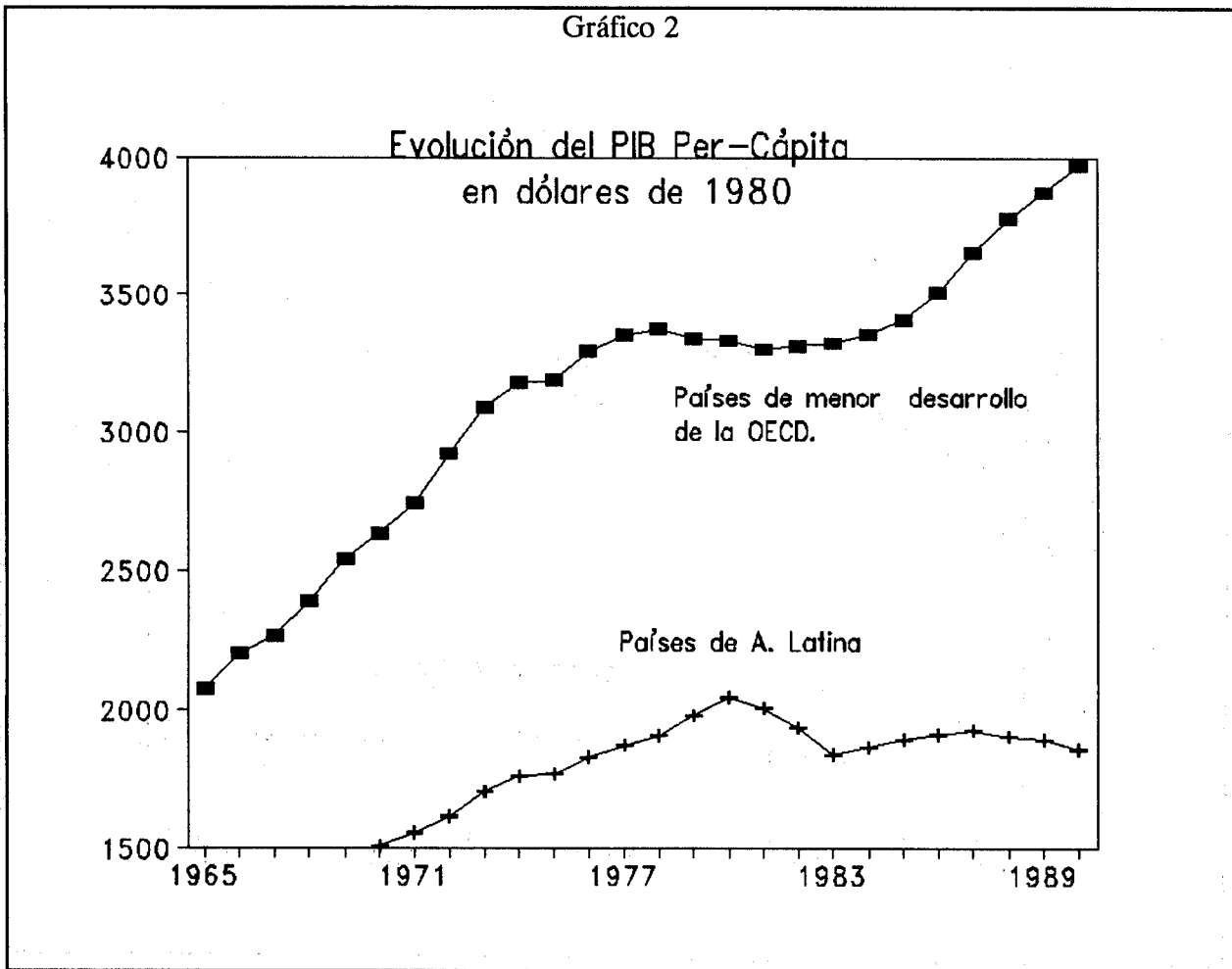
Otro aspecto en que se diferencian son los distintos ritmos del crecimiento económico en ambos contextos. A este respecto, el contenido del gráfico 1 es muy ilustrativo. En este se presenta la evolución del PIB per-cápita en dólares de 1980 de los países de la OECD y los de la región, en el período comprendido desde 1970 hasta 1990. El gráfico muestra el comportamiento del PIB de los países desarrollados de la OECD como una curva ascendente, con la excepción de los puntos de



inflexión correspondientes a los períodos de crisis. En cambio, la representación del PIB de la región aparece prácticamente como una recta paralela al eje horizontal, con un leve declinación a partir de 1980. Este hecho, aparentemente anormal, se debe a que la representación se encuentra deformada por las magnitudes de escala empleadas en su construcción. Al utilizar una escala distinta, como la que se usa en el gráfico 2, que compara la región con los países menos desarrollados de la OECD, puede confirmarse el carácter dinámico que mostró la economía hasta 1980, y las fluctuaciones que tuvo el comportamiento del PIB en la región con posterioridad a ese período. El crecimiento económico de la región en el período 1960-1980 fue de 3.1% promedio anual, superando incluso la tasa de crecimiento de los países más desarrollados de la OECD, que en ese período era de 2.3% promedio anual. Esta situación cambia en la década del noventa, período en la que los países desarrollados crecieron a una tasa de 2.1%, mientras la región lo hizo a una tasa de 1.2%, mientras los países de la OECD crecieron a una tasa de 2.2% anual, (cuando en el cálculo se utilizan los valores extremos del período, las tasas expresan una situación de mayor deterioro, mostrando que la región decreció a una tasa cercana a un 1% anual

Las diferencias de nivel de ingreso y dinamismo de la economía de la región con respecto a los centros tuvieron su proyección correspondiente en el plano social.

Gráfico 2



En la tarea de señalar las discrepancias sociales, una primera aproximación consistió en comparar los perfiles del desarrollo social en ambos grupos de países en 1987. Este procedimiento se basó en once indicadores referentes a salud, educación y bienestar social, (cuadro 1); pudiendo constatarse lo siguiente: en materia de salud, la mortalidad infantil era seis veces superior en la región; la disponibilidad de médicos por habitante era menos de la mitad; la cobertura de población urbana con agua potable era cercana a un 80%, mientras en los países desarrollados era de un 100 %; en materia de educación y cultura, con excepción de la educación primaria, las diferencias también eran agudas, la circulación de periódicos por cada mil habitantes era un poco más de cuatro veces superior en los países desarrollados; la tasa de analfabetismo en la región era cercana a un 16%, en los países menos desarrollados de la OECD era próxima a un 14%, mientras en los desarrollados era prácticamente inexistente; las tasas bruta de matrícula del segundo nivel de instrucción en la región eran aproximadamente la mitad de la que presentaban los países desarrollados y la relación alumnos profesor del primer nivel era el doble; en bienestar social se pronuncian aún más las diferencias, la disponibilidad de automóviles en los países desarrollados era doce veces superior y la de teléfonos quince veces a las que disponía la región alrededor de 1987.

Otra forma de evaluar las diferencias sociales, consistió en utilizar dos índices, que resumen la información de las variables utilizadas en el ejercicio anterior. Los índices se representan en el

CUADRO 1

**PERFIL DEL DESARROLLO SOCIAL EN A. LATINA
Y EN LOS PAISES DE LA OECD**
La Situación en torno a 1987

Indicador Económico	A.Latina ^{a/}	Países de la OECD	
		De mayor	De menor
		desarrollo ^{b/}	desarrollo ^{c/}
PIB por habitante dolares de 1980	1926	12636	3652
Indicadores de Salud			
Mortalidad Infantil por mil	45.2	7.9	28.6
Personas por medico	1092.6	457.6	615.3
Esperanza de Vida (años)	67.7	76.2	72.6
Pobl. Urbana con Agua Potable porcentajes	79.4	100.0	93.8
Educacion			
Tasa bruta matr.nivel 1	106.6	102.4	110.3
Tasa bruta matr. nivel2	51.6	92.6	70.5
Alumnos por Profesor nivel	29.0	16.3	24.3
Tasa de Analfabetismo	15.6	0.3	13.8
Circulacion de periodicos por mil habitantes	85.1	362.0	70.6
Bienestar social			
Personas por automovil	33.4	2.8	17.5
Personas por telefono	23.9	1.6	5.8

a/ Comprende los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Mexico, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay y Venezuela.

b/ Comprende los siguientes países: Alemania, Austria, Canada, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Holanda, Italia, Inglaterra, Noruega, Suecia y Suiza

c/ Comprende los siguientes países: España, Grecia, Portugal, y Turquía

FUENTES: elaborado en base a datos del Banco Mundial "SOCIAL INDICATORS OF DEVELOPMENT 1989" ; del "NATIONAL ACCOUNTS 1960-1990", publicado por la OECD; y de las series de cuentas nacionales de la División de Estadística de la Cepal.

gráfico 3. El primer índice resume la información del conjunto de las variables consideradas, ordenando con valores negativos más altos a los países que presentaban una mejor situación social. El segundo índice, mide la importancia de la cobertura de educación primaria, ordenando con valores positivos más altos a los países que presentaban una mejor situación a ese respecto. La posición de los países en el plano estuvo determinada por los valores que éstos presentaban en cada uno de los índices considerados. El promedio de los índices tiene valor cero y esta representado por la intersección de ambos índices.

De la forma como se distribuyen los países en el plano se puede inferir lo siguiente: 1).- El desarrollo social de la mayoría de los países de la OECD era muy superior al que presentaba la región. Con la excepción de Uruguay y Argentina, ubicados en una posición próxima al promedio, los otros países de la región se encontraban ubicados en posiciones muy inferiores a la de los países de la OECD 2).- Otro rasgo, el más importante, y, por lo tanto, necesario de ser destacado, fue que

la forma como se difundió el desarrollo social estuvo determinado por el nivel de desarrollo económico que presentaban los países. En los países de la OECD el desarrollo social se difundió de manera homogénea a diferencia de lo que ocurrió en la región. Este hecho puede constatar, al observar la gran dispersión que presentan los países de la región el plano principal, a diferencia de la elevada concentración que presentan la mayoría de los países de la OECD.

En definitiva, puede concluirse que la crisis tuvo distintas consecuencias en la región, donde sus efectos fueron más severos y prolongados, y donde también fue distinta la forma como se difundió el desarrollo social en los países. La explicación de las diferencias del desarrollo social entre los países desarrollados y la región se encuentra en el distinto contenido del desarrollo económico en ambos contextos. Este tema se abordara en las secciones siguientes del trabajo.

Las modalidades del desarrollo económico en la región presentaron rasgos comunes como fueron el carácter concentrador y excluyente, no obstante asumieron distintas configuraciones en los países. Las diferencias en los países fueron tan pronunciadas que se asemejaron e incluso superaron las que mediaban entre la región y los países desarrollados. Este tema fue analizando de la siguiente manera: en primer término, se considero el progreso social de la región entre 1960 y 1980; para continuar, mostrando como fue capitalizado por los países el desarrollo social ocurrido en 1980; un tercer aspecto, fue explicar el grado de desigualdad originado por el comportamiento económico, y la importancia que tuvieron el empleo y las políticas sociales en el desarrollo social en el período 1960-1980, recurriendo para ese propósito al grado de asociación entre desarrollo económico, desarrollo social y empleo que presento la región en el período de referencia. Por último, de esa visión global del comportamiento económico se paso a un terreno más específico, que consistió en evaluar el desempeño social de los países en 1980 en función de la intervención de los siguientes factores: la situación socio económica inicial que presentaban los países en 1960, y el dinamismo que mostró la economía entre 1960 y 1980.

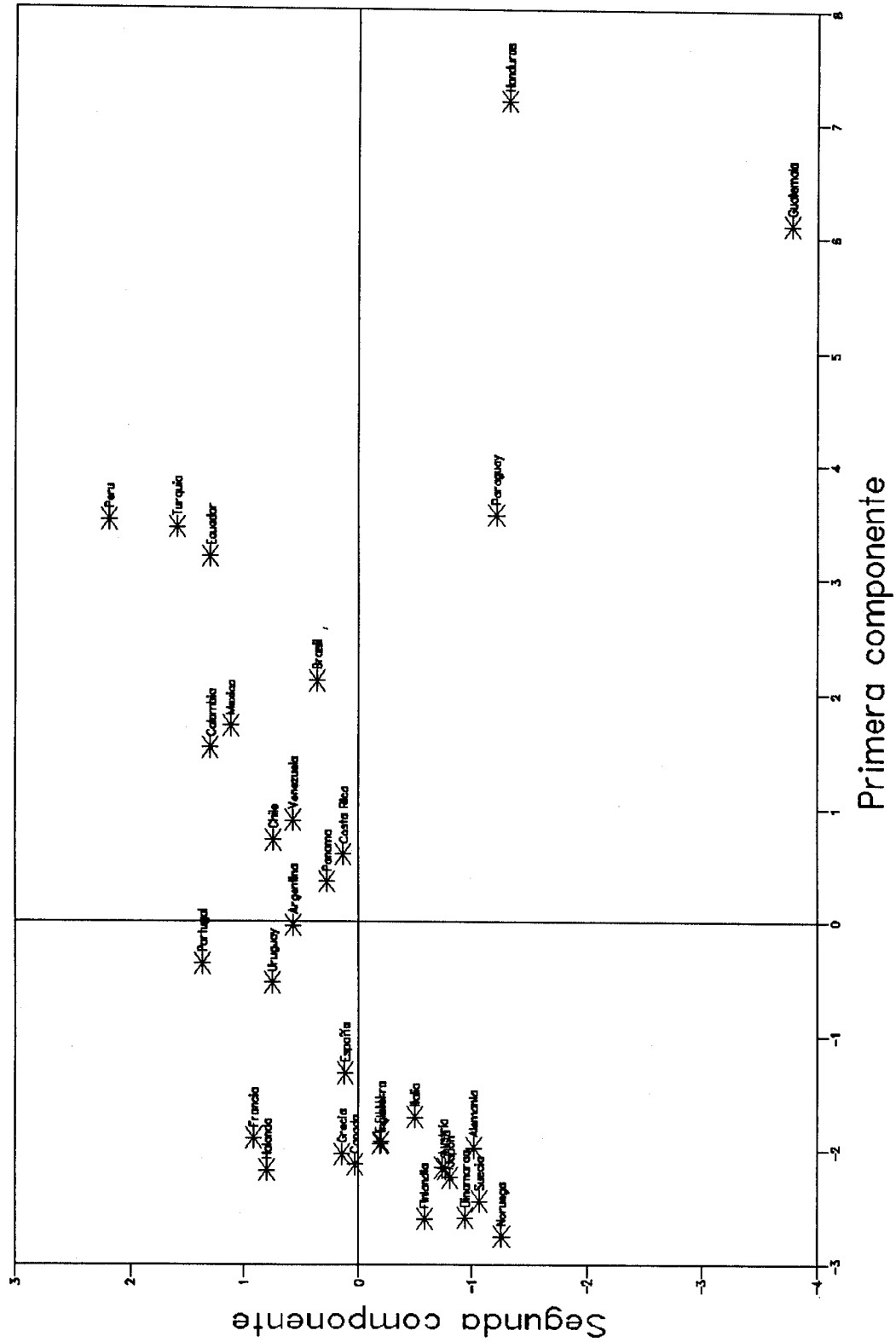
3. El Progreso Social entre 1960 y 1980

El progreso social entre 1960 y 1980, en materias de educación, salud, e infraestructura urbana básica fue notable y favoreció a amplios segmentos de la población. El nivel de cobertura logrado por algunas de estas prestaciones fue tan amplio, que se puede presumir que estos servicios en algunos países lograron beneficiar a los estratos más pobres de la población. No obstante, los crecimientos más espectaculares se dieron en las pautas de consumo más representativos de los sectores de ingresos medios y altos, como fueron; la notable expansión de la matrícula universitaria y del número de automóviles y teléfonos.

La situación señalada encuentra apoyo en los siguientes hechos: En materia educacional, la tasa analfabetismo se logró reducir a cerca de la mitad, de un 30% a un 17%; se logró la cobertura total de la educación primaria; las tasas de matrícula de la educación secundaria prácticamente se triplicaron (aumentaron 2,6 veces el nivel que mantenían en 1960); sin embargo, pese a este notorio incremento de las matrículas quedaron excluidos del sistema educacional un 55% de los jóvenes comprendidos en el tramo de edad correspondiente a ese nivel educacional; las tasas de matrículas de la educación superior fueron las que mostraron el crecimiento más espectacular, de una tasa de matrícula de 3,8% aumentaron a un 16,9%, que equivalió más que cuadruplicar el nivel mantenían en 1960; no obstante, este tramo de educación fue el que mostró el mayor grado de exclusión, un

Gráfico 3

Plano Principal



83% de los jóvenes comprendidos en el tramo de edad correspondiente a ese nivel de estudios no ingresaron a la educación superior. En relación a los recursos educacionales, medidos parcialmente por la relación alumnos por profesor, el número de alumnos por profesor en primaria casi triplicaba a los que existían en secundaria en 1960; esa situación se modifica un tanto en 1980, y aunque continua subsistiendo una mejor dotación de recursos en la educación secundaria, el desequilibrio se redujo a cerca de la mitad de lo que era en 1980.

En materia de salud, la mortalidad infantil disminuyó de 93 a 51 defunciones por cada mil nacidos vivos en 1980, lo que significa que se redujo a la mitad; la dotación de médicos aumento a una tasa superior al doble del crecimiento de la población, mejorando la relación habitantes por médico, que de 3160 descendió a 1300 personas en 1980; la esperanza de vida se prolongó de 58 a 67 años entre 1960 y 1980. Debe destacarse que esta variable fue la que presentó menos fluctuaciones en los países, de lo cual puede inferirse que el aumento de la esperanza de vida obedeció más bien a progresos específicos en materia de salud que redujeron la mortalidad infantil, que al progreso socio-económico de los países. Por último, el número de camas por cada mil habitantes presentó un leve deterioro entre 1960 y 1980, hecho que resulta incongruente con los resultados favorables que mostraron el resto de los indicadores, motivo por el cual estas estadísticas deben considerarse con cierta reserva.

En materia de vivienda y salubridad, el hacinamiento experimentó una leve disminución entre 1960 y 1980; las condiciones sanitarias, agua y alcantarillado, mostraron un comportamiento favorable, logrando una cobertura del 70% de la población urbana en 1980, lo que comparándolo con respecto a 1960 significó un aumento de un 55% en alcantarillados y de un 12% en agua potable; estas variables muestran grandes fluctuaciones en los países, como lo demuestra el elevado coeficiente de variabilidad que presentan, de lo que se deduce que la visión proporcionada por los promedios de forma lo sucedió en los países.

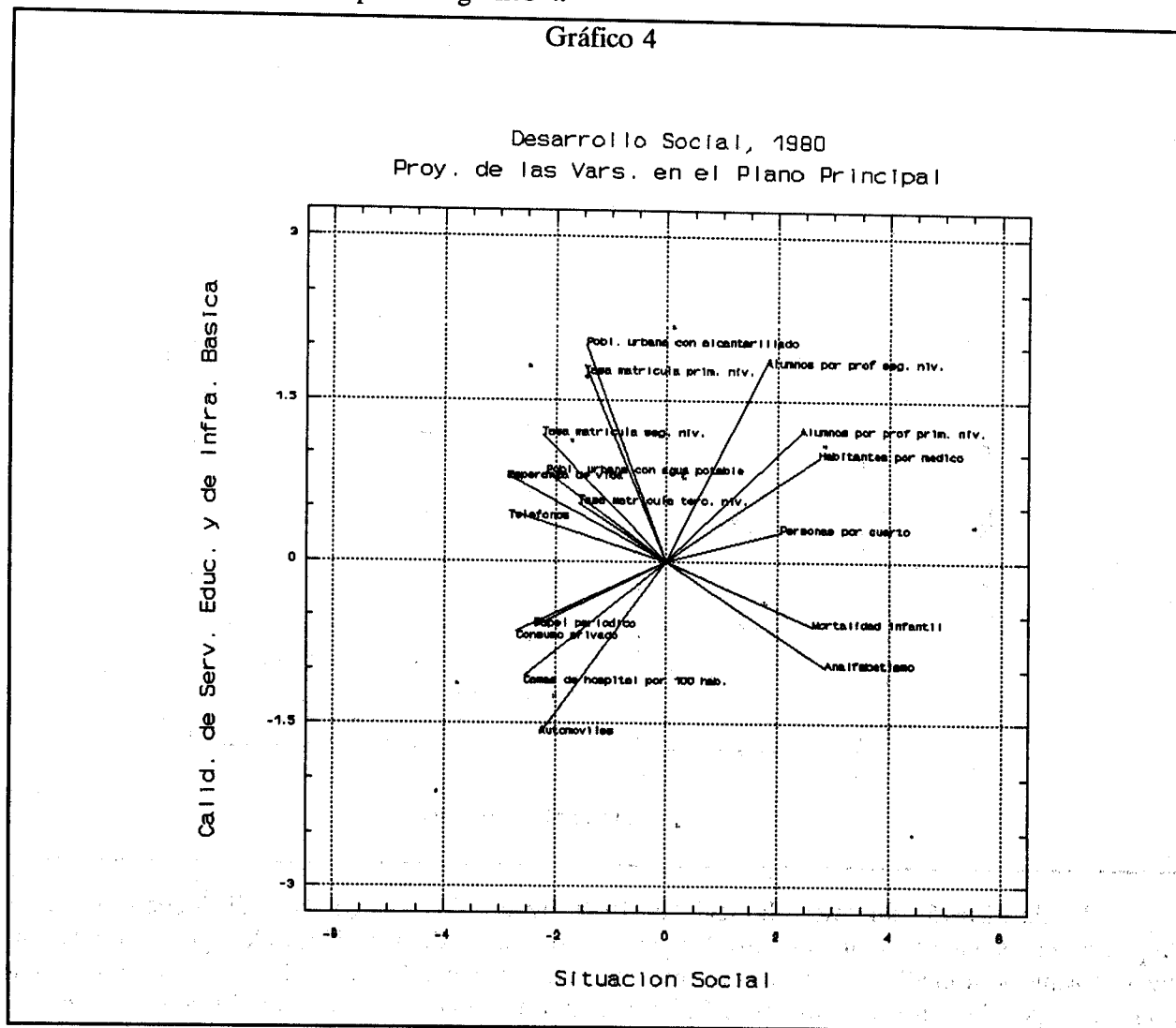
En materia de bienestar social, el consumo privado por habitante, medido en dólares de 1970, aumentó en un 55%, de \$ 414 dólares en 1960 a \$ 643 dólares en 1980; en teléfonos, de 21 se elevó a 54 por cada mil habitantes; el número de automóviles se triplicó aumentando de 13 a 44 por cada mil habitantes; por último, el consumo de papel periódico aumentó en un 45% entre 1960 y 1980, alcanzando un nivel de 4,3 kilogramos anuales per-cápita en 1980

4. La desigualdad del desarrollo social en 1980

El notable progreso en materia social ocurrido entre 1960 y 1980 fue capitalizado de manera muy desigual por los países. Las diferencias entre países se mantuvieron, mostrando en 1980 una fisonomía muy semejante a la que presentaban en 1960.

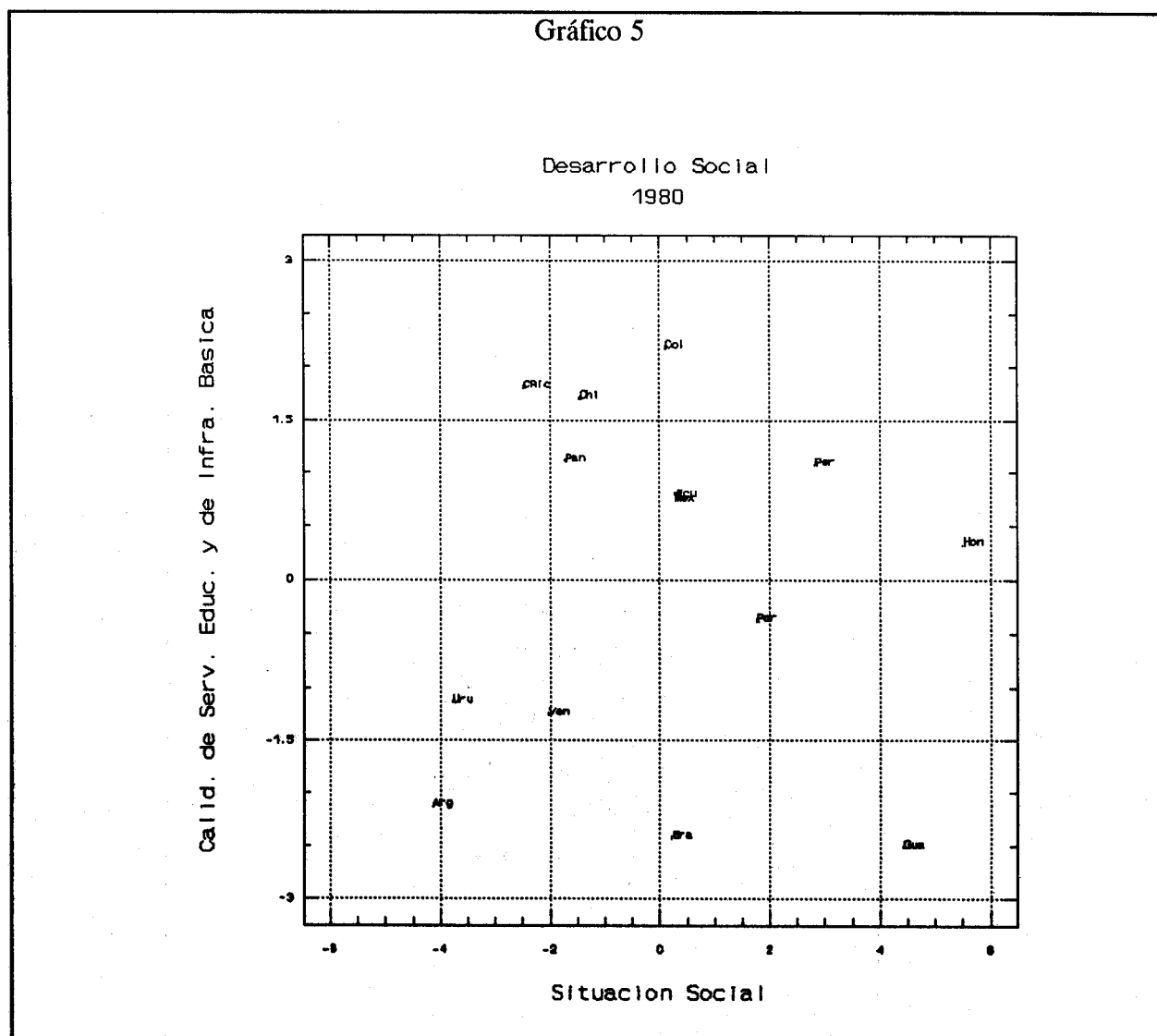
La caracterización del desarrollo social fue hecha en función de dos índices. Estos índices resumen el comportamiento de diecisiete variables, cuya composición fue la siguiente: seis variables de educación, cuatro variables de salud, tres variables de vivienda, y cuatro variables de bienestar social. El primer índice resume la mayor parte de la información y, por lo tanto, es el más importante. El segundo índice aporta información complementaria, discriminando los países mediante la intervención simultánea de tres factores: un mayor suministro de infraestructura básica y de matrícula primaria, asociados a un deterioro de la calidad del servicio educacional (mayor número de alumnos

por profesor). Estos índices son representados por dos ejes ortogonales, que definen un plano en el que se sitúan los países. En el eje horizontal se representa el índice principal. La ubicación de los países en el plano es definida por los valores que tienen los países en cada uno de los índices. La intersección de ambos índices representa el promedio de los índices y tiene valor cero. Los valores de los países son unidades de distancia con respecto al origen. Una manera fácil de identificar los países mejor clasificados lo aporta el gráfico 4.



En ese gráfico las variables son representadas por un haz de rectas que convergen hacia el origen, mientras más próximas estén las variables a alguno de los dos ejes mayor es la influencia de las variables en esos índices. Las variables que expresan atributos positivos se orientan hacia la izquierda del eje vertical y las que expresan aspectos negativos lo hacen en sentido opuesto. Considerando estas explicaciones, la lectura que puede hacerse del gráfico 5 es la siguiente, los países con mejor desarrollo social son los que presentan valores negativos más elevados en el eje horizontal, que es el que resume la mayor parte de la información. Otro elemento que debe considerarse en la interpretación del gráfico es la proximidad que presentan los países en el plano, mientras esta sea mayor los países presentan una situación más semejante.

Gráfico 5



La clasificación del desarrollo social en 1980, presentada en el gráfico 5, distingue tres grupos de países: 1) los que detentaban un nivel superior al promedio de la región; 2) los que mantenían un nivel próximo a la media; y 3) aquellos cuyo nivel era inferior a la media. El primer grupo, estaba compuesto por Argentina, Costa Rica, Chile, Panamá, Uruguay y Venezuela; el segundo grupo, lo conformaban Brasil, Colombia, Ecuador y México; y el último grupo, estaba constituido por Guatemala, Honduras, Paraguay y Perú.

Estos grupos no fueron homogéneos, su composición esconde considerables diferencias. En el gráfico, la mayor o menor distancia que mantienen los países en el plano permite tener una idea aproximada de la semejanza entre países. Mientras más próximos sea la posición que mantienen los países en el plano mayor es la semejanza entre ellos. Atendiendo este hecho, se puede observar una gran dispersión de los países en el plano (gráfico 5), confirmando que el desarrollo social se difundió de manera muy desigual en los países. Sin embargo, esta apreciación general, admite cierta relativización al considerar los grupos de países. En el primer grupo, se puede apreciar que existen dos subgrupos, uno, constituido por Argentina, Uruguay y Venezuela, que serían los países de mayor

desarrollo social, y el otro, conformado por Costa Rica, Chile y Panamá. El segundo grupo, con la excepción de México y Ecuador, que conforman un subgrupo, las diferencias que presentaban los restantes eran considerables. El tercer grupo, fue el más heterogéneo de todos. De lo que puede inferirse que en la medida que el desarrollo social fue menor las diferencias entre los países fueron mayores.

Otro aspecto, que se puede destacar es que el rezago de los países más atrasados en 1960 se mantuvo en 1980; lo que demostraría que veinte años de crecimiento económico no sirvieron para atenuar las diferencias sociales que presentaban los países en 1960. Para confirmar este hecho se construyeron los perfiles sociales de los países de mayor y menor desarrollo social en 1960 y 1980, coincidiendo que en ambos períodos los países más avanzados fueron Argentina y Uruguay y los más rezagados Guatemala y Honduras.

El cuadro 2 confirma este hecho al demostrar que los logros sociales conseguidos por los países más rezagados en 1980 fueron inferiores a lo que los países más desarrollados detentaban en 1960. La explicación se encuentra en la gran desigualdad que ya existía entre ambos grupos de países en 1960. El dinamismo económico de los países más rezagados en el período 1960-1980, semejante e incluso superior al de los más desarrollados, no logro atenuar las diferencias sociales.

El testimonio de estos hechos fue el siguiente: la proporción de analfabetos que presentaban los países más atrasados en 1980 era cinco veces superior al que detentaban los países más avanzados en 1960; de igual manera, el consumo privado por habitante era la mitad; los teléfonos eran menos de la sexta parte; el número de automóviles la mitad; y, la disponibilidad de médicos por habitante era menos de un tercio del que habían dispuesto los países de mayor desarrollo social en 1960. Las discrepancias señaladas fueron de tal magnitud que superaron a las que presentaba la región con respecto a los países menos desarrollados de la OECD.

Cuadro 2
**PERFIL DE LOS PAISES QUE DETENTAN LAS POSICIONES
 EXTREMAS DE LOS INDICES DE DESARROLLO SOCIAL EN 1960 Y 1980**

Países mejor clasif. Países peor clasif.

Variables sociales	Argentina y Uruguay		Guatemala y Honduras	
	1960	1980	1960	1980
Tasa analfabetismo % (mayores 15 años)	9.1	5.4	58.6	42.4
Tasa bruta de matrícula 1° nivel	100.1	100.1	55.7	81.9
Tasa bruta de matrícula 2° nivel	34.3	58.1	6.8	24.1
Tasa bruta de matrícula 3° nivel	9.2	19.5	1.3	8.4
Mortalidad infantil (por mil)	53.8	34.8	133.1	74.4
Esperanza de vida (años)	67.1	70.3	47.5	60.5
Número habitantes por médico	751.1	430.5	8.336.1	2.397.5
Prop. poblac. urbana con agua potable	69.5	73.5	50.3	62.1
Prop. poblac. urb. con alcantarillado	46.4	69.1	25.1	48.1
Automóviles (por mil)	31.2	91.5	4.7	15.5
Teléfonos (por mil)	59.4	87.2	3.8	9.3
Consumo privado(per-cápita US de 1970)	718.9	953.1	247.5	351.5

Fuente: Elaboración propia, en base a los promedios de las variables en los años 1960 y 1980.

5. Los determinantes de la desigualdad en la región

El hecho que el desarrollo social haya presentado profundas diferencias en los países de la región en 1960 y la persistencia de esa situación en 1980, indicarían, de manera tácita, que el comportamiento económico estuvo disociado del social en los períodos aludidos. El propósito de esta sección es confirmar ese hecho. Por ese motivo se analizaron las asociaciones entre desarrollo económico, social y empleo en 1960 y 1980. (las variables de empleo, desarrollo económico y desarrollo social se extractaron del documento "Aproximaciones Metodológicas En La Medición Del Desarrollo Económico Y Social").

El empleo y las políticas sociales han sido factores decisivos en la definición del desarrollo social. El empleo, para la mayoría de la población, es la única fuente de ingresos, y, por lo tanto, desempeña un papel decisivo en la definición del nivel de vida. La política social, que de manera progresiva ha ido ampliando su campo de acción, desde la regulación de las relaciones de trabajo a la atención de las necesidades sociales básicas, ha cumplido un papel muy importante, suministrando educación, vivienda y salud, no sólo a los grupos afectados por la pobreza extrema sino también a vastos sectores de la población que no pueden satisfacer esas necesidades en el mercado.

La manera de establecer la importancia que tuvieron las políticas sociales se dedujo indirectamente, comparando la asociación entre desarrollo económico y social con la asociación que mantenían el desarrollo económico con el empleo. En la medida que la asociación entre desarrollo económico con desarrollo social sea mayor que las que presente el desarrollo económico con el empleo, se puede inferir que las políticas sociales han tenido una mayor influencia en el desarrollo social.

Al comparar los cambios del grado de asociación de las variables entre 1960 y 1980, se puede destacar lo siguiente:

i) Se produjo un deterioro pronunciado en el grado de asociación entre desarrollo económico y desarrollo social, descendiendo el R^2 de 0.64 a 0.42, lo que significa que de un grado de asociación moderada que presentaban estas variables en 1960, pasaron a tener una asociación poco significativa en 1980.

ii) También se produjo un alteración de la asociación entre desarrollo económico y empleo, descendiendo el R^2 de 0.46 a 0.31; lo que estaría expresando que en 1980 se acentuó la poca significación que presentaban estas variables en 1960.

iii) De igual manera, se produjo una disminución del grado de asociación entre empleo y desarrollo social, descendiendo el R^2 de 0.77 a 0.67; lo que indicaría que la influencia del empleo en el desarrollo social, pese a ser significativa en ambos períodos, se debilitó un tanto en 1980.

En definitiva, resumiendo estos resultados, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

i) El empleo ha sido la variable que ha tenido mayor influencia en el desarrollo social, como lo demuestran los elevados grados de asociación directa que mantuvieron esas variables en 1960 y 1980, aunque en el último año el grado de asociación se debilitó un tanto.

ii) El grado de desarrollo económico tuvo escasa influencia en el empleo en 1960, y este hecho se pronunció aún más en 1980; considerando que esta relación es esencial en la explicación de la desigualdad social, puede concluirse que la desigualdad se acentuó en 1980.

iii) Las políticas sociales cumplieron un papel muy importante en el desarrollo social en 1960 y 1980, aunque en el último año perdieron algo de su importancia; como lo demuestra el hecho de que la asociación entre desarrollo económico y desarrollo social fue mayor que la que presentaba el desarrollo económico con el empleo en 1960 y 1980, y, considerando, además, el hecho de que las correlaciones entre esas variables fueron menos significativas en 1980.

6. Los factores que explican el desempeño social de los países en 1980

La situación social que presentaban los países en 1980 fue determinada principalmente por dos factores: a) el nivel inicial de desarrollo económico y social que presentaban en 1960; y b) el crecimiento económico ocurrido entre 1960 y 1980.

Para analizar el primer factor, fue necesario identificar las diferentes expresiones que asumió el desarrollo económico en los países en 1960.

a) Las modalidades del desarrollo económico en 1960

Desde un ángulo económico estricto Aníbal Pinto define al estilo de desarrollo como "la manera que dentro de un sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver las interrogantes sobre qué, para quienes y cómo producir los bienes y servicios". Esta caracterización supone dos clases de elementos, estrechamente vinculados. Por una parte, desde una perspectiva estática, los de orden estructural, que revelan la forma en que se ha organizado al aparato productivo y que corresponde al esqueleto del sistema en un momento dado. La otra clase de factores son los que explican el funcionamiento o dinámica del sistema económico (Aníbal Pinto, 1976).

Estos factores: estructura y funcionamiento económico, son los que conforman el estilo. Estas categorías también se encuentran presentes en la definición de estilo de desarrollo que hace Jorge Graciarena, quien expresa que: "estilo sería la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema en un ámbito definido y en un momento histórico determinado" (Jorge Graciarena, 1976). En esta conceptualización la frase "un ámbito definido" aludiría a la estructura y la expresión "un momento histórico determinado" correspondería al funcionamiento económico, es decir haría referencia a la conducta de los agentes y de los grupos de presión, quienes, en determinadas circunstancias, con sus cuotas de poder harían funcionar la estructura productiva imprimiéndola una dirección determinada por sus intereses. Lo que se desea destacar es que existe un fuerte nexo entre estilo y estructura y tal como es señalado por Aníbal Pinto "el medio físico y la población y de manera especial la relación entre ambos factores han constituido los condicionantes cardinales en la naturaleza de los estilos" (Aníbal Pinto, 1978). El desarrollo de la estructura determina las opciones económicas; mientras

menor sea el desarrollo de la estructura de un país, menor es el margen de opciones del que éste dispone en la definición de estrategias económicas. Otra característica es que los rasgos de la estructura no son fáciles de ser modificados en el corto plazo donde la relativa rigidez de la estructura condiciona el funcionamiento económico. No obstante, la influencia puede ser recíproca en el largo plazo, determinando que la fisonomía de la estructura pueda ser modificada por la forma de comportamiento económico. La explicación sería que el crecimiento económico supone un proceso acumulativo de cambios, que, gradualmente, dependiendo del sentido que hayan tenido los procesos, pueden llegar a atenuar o cambiar los rasgos de la estructura. En este sentido, cobra especial relevancia los factores que explican el origen del dinamismo de la economía.

La estructura, por los argumentos señalados, puede ser considerada como un telón de fondo de los distintos procesos económicos y políticos que intervienen en un período determinado en el tiempo y que son los que permiten explicar la naturaleza de los cambios socio-económicos. En conclusión, en torno a la estructura y las fuentes del dinamismo económico se conforma la modalidad de desarrollo. La forma como se constituyen estas categorías en los países explican los rasgos de desigualdad social.

La conformación de la estructura económica de la región se ha basado principalmente en la renta de los recursos naturales, en menor medida, en la manufactura de bienes de consumo no duraderos e intermedios, y, en muy pocos casos, con relativa significación, en la industria de bienes de capital. La débil presencia de la industria en la configuración económica de la región ha obedecido a distintas razones, siendo una de las más importantes el hecho de usar tecnología importada. Al no existir una sólida industria de bienes de capital ni una matriz tecnológica común, condiciono una situación en que los aumentos de productividad, derivados de la tecnología importada, se concentraran en determinadas áreas de la producción sin producir efectos integradores en las ramas industriales. Esta estructuración trajo como consecuencia una acentuada heterogeneidad inter e intra sectorial de la actividad económica, la que tuvo efectos decisivos en el volumen y calidad del empleo generado.

Estos rasgos generales del desarrollo en la región se expresaron con distinta intensidad en los países. En la medida que los países presentaron un mayor desarrollo relativo. Este hecho se expreso en una diversificación más amplia de la actividad económica, en un mayor grado de articulación inter e intra sectorial, en mayores niveles de productividad por persona ocupada, en un grado mayor de urbanización y, como consecuencia de éstos hechos, se produjo un mayor desarrollo de las fuerzas sociales. En este último aspecto, el nivel de urbanización y la industrialización fueron factores dinamizadores del nivel de organización de ciertos segmentos de la población. Dando lugar a que, en determinadas coyunturas, se articularan diversas organizaciones, gremiales, estudiantiles y poblacionales, llegando a constituir importantes grupos de presión sobre el estado, logrando que algunas de sus demandas fueran incorporadas en las políticas sociales. Estos hechos de alguna manera expresan que el desarrollo social respondió a la evolución del desarrollo económico. En consecuencia, disponer de un indicador del grado de desarrollo de los países sirve también para discriminar la situación social.

La identificación de las fuentes del dinamismo económico, por ser otro factor que afecta la situación social, fue otra dimensión considerada en el análisis. La base del dinamismo económico se encuentra estrechamente asociada al desarrollo de la estructura productiva y tienen su origen en la demanda externa e interna.

La demanda externa depende del grado de competitividad de la economía y de la coyuntura por la que este atravesando el comercio internacional. En este sentido, la composición de las exportaciones y el sustento que ha tenido la competitividad en la región han afectado el crecimiento económico y la equidad social. La inserción de los países en el comercio internacional, condicionada por el desarrollo de su estructura productiva, ha estado basada principalmente en productos primarios. La relación desfavorable en los términos del intercambio que han tenido esos productos en el mercado internacional ha significado una merma considerable del potencial del crecimiento económico. Por otra parte, el sustento de la competitividad ha sido espúrea. Para ser auténtica debe basarse en la incorporación del progreso técnico, que asocia elevación de la productividad y aumento de las remuneraciones, situación que no se ha dado en la región, donde, por el contrario, la competitividad se ha sustentado a expensas de disminuciones del salario real de la mayoría del sector asalariado (Fajnzylber, 1991).

La demanda interna depende del nivel y composición que esta presenta, la que a su vez depende de la distribución del ingreso. La desigualdad en la distribución del ingreso ha estimulado la imitación de formas de consumo de países desarrollados, determinado que la oferta de bienes y servicios se haya estructurado principalmente en función de la demanda de los sectores de ingresos medios y altos. Este hecho afecto la estructura de la oferta y la generación de empleo. Las consecuencias fueron: en el primer caso, una distorsión entre las necesidades básicas de la población y la estructuración de la oferta de bienes y servicios; y en el segundo caso, una desviación de los recursos hacia formas no reproductivas de capital, (Prebisch, 1981 y 1982). Este fenómeno se ha acentuado en los últimos años por la importancia que han adquirido las modalidades financieras y los conglomerados económicos en la actividad económica. Todo lo cual ha contribuido a orientar las inversiones hacia actividades que aseguran una rápida rotación del capital y del incremento del capital líquido, condiciones ajenas a las exigidas para aumentar el empleo y generar una mayor equidad social (Faletto, 1988). Estas formas que ha asumido la modernización han afectado la estratificación social. Las categorías ocupacionales no conforman estratos homogéneos, los obreros, empleados, profesionales, dependiendo si están o no insertados en el sector moderno de la economía, tienen educación, ingresos, e intereses distintos. Esta situación ha hecho perder significación a las organizaciones gremiales en general y al movimiento obrero de manera particular.

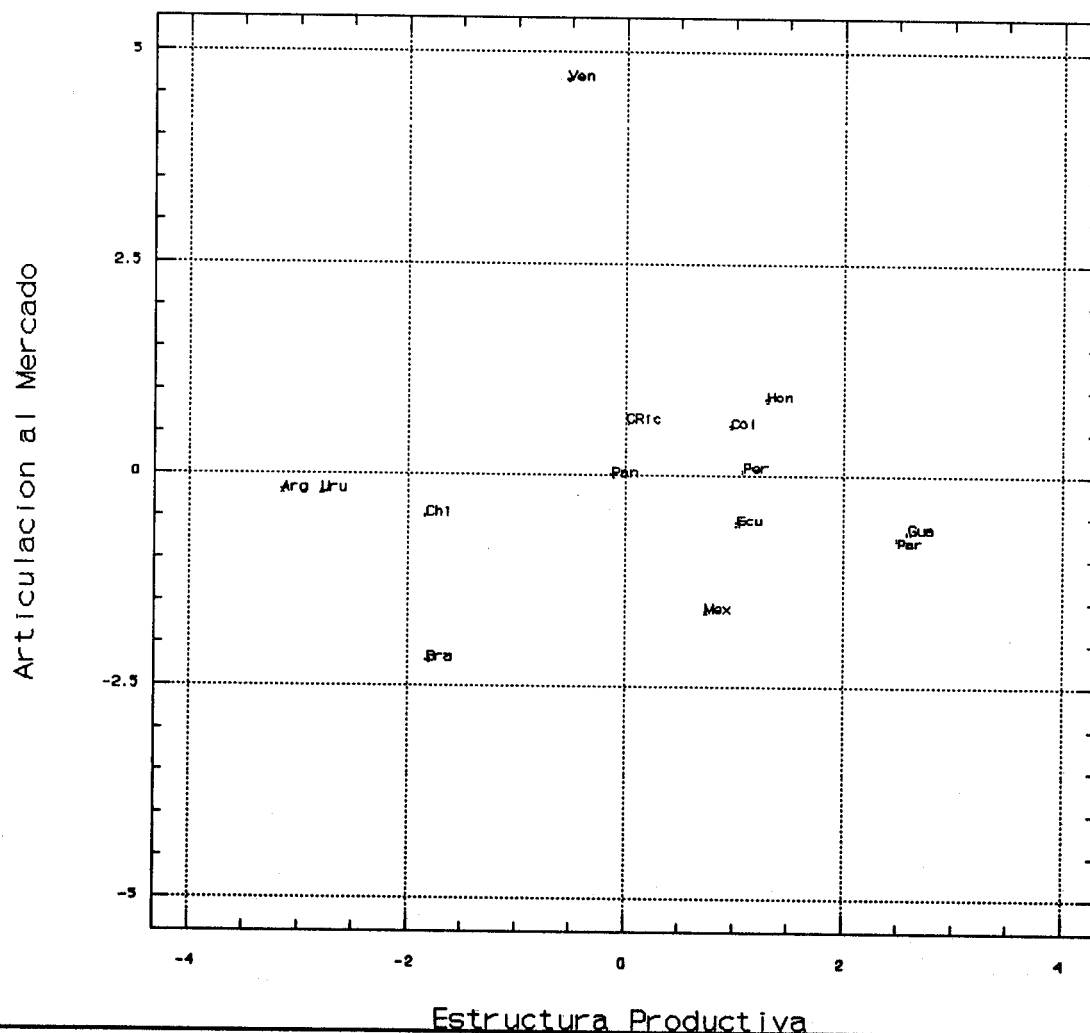
Las modalidades económica, definida por el desarrollo de la estructura productiva y la base del dinamismo, determinaron estrategias que movilizaron de distinta forma los recursos y dieron origen a distintas situaciones sociales. Cuando existió un predominio de la demanda externa asociado a un bajo nivel de desarrollo, la estrategia se baso principalmente en un fortalecimiento del sector exportador y el comercio interno. En este caso, las actividades económicas que operaron como compartimientos estancos sin articulaciones de importancia entre estas, dando origen a una estructura productiva cuya composición constituía más una sumatoria que un conjunto de actividades interrelacionadas. Esa situación, genero exclusión marginando a amplios segmentos de población que quedaron fuera del ámbito de dominio de la modernización. Cuando existió un predominio de la demanda interna asociado a un mayor desarrollo, la estrategia se baso fundamentalmente en la industrialización. En este caso el dinamismo tuvo su origen en el nivel y composición de la demanda interna, que a su vez respondió a la forma como estaba distribuido el ingreso. Las condiciones derivadas de la mala distribución del ingreso y del hecho de no tener una matriz tecnológica común debido al uso de tecnología importada limitaron la generación de empleos dando lugar a una incorporación parcial y segmentada de la fuerza de trabajo.

En definitiva, considerando el contenido explicativo que aportan la estructura y la base del dinamismo económico, se optó por clasificar los países en función de esas características: 1) las de orden estructural, que dan cuenta del desarrollo de la estructura productiva, y, por lo tanto, miden el grado de desarrollo económico; y 2) los elementos dinamizadores de la actividad económica, que discriminan la importancia que tiene la demanda interna o externa en ese evento.

Para cumplir con ese propósito, utilizando los criterios mencionados, se hizo una clasificación económica que identificara las modalidades de desarrollo de los países en 1960. Los resultados se presentan en el gráfico 6. Este gráfico presenta la dispersión de los países en el plano principal. El eje horizontal mide el desarrollo de la estructura productiva, y el vertical mide la articulación al mercado interno y externo. La interpretación del gráfico es la siguiente:

Gráfico 6

Desarrollo Económico
1960



El grupo de países con mayor desarrollo de la estructura productiva y donde la gravitación del mercado interno era más fuerte que la externa, estaba conformado por Argentina, Brasil, Chile y Uruguay; Un segundo grupo de países, con un desarrollo próximo a la media estaba constituido por Costa Rica, Panamá y Venezuela; en este grupo, la articulación con el mercado externo era más acentuada en Costa Rica y Venezuela, mientras Panamá presentaba una situación de equilibrio, donde la gravitación de la demanda externa e interna eran iguales. El tercer grupo, con un desarrollo inferior al promedio, se puede dividir en tres subgrupos de acuerdo a su articulación con el mercado: Colombia y Honduras, países donde la demanda externa presentaba mayor importancia; Perú, que a este respecto presentaba una situación de equilibrio; y Ecuador, Guatemala, México y Paraguay, países en los que la demanda interna era más importante.

Como puede constatarse, con la excepción de Brasil, los países que tuvieron un mejor desempeño social en 1980 fueron los países que detentaban un nivel de desarrollo económico superior y próximo a la media regional en 1960. De lo que se puede inferir que el nivel de desarrollo económico inicial de los países tuvo una influencia decisiva en el desempeño social que los países mostraron en 1980. La diferencia que a este respecto presento Brasil, puede conjeturarse, se encontraría en el bajo nivel de urbanización que presentaba ese país en 1960, a diferencia de los otros países que conformaban el grupo mejor clasificado económicamente. Lo que significa que el grueso de la fuerza de trabajo lo componía el campesinado que, disgregado espacialmente y sin organización, no reunía los requisitos para transformarse en un actor social con poder de presión social sobre el estado. Otro argumento plausible, sería que las grandes diferencias regionales determinaron que el desarrollo económico a nivel nacional sólo reflejara lo acontecido en uno o dos estados de Brasil, mientras los indicadores sociales, rescataron con mayor fidelidad lo sucedido a nivel nacional.

Al analizar la incidencia que tuvo la base del dinamismo y en el afán de destacar con la mayor nitidez posible las consecuencias sociales que se derivan de ese rasgo, se omitieron del análisis las situaciones intermedias, que en este caso corresponden a Panamá y Perú, países donde la demanda externa presentaba igual gravitación que la demanda interna. (cuadro 3).

Cuadro 3

PERFIL DE LOS PAISES EN 1960

	Hab.x médico	Nº camas hosp.	Esperan. de vida	Mort. inf.	Analf.	Papel períod.	Telef	Consumo privado
<u>Países con un nivel de desarrollo económico superior y próx. a la media</u>								
Argentina	681.1	6.4	65.48	59.74	8.6	8.3	62.9	621.5
Chile	1.648.1	3.7	58.05	109.39	16.4	3.1	25.4	589.8
Uruguay	821.1	5.5	68.43	47.9	9.5	7.9	55.8	816.4
Media	1.050.1	5.2	64.1	72.3	11.5	6.4	48.1	675.9
Desv. Estan.	426.7	1.1	4.4	26.6	3.5	2.4	16.3	100.2
<u>Articulados al mercado externo</u>								
Costa Rica	2.699.1	4.5	63.02	81.29	15.6	2.9	12.9	397.7
Venezuela	1.487.1	3.5	60.98	72.82	37.3	3.1	26.9	528.4
Media	2.093.1	4.1	62.1	77.1	26.5	3.1	19.9	463.1
Desv. Estan	606.1	0.5	1.1	4.2	10.8	0.1	7.1	65.4
<u>Países con desarrollo económico inferior al promedio</u>								
<u>Articulados al mercado interno</u>								
México	1.880.1	1.7	58.61	86.27	34.5	2.7	14.1	522.2
Paraguay	3.598.1	2.5	64.38	62.27	25.5	0.7	6.1	262.7
Ecuador	2.665.1	1.9	54.71	119.15	32.5	1.9	6.6	252.7
Guatemala	4.108.1	2.6	47.03	118.99	62.2	1.1	4.5	292.5
Media	3.062.8	2.2	56.2	96.7	38.7	1.6	7.8	332.5
Desv. Estan	856.8	0.4	6.3	24.1	14.1	0.8	3.7	110.5
<u>Articulado al mercado externo</u>								
Honduras	12.564.1	1.6	47.94	147.19	55.1	0.4	3.1	202.5
Colombia	2.603.1	2.8	57.91	92.1	27.1	2.2	19.1	345.1
Media	7.583.5	2.2	52.9	119.6	41.1	1.3	11.1	273.8
Desv. Estan	2.397.7	0.8	17.8	35.2	11.9	0.6	5.5	102.1

Fuente: Cepal: "Aproximaciones Metodológica En La Medición Del D. Económico "

De la información presentada en el cuadro 3 se puede destacar lo siguiente:

El mayor desarrollo social en 1960 fue logrado por los países que presentaban un nivel de desarrollo económico superior y próximo a la media regional, y, al interior de este grupo, los de mejor nivel fueron aquellos países en que la demanda interna constituía el factor más dinamizador de la economía.

El desarrollo social fue notoriamente menor en los países con un nivel de desarrollo económico inferior al promedio regional. En este grupo, la articulación al mercado fue de poca utilidad para discriminar la situación social de los países, y si bien en el cuadro 3 es posible constatar diferencias en los promedios de los indicadores sociales según su articulación al mercado, estas pierden validez si se considera la gran heterogeneidad social de los países que conforman el grupo articulado a la demanda externa. En consecuencia, en este grupo de países el determinante de la situación social fue el grado de desarrollo de la estructura productiva.

En definitiva, el nivel inicial del desarrollo económico de los países en 1960 fue un factor decisivo en los niveles de desarrollo social que presentaban los países en 1980. Pudiendo constarse que en aquellos países que presentaba un mayor desarrollo de su estructura productiva y en cuyo dinamismo gravitaba con mayor fuerza la demanda interna, fueron los que generaron mayor desarrollo social.

b) El crecimiento del PIB y su significado en términos de desarrollo y equidad social.

El crecimiento del PIB no siempre implica mayor desarrollo económico y mucho menos supone que, como corolario de lo anterior, debe producirse progreso social. Son varios los aspectos que se conjugan en la significación de las tasas de crecimiento.

El más importante es el desarrollo de la estructura productiva. En el se encuentran implícitos distintos patrones de integración económica y de desarrollo social. Considerando que las tasas de crecimiento económico son la resultante final del comportamiento de los sectores económicos; mientras mayor sea el desarrollo de un país más amplio es el conjunto de actividades que involucra su dinamismo. En consecuencia, aunque la tasa de crecimiento sea más baja que la de un país menos desarrollado su capacidad de incorporar fuerza de trabajo es mayor. Por otra parte, cuando se produce una declinación en el ritmo de crecimiento económico esa situación no afecta de manera automática la situación social. La explicación se encuentra en que en esos contextos muchos de los logros sociales conquistados por los asalariados llegaron a constituir derechos garantizados y jurídicamente incorporados en la legislación laboral y como tales presentaron un carácter inelástico, por lo menos en el corto plazo, a los cambios económicos.

Un segundo aspecto que debe tomarse en cuenta, son las modalidades de desarrollo. Estas modalidades no surgieron en forma espontánea, fueron determinadas por opciones reales de estrategia económica, las, que a su vez, fueron condicionadas por la constelación de recursos existentes, la coyuntura internacional y las relaciones de dependencia que mantenían con los centros económicos.

En estas, recordemos, se consideraba la influencia que ejercían la demanda interna y externa en la dinamización de la actividad económica. En los países de mayor desarrollo relativo de la región

las modalidades se expresaron en estrategias económicas distintas; una, basada en la exportación y en los servicios; y, otra, que comienza a perder vigencia a partir del segundo decenio de los sesenta, basada en la industrialización y el mercado interno. En las economías menos desarrolladas, lo preponderante en la dinamización de la economía fueron las exportaciones de productos primarios y el comercio interno.

Los efectos que tuvieron estas modalidades sobre el empleo fueron diferentes. La dinámica industrial integra en su funcionamiento a un conjunto más amplio de actividades que las basadas en la exportación de productos primarios y en el crecimiento de los servicios. Por ese motivo, la suma de los efectos directos e indirectos de la actividad industrial sobre el empleo son mayores que en la otra modalidad. Sin embargo, gran parte de esa incorporación se origina en unidades de producción con bajos niveles de productividad y salarios, determinando que los niveles de pobreza relativa se mantengan elevados pese al dinamismo económico. O sea, en un caso, el dinamismo económico funciona originando exclusión de la fuerza de trabajo; mientras, en el otro, el dinamismo funciona originando una integración parcial y segmentada del empleo.

La resultante final ha sido que el crecimiento económico, en ambas modalidades, aunque con distinta importancia, no ha servido para atenuar la pobreza ni los desequilibrios geográficos.

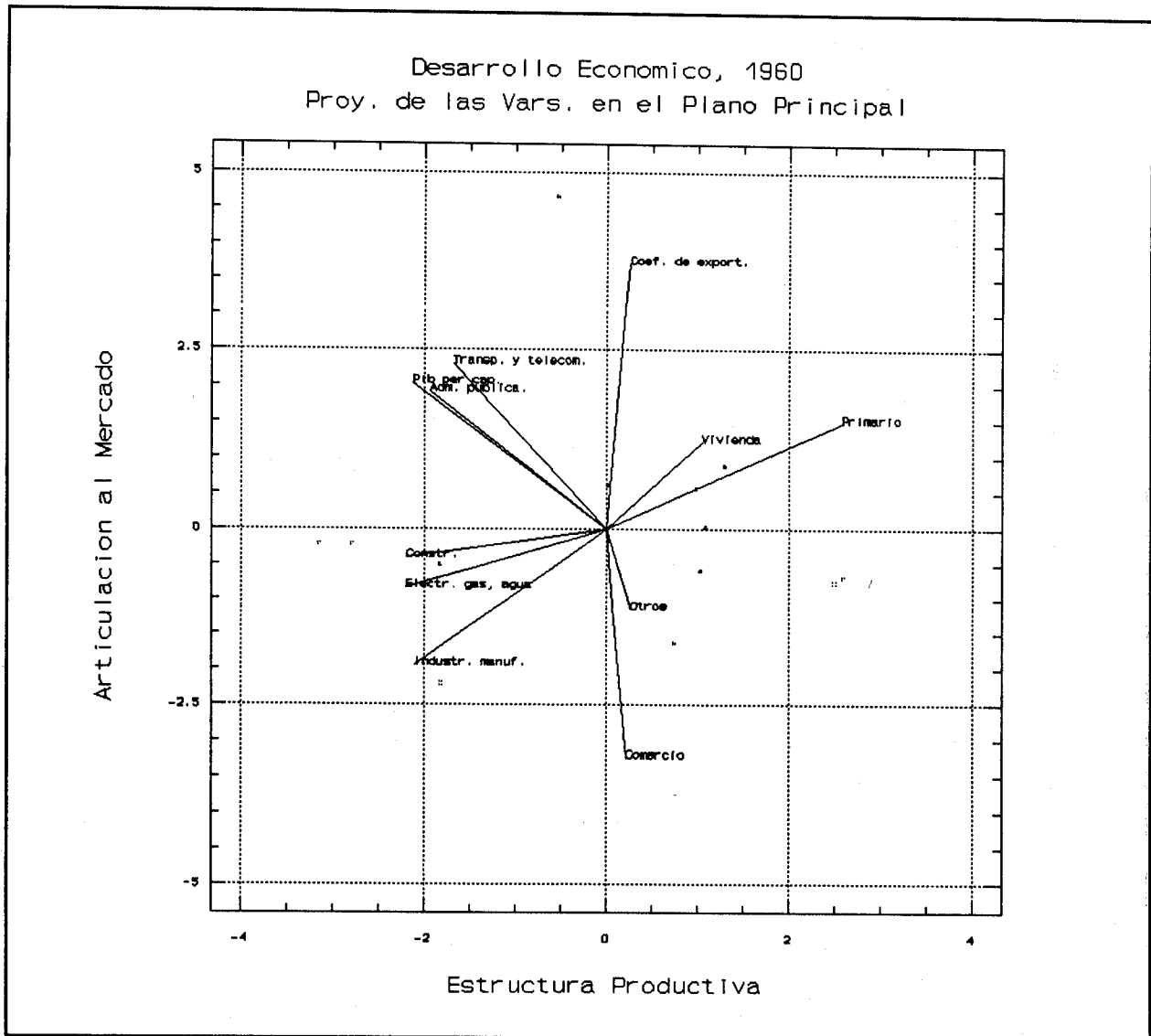
En varios países de la región, a mediados del decenio de los sesenta, asociado a un proceso de mayor apertura de la economía, se revitalizaron las actividades de exportación, basadas en su mayor parte en la minería y la agricultura de exportación y los servicios modernos de elevada productividad. En este proceso, comienza a perfilarse una tendencia en las inversiones, en que progresivamente ganan importancia el sector primario y el terciario y el sector secundario pierde importancia relativa en el total de los nuevos incrementos de Capital, aunque la industria continua siendo el componente principal de la inversión en muchos de los países. La inversión extranjera, que se orienta a los sectores de mayor productividad, tiende a acentuar este rasgo.

La agricultura de exportación, incluida la agro-industria, y los servicios de alta productividad (bancos, financieras, transporte y telecomunicaciones, hoteles, comercio, etc), constituyen los grupos que lideran la modernización económica. Estas actividades han funcionado con marcadas diferencias de productividad y escaso nivel de integración con respecto al que presenta el resto de la actividad económica; produciéndose, en cambio, una activa interdependencia entre los grupos modernos, actuando el capital financiero como eje articulador de esos grupos.

Esta nueva orientación de la estrategia económica, en que pierde importancia relativa la manufactura y ganan el sector terciario y las exportaciones, se puede visualizar en las representación de las variables en el plano principal en 1960 y 1980. (gráficos 7 y 8)

En la interpretación del gráfico 7 se deben considerar los siguientes aspectos: 1) Lo que presenta el gráfico es una visualización del grado de asociación de las variables con los índices, es decir, el orden de importancia en que intervienen las variables en clasificar los países de acuerdo al nivel y modalidad de desarrollo económico. 2) Los índices son representados por dos ejes ortogonales, el horizontal mide grado de desarrollo de los sectores productivos; y el vertical identifica la modalidad de desarrollo; la intersección de ambos ejes representa el promedio de las variables y de los índices. 2) Cada variable se representa en el plano mediante rectas que convergen al origen. 3) Mientras más próxima esta una variable a uno de los ejes mayor es la influencia que ejerce esa variable en la ordenación de países en función de los atributos que expresa ese eje.

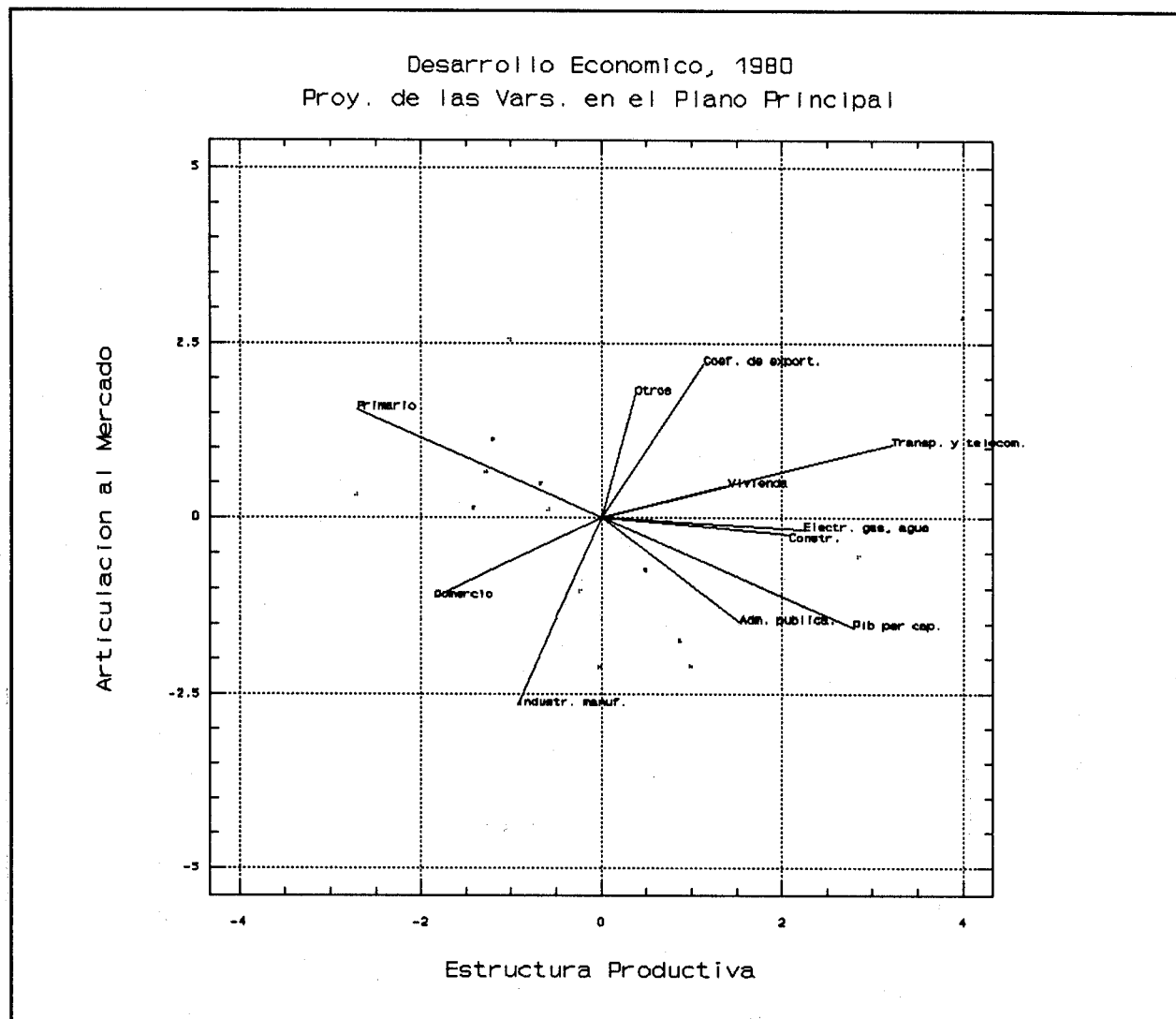
Gráfico 7



La fuerte asociación directa que mantenían algunas variables con el primer índice, mostraban que la estrategia del desarrollo económico en los años sesenta se sustentaba en la industrialización, la presencia del estado y el desarrollo de los servicios. El coeficiente de exportación presentaba una asociación inversa con las variables que caracterizaban el desarrollo, lo que, en otros términos, significaba que el nivel de las exportaciones en relación al PIB era importante en los países de menor desarrollo económico.

Esta situación se modifica de manera importante en los años ochenta, como puede constatar en el gráfico 8. La asociación de las variables con el primer índice, muestran la vigencia

Gráfico 8



que en ese período aun mantenía el estado y la pérdida de importancia relativa del sector manufacturero en relación al período anterior. En ningún caso esta observación significa negar la importancia de la industrialización en el desarrollo, sino lo que se pretende es poner de manifiesto el cambio de énfasis en la estrategia de desarrollo, la que en ese período se sustentaba con notoriedad en el desarrollo del sector terciario y las exportaciones, como lo demuestra el hecho de que el coeficiente de exportación presentaba una asociación directa con las variables que caracterizaban el desarrollo, expresando, a diferencia del período anterior, el importante papel que desempeñaron las exportaciones en el crecimiento de los países de mayor desarrollo económico.

El cuadro 9 muestra la ordenación de países en 1980, de acuerdo a las nuevas tendencias del desarrollo.

Entre los cambios más importantes que muestra esta clasificación en relación a la del año 1960, se pueden destacar los siguientes:

En relación al grado de desarrollo, se puede constatar el notorio progreso ocurrido en México que pasa a formar parte del grupo mejor clasificado; en cambio, sucede lo opuesto con Chile, que pierde la situación de privilegio que presentaba en 1960, situándose en el grupo de países con un desarrollo inferior al promedio regional, aunque próximo a este. Otros cambios, aunque menos importantes, son el progreso de Colombia y Paraguay, que mejoran su posición relativa en el plano, situándose más próximos al promedio que en el año 1960.

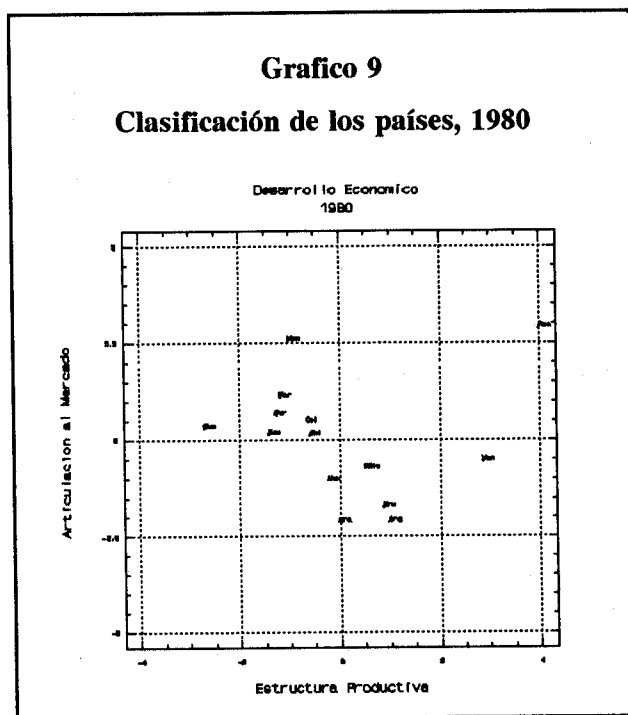
En relación a los cambios ocurridos en la base del dinamismo económico se puede destacar lo siguiente: Se produjo una polarización de este rasgo en función del grado de desarrollo económico. Los países de mayor desarrollo se articularon con mayor énfasis al mercado interno que al externo, y lo opuesto sucedió en los países de menor desarrollo. Panamá, fue la única excepción, con un desarrollo superior al promedio, mostró un dinamismo notoriamente originado en la demanda externa.

La naturaleza de las inversiones, tanto en sus efectos directos como indirectos, ha tenido efectos limitados en la generación del empleo productivo, es decir, aquel de alta productividad y de alto nivel de ingresos.

En los efectos directos, se puede señalar a la agricultura y la construcción como sectores que originan una gran cantidad de empleo. Sin embargo, el empleo generado presenta la característica de ser temporal en un caso y fluctuante en el otro. A su vez, la minería y los servicios de alta productividad generan una proporción significativamente menor de mano de obra por unidad de inversión que las que originarían actividades más dinámicas y de un comportamiento más estable, como sería factible de suceder con la industria manufacturera, especialmente la de bienes de capital. Por otra parte, el predominio del capital financiero, orientado a una rápida rotación del capital, ha canalizado los recursos hacia actividades especulativas, acentuando la inestabilidad ocupacional.

En los efectos indirectos, la modernización económica también se difundió a determinados espacios económicos y sociales, como fueron la producción de bienes y servicios (bienes suntuarios, la educación y la salud privadas). Estas actividades surgieron para atender la demandada de los sectores de ingresos medios y altos. La mayor parte de las cuales proviene del sector moderno de la economía, que es donde se genera la fracción más importante del PIB y donde se pagan las remuneraciones más elevadas.

Los diferenciales de remuneración se generan no sólo entre el sector moderno y el tradicional, sino también al interior de este último. Este hecho tiene importancia debido a que en los espacios



no cubiertos por el proceso de modernización se genera la mayor parte del empleo. El empleo proviene de una variada gama de unidades de producción que funcionan con distintos niveles de productividad, destacándose en este sentido la elevada participación que tiene la micro-empresa y la pequeña empresa en el total de unidades de producción (Cepal 1988). Otro tanto ocurre con la elevada proporción que en algunos países representa el sector agrario en la fuerza de trabajo, de los cuales una fracción reducida son asalariados en unidades modernas de producción y la mayoría son trabajadores independientes. Una situación similar ocurre en los servicios personales que en su mayoría son de baja productividad.

Pretendiendo buscar una confirmación empírica al tema planteado, se elaboro el cuadro 4. Sin embargo, su aporte en ese sentido fue limitado por la falta de información disponible.

CUADRO 4

País	Tasas de crecimiento 1960-1980				Otros indicadores socio-económicos en 1980					
	PIB	Mane - factura	PEA 1950- 1980	Asalariados 1950-1980	Particip.de la Ind.Metal- Mecánica en el V.Agregado Industrial	Participa- ción de la Manufactura en el PIB	% de empleo indust generado por las micro- empresas	Proporción de la PEA Agrícola	Proporción del sector informal en la PEA	
Grupo 1										
Argentina	3.40	3.60	1.40	1.80	29	25	43.7	13	18	
Costa Rica	6.20	8.40	3.20	5.20	10	18	33.7	29	22	
Chile	4.60	2.90	1.60	2.60	15	22	40.5	16	23	
Panamá	6.60	7.30	2.70	4.20	...	10	43.4	32	37	
Uruguay	2.30	2.30	0.80	0.80	17	22	26.0	17	21	
Venezuela	5.10	5.90	3.10	5.10	15	16	32.0	16	27	
Grupo 2										
Brasil	7.40	8.00	2.80	4.40	35	29	38.3	30	38	
Colombia	5.40	5.80	2.40	4.30	14	18	46.7	30	35	
Ecuador	6.90	8.00	2.70	2.90	12	21	51.8	39	53	
México	6.80	8.10	2.50	4.60	23	24	54.1	31	37	
Grupo 3										
Guatemala	5.60	6.90	2.50	4.50	...	16	67.8	57	47	
Honduras	4.90	6.40	...	...	...	15	...	57	47	
Paraguay	6.50	7.30	...	...	17	16	...	49	57	
Perú	4.90	4.60	2.10	4.20	15	21	55.3	40	52	

Fuentes:

Cepal: Anuarios Estadísticos; Norberto E. García: "Absorción creciente con subempleo persistente", Revista De La Cepal N° 18, Santiago de Chile, Diciembre de 1982; "La Pequeña y Mediana Industria En A. Latina: Experiencias y Potencialidades, LC/R.768, 6 de Junio de 1988.

CEPAL/ONUDI/PNUD "La Industria De Bienes De Capital En A. Latina, LC/R.768.

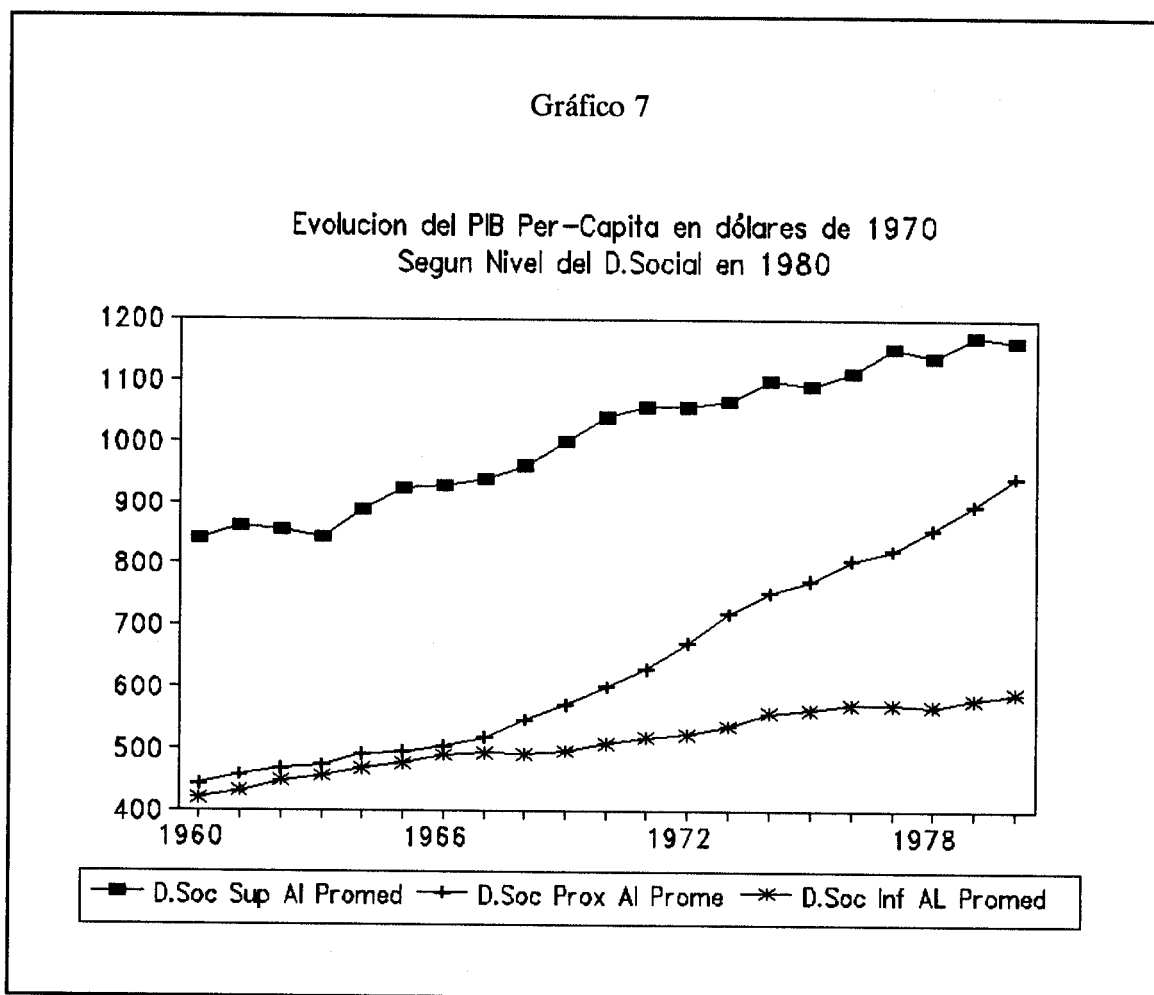
Prealc: "Mercado de Trabajo en Cifras 1950-1980, primera edición, Santiago de Chile.

Notas:

... no se dispone de información.

El cuadro 4 presenta los países agrupados de acuerdo al desempeño social que estos tuvieron en 1980. Recordemos que la constitución de estos grupos era la siguiente: el grupo que en 1980 detentaba el desarrollo social más elevado, lo conformaban Argentina, Costa Rica, Chile, Panamá, Uruguay y Venezuela; el grupo con un desarrollo en torno a la media regional, estaba formado por Brasil, Colombia, Ecuador y México; y el grupo con un desarrollo inferior a la media, lo componían Guatemala, Honduras, Paraguay y Perú.

Al observar la representación de las tasas de crecimiento, presentadas en el gráfico 7, lo primero que se puede destacar es la gran diferencia en los niveles de ingreso que existía en 1960, entre el grupo de mejor desempeño social con respecto a los otros grupos (el nivel del PIB era prácticamente el doble), y la pequeña diferencia que mediaba entre estos últimos.



Esa situación sufrió cambios importantes en 1980. Se redujo de manera considerable la distancia en términos de ingreso entre el primer y el segundo grupo. Mientras se incremento en forma notoria la distancia entre el tercer grupo con los dos restantes.

La explicación se encuentra en los distintos comportamientos que tuvo la tasa de crecimiento del PIB per-cápita en esos grupos de países en el período 1960-1980. El grupo intermedio, mostró el comportamiento más dinámico, su tasa de crecimiento fue de un 3.9% promedio anual en el período aludido. El grupo de mejor desempeño social le precedió en importancia, con una tasa significativamente menor, de un 1.8% promedio anual. Y, por último, el grupo de más bajo desempeño social, fue el que tuvo el más bajo crecimiento, su tasa fue 1.6% promedio anual.

Las tasas de crecimiento de los grupos no siempre expresan con fidelidad el comportamiento de todos los países que lo componen. Por ese motivo, se explicitará el comportamiento de algunos países que no son bien representados por el promedio del grupo. Es así como, en el segundo grupo, el más dinámico, la tasa de crecimiento de Colombia, 2.6% promedio anual, era muy inferior al promedio del grupo. Un ejemplo contrario al anterior presentan Costa Rica y Panamá en el primer grupo, mostrando tasas superiores al promedio, de 2.6 y 3.8% promedio anual respectivamente. Una situación similar se da en el tercer grupo, en el cual Paraguay y Guatemala, con tasas de crecimiento de 3.8% y 2.5% promedios anuales, registran un comportamiento más dinámico que el que muestra el promedio del grupo.

En definitiva, estos hechos demuestran que el primer grupo de países, con una tasa moderada de crecimiento económico (1.8% promedio anual) logra mantener la situación de privilegio que en materia de desarrollo social sustentaba en 1960. El tercer grupo de países, que presenta la tasa más baja de crecimiento, (1.6% promedio anual), no sólo continua relegado al último lugar, sino que además se acrecientan las distancias que mantenía en 1960 con respecto a los otros grupos. El segundo grupo, que corresponde al de mayor crecimiento (3.9% promedio anual), fue el único grupo que mejoro su posición relativa en materia de desarrollo social en 1980.

Para complementar la información presentada, con ayuda del cuadro 4, se analizara la significación que tuvieron las tasas de crecimiento en términos económicos y sociales. La clasificación de países que se ha hecho mención en el análisis, también expresa una cierta correspondencia con el grado de desarrollo económico que esos países mantenían en 1960. Las excepciones más notorias las constituyen Brasil y México; el primero figuraba entre los más desarrollados, y el segundo entre los más rezagados.

Teniendo presente este hecho, se enjuiciarán las tasas de crecimiento de la economía y del sector manufacturero, asumiendo el supuesto de que el desarrollo industrial, donde tuvo presencia la producción de bienes de capital, por el hecho de originar mayores articulaciones con el conjunto de la economía, fue una de las actividades que más influyo en la generación de trabajos productivos, y, en consecuencia su desempeño fue esencial en términos de desarrollo económico y equidad social.

En el análisis del cuadro 4, se consideran los siguientes elementos: 1) la importancia de la manufactura en 1980, medida por la contribución de valor agregado al PIB y por la presencia de la industria metal mecánica en ese resultado; 2) el dinamismo del proceso industrial, medido por el crecimiento de la manufactura con respecto al PIB en el período 1960-1980; 3) el comportamiento del empleo, medido por las tasas de crecimiento de la PEA y del sector asalariado; y 4) la importancia del empleo en sectores rezagados en términos de productividad y organización, medido por la proporción de PEA agrícola, de informalidad laboral y del empleo originado por las micro-empresas. En cierta medida, este rasgo permite inferir el grado de integración generado por el proceso económico.

Considerando esos elementos en el primer grupo de países, los de mayor nivel de desarrollo económico en 1960, se pueden constatar dos situaciones: En la primera situación concurrían dos aspectos; por una parte, un lento crecimiento del PIB entre 1960 y 1980, y, por la otra, una destacada presencia de la manufactura en la generación del PIB en 1980. Sin embargo, este último aspecto retrataba una tendencia declinante de la manufactura, como lo demuestra el comportamiento de su tasa de crecimiento, la que creció a un ritmo igual o inferior al del PIB en el período aludido. Esta situación afectaba a Argentina, Chile y Uruguay. Lo que se quiere destacar es que estos países pese a su bajo crecimiento económico, lograron en 1980 mantener su situación de privilegio que en materia de desarrollo social sustentaban en 1960. La explicación de este hecho, puede atribuirse a la temprana urbanización e industrialización de estos países, factores que dieron lugar al surgimiento de los asalariados como fuerza social. Estos últimos fueron quienes en el proceso político social ganaron ciertos beneficios, los que una vez incorporados en la legislación laboral, constituyeron derechos garantizados, y, que como tales, no fueron modificados, dentro de ciertos límites, ante alteraciones de la conducta económica. La segunda situación, a diferencia de la anterior, presentaba un elevado crecimiento económico entre 1960 y 1980, y una menor importancia de la manufactura en la economía. Sin embargo, en este último hecho, se debe destacar que ese resultado era producto de un proceso dinámico de industrialización, donde la manufactura creció a un ritmo superior al del PIB en el período aludido. Los países que se encontraban en esta situación eran Costa Rica, Venezuela y Panamá. Aunque en este último país, cuya actividad económica esta cimentada en los servicios, la manufactura no es significativa para explicar la evolución socio-económica. En estos países el crecimiento económico ocurrido entre 1960 y 1980 estuvo asociado a un fuerte crecimiento del empleo, como lo confirma el comportamiento más dinámico que tuvo la tasa de crecimiento de los asalariados con respecto al que presento la PEA en el período aludido. Estos hechos permiten sostener que el desempeño económico sumado a la acción de las políticas sociales explican la buena posición que ocupaban estos países en la clasificación del desarrollo social en 1980. No obstante, esta apreciación general esconde diferencias entre los países que es necesario destacarlas. En este sentido, se puede señalar que estos países en 1960, su dinamismo, aunque con distinto énfasis, provenía de la demanda externa. La evolución económica posterior, como se demostrará más adelante, tomo derroteros distintos en el período 1960-1980, mientras Panamá acentuó su articulación al mercado externo, Costa Rica y Venezuela fueron países en los cuales la articulación al mercado interno cobro importancia. Las consecuencias sociales derivadas de estas modalidades fueron distintas. Costa Rica y Venezuela pese a tener un crecimiento económico menor que Panamá presentaban una situación del empleo mejor que la de ese país, como lo confirman la menor proporción de PEA agrícola, de informales y de empleo en las micro-empresas que presentaban estos países comparado con lo que Panamá presentaba a ese respecto en 1980.

De los tres grupos considerados el segundo presento las tasas más elevadas de crecimiento económico en el período 1960-1980; y fue también donde la manufactura alcanzo la mayor notoriedad, tanto en términos de su presencia en la economía en 1980 como por su dinamismo en el período aludido. Estos hechos se manifestaron en el dinamismo que mostró la tasa de crecimiento de los asalariados con respecto al crecimiento de la PEA en el período 1960-1980, y es uno de los factores que explican el considerable avance en lo social con lo que a ese respecto estos países presentaban en 1960. Sin embargo, el desarrollo de estos países ha estado limitado por las grandes diferencias regionales y de exclusión de la fuerza de trabajo, como lo confirman la elevada proporción de trabajadores agrícolas y de informales en la PEA.

En el tercer grupo, que concentraba los países de menor crecimiento económico, Paraguay constituyo la excepción, su crecimiento en el período 1960-1980 fue muy semejante e incluso superior

al registrado en los países más dinámicos de los otros grupos. Gran parte de este dinamismo, ocurrido en el decenio de los setenta, obedeció a la construcción de la central hidro-eléctrica de ITAPU, que, a su vez, activo a empresas complementarias a ese proyecto, como fueron la industria del acero y del cemento. También, aunque en menor escala, la industria textil contribuyó al crecimiento económico.

En estos países, la actividad económica se sustentaba principalmente en la exportación de productos, algunos de estos semi elaborados, de origen primario y el comercio. La manufactura, a excepción de Perú, tuvo escasa importancia en la economía y en la generación de empleos productivos. La situación de Guatemala, donde más de los dos tercios del empleo industrial era generado por las micro-empresas, ilustra con claridad ese hecho. El grado de exclusión, el más elevado de todos los países, originado por esta modalidad económica se vio agravada por el fuerte crecimiento demográfico de esos países.

En definitiva, el crecimiento económico fue insuficiente para superar los bajos niveles de desarrollo económico y social que sustentaban en 1960.