

Distr.
RESTRINGIDA
LC/R.676
30 de agosto de 1988
ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

ESTRUCTURA ECONOMICA, RELACIONES SOCIALES Y EQUIDAD */

*/ Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social.

INDICE

	<u>Página</u>
EL PROBLEMA DE LA EQUIDAD Y LAS CARACTERISTICAS DEL MODELO DE DESARROLLO	1
1. El capitalismo financiero	1
2. La estructura del sector agrario y la inequidad	2
3. Características generales de la inequidad en el agro	3
4. La estructura industrial y la inequidad	5
5. Características generales de la inequidad en el sector industrial	8
6. El sector comercio y la inequidad	10
7. Los servicios privados y la inequidad	12

EL PROBLEMA DE LA EQUIDAD Y LAS CARACTERISTICAS DEL MODELO DE DESARROLLO

En todos los análisis hay coincidencia en que el determinante estructural de la inequidad se encuentra en el estilo de desarrollo vigente, cuya característica fundamental está dada por la tendencia a la concentración de recursos en los sectores altos y en una tendencia a la exclusión en los frutos del desarrollo de vastos sectores de la población.

Esta constatación obliga a un análisis un poco más detallado de las formas de la concentración, cuyo resultado es la exclusión y la inequidad.

1. El capitalismo financiero

El primer hecho a constatar es que ya no se trata de una mera contraposición entre una estructura tradicional y una estructura moderna, sino que el problema deriva de la forma que ha adoptado la modernización capitalista vigente.

El punto de partida es la importancia que han adquirido en los últimos años las modalidades financieras del funcionamiento del capitalismo y los conglomerados económicos, que articulan actividades económicas de distinto tipo; propiamente financieras, industriales, agrarias, mineras, comerciales y de servicios, que se orientan tanto a la exportación como al mercado interno.

Lo que se puede denominar "capitalismo financiero" aumenta mucho más la concentración económica, a través de distintos mecanismos, ya sea por la importancia que adquieren bancos y financieras en la acumulación de capital monetario, o por el mecanismo de los conglomerados, que teniendo bases productivas imponen a su desarrollo una lógica predominantemente financiera. Se da por consiguiente una acumulación de capital financiero en pocas manos, que es esencial para las actividades productivas como capital de crédito en las distintas fases y aspectos de su operación. Las modalidades de inversión están determinadas por el capital financiero y éstas se orientan hacia los "negocios rentables" que dan la seguridad de una rápida rotación del capital, y del incremento del capital líquido a todo lo cual tampoco es ajena una cierta orientación especulativa.

El capital financiero articula a los sectores capitalistas (principalmente exportadores) del agro, a los grupos modernos del sector industrial, a los exportadores de productos primarios semielaborados (pesca y minería) y a los sectores altos del comercio.

A partir de esto se producen conformaciones en cada sector de la economía que es necesario tener en cuenta.

2. La estructura del sector agrario y la inequidad

a) El grupo más "dinámico", desde una óptica puramente capitalista, en el agro, es el denominado "sector empresarial moderno exportador". Se da en ellos una modernización de las faenas agrícolas, introducción de tecnología, aumento de la productividad y modernización de estructuras de comercialización. Está estrechamente relacionado con el capital financiero, ya sea porque directamente es parte de un conglomerado o porque tiene buen acceso a los mecanismos de crédito, además por la forma de operación de la actividad agrícola dispone de capital líquido, en determinados momentos, mayores que los que requiere para la reinversión y reposición el que invierte en el sector financiero, participando de sus modalidades. Estos empresarios invierten en cierto tipo de industrialización agrícola diversificando sus faenas.

Respecto al tipo de mano de obra que contratan cuentan con un cierto monto de trabajadores permanentes y un gran número de mano de obra estacional que se moviliza para el tiempo de las cosechas. Respecto a los salarios que pagan tienden a ser un poco más altos que los salarios promedio en el agro (aunque no es el caso del sector forestal chileno por ejemplo) pero en general aprovechan la existencia de los bajos salarios promedio en el agro, salario determinado por las empresas de bajo rendimiento y por la existencia de un virtual "ejército de reserva" de gran magnitud.

b) Un segundo grupo son aquellas "empresas agrarias capitalistas vinculadas al mercado interno", con algún grado de industrialización de su actividad (por ejemplo ganadería y lechería) y que tienen además un cierto componente de tecnología y productividad. Muchas veces a través de mecanismos próximos a la "cartelización" constituyen un cierto monopolio del mercado. Tienen también acceso al crédito y a los circuitos de comercialización. Cuentan con un cierto número de trabajadores asalariados permanentes y los ocasionales (salvo algunas excepciones) son menores que en el grupo anterior. Los salarios son un poco superior al salario promedio, pero la ventaja es la mayor estabilidad en el trabajo. (En ciertos casos como el de la lechería se dan, a través de la existencia de cooperativas, articulaciones entre grandes, medianos y pequeños productores).

c) Propietarios grandes de baja productividad orientados al mercado interno. Es el tipo de empresa agrícola más próxima al latifundio tradicional, pero en ellas en la actualidad tienen menos importancia las formas de trabajo tradicional —mediería, inquilinaje— y toma una significación mayor el trabajo asalariado. La tecnología incorporada y la productividad son bajas, por lo tanto la ganancia capitalista propiamente tal es escasa. (El nivel de ganancia está más vinculado a la renta de la tierra.) Utilizan mano de obra ocasional en el momento de las cosechas y el nivel de salarios es bajo. Son los sectores más dependientes de la fijación de precios internos para los productos agrícolas. Su acceso al crédito es menos que en los casos anteriores.

d) Medianos y pequeños campesinos productores para el mercado interno. Dependen de la explotación de la fuerza de trabajo personal y familiar y son contratadores ocasionales de fuerza de trabajo. Tienen bajo nivel de tecnología y de productividad. Su enfrentamiento a las coyunturas de precios lo realizan por un aumento de la explotación de la fuerza de trabajo. En el caso de pago de salarios éstos tienden a ser bajos.

e) Campesinos en economía de subsistencia y que proporcionan fuerza de trabajo. Su dotación de tierras es absolutamente inadecuada, son además de baja calidad y carecen de tecnología. De hecho este tipo de explotaciones sólo permiten niveles de subsistencia (incluso la mayoría de las veces por debajo de las inversiones) y constituyen una reserva de fuerza de trabajo que es movilizable para las faenas temporales y ocasionales.

f) Campesinos sin tierra. Forman un número cada vez más importante, en su mayoría son trabajadores ocasionales y se da en ellas un cierto "nomadismo" ocupacional; incluso como en el caso de Bolivia por ejemplo (o en el sur de Chile) una gran movilidad estacional a otros países. Su condición generalizada es de bajos salarios, trabajo inestable, escasa o ninguna organización, bajos niveles de calificación. De hecho carecen de acceso a prestaciones sociales y no acceden a los servicios sociales que puede otorgar el Estado (salud, vivienda, educación, etc.).

3. Características generales de la inequidad en el agro

a) Una tendencia significativa es la importancia que adquieren las relaciones salariales como forma de relación económica y social. Estas predominan en la "empresa moderna", tanto exportadoras como internas, donde en algunos casos (plantaciones por ejemplo) se logra algún nivel de organización sindical, no obstante el carácter estacional de muchas de sus labores significa un cierto grado de debilidad para esas organizaciones. Por otra parte, los niveles de salarios bajos en el conjunto de la economía agraria y la presencia de un fuerte "ejército de reserva" presionan también a la baja en las empresas más rentables.

b) Los bajos salarios de los campesinos que encuentran trabajo en las empresas más "tradicionales", tanto en las "grandes" como en la economía campesina mediana y pequeña, están determinadas por la baja rentabilidad económica de las mismas y en lo que inciden factores como mala calidad de las tierras, baja productividad, escaso acceso a créditos, mala vinculación con las corrientes de comercialización, etc. También la capacidad de organización sindical de los asalariados en este tipo de faenas es muy bajo. La organización sindical sólo puede tener alguna efectividad en estos casos, cuando se establece con base territorial, dado que es casi imposible que opere al nivel de "empresas".

c) En gran parte el nivel de salarios agrícolas depende de: i) mejorar la absorción de fuerza de trabajo de modo que la no ocupación no presione a la baja; ii) mejorar el nivel de rendimiento de la economía campesina y tradicional de modo que pueda efectivamente aumentar el nivel de salario; iii) apoyo a la organización sindical y reivindicativa a través de legislación especial.

d) La inequidad agraria no sólo se manifiesta en los trabajadores asalariados, es también importante en los sectores de campesinos en economía de subsistencia y en la economía campesina propiamente tal. Los problemas centrales son la elevación de niveles de productividad, el mejoramiento de la dotación de técnicas y la creación de fuentes alternativas de trabajo (lo cual también puede ser en beneficio de los campesinos sin tierra), los problemas de crédito y comercialización son también cruciales. Además de las políticas directas del Estado, tanto económicas (créditos, proporcionar tecnología y asesoría técnica, constituir poder comprador, etc.) como sociales (mejorar el nivel de vida, salud, vivienda, etc.). La política de educación y capacitación es de gran significación. La capacidad de autoorganización, fundamentalmente la organización de cooperativas tanto de producción como comercialización y de consumo pueden ser el mecanismo más adecuado para los objetivos de equidad de estos sectores.

e) El problema de la concentración en el agro ya no es sólo un problema de tierras, sino que también está ligado al funcionamiento de "empresas capitalistas", en donde los mecanismos de "concentración capitalista" son los que tienen lugar, por consiguiente una política redistributiva tiene que tener en cuenta ese hecho y por tanto actuar sobre la política de inversión, redistribución del excedente, características de la acumulación y el conjunto de factores que operan en la concentración capitalista.

f) La política estatal. En el caso agrario, y especialmente para enfrentar el problema de la inequidad, debe diseñarse una política agraria global, que unifique las acciones económicas con las acciones de política social. El objetivo de la "reforma agraria" como cambio en el patrón tradicional de relaciones económicas y sociales centrado en el tema de la tierra, adquiere hoy mayor complejidad. La "revolución capitalista" en el agro latinoamericano es un hecho conocido pero se requiere aún una mayor reflexión sobre sus implicaciones y consecuencias, de modo que la política estatal que se basó fundamentalmente en la idea de la "modernización agraria" adquiera conciencia de los conflictos de la modernización y sus alcances. Es necesaria una rediscusión de los objetivos de "sociedad agraria" por la que se opta y cuáles pueden ser sus modalidades. La discusión sobre "economía capitalista" y "economía campesina" evidentemente que no agota el problema pero puede ser un punto de partida. La transformación agraria es por lo general una "transformación provocada" y por lo común la política estatal en este campo ha sido decisiva. Convendría en el caso latinoamericano un reanálisis de las experiencias más actuales y significativas, por ejemplo el caso venezolano, el SUDENE en Brasil, el caso peruano con Velasco, etc.

g) Los grupos, las relaciones sociales y la equidad en el agro. Convendría analizar el tema de los conflictos entre los distintos grupos sociales agrarios en torno al tema de la equidad en dos perspectivas: una, la que se deriva del actual sistema de relaciones existente; y la otra, que puede derivarse de una propuesta de transformación agraria.

En el primer caso se trata de: i) conflicto por una redistribución del excedente en donde el grupo con mayores resistencias serán los que estén vinculados a la "acumulación capitalista"; ii) conflicto en torno a la distribución de los recursos, la inversión, subsidios, etc., que se dan entre

los distintos sectores propietarios en el agro; iii) conflictos en torno a las relaciones salariales que se dan entre oferta y demanda de fuerza de trabajo.

En el segundo caso, como es obvio, los conflictos dependen del carácter de la propuesta de transformación, pero probablemente encuentren la mayor oposición entre los defensores del "statu quo" --grandes propietarios "tradicionales" y quizás grandes propietarios capitalistas-- si el objetivo es orientar recursos hacia los grupos de mediana y pequeña propiedad y a una política de protección de los sectores más desfavorecidos: campesinos en economía de subsistencia y campesinos sin tierra.

4. La estructura industrial y la inequidad

En el sector industrial, al igual que en el caso del sector capitalista agrario, es de extraordinaria importancia la vinculación con el capital financiero o el hecho de pertenecer a "conglomerados". La relación entre capital industrial y capital financiero actúa como uno de los determinantes del proceso de concentración. No ha sido poco frecuente en América Latina que ese tipo de articulación haya significado que también el capital industrial tenga orientaciones de carácter especulativo y que la conducta empresarial se aleje de los patrones de innovación y desarrollo productivo que de ellos se esperaba. El capital industrial, incorporado al circuito financiero y subordinado a su lógica, privilegia la ganancia que deriva de la especulación bursátil o de otro orden por sobre la ganancia vinculada a la expansión de la producción. Por otra parte, cuando el capital financiero controla el crédito tiende a financiar los proyectos que aparecen como "rentables" dentro de su particular óptica, las más de las veces ajena a lo que podrían ser proyectos industriales de largo plazo.

Otro hecho de importancia es la presencia del capital extranjero en el sector industrial, por inversión directa y por el control del crédito y de la tecnología. No puede dejar de mencionarse las implicaciones que en el estilo de desarrollo industrial han tenido las transnacionales que incorporan al desarrollo productivo a la lógica de las economías centrales y que incluso definen patrones de consumo en el mercado interno.

El tipo de "modernización" que algunos sectores de la industria alcanzan, tiende a ser "imitativo" de los países de más alto desarrollo y supone una capacidad de consumo alto y sofisticado; para que esto tenga lugar, son necesarios procesos de concentración de ingresos generándose por tanto una estructura privilegiada de producción y de consumo.

Estos y otros factores determinan la existencia de una "heterogeneidad estructural" en la industria, a lo que se vinculan dos tipos de inequidad uno de tipo general derivado de la incidencia de la industria en el conjunto de la economía y la sociedad y el otro más estrechamente relacionado a la relación obrero-empresarial en cada tipo de industria. Con respecto al primero, ya se señaló la tendencia a la concentración y la tendencia a orientarse por las pautas de consumo de los sectores altos y por consiguiente la carencia de un sector productivo dirigido a la producción de bienes que satisfagan las necesidades básicas de la población. A esto puede agregarse que el tipo de orientación señalado de la economía industrial significa, en muchos países,

que ésta tenga poca capacidad de absorción productiva de mano de obra, incidiendo sobre la deficiente estructura del empleo que caracteriza a la región.

En relación a la inequidad derivada de la relación obrero-empresarial conviene distinguir entre tipos de industria.

a) Gran industria moderna de exportación y de bienes de capital. En ella se dio una fuerte vinculación con el sector financiero y a menudo con el capital extranjero (en muchos casos son directamente inversión externa). Su dependencia tecnológica es muy acentuada. Tienden también a la concentración y generan y acumulan excedentes de importancia. Aparece como un sector empresarial "dinámico y moderno", pero con fuerte tendencia a la asociación externa y a orientarse por pautas de desarrollo vinculadas al funcionamiento del mercado internacional. Constituyen industrias de productividad relativamente altas, aunque no es muy frecuente que difunda su "modernización y productividad" al conjunto del sector industrial. Establece algunas relaciones con el resto del sector industrial ya sea como abastecedora de otras empresas o incorporándolas como "productoras de partes". Los grupos obreros tienden a poseer niveles de calificación importantes y la productividad es a menudo elevada. Sus salarios son, comparativamente, superiores al promedio nacional. La organización sindical tiene —también, comparativamente— mejores condiciones de negociación. La misma capacidad de organización significa que los obreros estén mejor incorporados a los beneficios sociales que derivan de las instituciones que prestan servicios que inciden en el estandar de vida.

Los problemas fundamentales que inciden en la equidad son los derivados de la posibilidad de redistribución al conjunto de la sociedad del excedente que generan las empresas modernas y de la difusión del progreso técnico que aparece concentrado en ellas, lo que implicaría una articulación distinta con el conjunto del sector industrial. Respecto a las organizaciones sindicales existentes en el sector, en muchos puede observarse una tendencia de tipo corporativo, con un cierto aislamiento respecto al conjunto de los sectores asalariados.

b) Industria moderna ligada al mercado interno. Aparece, como la anterior, muy vinculada al sector financiero, con lo que eso significa tanto en términos de concentración como de orientación empresarial. Respecto al problema de la equidad quizás el hecho fundamental sea el que orienta su producción a la satisfacción de la demanda de los sectores de consumo alto. La mano de obra posee niveles de calificación y los salarios son superiores al promedio. Los obreros poseen organización sindical y capacidad de negociación (todo esto en términos comparativos). Al igual que en el caso anterior, por tratarse de un sector generador de excedentes altos, el problema es el de la redistribución social del excedente generado. No obstante teniendo en cuenta el tipo de mercado al que se dirigen (sectores de consumo alto) es necesario también plantearse el tema de la "reconversión" productiva y sus implicaciones.

c) Una mención especial requiere la industria de la construcción puesto que en muchos casos se ha dado una cierta modernización tecnológica de la construcción, aunque eso no necesariamente significa una elevación del

conjunto de la calificación de la mano de obra. Desde el punto de vista de los sectores obreros el problema fundamental es el de la inestabilidad ocupacional, puesto que la industria es fuertemente afectada por las coyunturas económicas. Los salarios tienden a ser relativamente bajos en lo que incide los bajos niveles de calificación. La organización sindical se ve afectada por la inestabilidad del trabajo y a su vez esto incide en el acceso de los obreros a las prestaciones sociales y en el acceso a los servicios. En la industria de la construcción es también importante la orientación de la inversión, muchas veces ésta se orienta de preferencia a la construcción para sectores altos con tipos de construcción de alto costo, lo que disminuye el efecto social de la inversión. La construcción "popular" a menudo sólo es emprendida cuando es financiada o subsidiada por el Estado.

d) Industria tradicional grande y mediana ligada al mercado interno. Es el caso de las industrias vinculadas a la alimentación, textil, etc., orientadas a un consumo generalizado que comprende a los sectores medios y populares. En algunos casos estas industrias pueden tener un cierto carácter monopólico. Su vinculación directa con el sector financiero, a través de conglomerados u otros mecanismos son menores pero dependen fuertemente del acceso al crédito, sobre todo lo requieren como capital de operación. Muchas veces (textil por ejemplo) están vinculadas en términos de insumos a industrias más modernas y desarrolladas, aunque también pueden actuar como proveedoras de partes de estas mismas industrias. Los niveles de tecnología son menores, su productividad por consiguiente también es más baja. Con respecto a los salarios es obviamente más bajo que el de las industrias modernas, pero tienden a ser las que fijan el "salario promedio". Siendo menor el número de obreros por empresa, la organización sindical es más débil. La capacidad de negociación está limitada por los menores excedentes generados por la empresa y por una menor capacidad de presión de la organización sindical. También influye la menor organización sindical, en que sea más débil la vinculación con los sistemas de servicios y es muy difícil que posean formas autónomas de organización respecto a gestión de "servicios sociales" para sus afiliados (los sindicatos son económicamente más débiles). Los niveles de calificación son también menores que los de la mano de obra de la industria moderna.

e) Pequeña industria tradicional y talleres. Trabajan con un nivel de tecnología mucho menor y sus posibilidades de acumulación son casi inexistentes. Requieren casi siempre de crédito operacional y tienen extraordinarias dificultades para conseguirlo. Su productividad es muy baja, los salarios de la mano de obra que contratan tienden a ser más bajos que el promedio. Los niveles de calificación son bajos aunque en ellos se dan a menudo actividades de tipo casi artesanal. Es frecuente que sean proveedores de partes de la industria más grande, así por ejemplo en la industria del calzado, textil, etc. Se da también el hecho de contratación de trabajo domiciliario que queda exento de las obligaciones patronales respecto a prestaciones sociales. La organización sindical es muy débil y en muchos casos casi inexistente, lo que incide sobre el acceso de los obreros a los servicios y a la seguridad social. El trabajo es inestable y los contratos de trabajo cuando existen son individuales y no colectivos, por lo mismo es casi inexistente la negociación colectiva.

5. Características generales de la inequidad en el sector industrial

a) El problema de la concentración

Tanto el progreso técnico como la generación de excedentes tiende a concentrarse en las "industrias modernas" y vinculadas o a la exportación o al consumo de los sectores altos. (Aunque también puede darse concentración de excedentes en las industrias tradicionales de tipo monopólico). Actúa como un elemento que incentiva la concentración la vinculación privilegiada con el capital financiero, lo que eso incide en que las orientaciones empresariales tengan las más de las veces en cuenta esa lógica, que la lógica productiva. La orientación al consumo de los sectores altos incide también en el fenómeno de la concentración.

Las industrias más "tradicionales" y de más baja productividad, son muy dependientes del crédito operacional y de corto plazo. Constituyen su ganancia por una sobreexplotación de la mano de obra (en las industrias "modernas" los salarios son la parte menor del "costo total de la producción").

b) Las relaciones salariales

Las industrias tradicionales presionan los salarios a la baja, lo que incide en la estructura global de salarios de la industria. Así y todo la heterogeneidad salarial tiende a ser relativamente grande, aunque en el caso de la industria moderna (con salarios mayores) la absorción de mano de obra es reducida. Los ingresos salariales de los obreros parecen depender más de la productividad global de la empresa que de la calificación obrera, por lo que éstos son bajos en la industria que genera poco excedente.

El nivel salarial está también vinculado a la capacidad de negociación sindical y éstos tienden sólo a tener eficiencia en las industrias "modernas" y grandes.

c) La capacidad de organización obrera

Esta es muy deficiente en las pequeñas y medianas industrias y especialmente en las de tipo tradicional. El bajo nivel de organización incide en el acceso a las prestaciones sociales y en la capacidad de autoorganizarse para demandar acceso a los servicios sociales existentes. También, como es obvio influye en las posibilidades de negociación colectiva.

d) La estabilidad en el trabajo

Está estrechamente vinculada a la capacidad de organización sindical, pero también depende del financiamiento global de la industria que es muy fluctuante en las industrias tradicionales pequeñas y medianas. En la industria de la construcción se dan quizás los problemas más graves de inestabilidad laboral. Inciden también en la inestabilidad los bajos niveles de calificación de la mano de obra.

e) La política estatal y la equidad en la industria

- i) Entre las acciones estatales de mayor envergadura se cuentan las que tienen que tratar de corregir la tendencia a la concentración del excedente en las "industrias modernas" orientadas al consumo alto, esto tanto a través de políticas impositivas que hagan posible la redistribución del ingreso como también a través de políticas de inversión, incentivos u otras que permitan una reorientación productiva que articulen a este tipo de industrias con las de producción de bienes de consumo masivo.

El Estado puede también actuar para el mejoramiento de la productividad tecnológica de las industrias de consumo básico contribuir a generar programas de capacitación que aumenten la capacidad productiva de los obreros, y generar recursos y orientar la inversión en las industrias que se consideran fundamentales para el bienestar general de la población.

El denominado "funcionamiento libre del mercado", dada la inequidad de ingresos existentes, actúa como un incentivo más para la distorsión del tipo de desarrollo industrial que se ha señalado, por lo cual la orientación de la inversión no puede dejarse sólo al mercado y se requiere de una política de planificación global respecto al tipo de desarrollo industrial deseado.

- ii) La acción legislativa que implique al robustecimiento de las organizaciones sindicales, y el reconocimiento de organizaciones más amplias que el puro sindicato de empresas posibilitan un tipo de reivindicación que disminuye las condiciones que generan heterogeneidad en la condición obrera. Por otra parte, las organizaciones más amplias permiten una mejor incorporación del conjunto de los obreros a los beneficios de los servicios sociales existentes.

El mejoramiento de las modalidades de la negociación colectiva es el instrumento esencial en una política de equidad que pretende una mayor igualdad en las relaciones de poder entre los distintos sectores de la empresa.

- iii) Los servicios sociales (salud, vivienda, etc.) pueden adecuarse para satisfacer las demandas obreras aprovechando las formas de organización colectivas de éstos y se puede robustecer la organización obrera diseñando formas de participación de sus organizaciones en la determinación de políticas sociales y en la gestión de las mismas. A menudo se señalan las distorsiones que puede significar el control directo de las "obras sociales" por parte de los movimientos sindicales organizados y su distorsión "corporativa" (el caso de Argentina) pero tampoco se puede desdeñar lo que esa experiencia ha significado en el plano de la equidad social, por lo que se requeriría una mejor evaluación de la experiencia y desarrollo de sus aspectos positivos.

iv) Impulso a las políticas de concertación social. El Estado puede promover --y es parte fundamental-- en la promoción de acuerdos sociales que tengan una dimensión de mediano y largo plazo que tienen en cuenta orientaciones de política global más allá de la pura política de salarios. La concertación asume el acuerdo respecto a una política económica y social que se propone objetivos de transformación compartida y reparto más equitativamente de los costos de la misma. Implica además una participación en la determinación de objetivos nacionales y la capacidad de asumir responsabilidades frente a los mismos.

f) La equidad y el conflicto industrial

Los tipos de conflictos previsibles en torno a políticas de equidad pueden afectar a los grupos industriales entre sí, especialmente en lo que se refiere a políticas de orientación de la inversión y de reorientación productiva que pueden afectar mayormente a los intereses constituidos del "sector moderno" orientado hacia el consumo alto. Las políticas de mejoramiento salarial y de fortalecimiento de la organización sindical puede afectar más a los sectores tradicionales cuya ganancia está más ligada a la explotación de la mano de obra. También es posible que se produzcan pujas corporativas entre los propios obreros especialmente en las alternativas de concertación en donde los grupos de mayor privilegio relativo no están dispuestos a incorporar en los mismos términos a los menos privilegiados.

En el conflicto por la equidad en el sector industrial es necesario tener en cuenta la articulación de intereses entre el sector financiero y el grupo alto del sector industrial lo que puede hacer más fuerte la resistencia a reorientaciones de la política de inversión y acumulación.

6. El sector comercio y la inequidad

a) Articulación del comercio con el sector financiero y con la estructura productiva agraria e industrial

El proceso de "concentración" tiene lugar de manera significativa en el sector comercio y esto puede incluso actuar de modo tal que hace más acentuado dicho fenómeno.

La articulación del "gran comercio", especialmente el de importación y exportación, con el sector financiero es uno de los hechos importantes en el proceso de concentración. La lógica del capital financiero y del capital comercial tienden a coincidir incluso en detrimento de los desarrollos de tipo productivo. Por otra parte, tampoco son ajenas al gran capital comercial las orientaciones de tipo especulativo. En el gran comercio de importación y exportación son frecuentes las asociaciones con el capital externo generándose intereses que responden más a la expansión de las economías centrales y a sus modos de articulación con las economías periféricas que a opciones de desarrollo interno.

Con respecto a las economías agrarias nacionales ya se ha señalado la importancia que tiene el acceso a la comercialización. También aquí actúan estrechamente asociados el capital financiero y el capital comercial y éste último cumple muchas veces funciones como el otorgar crédito en vista a futuras cosechas. La manipulación de precios agrícolas está muchas veces más ligada a las estructuras comerciales que a los productores mismos. Los sectores que aparecen más afectados por la estructura del comercio agrícola son de preferencia los medianos y pequeños campesinos.

Algo similar puede decirse de la relación entre el comercio y el sector industrial. Comercio e industria aparecen estrechamente vinculados y puede, actuando sobre los precios o a través de otros mecanismos de acuerdo, constituir formas que se aproximan al monopolio. En el caso de las industrias "grandes" es frecuente que ellas mismas posean su propia estructura de comercialización, lo que les permite un mayor control sobre los modos de realización de la producción. No es ese el caso de las medianas y pequeñas industrias, que en tal sentido son más dependientes de las estructuras comerciales existentes.

b) Comercio y las formas del consumo

Es un hecho conocido que la "formación de las preferencias" en el mercado de consumo tiene bastante poco que ver con las necesidades reales o con una supuesta autonomía del consumidor. La manipulación del mercado a través de la propaganda o por otros métodos es en el fondo decisiva en la conformación de orientaciones consumistas. Los créditos de consumo incentivan la demanda por determinados artículos y pueden sostener tipos de producción cuya importancia social es por lo menos discutible.

c) Proliferación del comercio marginal

Está mucho más estrechamente ligado a la ausencia de oportunidades ocupacionales en el sector productivo, que a las necesidades reales de comercialización, aunque también es cierto que la comercialización hacia los sectores populares tiene serias deficiencias. El comercio marginal (ambulante o precario) constituye uno de los mayores sectores de ocupación marginal.

d) Políticas frente al sector comercio y equidad

- i) Políticas que impiden la concentración. Por la importancia que tiene el comercio en las modalidades de la vinculación externa no puede dejar de pensarse en formas que cautelen el interés nacional y obviamente la política de aranceles pasa a ser decisiva, también lo es la política cambiaria y la pactación de acuerdos comerciales.
- ii) Respecto al mercado interno, la creación de estructuras comerciales adecuadas para el agro y en especial la generación de un poder comprador para la mediana y pequeña agricultura es de suma importancia.

iii) También lo es la conformación de un sistema de distribución adecuado a las demandas de los sectores menos favorecidos, para lo cual puede ser de valor el fomentar cooperativas de consumo en esos sectores.

iv) El problema de la ocupación marginal en el comercio es en su mayor parte un problema de apertura de nuevas fuentes de trabajo productivo.

e) El sector comercio y el conflicto por la equidad

Los problemas mayores seguramente derivan de los sectores que disfrutaban de una situación de monopolio tanto en el comercio exterior como en el comercio interno y cuyos intereses aparecen vinculados al modelo vigente.

Por su importancia político-social, el comercio mediano o el comercio detallista vinculado a los sectores de consumo medio y alto debe tenerse en cuenta. Conforman grupos que en la terminología clásica son asimilables a la "pequeña burguesía". Los sectores medios latinoamericanos están en la actualidad conformados en gran parte por estos sectores "pequeños burgueses" o por empleados del sector comercio. Sus ideologías difieren de la "vieja ideología progresista" de los sectores medios latinoamericanos vinculados a servicios y aparatos del Estado y están mucho más próximas a la influencia ideológica de los "sectores propietarios". El tema de la equidad puede ser ideológicamente resistido, en especial por las funciones que le corresponde al Estado.

7. Los servicios privados y la inequidad

a) Los servicios privados para la producción del capital monetario y productivo

Se ha hecho referencia a la decisiva influencia del "capital financiero" en la articulación de la actual estructura de poder económico, al papel que juega en el relacionamiento eterno y a su incidencia en la orientación económica entre los sectores productivos. No sólo deben analizarse las características de bancos, financieras y otras instituciones, sino que además deben comprenderse los mecanismos por los cuales opera, como por ejemplo la bolsa y otros sistemas. El papel del capital financiero y por tanto los servicios ligados a él son decisivos en el análisis de las modalidades actuales de la concentración. Por otra parte las modalidades de la acumulación capitalista y el tipo de inversión a que se dirigen sólo se comprenden cuando se analiza el sector financiero.

Existen también en la región --y pareciera existir una tendencia a que el hecho se actúe-- un control privado sobre "servicios" que constituyen la infraestructura de desarrollo del capital productivo o se vinculan a él (energía, transporte, comunicaciones, etc.). Sus obvias finalidades de lucro y rentabilidad, los orientan a satisfacer la demanda de los sectores que constituyen el poder económico y actúan como un elemento más en el proceso de concentración.

b) Servicios privados destinados a la reproducción de las condiciones de vida (salud, seguridad social y vivienda)

Se incorpora en ellos un criterio de rentabilidad y por lo tanto satisfacen la demanda de los sectores altos y en algunos casos de los sectores medios. Operan con costos altos y las inversiones en equipos (por ejemplo salud) es utilizada por una pequeña fracción de la población. Tanto en salud como en vivienda es altamente discutible la eficacia social de la inversión. En el caso de los sistemas de seguridad social privado éstos actúan muchas veces como mecanismos de acumulación financiera.

c) Servicios privados destinados a la reproducción de las capacidades. Educación y capacitación

El control privado de la educación, o de sectores de ésta, es conocido como un mecanismo de reproducción de la desigualdad social e introduce formas elitistas dentro de la sociedad. Orienta sus recursos hacia la demanda de los sectores más privilegiados de la sociedad. Se expresan en ella intereses de grupos específicos que definen su orientación de acuerdo a sus intereses, muchas veces sin contemplar objetivos de carácter más general o nacionales.

d) Servicios personales de alta calificación y servicios "modernos para la producción"

Una de las características de la sociedad actual es la más estrecha vinculación entre los "servicios profesionales" y la actividad estrictamente económica y ha aparecido además un sistema (informática, importación, publicidad, etc.) denominada "servicios modernos" con fuerte articulación a la economía. Incluso sus formas de organización difieren del viejo ejercicio "liberal" de la profesión y constituyen una organización próxima al modelo de la empresa, son una importante fuente de ocupación para los sectores medios que al estar directamente vinculadas al sector "privado" de la economía cambian sus orientaciones ideológicas. Inciden en el proceso de concentración del proyecto técnico.

e) Servicios personales de baja calificación

Son de importancia porque en ellos se concentra gran parte de la "ocupación marginal". Obviamente son de muy baja productividad, carecen de organización y su vinculación con los sistemas de seguridad social, o al acceso a servicios colectivos (salud, vivienda, etc.) salvo algunas excepciones, es casi nulo.

f) Políticas respecto al sector de servicios privados y equidad

- i) Políticas de redistribución frente a la concentración del ingreso. Tanto el sector financiero como el sector de "reproducción del capital productivo" contribuyen poderosamente al fenómeno de concentración. Por otra parte, en el sector financiero propiamente tal es donde

tiende a concentrarse la mayor cantidad de rentas. No sólo son aplicables las políticas directas de redistribución de rentas (impuestos) sino que además deben diseñarse mecanismos de control social de la actividad financiera (bancos y otros), orientación de la política de créditos e inversiones, fiscalización de tendencias monopólicas, especulativas, etc. La importancia del poder financiero es en la actualidad la clave para la compensación de las formas de la concentración y su impacto en la equidad. Son necesarias también políticas que actúan respecto a la orientación de la inversión de los servicios de reproducción del capital productivo de modo que no sólo satisfagan la demanda de los sectores vinculados al poder económico sino que además tengan en cuenta la demanda de utilidad pública.

- ii) Política frente a los servicios privados de reproducción de las condiciones de vida (salud, vivienda, etc.). El problema de orientación de la inversión en estos sectores y su "rentabilidad social" es uno de los elementos más visibles en las políticas de equidad social. A menudo, aunque satisfacen la demanda de sectores altos, gozan de protección, subsidios e incentivos estatales. En el caso de la vivienda, incluso se dispone de mecanismos de crédito que orientan la inversión de capital para la construcción de lujo. La vivienda y la tierra urbana se han transformado en un mecanismo de especulación y los servicios colectivos de urbanización (agua, luz, gas, pavimentación, equipamiento, etc.) se dirigen a satisfacer a los sectores de vivienda más privilegiados.
- iii) Educación y capacitación privada. En las políticas de desarrollo, la educación y la formación de capacidades es uno de los instrumentos privilegiados. La orientación que ésta asume puede estar al servicio de intereses privados o puede cumplir objetivos nacionales de mayor amplitud. La determinación de sus orientaciones es un objetivo de política global que compete al conjunto de la sociedad. Por otra parte, a menudo la educación privada —y en especial la superior— es subsidiada. Debe velarse para que el subsidio no beneficie a sistemas educacionales que refuerzan la desigualdad social y limitan la igualdad de oportunidades.
- iv) Servicios personales de alta calificación y "servicios modernos". El papel que juegan este tipo de servicios en el sector productivo se menciona en la actualidad como de alta significación. El problema es poder orientarles de modo que puedan ser utilizados como instrumentos para mejorar la productividad de los sectores más rezagados y que no actúen como un factor más de concentración. La tecnología de estos sectores a menudo imita la de los países centrales e incide profundamente en las pautas de organización de la actividad económica por lo que su readecuación tecnológica es un punto prioritario.
- v) Servicios personales de baja calificación. Como se ha dicho en ellas se acumula gran parte del "trabajo marginal". Su reinserción productiva es uno de los mayores desafíos para una política de equidad. Esto también significa un rediseño de la forma de "proporcionar servicios", lo cual incluso puede constituir —para los grupos ocupados en ellas— formas más estables de trabajo, una cierta

capacidad de organización y mejor acceso a los servicios sociales. Son importantes las propuestas de capacitación y formación que puedan diseñarse.

g) Servicios privados, conflicto social y equidad

La mayor resistencia es esperable en la reorientación de los servicios que contribuyen a la reproducción del capital y fundamentalmente en el sector financiero que es el centro de poder del sistema económico vigente. El fenómeno de la concentración los ha beneficiado de modo muy directo. Por lo demás, este sector agrupa y auna los intereses de todos los grupos de poder económico y social. Muchos sectores medios se vinculan a él y son movilizables en torno a una ideología de defensa del mismo (caso del Perú).

El conflicto en torno al problema de la educación privada tiende también a asumir connotaciones ideológicas de fuerte conflictividad y también incorpora a los sectores medios, a menudo en posición antagónica respecto a lo que consideran "atentados a los símbolos de su nuevo status". Algo similar sucede con su vinculación con servicios privados como los de vivienda, salud y seguridad social.

h) El sector estatal y la equidad

En relación a la acción estatal respecto al problema de la equidad es necesario analizar por una parte de qué manera sus orientaciones actuales corrigen o por el contrario refuerzan las tendencias a la inequidad observables en el funcionamiento del modelo económico vigente y muy especialmente cómo incide en los problemas centrales de concentración y exclusión que se han considerado como los determinantes principales de la no equidad existente.

Por ahora sólo cabe enumerar los puntos claves del sector estatal que inciden en los fenómenos de concentración y exclusión y por ende en la mayor o menor equidad.

i) El sector financiero estatal

Es necesario considerar tanto las políticas como las instituciones financieras del Estado, cómo éstas inciden en los procesos de acumulación e inversión, qué tipos de orientación tiene ésta, y hasta dónde refuerzan y corrigen el proceso de concentración observable en el sector privado. En muchos países ha sido señalada la existencia de una asociación entre el capital externo, capital privado nacional y el capital estatal, que en su conjunto han actuado como dinamizadores del modelo económico vigente. Por otra parte ha sido común que el Estado haya asumido la deuda privada y sus compromisos y obligaciones. Las obligaciones de la deuda externa no sólo superan el compromiso del cumplimiento, sino que en gran medida la política financiera estatal tiene que asumir formas de conducta impuestas por los organismos que manejan la deuda (FMI, etc.).

En relación al problema de la equidad se trata de orientar los recursos financieros del Estado a inversiones que:

- 1) mejoren la productividad de los sectores atrasados;
- 2) generen empleo productivo;
- 3) produzcan bienes que satisfagan las necesidades de las mayorías, y
- 4) tiendan al mejoramiento del estándar de vida de las mayorías.

j) El sector comercial estatal

El manejo del comercio externo y su orientación es también otro aspecto fundamental de una opción de desarrollo cuyo dinamismo no se traduzca en mayor concentración. Por otra parte al Estado también le corresponde fomentar y desarrollar mecanismos de comercialización que favorezcan a los sectores agrarios de medianos y pequeños campesinos y produzcan un más fácil acceso de bienes de consumo agrario en el sector urbano impidiendo las prácticas de monopolio. Las formas de consumo urbano y el mejoramiento del acceso al mismo por parte de los sectores menos favorecidos es parte también de una política del Estado en ese sector.

k) El sector productivo estatal

En la mayor parte de los países el sector productivo estatal sigue siendo una parte importante de la economía nacional. Los rasgos de su desarrollo son el objeto de una fuerte polémica, pero más allá de ello lo innegable es que en muchos casos constituyen un elemento clave de generación de excedente y es ahí donde se puede aplicar con mayor prontitud una política de "uso social" del mismo. Por otra parte, una propuesta de transformación del modelo vigente hacia uno que logre autonomía, dinamismo, equidad y participación, supone una base económica de actuación, lo suficientemente grande como para orientar en ese sentido al conjunto de la economía. Para una política de equidad es necesaria la existencia de un sector importante de la economía "socialmente orientada".

l) Sector de servicios estatales

- i) Servicios estatales de reproducción de las condiciones de vida (salud, vivienda, seguridad social). La privatización de estos servicios sociales (que ha actuado como tendencia) ha significado muchas veces el que se ha dejado sin cobertura a importantes sectores de la población. Las políticas de "extrema pobreza", siendo de importancia, reducen severamente la cobertura necesaria. Es necesario replantear los problemas de elevación del "nivel de vida" no como simple problema asistencial sino que en función de su incidencia en el proceso de desarrollo (mejoramiento de la productividad, incorporación social, etc.). El problema de su productividad (del servicio) no es un simple problema de costos y rentabilidad de tipo "empresarial".

m) Servicios de reproducción de capacidades

Educación y capacitación. La literatura sobre el papel de la educación en los procesos de desarrollo y de su papel en los procesos de equidad social es lo suficientemente conocido como para no abundar en ellas. Lo fundamental es el papel del Estado en la definición de la política educacional, su vinculación con objetivos de desarrollo global y su incidencia en la promoción de equidad. La articulación entre los distintos niveles educacionales es otro tema de importancia para los procesos de equidad.

n) Servicios de reproducción del orden social

El funcionamiento del sistema político institucional es de vital importancia para las dimensiones sociales y políticas de la equidad.

La exclusión de la participación en el ejercicio del poder hace imposible que los grupos menos favorecidos puedan expresar sus demandas y tener acceso a las decisiones que directamente los afectan. El tema de la descentralización del poder adquiere particular relevancia en este caso.

Son también de gran importancia las políticas que dan eficacia a sistemas como el judicial que representa la equidad en el ejercicio de los derechos.

Lo mismo respecto al sistema político propiamente tal que expresa la equidad en cuanto al ejercicio de las demandas de los ciudadanos.

