

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.703/Rev.1  
16 de diciembre de 1988

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

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

\* Este trabajo ha sido preparado por la División de Desarrollo Social para ser presentado al Seminario sobre "Opciones de Desarrollo Social para los Años Noventa", San José, Costa Rica, 15-18 de noviembre de 1988.

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

88-12-1816

1950

1950

1950

1950



1950

1950

## INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION .....	1
1. Desarrollo económico y desarrollo social .....	1
2. Una clasificación tentativa de las propuestas .....	4
II. LAS CONSECUENCIAS SOCIALES DE LA TRANSFORMACION DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA .....	6
1. Ajuste estructural y transformación de la estructura industrial .....	6
2. Transformación productiva y transformación distributiva .....	9
3. Políticas de empleo y salarios .....	15
III. LA REESTRUCTURACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES ....	19
1. Protección de los pobres durante el período de ajuste estructural .....	20
2. Programas de erradicación de la pobreza en gran escala .....	24
3. La creación de sistemas de servicios sociales universales y redistributivos .....	26
4. La reorganización institucional de los servicios .....	28
IV. SIGNIFICADO E IMPORTANCIA DE LOS PROCESOS POLITICOS.....	33
NOTAS .....	41

1941

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

## I. INTRODUCCION

### 1. Desarrollo económico y desarrollo social

En años recientes se ha vuelto a manifestar una gran preocupación por los aspectos "sociales" o "humanos" del desarrollo, que se ha visto reflejada en diversas reuniones y publicaciones destinadas a este tema.1/ La causa más evidente que explica el resurgir de esta preocupación es el muy elevado costo social que provoca la crisis actual, expresado sobre todo en el agravamiento del desempleo y el subempleo, la caída de los salarios reales, el aumento de la pobreza y el deterioro de los servicios sociales. En los documentos citados se advierte que dicho costo social en parte ha sido provocado por las políticas con que se ha intentado enfrentar la crisis, las que no habrían otorgado a los aspectos sociales la debida importancia. No se trata sólo de las conocidas consecuencias de la aplicación de políticas recesivas para recuperar y mantener los equilibrios monetarios, fiscales y de balance de pagos, sino también de una excesiva dedicación al desarrollo económico, a la expansión de la oferta de bienes y servicios, en desmedro de una preocupación directa por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

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

ponen énfasis en el crecimiento y los situados a la izquierda acentúan la distribución. En el terreno de la economía, la creencia general en la primacía del desarrollo económico ha sido criticada muchas veces, aunque pareciera que no ha perdido todavía su liderazgo intelectual. En el ámbito más restringido de la evolución del pensamiento cepalino, dicha primacía fue sostenida sin discusión hasta fines de los años cincuenta; a partir de allí se puso cada vez más en evidencia que el desarrollo económico no producía las consecuencias distributivas esperadas y que resultaba imprescindible revisar las hipótesis relativas a la "distribución del progreso técnico y sus frutos".<sup>3/</sup>

La preocupación por los aspectos distributivos se ha mantenido hasta hoy y gran parte del esfuerzo intelectual de la institución se ha orientado a explicar la naturaleza y dinámica de la modalidad de crecimiento "concentradora y excluyente", y a proponer estrategias que permitan superarla.

En los años setenta contribuyeron a estimular esta polémica, entre otros, los escritos del Banco Mundial, en especial los de Ahluwalia y Chenery centrados en torno a la idea de "redistribución con crecimiento", y las propuestas estratégicas de la OIT sobre satisfacción de las necesidades básicas. <sup>4/</sup> En este sentido, cabe recordar la sugerencia de los primeros de no utilizar el crecimiento del producto o del ingreso por habitante como objetivo principal del desarrollo, o como medida de su éxito o fracaso, y sustituirlo por un índice que ponderara el aumento del ingreso en los diferentes estratos (dando mayor peso al de los estratos más bajos) y asumir como objetivo principal la maximización del ingreso así calculado.

En años recientes, se ha difundido mucho la propuesta de A. Sen <sup>5/</sup> de que el desarrollo debe ser visto como un proceso que expande el conjunto de bienes y servicios de que una persona puede disponer usando todos sus derechos y oportunidades (entitlements) y lo que esa persona puede o no hacer mediante ellos (capabilities). A su juicio, la expansión de la oferta de bienes y servicios no basta por sí sola y debe ser evaluada por

su efecto sobre el progreso humano, en aspectos tan importantes como la esperanza de vida, la nutrición, la salud, la dignidad y la autoestima, y el desarrollo personal. No niega la importancia de ampliar la oferta de bienes --por ejemplo, la existencia de alimentos es una condición necesaria para nutrir a una población hambrienta-- pero en última instancia lo que importa es el poder de disposición que poseen los miembros de todos los estratos sociales sobre dichos bienes.

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

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

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

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

Si la desigualdad existente en las condiciones de vida de la población se explica en gran medida por factores estructurales ligados a las formas históricas predominantes de desarrollo seguidas, toda propuesta que procure modificarla debe tomar en cuenta dichos factores. En términos concretos, ello significa que la discusión sobre las opciones de desarrollo social debe necesariamente entrar en el tema de la transformación de la estructura productiva --idea sobre la que giran las opciones actuales de desarrollo económico-- porque la orientación de esta última tendrá consecuencias decisivas sobre el futuro desarrollo social. La preocupación por la equidad que anima al "desarrollo humano" no puede restringirse a los servicios sociales sino que debe penetrar también en las propuestas relativas al desarrollo económico.

## 2. Una clasificación tentativa de las propuestas

El objeto de este ensayo consiste en presentar en pocas páginas algunas de las principales propuestas actuales acerca de cómo orientar el desarrollo social a largo plazo. No es tarea fácil;

además, su resultado será siempre insatisfactorio ya que en el proceso de sintetizarlas y clasificarlas las propuestas pierden parte de su riqueza, y la necesaria estilización conceptual de las mismas puede terminar en caricatura.

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

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

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

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



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

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

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

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

Además de sus diferencias, ambas propuestas de transformación productiva presentan también semejanzas en varios aspectos importantes. Entre otras, destaca el énfasis puesto en el incremento de la productividad y en la incorporación de progreso técnico sobre todo en las ramas más dinámicas; la necesidad de aumentar la competitividad internacional y reducir el excesivo proteccionismo; el mejoramiento de la capacidad empresarial; la realización de un enorme esfuerzo de inversión vinculado a un cambio en los patrones de consumo orientado a una mayor austeridad; la ampliación y profundización de la innovación y el aprendizaje tecnológico, lo que requiere cambios en los sistemas educativos y en los de investigación y desarrollo; la necesidad de desarrollar un marco institucional apropiado donde los sectores público y privado armonicen sus actividades; y el establecimiento de acuerdos políticos que hagan posible una transformación de esta envergadura.

## 2. Transformación productiva y transformación distributiva

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

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

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

Segundo, si la finalidad última es la mejoría de las condiciones de vida de la población ¿constituye el desarrollo del subsector industrial más moderno el camino más rápido para

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

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

Ni el pensamiento estructuralista latinoamericano, que comenzó a prestar una atención cada vez mayor a los fenómenos distributivos a partir de los años 50, ni las otras propuestas que germinaron en los años setenta como la de "redistribución del crecimiento" del Banco Mundial y la "satisfacción de las necesidades básicas" de la OIT, creyeron que la solución de la desigualdad distributiva podría lograrse sólo o preferentemente mediante políticas redistributivas. En efecto, todos consideraron que dicha desigualdad es expresión de causas más profundas de naturaleza económica, social y política. De hecho, algunos rasgos de la estructura productiva aparecen como condicionantes decisivos de la distribución, destacando entre ellos la distribución de la propiedad y el control de los activos productivos; el nivel de heterogeneidad productiva intra

e intersectorial; y la estructura de precios relativos de los bienes y servicios. 10/

En realidad, entre las estructuras productiva y distributiva existe una relación de mutua influencia ya que si bien la primera modela a la segunda, también se manifiesta el proceso inverso. Así, se ha sostenido que la modalidad predominante de desarrollo económico ha tenido como eje dinámico a un mercado interno concentrado, caracterizado por la demanda diversificada de los grupos de ingresos altos y medios, y basado en una considerable desigualdad en la distribución del ingreso. Tales condiciones hicieron posible la existencia de una estructura productiva que reprodujo la existente en países que tienen un ingreso medio mucho más elevado. En dicha modalidad de desarrollo existiría entonces un núcleo central interrelacionado conformado por una distribución desigual del ingreso, un perfil de la demanda diversificado y restringido, y una estructura productiva que reproduce la desigualdad. 11/

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

(demanda interna y externa; sectores modernos y atrasados, etc.); sus diferencias se establecen por el énfasis que dan a los mismos; así en este sentido las estrategias de raigambre distributiva hacen claro hincapié en la expansión del mercado interno y en el desarrollo de las firmas, sectores y grupos rezagados.

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

Algunas de las políticas distributivas más importantes son:

- a) Cambios en la distribución existente de los activos productivos. En el sector industrial, debido a la indivisibilidad del capital, tales cambios asumen la forma de nacionalización de empresas, traspasándelas al sector público o creando empresas de trabajadores de propiedad colectiva. En el sector agrario, la forma principal es la reforma agraria, asignando la tierra en propiedad individual o colectiva.
- b) Cambios en la distribución de nuevos activos mediante la reorientación de la inversión. Mediante esta política se procura crear nuevos activos mediante la inversión pública; tales

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

c) Políticas que apoyan a ciertos sectores productivos. Por un lado, destacan las políticas que procuran aumentar la capacidad productiva y la productividad de los sectores que producen bienes y servicios de consumo popular. De ese modo, se lograría bajar los precios y aumentar la oferta, equilibrando la mayor demanda provocada por las políticas redistributivas. Por otro, las que favorecen a los sectores que hacen un uso más intensivo del trabajo, a fin de aumentar el número de empleos. También destacan las destinadas a favorecer a las empresas pequeñas y medianas.

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

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

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

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

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

A los entendidos en el pensamiento estructuralista latinoamericano les resultará conocida la controversia actual sobre la estructura industrial, sus falencias y las promesas encerradas en su adecuada transformación. En efecto, la propuesta industrializadora de fines de los años 40 también sostuvo que ella era el medio para aumetar la productividad, incorporar el progreso técnico, absorber de manera productiva a la fuerza de trabajo, superar la especialización productiva y la heterogeneidad estructural, alcanzar un nivel de competitividad semejante al de los centros, mejorar el nivel de ingreso y las condiciones de vida, reducir la vulnerabilidad externa y aumentar

la capacidad de acumulación de capital. A cuarenta años de esa propuesta, se polemiza acerca de si el desarrollo industrial histórico fue o no capaz de cumplir tales promesas; o cuales cumplió y en qué países. Pero también resulta evidente, por la naturaleza de las propuestas que hoy se discuten, que la esperanza encerrada en la industrialización sigue tan viva como antes y que la cuestión consiste en darle una orientación que permita alcanzar, ahora sí, todas las metas que originalmente se plantearon.

### 3. Políticas de empleo y salarios

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

Ya se señaló que existe una polémica no resuelta acerca de la capacidad que tuvo el sector moderno y urbano de la economía para generar empleo productivo entre los años 1950/1980; además, las evaluaciones de este fenómeno, optimistas y pesimistas, se complican por la gran heterogeneidad de situaciones nacionales. Sin embargo, existe acuerdo general en que, a partir de 1981, la tasa de creación de empleo urbano moderno se redujo de manera considerable. En efecto, dicha tasa creció a un ritmo muy inferior a la del crecimiento de la población económicamente activa (PEA) no agrícola en la mayoría de los países de la región, de modo tal que se estimó que la proporción de empleo moderno en la PEA no agrícola en 1985, fue inferior a la que ellos tenían en 1960, dando lugar a un retroceso de 25 años en el proceso de absorción productiva de fuerza de trabajo. 14/

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

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

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

responder a las exigencias de la transformación productiva, cambio que no está siquiera en ciernes. De todos modos, este es un campo en que debiera aumentar de manera considerable la vinculación entre las estrategias económicas y sociales.

En cuanto a los salarios, los grandes desequilibrios macroeconómicos de los últimos años han desprestigiado toda propuesta que incluya un aumento de los salarios reales por considerarla demagógica, ineficiente y fuente de toda clase de males. Sin embargo, los hechos indican que ya antes de la crisis la tasa de crecimiento anual de los salarios reales fue inferior a la de la productividad no agrícola y que, como consecuencia de ello, descendió la participación de los salarios en el ingreso nacional. Además, durante la crisis esta situación se agravó de manera considerable. En consecuencia, es necesario encontrar fórmulas que permitan la recuperación de los salarios reales sin afectar el esfuerzo de inversión requerido por la transformación productiva ni impulsar la espiral inflacionaria. La solución ortodoxa, que descarga todo el peso del ajuste en los salarios es injusta y puede ser también ineficiente si la fuerza de trabajo tiene suficiente poder de defensa. Raúl Prebisch, 15/ en sus últimos años estuvo especialmente preocupado por encontrar una fórmula que le permitiera armonizar estos factores. Sostuvo que la solución, racional y equitativa, consistía en que la fuerza de trabajo participara en el esfuerzo de inversión dedicando a ella los aumentos de salario que le correspondían pero que no podría destinar totalmente al consumo sin afectar negativamente las tasas de inversión e inflación. Como es sabido, tal propuesta, que se expresa en la creación de fondos de inversión de la fuerza de trabajo, ha sido ampliamente discutida en algunos países desarrollados --como Suecia y Dinamarca-- que buscan caminos para distribuir de manera equitativa los sacrificios que les imponen sus propias transformaciones productivas; es probable que entre también en la agenda de algunos países de la región en el marco de los acuerdos sociales, que muchos gobiernos esperan que se constituyan en mecanismos institucionales decisivos para

**lograr la estabilidad económica y política.**

### III. LA REESTRUCTURACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES

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

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

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

1. Protección de los pobres durante el período de ajuste estructural 16/

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

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

a) reasignación de los gastos sociales para aumentar la eficiencia

El aumento de la eficiencia tiene dos aspectos. Por un lado, se propone mejorar la cantidad y calidad de los servicios otorgados por unidad de costo. Existen opiniones discrepantes acerca de si los recursos públicos destinados al gasto social son o no suficientes para cubrir las necesidades de la población en este campo. Por supuesto, tal controversia sólo tiene sentido en los países que destinan un monto considerable de recursos al gasto social en relación a su PIB como Argentina, Brasil y Uruguay; en el resto la insuficiencia es innegable. Sin embargo, cualquiera sea la opinión o la situación nacional sobre este punto, existe la creencia general de que los recursos -abundantes o escasos-

son malgastados por excesiva burocratización, uso de personal no calificado, inadecuada estructura institucional, baja capacidad de gestión, etc; tales aspectos negativos debieran ser mejorados mediante medidas de racionalización, que incluyen entre otros aspectos, una reestructuración institucional (a la que se hace referencia más adelante).

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

b) La creación de programas de empleo de emergencia

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

c) El otorgamiento de subsidios para alimentos y nutrición

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

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

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

La amplitud se refiere a su capacidad para enfrentar los problemas sociales actuales, que resulta manifiestamente insuficiente. Por un lado, dichos problemas no se limitan a los creados por el ajuste estructural, que representan en la mayoría de los casos sólo una parte menor de los mismos; la mayor parte está constituida por la pobreza estructural de larga data. Para erradicar dicha pobreza se requiere en casi todos los países de la región la realización de un esfuerzo mucho mayor que el propuesto en estos programas. Por otro, el carácter transitorio de los mismos pone de manifiesto una confianza muy grande en los

resultados sociales de los programas de ajuste estructural; sin embargo, como ya se ha señalado, la capacidad de arrastre de los mismos variará mucho según las condiciones nacionales. En general, será tanto más insuficiente cuanto menor sea el sector moderno existente, menores los recursos para ampliarlo y mayor el número de personas que deberán ser absorbidas por ellos. La experiencia reciente pone de manifiesto que la liberalización de los mercados de bienes y factores y la reducción del papel del Estado en el campo social tienen efectos sociales que superan claramente la capacidad de estas políticas compensatorias y temporales.

La profundidad se relaciona con los ámbitos de política abarcados por esta propuesta. En efecto, la preocupación por la equidad puede penetrar con distintos grados de profundidad en las políticas públicas. El nivel más superficial está referido, justamente, al área del gasto público social; si bien es importante que estos recursos sean recaudados y asignados de manera equitativa, la preocupación por la equidad no debería reducirse a ellos. En un estrato más profundo, están las políticas referidas a las formas privadas de satisfacción de las demandas sociales. Ellas serán evaluadas también con criterio equitativo o se dejará que reflejen la desigualdad social existente? (sobre este punto se vuelve más adelante). En niveles aún más profundos están las políticas fiscales referidas a los ingresos y gastos públicos globales; ¿serán parte de la estrategia equitativa o serán juzgadas preferentemente por otros criterios? Lo mismo puede decirse de otros ámbitos de la política pública tales como los referidas a los precios e ingresos, a las tasas de interés y de cambio, a la orientación y estímulo de la inversión privada, etc.

Lo que quiere decirse con todo ésto es que resulta meritorio preocuparse por la equidad en la asignación de los recursos públicos sociales, pero ello no debe agotar la preocupación por la equidad. Por ello el contenido de esta propuesta debiera ser considerado como una parte de una estrategia mayor que busque

penetrar en los estratos más profundos de las políticas públicas que afectan la equidad. De lo contrario, la asignación equitativa del gasto social sería contrarrestada por las tendencias más poderosas impulsadas por las otras políticas.

Atendiendo a ambas críticas, la política social debería, por un lado, cubrir al máximo las necesidades sociales insatisfechas y no restringirse a las provocadas por el ajuste estructural; por otro, hacerlo de una manera permanente mientras aquellas sigan existiendo; finalmente, no limitar su intención equitativa a los servicios sociales públicos sino penetrar en todas las áreas de la política pública que influyen sobre la equidad. Por cierto, una ampliación sustancial de la política social requeriría una intervención estatal mucho más amplia, que desbordase los límites de las propuestas de tipo neoliberal. Podría decirse que así como una estrategia de transformación de la estructura productiva requiere del Estado mucho más que la ejecución de una adecuada política macroeconómica, una política social a la altura de los problemas actuales necesita también que el Estado vaya bastante más allá de la mera compensación transitoria a los grupos indigentes.

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

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

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

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

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

Estas propuestas también se diferencian de la anterior en cuanto al monto de los recursos requeridos y al origen de los mismos. En la brasileña se considera que la mejoría de la eficiencia de los servicios sociales y la reorientación del gasto público son útiles pero totalmente insuficientes, por lo que proponen aplicar un aumento de 4% en la carga tributaria (del 22% al 26% del PIB) de modo tal que los estratos más pudientes contribuyan al desarrollo social de los más desfavorecidos. Los autores proponen lo que consideran un minimax realista: lo mínimo que estarían decididos a exigir los de abajo y lo máximo que estarían dispuestos a conceder los de arriba. La propuesta colombiana, además de la reorientación del gasto público social, también sugiere un aumento del mismo que se lograría mediante el incremento de la carga tributaria, la utilización de parte del excedente generado por algunas empresas públicas (como las de hidrocarburos), y el crédito externo.

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

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

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

Ante esta situación, como ya se ha señalado, se ha propuesto focalizar los recursos públicos disponibles en los servicios prioritarios y en la población que más los necesita; no cabe duda que conviene aceptar este criterio por consideraciones de equidad. Pero ¿que debe hacer la población definida como "no pobre"? Según esta misma propuesta, ella debiera pagar por los servicios que recibe, los cuales debieran estar preferentemente en manos privadas. De modo que en la práctica, de acuerdo con dicha propuesta, coexistirían dos sistemas de servicio social. Por un lado, un sistema privado de servicios sociales de alto nivel, financiado por los estratos de mejores ingresos y cuyo acceso está restringido a ellos. Por otro, un sistema público de asistencia social, de presupuesto exiguo ya que los estratos de altos ingresos no contribuyen al mismo, que brindaría algunos servicios básicos a la porción más pobre de la población.

En realidad, estos modelos no presentan ninguna originalidad teórica o práctica; constituyen una nueva expresión de los que Titmus denominara modelos residual y basado en el logro. 18/ El primero afirma que la política pública social sólo debe

intervenir en casos de emergencia cuando fallan los mecanismos tradicionales y naturales (la familia, el mercado); y debe tratarse de una intervención selectiva y temporal, hasta que dichos mecanismos puedan recuperar su papel. El segundo modelo, en la práctica complementario del anterior, se basa en el criterio de que los servicios sociales deben obtenerse mediante formas privadas y personales, donde cada quien elija el servicio que quiere y puede, y pague por él. Así, la política social pública se limitaría a aliviar las necesidades extremas al tiempo que el sistema privado de servicios sociales sería una expresión de la desigualdad existente en la distribución del ingreso y una consolidación de la misma en cuanto a niveles de salud, educación, vivienda, seguridad social, etc. El resultado final de este sistema dual no contribuiría a aumentar la equidad sino más bien a consolidar la desigualdad social existente ya que cada quien recibiría la cantidad y calidad de servicios sociales determinados por su nivel de ingreso. La única redistribución se produciría en el interior del gasto público social en favor de los más pobres y en desmedro de los estratos medios; los estratos altos, siempre han tendido a satisfacer su demanda privadamente y su situación no sería alterada con esta propuesta.

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

igual o mayor importancia para la equidad. Al parcializar su visión de la realidad, las intenciones equitativas en la propuesta liberal terminan, de hecho, consolidando la desigualdad.

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

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

Como se ha visto, la reestructuración de los servicios sociales puede reducirse a una focalización de los recursos existentes, formar parte de estrategias económico-sociales muy ambiciosas de

mejoría de las condiciones de vida de la población o pretender una transformación considerable con vistas a la construcción de un sistema redistributivo y universalista. Sin embargo, cualquiera de esas propuestas, u otras que podrían formularse, deben también abarcar los aspectos relativos a la organización institucional de los servicios sociales, tanto en lo referente al ordenamiento de los mismos dentro del aparato estatal como al papel que el Estado y la sociedad deben jugar en ellos.

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

El carácter ideológico de la controversia sobre los problemas de la organización institucional se combina con el hecho de que son muy diversos los tipos de organización estatal y de régimen político existentes en América Latina, lo que diversifica los problemas y debilita cualquier propuesta general.

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

a) Magnitud de la intervención estatal

La respuesta a este tema variará de acuerdo a los supuestos que se acepten acerca de la evolución futura del desarrollo social. Si se cree que los problemas que el mismo presenta se solucionarán en un plazo relativamente reducido mediante un adecuado ajuste de la estructura productiva, sólo sería necesario que el Estado realice una política subsidiaria, transitoria, y en pequeña escala para aliviar sobre todo los casos de indigencia.

Al contrario, si no se confía en que el desarrollo económico privado y/o público pueda superar la desigualdad social y la pobreza, al menos en un plazo razonable, resultará imprescindible aumentar la intervención estatal para impulsar el desarrollo social. Lo dicho en páginas anteriores acerca de la magnitud creciente de los problemas sociales, aún en los países de mayor desarrollo relativo en América Latina, inclina la balanza en favor del segundo supuesto y pone de manifiesto el carácter irrealista del primero. Sin embargo, la mayor intervención estatal no trae aparejada necesariamente una única forma de organización institucional; por el contrario, se abren una serie de opciones con grados diversos de centralización y participación democrática en la elaboración y gestión de las políticas. Pero sí resultará obligado que se establezcan políticas públicas que permitan una redistribución progresiva de los recursos dedicados al desarrollo social y, en la mayoría de los casos, un aumento de los mismos.

b) Coordinación institucional

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

modificaciones importantes en los procesos de toma de decisiones acerca de la asignación de recursos.

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

c) Democratización de los servicios sociales

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

Por otro, las decisiones sobre política social debieran asentarse en mecanismos que permitieran un incremento del poder de decisión y gestión a nivel local. La descentralización ha cobrado en los últimos años un gran impulso, pues se supone que, además de su papel democratizador, también constituye un mecanismo que permite responder mejor a las necesidades de los

usuarios y elevar la eficiencia. Sin embargo, sus resultados potenciales deben ser evaluados con cautela pues son influenciados por la estructura global de poder en que el proceso de descentralización tiene lugar. Así, ella puede utilizarse para aumentar el control del gobierno a través de autoridades locales más poderosas en recursos pero dependientes del gobierno central, y contribuir al fortalecimiento de élites locales en desmedro de una verdadera democratización.

#### IV. SIGNIFICADO E IMPORTANCIA DE LOS PROCESOS POLITICOS

El desarrollo social se refiere a la eliminación de la pobreza absoluta y la reducción de la desigualdad económica y social; la gravedad de las mismas varía según los países pero, en general, el rezago histórico y las consecuencias sociales de la crisis actual complican el panorama futuro en todos ellos. En realidad, al explorar las causas de la pobreza y la desigualdad se constata que lo medular del diagnóstico estructuralista latinoamericano sigue siendo válido: las de América Latina son economías y sociedades periféricas; muy heterogéneas desde el punto de vista técnico-productivo y socialmente desiguales; con predominio de formas de desarrollo económico que no reducen sino aumentan la heterogeneidad y la desigualdad; y con una influencia negativa de todo ello sobre la integración nacional y regional, el dinamismo económico y la mejoría de las condiciones de vida de la población.

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

Sin embargo, la gran complejidad de ambos temas no agota los que debieran examinarse al elaborar una propuesta ya que existen otros de consideración obligada. Entre ellos destaca el crecimiento de la población 21/ al que no se suele otorgar la

importancia debida. Las hipótesis mas conservadoras pronostican un incremento de alrededor del 40% de la población actual hacia fines de siglo, que llevará el total de la región a unos 550 millones de habitantes. Este fenómeno ejerce una enorme presión sobre la demanda de empleo y, en general, sobre los servicios sociales (para citar sólo estos aspectos) por lo que sería conveniente contenerlo con medidas más enérgicas que las aplicadas hasta ahora. Ciertamente existen fuertes resistencias y que, con razón, muchos gobiernos de la región siempre han sospechado que las campañas de control de la natalidad impulsadas por algunas organizaciones de los países desarrollados sólo pretenden enmascarar otros aspectos, quizá mas importantes, del desarrollo de la región. Pero también debiera recordarse que varios países europeos que ahora deslumbran por su nivel de desarrollo expulsaron una proporción significativa de su población entre mediados del siglo pasado y principios del actual y que ello les brindó una flexibilidad mucho mayor para enfrentar sus problemas. América Latina no tiene esa posibilidad, al menos en la proporción que la tuvieron aquellos países, y deberá resolver cómo dar empleo, educación, salud, alimentación, y vivienda a una creciente población.

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

estructura ocupacional, aumentando la ya considerable heterogeneidad existente, con todas las consecuencias que este fenómeno tendrá sobre la ya débil integración social. 22/

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

No cabe duda que la herencia de problemas sociales no resueltos en el pasado, a la que se unen el peso de la crisis, el crecimiento de la población y la necesidad de adaptarse a los cambios tecnológicos constituye un panorama muy complicado para cualquier país de la región, sobre todo los de menor desarrollo relativo. Para afrontarlo con éxito se requeriría que se movilizaran todos los recursos físicos, financieros, humanos e institucionales en una acción socialmente concertada y a largo plazo. Existen muchos ejemplos históricos que demuestran que al existir tal movilización pueden superarse obstáculos y alcanzarse metas ambiciosas, aun en medio de gran restricción de recursos; en este sentido, llama la atención la creciente incapacidad de los países de la región para llevar adelante una acción colectiva organizada, fenómeno cuya importancia sería imposible exagerar.

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

En la América Latina actual, procesos como la urbanización, el desarrollo educacional y la expansión de los medios masivos de comunicación han contribuido de modo considerable a quebrar las

relaciones sociales y los principios de conducta en los cuales se basa la aceptación tradicional de la subordinación, impulsando la "movilización social" que se expresa en el rechazo de esos grupos a su posición subordinada y la aspiración a alcanzar una mejor situación económica, social y política. Dicha movilización presiona en pos de sus objetivos, contribuyendo además a impulsar - a la vez que es impulsada por - el proceso de democratización, mediante el cual se crean y amplían organizaciones y mecanismos institucionales que permiten la expresión y consecución de las nuevas demandas.

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

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

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

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

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

Por este motivo resulta erróneo suponer, como se hace a menudo, que una propuesta, radical o reaccionaria, que ha podido ser aplicada por medio de métodos dictatoriales, puede ser transferida a sin más a otro país de contexto democrático; o que

tal propuesta podrá seguir siendo aplicada sin modificaciones en un país cuando éste cambia de un sistema dictatorial a otro democrático. Al cambiar el contexto político los "éxitos" pueden convertirse en "fracasos", y viceversa. Por ejemplo, programas de ajuste ortodoxo que han sido exitosos cuando han contado con un riguroso control social autoritario, resultan un fracaso cuando, en contextos democráticos, las fuerzas sociales perjudicadas pueden defender sus intereses; asimismo, programas redistributivos que han fracasado en regímenes democráticos podrían haber tenido éxito si una dictadura hubiese doblegado las fuerzas que se les opusieron.

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

La crisis profunda y prolongada que comenzó a principios de los años ochenta desbarató las bases materiales del equilibrio precario de la cohesión social al esfumar el excedente en que el mismo se basaba; y las políticas de ajuste aplicadas, que en general han hecho recaer el peso en los asalariados de los estratos medios y populares, han terminado por socavar los cimientos de la integración social en muchos países. En efecto,

en estas circunstancias, sólidos regímenes autoritarios son rechazados por el voto popular; gobiernos democráticos que resurgen después de periodos dictatoriales resultan abrumados por presiones y demandas que no pueden satisfacer; regímenes democráticos relativamente consolidados se resquebrajan con rapidez; a la vez que se agudiza el conflicto en los regímenes políticos de participación "bloqueada".

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

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

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

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

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

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

## NOTAS

1/ En el ámbito de las Naciones Unidas se han producido durante 1988, entre otras, las siguientes: Committee for Development Planning, Human Resources Development: A Neglected Dimension of Development Strategy, United Nations, New York, 1988; Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), Jakarta Plan of Action on Human Resources Development in the ESCAP region, Jakarta, abril de 1988; Economic Commission for Africa, The Khartoum Declaration. Towards a human focused approach to socioeconomic recovery and development in Africa, Khartoum, marzo de 1988; y The Amman Statement, formulado en la reunión sobre "Development: The Human Dimension" organizada por el UNDP y la North-South Round Table of the Society for International Development, Amman, Jordain, septiembre de 1988.

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

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

4/ H. Chenery (y otros), "Redistribution with growth", Oxford University Press, London, 1974. Organización Internacional del Trabajo, "Employment, incomes and equality: A strategy for increasing production employment in Kenya", Ginebra, 1972.

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

6/ Ibidem, pp. 495/496.

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

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

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

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

11/ P. Vuskovic, "La crisis actual y el futuro de América Latina", en Economía de América Latina, No. 15, 1986.

12/ CEPAL, "La pobreza en América Latina: Dimensiones y políticas", en Estudios e Informes, No. 54, Santiago de Chile, 1985.

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

14/ Véase PREALC, op.cit.

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

16/ Banco Mundial, "Protección de la población pobre durante períodos de ajuste", Washington, 1987.

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

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

19/ CEPAL, "El desarrollo de la seguridad social en América Latina", en Estudios e Informes de la CEPAL, No. 43, Santiago de Chile, 1985 (estudio preparado por Carmelo Mesa-Lago); y Ernesto A. Isuani, "Universalización de la seguridad social en América Latina: Límites estructurales y cambios necesarios", en Desarrollo Económico, Vol. 25, No. 97, abril-junio de 1985.

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

21/ CEPAL, "La crisis del desarrollo social: Retos y posibilidades", (LC/L.413), Santiago de Chile, 1987.

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

23/ Para un examen detallado de los problemas económicos actuales véase CEPAL, "El desarrollo de América Latina y el Caribe: Escollos, requisitos y opciones", serie Cuadernos de la CEPAL, N° 55, Santiago de Chile, 1987; Ibidem, "Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación", (LC/G.1488(SES.22/3)Rev.1, 1988.

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



