



LA CRISIS DEL DESARROLLO SOCIAL: RETOS
Y POSIBILIDADES */

*/ Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL para la Conferencia de Ministros de Educación y de Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe (Bogotá, Colombia, 30 de marzo al 4 de abril de 1987), organizada por la UNESCO.

INDICE

	<u>Página</u>
Prólogo	v
I. LA SITUACION EN EL PERIODO 1950-1980 Y EL IMPACTO DE LA CRISIS	1
A. PRINCIPALES TRANSFORMACIONES EN EL PERIODO 1950-1980	1
1. Los cambios económicos	1
2. Los cambios sociales	2
B. LA AMBIVALENCIA DEL DESARROLLO SOCIAL	5
1. La desigual distribución del ingreso	5
2. Magnitud y evolución de la pobreza	6
3. La persistencia de la subutilización de la fuerza de trabajo	7
4. Disgresión sobre algunas causas de la ambivalencia	9
C. LA CRISIS DE LOS AÑOS OCHENTA: ALGUNOS INDICADORES	11
1. Evolución de los indicadores económicos	11
2. El impacto de la crisis en el mercado de trabajo	13
3. Algunos efectos sociales de la crisis económica	14
D. LAS PERSPECTIVAS A CORTO Y MEDIANO PLAZO	19
1. La capacidad de las economías para absorber productivamente la creciente fuerza de trabajo	19
2. Los dilemas de la movilidad social	20
II. LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS FRENTE A LA CRISIS	23
A. LA ESTRATEGIA ECONOMICA: ALGUNAS DIMENSIONES	23
1. El ajuste recesivo	23
2. El ajuste expansivo	24
3. La modernización tecnológica	24
4. Articulación productiva y equidad distributiva	26
5. La acumulación de capital	28
6. El frente externo	29
B. FUNDAMENTOS DE UNA ESTRATEGIA INTEGRADA PARA SUPERAR LOS DEFICIT SOCIALES	29
1. Algunos requisitos principales de las políticas sociales	31
2. Fortalecimiento de la coordinación del aparato estatal y aumento de la participación de los grupos populares ..	41

C. LAS CONDICIONES SOCIOPOLITICAS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO	44
1. Necesidad de mayor integración social	44
2. Necesidad de adecuar al Estado a los desafíos de la nueva estrategia	46
3. La estrategia y las exigencias democráticas	49
Notas	51
Anexo - Cuadros y gráficos	57

Prólogo

Los países de América Latina y el Caribe atraviesan la crisis más profunda y prolongada de los últimos 50 años. La rápida reacción de algunos de ellos ante la difícil situación en 1981-1982 despertó expectativas optimistas que hicieron creer que la recuperación se veía venir. Desafortunadamente la evolución de los años más recientes demostró que tales expectativas eran infundadas; ya nadie tiene dudas que para retomar la senda del desarrollo se requieren grandes transformaciones y un esfuerzo serio y persistente. La amarga medicina del reajuste recesivo no dio resultados, porque no se produjo la ansiada recuperación de la economía mundial y por eso resulta necesario explorar caminos nuevos, como ya lo están haciendo varios países de la región.

Los estudios realizados para entender la crisis han puesto de manifiesto su gran complejidad: a los problemas económicos, sociales y políticos heredados de los decenios anteriores y agravados por la crisis, se unen los efectos devastadores del estrangulamiento externo comercial y financiero, los desafíos de la revolución tecnológica en marcha en los países industriales, y las crecientes demandas populares de mayor bienestar impulsadas por los procesos de democratización.

Tal situación exige un considerable esfuerzo para comprender el modo en que la crisis se manifiesta en las distintas situaciones nacionales y los caminos más adecuados para salir de la misma en cada caso. Este documento no tiene la pretensión de presentar argumentos definitivos. Procura, más bien, esbozar algunas ideas relativas al desarrollo social, con el fin de contribuir al debate sobre el futuro de América Latina y el Caribe.

Se divide en dos partes. La primera presenta, a grandes rasgos, las transformaciones sucedidas desde la posguerra hasta fines de los años setenta, los logros económicos y sociales alcanzados durante esos años, y algunas de las razones por las cuales dichos logros no resultaron satisfactorios. Tales razones se vinculan, desde el punto de vista social, con la persistencia de una distribución desigual del ingreso, y la magnitud de la pobreza absoluta y el subempleo. A su vez, se exploran las causas de tales fenómenos en la estructura y funcionamiento de las economías y sociedades de la región, con el fin de poner de relieve que dichos problemas son sólo la manifestación más evidente de otros más profundos, y que su erradicación definitiva requiere estrategias que permitan hacer frente a estos últimos.

La segunda parte esboza algunas dimensiones de las estrategias que convendría aplicar. Desde el punto de vista económico, pasa revista al enfoque del ajuste recesivo, señala sus limitaciones y la necesidad de poner en práctica ajustes expansivos, que procuren armonizar las exigencias de los equilibrios macroeconómicos, especialmente del sector externo, con el crecimiento. Tales ajustes expansivos deben, a su vez, combinarse con otras

dos dimensiones básicas: por un lado, la modernización técnico-productiva, fundamento imprescindible de todo desarrollo duradero y, por otro, con medidas orientadas a articular la estructura productiva y a mejorar la ocupación, producción, productividad e ingreso de los estratos postergados. Esta última dimensión resulta decisiva para que el crecimiento económico y sus frutos se distribuyan de una manera equitativa. Por ese motivo, sirve como fundamento económico de la dimensión social de la estrategia, la que, a su vez, tiene una doble vertiente. Por una parte, debe apoyar los esfuerzos de modernización tecnológica en los cuales la educación debe jugar un papel decisivo; tal modernización, para ser genuina, debe sustentarse en una profunda transformación sociocultural que privilegie el desarrollo de la creatividad y de la necesidad de responder de manera innovadora a los cambios tecnológicos y productivos. Por otra, debe mejorar de manera directa las condiciones de vida de los grupos sociales postergados, en especial de aquellos que debido a su escasa capacidad de defensa frente a la crisis han sido más afectados por ella. En este sentido, destacan las políticas de nutrición, salud y educación dirigidas a evitar la reproducción de la pobreza en las nuevas generaciones, y las acciones que procuran satisfacer las necesidades básicas e integrar socialmente a los excluidos.

En la parte final, el documento se refiere a algunas condiciones sociopolíticas de la estrategia. De manera habitual las estrategias se concentran en el examen del contenido técnico de las medidas de política, y no prestan la debida atención a los agentes sociales y a los mecanismos político-institucionales que, a la postre, resultan decisivos para el éxito de las mismas.

En ese aspecto, se destacan tres ideas principales. Primero, por el considerable esfuerzo que exigiría la aplicación de la estrategia, ella requiere el apoyo mayoritario de la población; en consecuencia, el contenido de la misma y la forma de su realización debieran estimular y consolidar ese apoyo. Segundo, el Estado debería desempeñar un papel decisivo en la elaboración y puesta en práctica de la misma, para lo cual debe llegar a ser el núcleo social que exprese de manera más cabal la acción organizada de la sociedad. Tercero, el papel del Estado en la estrategia de desarrollo no debería concebirse de manera tecnocrática o autoritaria, como imposición a la sociedad de los dictados de minorías esclarecidas, sino como expresión de una institucionalidad democrática.

Las tres ideas hacen referencia a aspectos de la realidad que no están presentes en las sociedades actuales y, en gran medida, deben ser creados. Una sociedad organizada que brinda apoyo a la estrategia, un Estado articulado y eficiente que actúa como su agente principal de realización, y el predominio de una institucionalidad democrática son requisitos cuya importancia no puede ser subestimada. Con respecto a ellos se formulan algunos interrogantes decisivos ¿hasta qué punto los conflictos a menudo endémicos que ha generado el tipo de desarrollo y las enormes distancias que separan los grupos sociales, con sus secuelas de desconfianza y resentimiento, han debilitado la posibilidad de una actuación organizada de la sociedad? ¿Hasta qué punto se ha destruido el tejido social, se han pervertido los comportamientos de los grupos sociales como se expresa en las actitudes sectorialistas y especulativas de algunos de ellos, y se ha debilitado la eficacia y la legitimidad del Estado?

I. LA SITUACION EN EL PERIODO 1950-1980 Y EL IMPACTO DE LA CRISIS

A. PRINCIPALES TRANSFORMACIONES EN EL PERIODO 1950-1980

1. Los cambios económicos 1/

La magnitud de los cambios macroeconómicos y sectoriales muestra de manera convincente las profundas transformaciones que durante ese período se produjeron en los países de la región.

El producto total se quintuplicó en treinta años y el producto por habitante se duplicó con creces. (Véase el gráfico 1.) El proceso de inversión fue intenso en algunos países y trajo consigo importantes cambios productivos y tecnológicos; el parque industrial de la región se amplió y diversificó notablemente lo que permitió atender con producción interna la casi totalidad de la demanda de bienes de consumo y una parte creciente de la de bienes intermedios básicos y de capital, y promover, sobre todo a partir de los años setenta, una creciente diversificación de las exportaciones con la incorporación de productos manufacturados. Paralelamente, mediante la comercialización y la agroindustria se fue transformando la agricultura, introduciendo técnicas modernas de producción y adelantos en la organización y comercialización de sus productos. También fue considerable la ampliación de la infraestructura, en particular la vinculada al transporte, las comunicaciones y la energía.

El producto manufacturero se multiplicó siete veces, aumentando su participación en el producto total de 17% en el periodo 1950-1952 a 24% en el periodo 1979-1980. Este aumento significó que el acero, que es uno de los productos representativos de la actividad industrial, pasara de 1.4 a 29 millones de toneladas. Más aún, en dicha producción se lograron en algunos países escalas y eficiencias que le han permitido competir en el ámbito internacional. Junto con la producción de cemento, que creció 10 veces durante el período considerado, pudo sustentar una expansión de la infraestructura física y servir de base a la metalmecánica. La producción de vehículos automotores, poco importante en 1950, sobrepasó los dos millones de unidades en 1980. La producción de maquinaria y equipos empezó a ser significativa en algunos países y llegó a abastecer porcentajes apreciables de las importaciones. Asimismo, a partir de los años setenta, se produjo en las ramas químicas una gran ampliación, aunque con grandes diferencias entre los países.

En 1980 la producción de energía eléctrica superó en 14 veces la de 1950 y el consumo por habitante excedió en 30% el promedio del continente europeo en 1950 y duplicó el del Japón para ese mismo año. Cabe destacar también el

aumento de la producción de petróleo logrado por varios países de la región en pocos años, la realización de grandes obras de ingeniería y la incorporación de grandes cantidades de tierra a la producción agropecuaria.

No menos espectacular fue el cambio en el plano de las instituciones. En 1950 en la mayoría de los países la hacienda tradicional era uno de los símbolos del sistema y la empresa familiar y el artesanado eran la norma en la industria; el sector público recién incorporaba los organismos de planificación y fomento, el sistema bancario había evolucionado muy poco y, en general, los mercados financieros estaban escasamente desarrollados. Treinta años después existían en la región empresas modernas --especialmente públicas-- que manejaban tanto plantas como cifras de negocio de magnitud comparable a grandes empresas de los países desarrollados. La empresa extranjera tradicional que explotaba recursos naturales ha sido reemplazada en buena medida por la empresa transnacional y en muchos casos por empresas estatales. En el sector agropecuario han surgido empresas modernas que, aprovechando plenamente los servicios técnicos y de infraestructura creados por el gobierno, han establecido vínculos con los mercados externos y con los más dinámicos de entre los internos. En los años setenta se desarrolló también un mercado financiero fuertemente vinculado al sistema financiero transnacional, que terminó siendo una pieza clave en el funcionamiento de las economías.

Finalmente, cabe resaltar que durante el período se expandió notablemente la acción pública. En el campo económico se elaboraron políticas de industrialización, agropecuaria, vial y energética; se manejaron políticas macroeconómicas que movilizaron proporciones considerables de recursos internos y externos; se introdujeron reformas tributarias, agrarias y arancelarias; y se crearon y expandieron empresas públicas sin las cuales la transformación productiva habría resultado no sólo poco probable, sino imposible. La acción de los productores privados nacionales fue apoyada y complementada por el sector público. Así, en treinta años, los cambios institucionales adquirieron una dimensión cualitativa coherente con la transformación material expresada en la quintuplicación del producto bruto interno.

2. Los cambios sociales

En las décadas consideradas, y acompañando los cambios económicos mencionados, las estructuras ocupacionales de los países de la región experimentaron transformaciones de gran significación.^{2/} Unos antes, otros después, y con mayor o menor ritmo y éxito, casi todos los países atravesaron etapas de la transición desde sociedades agrarias hacia sociedades de tipo urbano-industrial; siguiendo el proceso general que ha sido denominado "modernización social".^{3/}

Hacia 1980, algunos países todavía no superaban la primera fase de esta transición; en otros, que se habían modernizado antes, el ciclo ya estaba en una fase final de desaceleración y principiaba a agotarse.

En la mayoría restante de las sociedades latinoamericanas se produjeron transformaciones aceleradas, aunque desequilibradas, en sus estructuras

socio-ocupacionales. (Véase el cuadro 1.) En estas últimas, la ampliación del aparato del Estado, la capitalización creciente de las relaciones económicas, y la expansión educativa a que tuvieron acceso las nuevas generaciones se vieron asociadas con el crecimiento absoluto y relativo de estratos ocupacionales de mayor productividad e ingreso en los sectores secundario y terciario, concentrándose primero en puestos de trabajadores manuales y, posteriormente, no manuales.

Esta transformación ocupacional tuvo, entre otros, un efecto de gran importancia al estimular la movilidad social estructural, aspecto decisivo de los cambios sociales acaecidos en el período.

El proceso de modernización social abarca también una transición demográfica durante la cual se reducen las altas tasas de fecundidad y de mortalidad típicas de una sociedad pobre y rural --bajando primero la tasa de mortalidad y después la de fecundidad-- para llegar ambas a niveles bajos y relativamente estables en la etapa avanzada de la constitución de sociedades industriales y urbanas. Con excepción de los países de modernización temprana, en los cuales estos indicadores alcanzaron bajos niveles hace varias décadas, los países de la región experimentaron la reducción de sus tasas de fecundidad recién en los años sesenta y setenta, desde niveles altos y muy altos. Como las tasas de mortalidad infantil también siguieron bajando rápidamente durante el período, la población en edad de trabajar, que había seguido aumentando sostenidamente, alcanzó sus ritmos históricos máximos de crecimiento en los últimos años, y los mantendrá o los elevará durante aproximadamente una o dos décadas más en los países de modernización incipiente. (Véase el cuadro 2.)

El gran desafío de la modernización social consiste en ganar la carrera contra el crecimiento demográfico, a través de la creación de empleos de alta productividad a un ritmo superior al del incremento de la población económicamente activa en general, y de los trabajadores activos de los estratos ocupacionales más rezagados en particular. Para lograr la transición hacia una sociedad moderna y reducir el peso relativo de los estratos rezagados, por intermedio de su progresiva incorporación, es necesario absorber a los contingentes de jóvenes y adultos de dichos estratos --particularmente los trabajadores agrícolas-- a ritmos superiores al de su alto crecimiento vegetativo a través de la educación y el empleo del sector moderno. En los países de transición reciente y acelerada la población económicamente activa alcanzó sus ritmos máximos de crecimiento en los años inmediatamente anteriores a la crisis, creando enormes presiones sobre la capacidad de crear empleos productivos. El crecimiento y la rápida transición ocupacional permitieron dar sólo una satisfacción parcial a esta presión, aunque ella varió entre los países. Por ejemplo, en los países de transición incipiente no se logró mejorar significativamente el nivel de ingreso medio de la población, y se mantuvo o aceleró el alto ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar, cuyo máximo se alcanzará en los próximos años.

Las evidencias censales muestran con claridad que los cambios en la estructura ocupacional estuvieron aparejados con la movilidad ascendente. (Véase nuevamente el cuadro 1.) Disminuyó el peso relativo de los sectores y ocupaciones de baja productividad, mientras que los sectores más productivos y modernos fueron también, en términos generales, los más dinámicos en cuanto a la creación de empleos.

Sobresalen cuatro aspectos importantes en esta transformación estructural: a) en casi todos los países disminuyó el peso relativo del estrato más bajo (asalariados agrícolas manuales y campesinos); b) los trabajadores en los servicios personales aumentaron débilmente su peso tendiendo a estabilizarse en alrededor de un 12% de la población económicamente activa; c) en la gran mayoría de los países hubo un crecimiento relativo importante de los estratos de obreros manuales, pero sobre todo crecen los estratos de ocupaciones no manuales de mayor ingreso medio.

Cabe subrayar que en los países en que la población económicamente activa creció con ritmo más alto también hubo aumentos absolutos de los ocupados en estratos de mayor calificación e ingreso. Asimismo, la movilidad estructural ascendente muestra una clara correlación inversa con respecto a la etapa alcanzada en la transición hacia la modernidad social y ocupacional, ya que fue generalmente más fuerte en los países de modernización incipiente o en plena transición, y menos fuerte en aquellos en que el ciclo de la transición empezaba a completarse y desacelerarse.

Es probable que en las sociedades de acelerada transición estructural, la movilidad ascendente haya afectado en las décadas consideradas a alguno de los miembros de una alta proporción de las familias. En efecto, si a la movilidad de los jóvenes de 1980, en relación con la generación correspondiente del año 1960, se agrega la movilidad estructural experimentada por esta última a través de su vida, podría concluirse que la movilidad habría alcanzado proporciones importantes de las familias en los países de modernización incipiente y en los de transición plena y sostenida.

Cabe destacar finalmente el papel clave que ha desempeñado la educación como canal de movilidad social entre una generación o una cohorte de edad mayor y otra más joven. (Véase el cuadro 3.) En todos los países de la región, la proporción de jóvenes adultos activos con educación posbásica subió fuertemente en las décadas consideradas, duplicándose en todos los casos y triplicándose en algunos. Un efecto ocupacional importante de la expansión educacional en aquellos países que atravesaban la primera fase de la transición fue impulsar el abandono del trabajo manual agrícola para procurar ocupaciones de obrero urbano semicalificado. En los países que estaban en plena transición, este efecto se combinó con un mayor acceso, logrado mediante la educación posprimaria, a los puestos de trabajo del estrato no manual. La elevación del nivel educacional persistió también en los países de transición casi completa, tanto en el caso de los obreros manuales asalariados y trabajadores por cuenta propia como en el de los estratos no manuales; a la mayor exigencia de calificación en los puestos más modernos se sumó la búsqueda de mayor educación por diversos grupos sociales que tenían la esperanza de lograr mediante ella, mayores niveles de ingreso.

En síntesis, en especial en los países de mayor crecimiento económico, muchos grupos sociales lograron mejorar su situación, aunque no se modificara la distribución relativa del ingreso y el poder; la estructura social se desplazaba hacia arriba, y también horizontalmente por los cambios propios del paso de la sociedad rural a la urbana, lo que permitía sentir a esos grupos que eran partícipes de un movimiento ascendente, o esperar al menos un mejoramiento social para sus hijos.

B. LA AMBIVALENCIA DEL DESARROLLO SOCIAL

Los logros alcanzados por los procesos económicos y sociales durante la posguerra no deberían oscurecer las falencias que los mismos presentaban. Desde el punto de vista social, que interesa destacar en este documento, sobresalen algunos problemas que no pudieron solucionarse en la región ni siquiera en los años de mayor crecimiento económico. Dichos problemas no se presentan con la misma gravedad en todos los países, como se mostrará en los análisis que siguen, pero su generalidad y, sobre todo, su persistencia llamaron la atención ya en aquellos años, siendo destacados en varios informes de la CEPAL. La combinación de logros y falencias obligó a señalar los claroscuros del proceso, generando una sensación de ambivalencia entre aquellos que deseaban evaluarlo sin prejuicios.

Entre los problemas sociales más destacados, cabe mencionar la desigual distribución del ingreso; el gran número de personas que viven en condiciones de pobreza absoluta; y la persistencia de un considerable contingente de desempleados y, en especial, subempleados.

1. La desigual distribución del ingreso

Como es sabido, la distribución del ingreso en la mayoría de los países de la región se ha caracterizado por altos niveles de concentración. Existen al respecto importantes diferencias entre países, siendo en general mayor la concentración del ingreso cuanto menor es el nivel del producto per cápita.^{4/}

Sin embargo, también ha sido ampliamente comprobado ^{5/} que, por lo menos hasta mediados de la década pasada, el notable desarrollo económico logrado en la región no fue acompañado por una reducción de la desigualdad distributiva, sino al contrario por un aumento de la concentración del ingreso en términos de promedios regionales. (Véase el cuadro 4.)

Durante los años 50 y 60 se confiaba en que, una vez superadas las primeras etapas del proceso de desarrollo, la combinación de altas tasas de crecimiento económico y grandes avances en educación, conjuntamente con los cambios en la estructura ocupacional --desde una con predominio de ocupaciones de bajo ingreso hacia otra de ocupaciones de mayor calificación-- provocaría una inversión de la tendencia concentradora, y llevaría a un proceso sostenido de mejoramiento en la distribución del ingreso. Esta inversión de la tendencia empezó a insinuarse en diversos países y en diferentes momentos del decenio recién pasado, aunque en otros aumentó la concentración del ingreso en el mismo período. Para América Latina en general, sin embargo, esta mejoría no tuvo la magnitud ni la fuerza que se esperaba: el 40% más pobre aumentó su participación en el ingreso total en sólo un 0.6% entre 1970-1975, mientras que el 10% más rico solamente bajó su participación de 48.0% a 47.3% del ingreso total.

En otras palabras, la mejoría observada en la primera mitad de los años setenta fue tan débil que ni siquiera se recuperaron los niveles ya muy desiguales de 1960, cuando el 20% más pobre de los hogares recibía apenas 2.8% del ingreso total, y el 70% más pobre recibía menos del 28%. En los 15 años

que van de 1960 a 1975, todos los estratos mejoraron sus ingresos medios, pero los más ricos se beneficiaron mucho más del crecimiento global. El 10% más rico de los hogares aumentó sus ingresos medios anuales en casi 4 700 dólares, y llegó a una suma superior a 15 800 dólares por hogar; el 20% más pobre tuvo un aumento neto de sólo 60 dólares por hogar, lo que los llevó a un promedio de menos de 400 dólares anuales en 1975.

Esta reducida redistribución se debió no sólo a la transición de la estructura ocupacional, sino también al surgimiento y fortalecimiento de movimientos sociales que presionaron a los gobiernos para lograr mejoras salariales y la aplicación de políticas redistributivas. Sin embargo, tampoco hay que perder de vista otra tendencia negativa observable a través de estos años: la mayoría más pobre de la población tuvo generalmente una participación muy débil en los ciclos de crecimiento y soportó una carga mucho mayor en las fases de menor crecimiento o de concentración;^{6/} un gran número de personas en la base de la pirámide social quedaba en posición muy precaria, y era muy fácil que se sumieran en la extrema pobreza, al decaer el crecimiento económico o agravarse la concentración del ingreso. En suma, las pequeñas fluctuaciones en la pirámide del ingreso no alteraron la desigualdad de ésta, ni significaron una participación estable en los frutos del desarrollo para la mayoría más desfavorecida de la población.

2. Magnitud y evolución de la pobreza

Contrastando notoriamente con los logros y transformaciones a que dio lugar el proceso de desarrollo en la región, existían en 1970 alrededor de 112 millones de personas crónicamente desnutridas, muchas de ellas analfabetas, que habitaban en chozas rurales o en tugurios urbanos, virtualmente sin acceso a los servicios médicos y a otras prestaciones sociales importantes. O sea, cerca de un 40% de la población latinoamericana vivía en condiciones de pobreza absoluta sin poder satisfacer sus necesidades básicas. La mayor parte de ellos, 65 millones de personas, vivía en zonas rurales, y representaba 58% del total de pobres y 56% de la población rural. (Véase el cuadro 5.)^{7/}

Diez años más tarde, se estima que el número de pobres aumentó a 130 millones de personas, aunque, en términos relativos, su participación en el conjunto de la población descendió a 37%.^{8/} La localización espacial de los pobres se ha modificado de manera importante; el número de pobres que habita en localidades urbanas aumentó de 47 millones en 1970 a 64 millones en 1980, por lo que el porcentaje del total de pobres en las áreas urbanas subió de 42% a 49% entre 1970 y 1980.^{9/} En las zonas rurales el número absoluto de pobres se incrementó sólo en un millón de personas durante esos diez años; sin embargo, considerando la baja tasa de crecimiento de la población rural, estimada en 1% promedio anual, la proporción que representaban los pobres en las áreas rurales continuaba afectando a más del 50% de la población rural en 1980.^{10/}

Una comparación entre la evolución de la pobreza y el comportamiento económico entre 1970 y 1980 permite establecer que la mayoría de los países de la región mantuvo elevadas tasas de crecimiento económico; el PIB por persona aumentó durante esos años a un 3.4% promedio anual.^{11/} Sin embargo, el porcentaje de pobres se redujo sólo en aproximadamente un 3% en esos años y el

número absoluto de ellos aumentó en alrededor de 18 millones. Tal evolución permite confirmar que el beneficio del crecimiento económico logrado en ese periodo no se reflejó de una manera proporcional en la reducción de la pobreza.

Empero, los promedios regionales esconden las grandes diferencias existentes en las situaciones nacionales. Agrupando los países de acuerdo a la importancia relativa que tiene la pobreza en el conjunto de la población, se distinguen tres grupos: los que presentan menos del 10% de su población afectada por la pobreza; aquellos en que esta proporción fluctúa entre 16% y 26%; y por último, los países restantes que presentan el mayor nivel de pobreza, que varía entre un 37% y un 65% del total de población. (Véase nuevamente el cuadro 5.)

En este último grupo de países, la pobreza se concentra fundamentalmente en las zonas rurales y su evolución está estrechamente asociada al aumento del número de minifundios. Según estimaciones del PREALC, en 1980 el 65% de la población ocupada en la agricultura correspondía a las economías campesinas, constituyéndose esta última en el refugio de la fuerza de trabajo desplazada por la mecanización de la empresa agrícola.

Tampoco debe olvidarse que las diferencias urbano-rurales no captan en toda su magnitud las disparidades de ingreso, pobreza y niveles de vida de la población que reside en distintas regiones de un mismo país. Muchos estudios, en especial los denominados "mapas de pobreza", han puesto en evidencia que el crecimiento económico tampoco ha ido acompañado de reducciones significativas de las desigualdades interregionales.

3. La persistencia de la subutilización de la fuerza de trabajo

La CEPAL ha prestado siempre una especial atención a los problemas del empleo, hasta el punto que la absorción productiva de fuerza de trabajo es, a su juicio, la manifestación más evidente del desarrollo económico. Lo sucedido en la región en ese ámbito en las tres décadas previas a la actual crisis es, por tanto, un tema central para la evaluación del proceso de desarrollo en la región. Aunque con diferencias pronunciadas entre países, en dicho período se da la aparente paradoja de la coexistencia de un considerable crecimiento de la capacidad de absorción de fuerza de trabajo en los estratos modernos no agrícolas, junto a la persistencia o muy lenta declinación del subempleo.^{12/}

En el largo período de desarrollo comprendido entre 1950 y 1980 el empleo no agrícola moderno en la región --denominado empleo formal urbano según la terminología del PREALC-- creció a un elevado ritmo promedio anual de 4.1%, tasa que superó la del crecimiento de la población económicamente activa no agrícola (4.0%) y el de la población económicamente activa total (2.5%). A pesar de ello, a fines del decenio de 1970 cerca de dos quintas partes de la fuerza de trabajo de la región se encontraba subempleada en el sector informal urbano (19.4%) y en actividades del sector agrícola tradicional (18.9%). (Véase el cuadro 6.)

En la lenta declinación del problema del desempleo y la subutilización de la fuerza de trabajo o en la persistencia de ellos en la región actuaron un

conjunto de fenómenos cuya interacción explica los distintos resultados de la absorción en segmentos modernos de la economía y la evolución del subempleo según grupos de países. Así, cabe distinguir un conjunto de países (Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Venezuela) que evidencian en el período una rápida absorción en segmentos modernos --de niveles de productividad e ingreso más altos--, junto con una lenta pero significativa reducción del subempleo, y países que registran una más lenta absorción en dichos segmentos junto con la persistencia de altas tasas de subempleo (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú).

Por último, Argentina, Chile y Uruguay presentan al respecto una situación diferente a la de los dos grupos anteriores por cuanto se trata de países que habían avanzado mucho antes que el resto de la región en el proceso de transferencia de mano de obra hacia estratos modernos y muestran, al mismo tiempo, ritmos de crecimiento de la población económicamente activa total y no agrícola significativamente más bajos que el resto de América Latina. En estos países el problema del subempleo se concentra en las áreas urbanas, y su crecimiento entre 1950 y 1980 se dio a partir de niveles muy inferiores a los restantes, alcanzando en 1980 menos de un 30% de la fuerza de trabajo.

Hay, sin embargo, factores generales que permiten explicar el problema de la persistencia del desempleo y subempleo y que actuaron en la mayoría de los países de la región como freno a una absorción más dinámica de fuerza de trabajo en los estratos modernos, no obstante que en términos comparativos el empleo no agrícola moderno en la región creció a tasas no inferiores a las registradas en países hoy desarrollados. Por una parte, el cambio en la estructura ocupacional se produjo en la región en el marco de un intenso crecimiento de la fuerza de trabajo no agrícola, explicado por las migraciones rural-urbanas, el comportamiento de las tasas de participación y el propio crecimiento vegetativo urbano. Ello significó una enorme presión por el lado de la oferta de mano de obra, especialmente en los países que iniciaron más tardíamente su transición demográfica. Por otra parte, no debe olvidarse que hacia 1950 las actividades modernas no agrícolas en la región ya representaban alrededor de un 70% de la fuerza de trabajo urbana. En consecuencia, aún con tasas de crecimiento ligeramente superiores a la de la población económicamente activa urbana, la expansión del empleo moderno urbano fue inferior en términos absolutos al crecimiento de aquella. Dicho de otro modo, a pesar de que se generaron empleos modernos a ritmos elevados, el proceso fue insuficiente para absorber la totalidad de la elevada presión de la oferta de trabajo urbana.

En buena medida, esta insuficiencia relativa es la que explica el crecimiento de actividades informales, en las cuales se encuentran las mayores concentraciones de subempleo urbano. Entre 1950 y 1980, la participación de las actividades informales en la fuerza de trabajo total de la región creció de 13.5% a 19.4%.

El comportamiento del subempleo refleja el efecto neto de dos tendencias contrapuestas, la primera de mayor alcance que la segunda: la reducción relativa del subempleo agrícola y el crecimiento del subempleo urbano. Como consecuencia, el subempleo total en la región se redujo entre 1950 y 1980 de 46.1% a 38.3%. En 1980, más de la mitad del subempleo se concentraba ya en el sector informal urbano.

En suma, las tendencias registradas por la región en las últimas tres décadas pueden caracterizarse como sigue. En el proceso de traslado de mano de obra hacia actividades de mayor productividad, la región no parece apartarse en general del modelo seguido por las experiencias de países hoy desarrollados. Sin embargo, existen tres aspectos que caracterizan a los países de la región. Primero, la mayor presión de oferta laboral urbana registrada. Segundo, la insuficiencia relativa de los sectores modernos para absorberla plenamente, lo que se traduce en una expansión del empleo informal. Tercero, la lentitud con que se reduce el empleo en actividades agrícolas tradicionales. Estos factores explican por qué, después de 30 años de rápida absorción, aún persiste un considerable subempleo.

Por último, cabe recordar que la evolución del empleo no ha sido un proceso continuo en la región en el período considerado. Los tres factores recién mencionados han tenido evoluciones disímiles en el tiempo. El crecimiento poblacional total y, especialmente, el urbano, se fue acelerando, y alcanzó su cúspide hacia finales de los años sesenta. Sin embargo, en un número significativo de países esa cúspide se alcanzó en los años setenta, y la tasa media anual superó el 3%. Con un desfase algo superior a una década, durante los años setenta y ochenta, el crecimiento de la fuerza de trabajo se acercaría al 3% anual y en las zonas urbanas superaría el 4% anual. Por ello, en varias ocasiones, la CEPAL llamó la atención sobre el desafío ocupacional de los años setenta y ochenta. Las cifras de los años setenta muestran que el problema ocupacional, y muy especialmente las formas de subocupación, se mantuvieron, cuando no se agravaron, no obstante el dinamismo económico registrado en algunos países.

4. Disgresión sobre algunas causas de la ambivalencia

Los problemas que presentan los procesos económicos y sociales de los países de la región, esbozados a grandes rasgos en las páginas precedentes, han dado lugar a variadas interpretaciones que procuran señalar los factores que las explicarían. Dichas interpretaciones han solido tener una doble intención, teórica y práctica; en efecto, una aprehensión cabal de aquellos procesos permitiría no sólo mejorar el conocimiento de los mismos sino también diseñar estrategias que, penetrando más allá de los aspectos superficiales, lleguen hasta las causas profundas de esos problemas.

En la CEPAL, los intentos interpretativos más importantes han procurado desentrañar las causas por las cuales se ha producido un tipo de desarrollo en la región que tiende a concentrar el progreso técnico y sus frutos en ciertas regiones, estratos productivos y grupos sociales, de suerte que se crean estructuras más heterogéneas e inequitativas que las de los países desarrollados. En estos últimos la propagación del progreso técnico tuvo un gran dinamismo, dando lugar a estructuras más homogéneas y equitativas, mientras que en los países de la región los sectores más dinámicos, tanto el primario exportador como el industrial, no tuvieron una capacidad de arrastre semejante. Por ese motivo, en éstos puede darse una alta tasa de crecimiento económico a la vez que persiste la heterogeneidad estructural y no se superan los problemas sociales de la desigual distribución del ingreso y la persistencia de altos niveles de pobreza y subempleo.

Las causas que explican este tipo de desarrollo concentrador son muy variadas, y seguramente ellas tienen distinta influencia según las situaciones nacionales y los momentos históricos. Entre las causas de origen interno, se ha subrayado la importancia de la utilización de tecnologías que hacen uso intensivo del capital inadecuadas para la dotación de recursos existentes y el crecimiento considerable de la fuerza de trabajo provocado por la dinámica demográfica; ambas causas habrían incidido de manera desfavorable en la absorción productiva de fuerza de trabajo y, en consecuencia, en la propagación del progreso técnico y sus frutos.

Otra idea clave al respecto es la que gira en torno a la desigual distribución del poder entre los grupos sociales, fenómeno que tendría efectos de enorme trascendencia. Dicha desigualdad, que se expresa en especial en la propiedad de activos productivos y en la capacidad de orientar la política económica mediante el control del aparato del Estado, ha sido considerada un factor decisivo en la explicación de la distribución inequitativa del ingreso.

Esta última, a su vez, ejerce una influencia muy importante sobre el ritmo y la orientación del desarrollo económico, pues determina el perfil de la demanda efectiva. En efecto, los estratos favorecidos en la distribución del ingreso moldean una demanda efectiva cuya orientación principal es la imitación de las pautas de consumo propias de los países desarrollados, inapropiada en países que poseen un nivel de ingreso medio muy inferior al de éstos. Tal composición de la demanda influye sobre las opciones económicas decisivas (qué se produce, para quién, cómo se lo produce, etc.), configurando la estructura productiva y, a través de su influencia sobre las importaciones, la composición global de la oferta de bienes y servicios. Asimismo, la distribución inequitativa del ingreso da lugar a un uso inadecuado del mismo que afecta el ritmo de acumulación reproductiva y, por ende, los ritmos de elevación del ingreso medio y de absorción productiva de la fuerza de trabajo.

En esta interpretación, particularmente sugerente desde el punto de vista sociológico, la desigualdad social no aparece como un fenómeno estático y meramente distributivo; al contrario, es un factor dinámico que ha contribuido a conformar la estructura económica y a determinar su orientación, creando las condiciones para su propia reproducción.

Al observar la evolución histórica de los países de la región durante la posguerra resalta la coexistencia, no sin conflictos, de dos tendencias contrapuestas. Por un lado, las tendencias concentradoras, arraizadas en las desigualdades económicas, sociales y políticas internas, que presionan por mantener la desigualdad a través de los cambios. Dicha presión es ejercida por intermedio de muy diversos procedimientos y mecanismos formales e informales por aquellos grupos sociales que ocupan una posición predominante en la estructura desigual. Por otro, existen las tendencias que tienden a propagar el progreso técnico y sus frutos. Entre ellas cabe distinguir las de carácter más espontáneo, derivadas de las transformaciones que el impulso del propio desarrollo económico provoca en la demanda, en la estructura de la fuerza de trabajo y en sus niveles de productividad e ingreso. A estas tendencias espontáneas, presentes en diversos grados en los países de la región, se agregan las de carácter deliberado que han sido impulsadas, sobre todo desde el aparato del Estado, por movimientos y grupos sociales que

procuran revertir las tendencias concentradoras, para así compartir los frutos del desarrollo.

La contraposición entre ambas tendencias, concentradoras las unas y homogeneizadoras y democratizadoras las otras, explican en buena medida los contrastes que presenta el desarrollo de la región; y subyacen también a la mayoría de los conflictos que en ella han tenido lugar.

Esta digresión sobre algunos de los factores interpretativos de las ambivalencias y contrastes del desarrollo de la región no tiene ninguna pretensión de originalidad teórica. Ella sólo desea señalar que los problemas sociales puestos en evidencia por la distribución del ingreso, la pobreza y el subempleo constituyen la manifestación más notoria de causas profundas y arraigadas, y que la solución permanente de los mismos sólo será posible si se atacan las causas que los provocan.

C. LA CRISIS DE LOS AÑOS OCHENTA: ALGUNOS INDICADORES

1. Evolución de los indicadores económicos

La magnitud de la crisis se aprecia en la evolución de los indicadores económicos agregados a partir de 1981. Desde ese año el producto interno bruto disminuyó su ritmo de crecimiento sostenido que había exhibido durante casi cuatro décadas. (Véase el gráfico 2.) La tasa anual decreció de 5.3% en 1980 a 0.5% en 1981, para mostrar signos negativos en los dos años siguientes; en el bienio 1982-1983 el producto interno se redujo en términos absolutos, lo que no había ocurrido nunca en los cuarenta años anteriores.^{13/} A partir de 1984 el producto interno para el conjunto de los países de la región tendió a recuperarse, para crecer a un ritmo promedio de 3% anual. Sin embargo, estas cifras regionales deben interpretarse con cautela, pues en ellas influye el comportamiento exhibido por la economía brasileña, cuyo producto interno representa cerca de un tercio del producto total de la región y que en el bienio 1985-1986 creció a una tasa de 8% anual. Excluido el Brasil, el producto global de la región en 1986 es sólo 2% superior al alcanzado en 1980. En el mismo lapso el producto brasileño aumentó aproximadamente 18%. (Véase el cuadro 7.)

Una visión aún más dramática del impacto de la crisis surge de la evolución del producto interno por habitante entre 1980 y 1986, período en que la población de América Latina y el Caribe aumentó en más de 50 millones de personas, de 355 millones a 406 millones. En el transcurso de los seis años el producto interno por habitante cayó cerca de 8% (véase el cuadro 8) y su nivel equivalió al que se había alcanzado en la región en 1977. Esta evolución desfavorable fue además muy generalizada: en 3 de los 19 países dicho indicador disminuyó más de 20%; en 10 países la caída fue entre 10% y 20% y sólo en Brasil, Colombia, Cuba y Panamá el producto por habitante de 1986 supera el de 1980. Puesto que durante el período aumentaron fuertemente los pagos netos de intereses y utilidades al exterior y se deterioró también la relación de intercambio, la disminución del ingreso nacional por habitante --indicador que refleja mejor que el producto bruto el nivel medio de vida de la población-- fue aún más pronunciada. Para el conjunto de la región el ingreso nacional por habitante en 1986 fue un 14% inferior al de 1980, y su

valor es sólo comparable al que se había alcanzado en 1976: la crisis retrotrajo el nivel medio de ingreso de la población a los valores que había alcanzado hace una década. (Véase nuevamente el gráfico 1.)

Este descenso de la actividad económica afectó con especial intensidad la formación de capital. Esta, que había crecido con vigor durante la década de 1970 a un ritmo medio de 7.3% anual, decreció a una tasa de 4.5% en los últimos seis años y en 1986 era inferior en 25% al nivel que había alcanzado en 1980. Así, la crisis no sólo afectó las condiciones de vida actuales sino que comprometió también las posibilidades de crecer y de elevar los niveles de vida de la población en el futuro. Ello resulta más grave aún si se tiene en cuenta que a la permanente deficiencia de ahorro interno de las economías de la región para financiar la inversión, se suman las restricciones externas derivadas de la disminución de la entrada de ahorro externo y la necesidad de destinar una fracción muy alta de los recursos generados para amortizar y pagar los intereses de la enorme deuda externa acumulada.

Como cabía prever, dado el alto ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo en la mayoría de los países de la región, la contracción de la actividad económica fue acompañada por un aumento de las tasas de desempleo abierto y la ampliación del subempleo en sus distintas manifestaciones. (Véase el cuadro 9.) Todos estos efectos fueron agravados por un deterioro muy considerable de las remuneraciones reales. Por otra parte, no obstante el aumento de la desocupación y la caída de los salarios, el ritmo de crecimiento de los precios aumentó en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe durante la crisis. En el conjunto de la región la tasa media anual de variación de los precios al consumidor (ponderada por la población) subió de 56.1% en 1980 hasta alcanzar un máximo de 275.3% en 1985, para reducir luego su ritmo hasta un 69.1% en 1986. (Véase el cuadro 10.) La aceleración de la inflación en el primer quinquenio de los años ochenta fue sin duda uno de los rasgos negativos internos que más contribuyó al deterioro de los salarios reales, cuyos incrementos nominales fueron en la mayoría de los países muy inferiores al crecimiento de los precios.

Todas estas tendencias desfavorables en la evolución de las variables internas estuvieron estrechamente vinculadas --en especial hasta 1983 en que se alcanzó el punto más bajo en el ciclo recesivo-- con las tendencias negativas en el sector externo "cuyas manifestaciones más ostensibles fueron el deterioro de la relación de precios del intercambio; la caída radical de las importaciones, el drenaje de las reservas internacionales; las frecuentes y, en algunos casos, enormes alzas de los tipos de cambio, y sobre todo, el peso agobiador e insostenible que llegó a representar el servicio de la deuda externa, que forzó a la gran mayoría de los países de la región a renegociar sus compromisos con la banca privada internacional y con sus acreedores oficiales".^{14/}

El abultamiento de la deuda de la región, como resultado del rápido aumento de los préstamos registrado hasta mediados de 1982, combinado con altas tasas de interés desde inicios de la presente década, es el resultado más adverso para el desarrollo futuro de América Latina y el Caribe. La deuda pasó de menos de 100 millones de dólares a finales de 1976 a más de 330 mil millones a finales de 1982. (Véase el cuadro 11.) Hubo una creciente participación de acreedores privados en esta deuda, cuyo financiamiento estuvo

caracterizado por tasas de interés flotantes y plazos de vencimiento relativamente cortos. Ello se tradujo en un aumento explosivo de los servicios de los empréstitos, lo que no obstante no alivió la carga de la deuda externa total desembolsada, la cual continuó creciendo --aunque a un ritmo menor-- hasta 1986, año en que ascendió a aproximadamente 382 mil millones de dólares. Un solo indicador es suficiente para dar una idea de la carga que representa en términos de recursos para la región el pago de esta deuda: el monto de los intereses de la misma, que absorbía alrededor de 15% de las divisas generadas por América Latina y el Caribe por concepto de exportación de bienes y servicios en 1978, llegó a representar entre el 35% y el 40% entre 1982 y 1985. (Véase el cuadro 12.) Más aún, los países deudores se han visto obligados a convenir reestructuraciones parciales y reiteradas de los vencimientos, que han significado que el capital de la deuda contratada siga creciendo, no obstante la transferencia neta negativa de recursos que tiene lugar en la actualidad. (Véase el cuadro 13.)^{15/}

2. El impacto de la crisis en el mercado de trabajo

La crisis produjo básicamente tres efectos en el mercado de trabajo, todos los cuales tuvieron un impacto negativo, directo y pronunciado, en las condiciones de vida de la población, traduciéndose en deterioros aún mayores para los sectores de menores ingresos. En primer lugar, hubo una pérdida del dinamismo en la creación de empleo. En segundo lugar, se dieron cambios en el tipo de empleos generados y, finalmente, hubo una disminución en las remuneraciones del trabajo.^{16/} Entre 1980 y 1985 el empleo no agrícola creció a 3.3% acumulativo anual lo que significó una contracción de alrededor del 20% en el número de empleos generados anualmente con respecto a la tendencia histórica. (Véase el cuadro 14.) Dicho crecimiento fue insuficiente para absorber los aumentos de la fuerza de trabajo que ingresa anualmente al mercado y se tradujo en un incremento de la desocupación abierta. Así, durante el período, el número de desocupados subió más de 8% acumulativo anual, lo que significó una expansión en el número de desempleados entre 1980 y 1985 de alrededor de 48%.^{17/} Mientras en 1980 el desempleo urbano en la región alcanzaba al 7.8%, dicha tasa llegó a un nivel de 11.9% (promedio simple para 17 países) en 1985. (Véase nuevamente el cuadro 9.) La expansión del desempleo se concentró en los primeros tres años del quinquenio, coincidiendo con la contracción económica. Entre 1980 y 1983 el número de desempleados creció en más de 50%. A partir de ese año, el número de desocupados dejó de subir, pero sin que se registrasen disminuciones significativas. Entre 1983 y 1985 la tasa de desempleo sólo se redujo en medio punto porcentual. Dicho de otro modo, la evolución del desempleo abierto durante el período 1980-1986 sugiere que éste es más sensible a la fase de contracción del ciclo económico que a la expansión o recuperación. Este es un hecho preocupante por cuanto muestra que, en la conjuntura actual, la mera recuperación de los ritmos históricos de crecimiento de las economías no sería suficiente para hacer bajar la desocupación a las tasas previas a la crisis, que ya eran altas.

El segundo efecto de la crisis se refiere a los cambios en la estructura ocupacional, los que muestran un crecimiento relativo de ocupaciones en las cuales es mayor el grado de subutilización. La información referente a nueve países de la región ^{18/} revela tres tendencias en esa dirección: informalización, terciarización y aumento del empleo en el sector público. El

efecto más notorio del deterioro se refleja en la expansión acelerada de la ocupación en el sector informal urbano. Este sector creció entre 1980 y 1985 a una tasa acumulativa de 6.8% anual lo que significó un aumento de 39% del sector informal durante el período. Dicho sector, que en 1980 representaba 26% de la ocupación no agrícola, llegó a concentrar el 30.7% del empleo en 1985.^{19/} La tasa de crecimiento del empleo informal excedió en 80% la tasa de crecimiento registrada en los treinta años anteriores a la crisis, lo que da una idea de la magnitud del cambio que entraña este proceso. Por ello, el comportamiento reciente significa un quiebre de la tendencia histórica y un agravamiento de la situación del empleo que afecta principalmente a los sectores de menores ingresos de la población. Esta tendencia se vio reforzada, además, por el comportamiento del empleo en el sector privado, el que durante el período no sólo generó menos empleos formales sino que los mismos tendieron a concentrarse en empresas de pequeño tamaño caracterizadas por niveles de productividad e ingreso más bajos que los de las empresas grandes.

El tercer efecto de la crisis en el mercado de trabajo fue el deterioro generalizado de las remuneraciones al trabajo. La evolución de todos los índices de salarios disponibles para el período 1980-1985 muestra caídas de entre 12% y 18% para las variaciones entre años extremos. (Véase el cuadro 15.) Son varios los factores que explican este comportamiento. En primer lugar está la alta y creciente tasa de inflación que deterioró los salarios reales. En segundo lugar, el aumento del desempleo y de la ocupación en sectores de baja productividad debilitó la capacidad de negociación de los asalariados organizados y redundó en pérdidas de salarios reales. Por último, aunque no menos importante, está el hecho de que la reducción de los salarios reales fue uno de los objetivos básicos de las políticas de ajuste aplicadas en la mayoría de los países de la región. Además, cabe señalar que la reducción de las remuneraciones afectó más a los asalariados de sectores productivos caracterizados por ingresos medios más bajos. El deterioro menor (12%) correspondió a los sectores más organizados de la industria manufacturera, mientras que los salarios mínimos urbanos, de la construcción y agrícolas bajaron más de 15% en el período.^{20/}

La reducción de los salarios reales durante la crisis superó --en la mayoría de los países-- la caída en el producto por habitante y en casi todos los sectores fue mayor que la disminución del ingreso bruto por persona. Esta y otras informaciones sugieren que el costo del ajuste recayó principalmente sobre los trabajadores, especialmente los de menores ingresos, deteriorándose la distribución del ingreso.

3. Algunos efectos sociales de la crisis económica

Se ha señalado recientemente ^{21/} que el impacto social de la crisis en América Latina y el Caribe ha sido de una "diversidad caleidoscópica". Las profundas diferencias que existían entre los países antes de la crisis, las diferentes magnitudes del impacto de la deuda, las diferentes tasas de dinamismo o estancamiento productivo, y los diferentes efectos sociales de las políticas de ajuste aplicadas en los países, se combinaron para que los indicadores sociales disponibles por países mostraran evoluciones muy diferenciadas para los primeros años de la crisis. Muchos gobiernos han hecho grandes esfuerzos para adaptarse a las nuevas realidades, y unos pocos han logrado que se

mantenga la evolución favorable de los niveles de ingreso per cápita, distribución del ingreso, reducción de la pobreza, y en los indicadores de salud, educación y nutrición, o que se recupere, si se había interrumpido.

Para la gran mayoría de los países de la región, sin embargo, los datos disponibles, aunque sea fragmentaria su cobertura y variable su calidad, sugieren claramente, en conjunto, un deterioro generalizado de la situación social de la población y de los servicios sociales que proveen los gobiernos. Los gastos en diversos servicios sociales de los gobiernos centrales cayeron como porcentaje de sus gastos totales hasta 1984-1985, en relación con 1980 en 14 de 19 países, y eran superiores en sólo 5.22/ Los complejos cambios en la situación social se pueden apreciar más claramente individualizando las diversas tendencias en términos de i) la distribución del ingreso y niveles de población en condición de pobreza; ii) el desempleo y subempleo; iii) la nutrición y salud; y iv) la educación.

a) Distribución del ingreso y pobreza

Tanto el aumento del desempleo como el del subempleo y la caída de las remuneraciones hacen pensar que, en un contexto general de estancamiento o caída del producto per cápita, como consecuencia de la crisis inevitablemente tendrá tanto que haberse agravado la inequidad en la distribución del ingreso como aumentado la proporción de la población en situación de pobreza. Las informaciones directas sobre la distribución del ingreso en la crisis son todavía escasas y fragmentarias, pero sobre la base de investigaciones recientes de la CEPAL 23/ pueden hacerse algunas aproximaciones tentativas sobre la magnitud y la naturaleza de estos problemas.

Como se indica en el cuadro 16, los datos sobre la evolución de los indicadores en el período 1977-1982 muestran una situación heterogénea; la incidencia de la pobreza absoluta cayó en tres de cinco contextos de cobertura urbana, y aumentó en uno de los dos que tuvieron cobertura urbana y rural. Esto refleja, en parte, el desencadenamiento más temprano de la crisis en los últimos dos casos, y la perduración del efecto del débil ciclo de desconcentración anterior a la crisis, ya aludido, en los otros. En el lapso 1982-1985, en cambio, el impacto ya generalizado de la crisis es más notable: la incidencia de la pobreza aumentó en cuatro de los cinco contextos urbanos y en uno de los dos de cobertura urbano-rural. Para 1985, la proporción de hogares urbanos bajo la línea de pobreza variaba entre 11% y 41% del total, en diferentes países, mientras que en los dos países que incluyen también a la población rural esta proporción era de 15% y 37%.

En las zonas urbanas, el impacto de la crisis en términos de estos indicadores es muy claro: en los cuatro casos de aumento de la pobreza, aumentó también la concentración del ingreso, coincidiendo con caídas del producto interno bruto por habitante en por lo menos uno de los años considerados. En el caso de Colombia, la desconcentración del ingreso urbano entre 1979, 1982 y 1985, pone de relieve, desde otro ángulo, que ha sido uno de los países de la región menos afectados por la recesión del lustro recién pasado. (Véase nuevamente el cuadro 8.)

Los últimos datos disponibles sugieren que el sector popular agrícola y rural también ha sufrido un deterioro neto como consecuencia de la crisis, y que ésto ha contribuido a aumentar la pobreza a nivel nacional y regional. En primer lugar, los salarios agrícolas reales en un total de 16 países sufrieron, en promedio, una caída de 10% entre 1980 y 1983 y de 6% adicional entre 1983 y 1985.^{24/} En contraposición con esta tendencia global, cabe señalar que en las dos encuestas con cobertura rural la proporción de asalariados agrícolas en condición de pobreza no aumentó en forma significativa en 1983-1985.^{25/}

En la única encuesta reciente disponible que abarca toda la población rural (región de Los Andes, Venezuela) la proporción de trabajadores agrícolas no asalariados en situación de extrema pobreza no sólo aumentó de 44% en 1978 a 58% en 1985, sino que este aumento compensó la tendencia contraria entre los asalariados y produjo un aumento neto de la proporción de familias pobres agrícolas en el total de las familias pobres, el cual también aumentó, en parte como consecuencia de lo anterior.^{26/}

Otro caso que muestra una tendencia similar es el del Brasil, donde, según encuestas de cobertura general,^{27/} el ingreso por hogar volvió a concentrarse en los dos años consecutivos de caída en el producto per cápita, 1982 y 1983. En este retroceso, no sólo aumentó el desnivel entre el ingreso medio urbano y aquél, muy inferior, de las familias rurales, sino que la distribución entre éstas se hizo más inequitativa. La pérdida relativa sufrida por el 40% más pobre de las familias rurales fue, entonces, uno de los factores determinantes de la reconcentración del ingreso nacional, que además fue más pronunciada que la del ingreso urbano en esos dos años.^{28/} Cabe señalar que es muy probable que esta tendencia haya mejorado con las políticas expansivas y redistributivas aplicadas en el año recién pasado en el Brasil.

Por lo demás, la aparente discrepancia entre estos indicadores y el crecimiento del valor del producto agrícola se esclarece con los nuevos datos preliminares presentados en el cuadro 17. Ellos confirman el fuerte aumento del valor del producto agrícola de la región en 1983-1985, pero también muestran una pronunciada inflexión de la secular tendencia a la reducción del crecimiento de la población agrícola --y por ende, una inflexión del aumento secular de su productividad media-- coincidente con la crisis. Aparentemente, la población agrícola ha vuelto a crecer como efecto del "derrumbe de la creación de empleo en las ciudades" ^{29/} a tasas cercanas o superiores a las del producto agrícola, anulando así el efecto positivo de éstas en términos per cápita, tanto en 1980-1983 como en 1983-1985. Es necesario recordar además que la categoría "agricultores" incluye, además de la alta proporción de campesinos pobres, también a empresarios capitalizados. En la región de Los Andes, por ejemplo, el 23% de los agricultores encuestados integraban el 40% más rico del total de los hogares rurales y urbanos en 1985.^{30/} Frente al crecimiento del sector pobre de campesinos y peones agrícolas, los empresarios agrícolas parecen haber captado en forma desproporcionada los beneficios del aumento del producto agrícola.

Otros sectores ocupacionales que, según las encuestas de 1982 y 1985 sufrieron, conjuntamente con los campesinos, los mayores aumentos en la proporción de familias bajo la línea de pobreza son: los asalariados manuales y de servicios (en las tres encuestas que los identifican); las mismas

ocupaciones por cuenta propia (parte del sector "informal urbano") en dos de las tres encuestas; oficinistas y vendedores asalariados (en tres de cuatro casos); y comerciantes y transportistas por cuenta propia (en tres de tres). Es decir, se observan tanto los efectos del aumento del "subempleo" en el sector informal como los de la cesantía abierta, baja salarial y pérdida de poder de negociación sindical, analizados en la sección precedente. Llama la atención la mayor proporción de familias pobres entre los obreros formales que entre los informales, en tres de cinco encuestas, y que esta proporción aumente más entre los formales. De manera similar, entre los comerciantes y transportistas por cuenta propia aumentó la proporción de pobres, pero éstos representan una pequeña parte del total de este grupo ocupacional en casi todas las encuestas. De hecho, la mayoría de este grupo ocupacional pertenece a la mitad superior de las familias según el ingreso per cápita en 1985.^{31/} Todos estos contrastes sugieren que gran parte del aumento de la pobreza durante la crisis se debe a la contención salarial y a la cesantía, y que los trabajadores por "cuenta propia" en los trabajos manuales y en el comercio no pueden tomarse como un todo homogéneo caracterizado por el subempleo, aunque este rasgo vuelve a cobrar importancia en este grupo como consecuencia de la crisis.

De la misma información se desprende, por otra parte, que los ingresos reales correspondientes a las ocupaciones típicas de las clases medias urbanas (profesionales, técnicos y trabajadores administrativos) se redujeron durante la crisis. Ello queda de manifiesto en la caída de la participación de estas ocupaciones en el 40% de ingresos más altos de la población y el aumento correlativo de las mismas en el 20% de ingresos intermedios.^{32/}

b) Salud y nutrición

Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Organización Panamericana de la Salud (OPS),^{33/} entre 1980 y 1984 el gasto per cápita en salud realizado por los gobiernos centrales subió en sólo 9 de 23 países de la región. Esta tendencia general es detectada también por un estudio del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) que indica un aumento en este rubro entre 1979 y 1983 en 4 de 16 países, con caídas en 12.^{34/} Según la misma fuente, los gastos en educación y en salud fueron cortados más drásticamente que los gastos fiscales totales en buena parte de los países considerados, mientras que fueron más "protegidos" en otros. En varios países, estas disminuciones fueron extremadamente marcadas.

En algunos países, las políticas y programas dirigidos a los grupos más vulnerables (a expensas a veces de los grupos un poco menos pobres) lograron evitar retrocesos, por ejemplo, en la reducción secular de las tasas de mortalidad infantil. En otros, sin embargo, se frenó la tendencia histórica a la baja, y se mantuvo estable este indicador clave durante la crisis o incluso volvió a aumentar la tasa de mortalidad infantil.^{35/}

Los indicadores de nutrición tuvieron una evolución extremadamente compleja; la crisis de divisas restringió fuertemente la importación de alimentos, caída que fue sólo parcialmente compensada por el crecimiento de la producción interna, lo cual tuvo como consecuencia una baja en los alimentos disponibles por persona en 13 de 17 países en los últimos años. (Véase el

cuadro 18.) De los 4 países que registran leves mejoras, uno todavía no recupera la suficiencia promedio alcanzada a principios de los años 70. En total, seis países no cuentan con disponibilidad suficiente para atender ni siquiera el promedio de las necesidades mínimas, y en todos los que tenían índices sobre 100, importantes proporciones de las poblaciones nacionales no satisfacen sus necesidades calóricas mínimas. Por otra parte, en muchos países la caída en los ingresos por hogar, junto con las alzas de los precios como resultado de la reducción de los subsidios alimentarios (frecuentemente como condición exigida por las instituciones crediticias internacionales), hizo más difícil la satisfacción de las necesidades alimenticias excepto en los sectores de más altos ingresos. En México, se puede inferir de los datos disponibles que la clase media modificó su dieta para incluir un mayor porcentaje de alimentos más baratos, mientras que los pobres urbanos tuvieron que reducir su consumo absoluto de nutrientes. En el Brasil, parece haber aumentado la frecuencia de anemias entre los niños de familias pobres en 1985 en relación con 1973-1974.^{36/} En Chile, cayó la cantidad de leche distribuida en programas escolares, llegando en 1983 a un 74% de la cantidad distribuida en 1981 ^{37/} y el presupuesto de alimentación escolar en general en ese país se mantuvo en niveles reducidos entre 1982 y 1985 con relación a los máximos alcanzados en años anteriores.^{38/} En Guatemala, la disponibilidad per cápita de nutrientes registró una progresiva baja y llegó en 1985 a 92.7% del nivel de 1981 en lo que se refiere a calorías, a 91.2% en el caso de las proteínas, y 87.9% en el de las grasas.^{39/}

En algunos países, la situación de salud y nutrición parece haber mejorado en general en los últimos años. Sin embargo, el aspecto más alarmante del deterioro es el agravamiento de la situación en materia de nutrición y salud de los sectores más pobres y que parece persistir como consecuencia de haber aumentado la desigualdad del acceso a los bienes y servicios que satisfacen esas necesidades básicas.

c) Educación

La información disponible con respecto al gasto en educación como proporción del presupuesto del gobierno central y como porcentaje de producto bruto, señala una clara tendencia a la baja de los mismos en valores reales por habitante en los primeros años de la crisis. (Véase el cuadro 19.) En 12 de 18 países de la región, el gasto público per cápita en educación entre 1980 y 1984 cayó en términos reales. En 4 de los 6 países en que el gasto medio subió (exceptuando Panamá y Venezuela), éste partió de niveles muy bajos (25 dólares per cápita o menos) en 1980.

Esta tendencia predominante se confirma por datos proporcionados por el estudio ya citado del UNICEF, para el mismo período, en el que se señala además que la reducción en los gastos educacionales en relación con el gasto público total es más notoria en América Latina que en otras regiones afectadas por la crisis.^{40/}

Otro fenómeno, de igual gravedad que la caída de recursos y el probable deterioro en la calidad de la educación que ésta entraña, es el aumento en la deserción escolar primaria y secundaria detectado en varios países (Costa Rica, Chile, Brasil).^{41/} Este fenómeno, altamente concentrado en los sectores más

pobres, está evidentemente asociado con la imposibilidad de esas familias de sufragar los gastos escolares y su necesidad de contar con la contribución económica de los menores para la supervivencia de toda la familia. Este último hecho se refleja en los aumentos en las tasas de actividad económica entre niños y jóvenes en edad de estudiar.^{42/} Los aumentos en la deserción escolar son particularmente preocupantes a la luz de las exigencias educacionales que plantea la adecuación a los cambios tecnológicos que se están produciendo en la economía mundial.

D. LAS PERSPECTIVAS A CORTO Y MEDIANO PLAZO

La crisis de los años ochenta ha sido en parte la manifestación última de una crisis social postergada. Una faceta importante de la crisis es la pérdida de viabilidad de una lógica aspiración de satisfacción de demandas basada en gran parte en la movilidad de origen estructural, en la expansión y diversificación del consumo, y en el crecimiento económico para responder a todas las presiones corporativas, en vez de resolver los conflictos inherentes a cada etapa de la transición hacia la modernidad, entre capital y trabajo, y entre estratos privilegiados y explotados o excluidos.

1. La capacidad de las economías para absorber productivamente la creciente fuerza de trabajo

Contrariamente a lo ocurrido en años anteriores, en 1986 varias economías de América Latina y el Caribe registraron signos de recuperación. Sin embargo, en la gran mayoría de los países en que el producto aumentó en forma significativa, su alza sólo constituyó un proceso de recuperación parcial de los niveles que habían sido alcanzados ya antes de la crisis.^{43/} Aún más, en más de la mitad de los países de la región, el producto por habitante bajó en 1986, en algunos casos por sexto año consecutivo.

El comportamiento favorable de algunas de las economías grandes y medianas durante 1986 es, entonces, un hecho positivo y muestra que existe una capacidad de recuperación en la medida en que se alivien las restricciones externas. Pero sería apresurado deducir que se ha iniciado una recuperación dinámica y sostenida, y que la crisis está superada.

Al contrario, las perspectivas de las economías de la región continúan siendo inciertas. En 1986, la deuda externa siguió creciendo (a una tasa superior a la de 1985) a la par que aumentaba el deterioro de la relación de intercambio. (Véanse nuevamente los cuadros 7 y 11.) Los intereses totales pagados por la región como porcentaje de las exportaciones, parecen haberse estabilizado, en alrededor de 35% en los tres últimos años, y se estima que no bajarán de ese nivel en los próximos años. Asimismo, durante 1986, la región continuó la transferencia neta de recursos negativa, esta vez por más de 22 mil millones de dólares. (Véase nuevamente el cuadro 13.) Por su parte, la inversión sigue a niveles que están muy por debajo de los del período anterior a la crisis.

En cuanto a las perspectivas externas, y como se señalará más adelante, existen claros indicios de que la caída en los precios de los productos básicos y su muy bajo nivel actual reflejan cambios estructurales de largo alcance de la demanda mundial. Además, es improbable que las tasas de interés internacionales continúen bajando en el futuro inmediato. Por último, también son claras las resistencias a la disminución del proteccionismo en los países centrales.

A estas alturas, las condiciones objetivas de la economía mundial, las condiciones de pago de la deuda, y las limitaciones impuestas a las políticas económicas de los países deudores por las instituciones financieras internacionales, comienzan a perfilar parámetros severamente limitantes a la evolución de las economías y sociedades de América Latina y el Caribe. Si tales condiciones no cambiaran, se plasmaría un estilo de desarrollo, no desado ni buscado por los pueblos y gobiernos de la región, que no sería capaz de afrontar el desafío del fuerte crecimiento de las poblaciones en edad de estudiar y trabajar (véase nuevamente el cuadro 2) que requieren de la creación de puestos de estudio y de trabajo productivo. (Véanse el cuadro 20 y el gráfico 3.) Los escenarios más optimistas del crecimiento económico para 1987-1990 descansan en supuestos que difícilmente se darán todos conjuntamente (rápido crecimiento en los países centrales, reducción del proteccionismo, mejorías de la relación de intercambio, bajas tasas de interés, mayor disponibilidad de crédito, etc.). Aun postulando estos supuestos optimistas, si se mantuvieran las condiciones básicas vigentes, se estima que el producto interno bruto per cápita de la región crecería en sólo 3.5% anual de aquí a 1990.^{44/} Puesto que el crecimiento económico ya no parece mostrar el mismo efecto positivo en la creación de nuevos puestos de trabajo que en décadas pasadas, se estima que el empleo productivo aumentará en menos de medio por ciento anual, mientras que la fuerza de trabajo en la región aumentaría, en promedio, en 2.8% anual. Estos hechos llevan a una conclusión clara y tajante: "el crecimiento por sí solo no será suficiente para afrontar el problema del empleo"^{45/} sin cambios profundos en las políticas gubernamentales pertinentes.

En esas circunstancias, a la desocupación y subocupación existentes en 1980, se habrán sumado en 1990 alrededor de 32 millones de personas más. Con los patrones de producción y distribución actuales, se prevé que aumentarán tanto la proporción de personas subocupadas y las que viven en situación de pobreza, así como la gravedad de sus carencias relativas y absolutas.

En consecuencia, sólo será posible que mejoren los ritmos de producción y creación de empleo productivo, y que vuelvan a reducirse los altos niveles de subempleo y pobreza acumulados, agravados en los últimos años, si se logran modificar las condiciones fundamentales imperantes en la actualidad.

2. Los dilemas de la movilidad social

Las proyecciones de la crisis y de sus secuelas sociales apoyan la hipótesis de la existencia de una crisis de los sistemas sociales en la región, en el sentido de que es imposible restablecer una lógica social del desarrollo idéntica a la que prevaleció desde la posguerra hasta fines de los años setenta. En definitiva, el desafío que se presenta a la región es inmenso: con

menos recursos que en el pasado debe enfrentar problemas que aparte haber cambiado en magnitud han experimentado una variación cualitativa. Los procesos actuales, económicos, sociales, demográficos y culturales, constituyen en su interacción una nueva dinámica de cambio estructural, que genera a su vez nuevas tensiones y contradicciones.

Tal como fue señalado, a través de varias décadas se fue creando la expectativa implícita, no analizada ni cuestionada por grandes sectores de la población, de la posibilidad de la movilidad ocupacional para las sucesivas generaciones. Es probable que esa expectativa, independientemente de fluctuaciones coyunturales, siga orientando las esperanzas de las familias durante muchos años más. Si ello es así, las actuales condiciones estarían agravando un doble "déficit de movilidad"; uno objetivo, que se expresa en una movilidad social descendente que ya se ha producido y que es medible en términos del crecimiento estructural de empleos de menor calidad, aumento de la pobreza y concentración del ingreso; otro subjetivo, en términos de las expectativas frustradas de una movilidad futura similar en sus ritmos a aquella experimentada durante dos o más generaciones hasta el pasado muy reciente. El menor dinamismo en la creación de nuevos empleos productivos, más allá del bien documentado impacto que se traduce en mayores tasas de desempleo y subempleo, está teniendo consecuencias negativas para la movilidad ascendente en el sentido de que los nuevos puestos de trabajo incluyen en proporciones mucho mayores que en el pasado, empleos de menor ingreso y prestigio social.

En especial, la pronunciada reversión en la larga tendencia a la baja en el crecimiento de la población económicamente activa agrícola en los años anteriores a la crisis, hasta alcanzar tasas anuales iguales o superiores a las de la población ocupada no agrícola en el período 1983-1985, junto con la débil evolución de la producción por persona en el sector en estos años, tiene profundas repercusiones para la movilidad estructural. Aunque no es posible extraer conclusiones definitivas de datos provisionales que abarcan un período tan corto, de mantenerse esta tendencia significaría la ruptura del canal de movilidad ascendente de mayor importancia durante el período anterior a la crisis: el pasaje de ocupaciones agrícolas a ocupaciones de tipo urbano, con ingresos medios y prestigio relativamente más altos.

Este crecimiento proporcionalmente más rápido de los puestos de trabajo de baja calidad en los últimos años ha significado una brusca reversión de la transformación histórica de la estructura productiva en la cual aumentaba progresivamente la proporción de ocupaciones de nivel medio y alto. Actualmente, por el contrario, se observa una movilidad social descendente para las generaciones jóvenes que actualmente entran en la fuerza de trabajo, de casi 20% en sólo cinco años en algunos casos,^{46/} en relación con las generaciones de sus padres y hermanos mayores; algo desconocido antes de la crisis.

A la vez, la notoria caída en los salarios medios y mínimos en diversos sectores de actividad significa un retroceso similar en el otro mecanismo de legitimación social del estilo anterior a la crisis, la extensión del consumo a proporciones crecientes de las capas sociales populares. Es difícil que este proceso se restablezca conservando el ritmo anterior a la crisis, sin que cambien notablemente los ritmos de crecimiento económico, las reglas del juego

de la distribución de los futuros beneficios del desarrollo y de la asignación de inversiones.

La crisis del sistema social, consistente en esta doble ruptura de la lógica social que contribuía a la viabilidad del estilo vigente antes de la crisis, plantea un conjunto de problemas sociopolíticos nuevos en la región, se que suman a los problemas económicos. Como se mostrará más adelante, una evolución socioeconómica más favorable dependerá, por un lado, de que los países logren una mayor presencia internacional en las esferas en que se adoptan las decisiones referentes a la deuda y al comercio (lo que supone gobiernos con fuerte apoyo popular y concertación de esfuerzos a nivel regional) y nuevos "motores" económicos de industrialización y exportación. Por otro, estará supeditada a la aparición de formas más eficaces de aumentar el empleo y la productividad del trabajo de los sectores rezagados y de nuevas reglas del juego en cuanto a la distribución. Además, también se requerirá la creación de nuevas formas de satisfacción material y no material (como la participación, la equidad, el nacionalismo, etc.) que sustituyan en parte a la movilidad social y la expansión del consumo como sustentos de la legitimidad de los modelos de desarrollo. De lo contrario, es previsible que aumenten la inestabilidad política y la desorganización social: la anomia, la criminalidad, y los comportamientos evasivos de la realidad, particularmente entre los jóvenes adultos en los países en que el rápido crecimiento de estas cohortes choca contra graves barreras al acceso a la educación media y alta, al empleo productivo y a la movilidad ocupacional ascendente.^{47/}

II. LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS FRENTE A LA CRISIS

A. LA ESTRATEGIA ECONOMICA: ALGUNAS DIMENSIONES 48/

1. El ajuste recesivo

La respuesta inicial de la mayoría de los países de la región frente a la crisis consistió en llevar adelante procesos de ajuste que tenían la finalidad principal de reducir el déficit en la cuenta corriente del balance de pagos, que como se ha señalado, representó el 35% de las exportaciones de los mismos en 1981-1982. Las políticas aplicadas permitieron disminuir de manera drástica dicho déficit, pero a costa de una pronunciada merma en la inversión, el crecimiento económico y el empleo.

Tales políticas, denominadas de "ajuste recesivo", suponían que la causa principal de los desequilibrios macroeconómicos radicaba en el exceso de demanda, que provocaría tanto el desajuste en el balance de pagos como el aumento de la inflación y una distorsión de los precios relativos en favor de los bienes no transables. En consecuencia, el núcleo de las políticas estuvo orientado a atacar tal exceso de demanda mediante la reducción del déficit fiscal, la aplicación de una política monetaria restrictiva y el control de los salarios; a tales medidas se agregaba la devaluación, orientada en especial a reestructurar los precios internos en favor de los bienes transables.

El enorme costo económico, social y político de tales políticas, destacado en las páginas precedentes, no podía ser soportado por mucho tiempo, y, en efecto, aquellas políticas, siempre fueron concebidas como transitorias; una suerte de amarga medicina que debía ser tomada a fin de ordenar la economía para aprovechar mejor la recuperación de la economía mundial que presumiblemente se produciría a corto plazo. Como tal recuperación no se produjo en la medida deseada --tanto por lo modesto del crecimiento de los países desarrollados como por la menor capacidad de arrastre del mismo-- comenzaron a ponerse en tela de juicio las supuestas bondades del ajuste recesivo. La recesión provocada por la reducción de la demanda interna era mucho más profunda y prolongada de lo esperado; los efectos del ajuste se magnificaban por el alza de las tasas de interés y la falta de financiamiento interno,^{49/} y se agravaban por la persistencia de las malas condiciones del comercio internacional; la devaluación solía impulsar la inflación al aumentar los precios relativos de los bienes transables; y, finalmente, la rapidez con que se pretendía efectuar el ajuste no permitía que la estructura productiva

se adecuara al mismo. El ajuste resultaba así demasiado recesivo, exagerado, ineficiente y prolongado.

2. El ajuste expansivo

Las críticas a que fue sometido ese enfoque y las consecuencias negativas que provocó su aplicación debilitaron de manera rápida el prestigio teórico y práctico del mismo e impulsaron la búsqueda de nuevas opciones de política capaces de combinar el logro de los equilibrios macroeconómicos con el crecimiento.^{50/} Entre tales opciones destaca la denominada "ajuste expansivo", "ajuste con crecimiento" o "ajuste estructural", que tiene el objetivo principal de estimular la producción de bienes transables, en especial exportables, con el fin de superar de manera permanente el pertinaz estrangulamiento externo. Tal enfoque se basa en el criterio de que las políticas de ajuste, que deben ser claramente diferenciadas de las de estabilización, no tienen por qué ser recesivas. En efecto, su éxito no depende de la reducción de la demanda sino de reorientarla hacia los bienes no transables, y dirigir la inversión hacia la producción de bienes transables. En un primer momento se debería utilizar la capacidad ociosa de capital y fuerza de trabajo en la producción exportable; el uso de tal capacidad impulsaría la actividad económica y daría tiempo para que las actividades productivas se fueran reorientando en el sentido deseado. Para ello sería necesario utilizar medidas específicas y selectivas que estimularan (mediante la política cambiaria, los subsidios, los incentivos, las sobretasas arancelarias, etc.) aquellas actividades capaces de responder de manera más amplia, eficaz, rápida y prolongada a los objetivos centrales del ajuste expansivo.

La aceptación de que goza este enfoque de política se basa en que sus recomendaciones se orientan a enfrentar de manera estructural el problema del desequilibrio externo, cuyas consecuencias negativas sobre los países de la región han sido exacerbadas por la crisis actual. Es indudable que procura dar solución a un problema muy importante. Sin embargo, no es el único problema que merece atención. Por ello, si se lo aplicara de manera estricta podría ensombrecer otras dimensiones de la estrategia de desarrollo que no debieran ser olvidadas. La preocupación por solucionar el desequilibrio externo debería ser parte de toda estrategia de desarrollo; sin embargo, en cada situación nacional los objetivos, problemas y recursos económicos, sociales y políticos, unidos a las perspectivas de la economía mundial, indicarán si ella debe ocupar la posición dominante o si, por el contrario, debe subordinarse y ajustarse a otras dimensiones de la estrategia global.

3. La modernización tecnológica

En este sentido, ha cobrado gran importancia en los últimos años la preocupación por las consecuencias sobre la región de los cambios que se están produciendo en el escenario internacional, que tienden a globalizar el sistema económico, centralizar el poder, revolucionar la tecnología, establecer nuevas relaciones entre los sectores financiero y productivo.^{51/}

Entre ellos conviene resaltar los cambios tecnológicos que han estimulado tanto el crecimiento de la oferta mundial de alimentos como la reducción creciente de las materias primas como componentes del costo total de los productos industriales. Ello ha producido un deterioro de los precios y de la demanda de los productos básicos, y por ende de su relación de intercambio, que margina de manera creciente a tales actividades, tanto a nivel nacional (en los países desarrollados) como mundial. Este proceso confirma la vieja y controvertida tesis de la disparidad de elasticidades de la demanda de importaciones de los bienes primarios e industriales como fundamento básico del desequilibrio externo, y pone de relieve la necesidad de escapar del callejón sin salida a que llevan las estrategias centradas en la exportación de productos básicos.

A estos cambios deben agregarse los que reducen los costos del factor trabajo. En efecto, la automatización del proceso productivo está ampliando el desnivel entre el crecimiento de la producción y el del empleo obrero, otorgando gran importancia al conocimiento, la información, y el capital, reduciendo la del trabajo. La mano de obra barata irá perdiendo crecientemente importancia como elemento que mejore la competitividad de los países de la región en los mercados mundiales.

Estos procesos, entre otros, ponen de relieve que los países de la región debieran realizar un enorme esfuerzo de modernización tecnológica a fin de aumentar su competitividad internacional y cambiar su modo de inserción en la economía mundial. En realidad, cualquier solución a largo plazo del desequilibrio externo en particular, y del desarrollo en general, debe basarse en tal modernización.

La modernización tecnológica se fundamenta, a su vez, en un conjunto de condiciones de diversa índole. Entre las socioculturales destaca la capacidad creadora, orientada en especial a descubrir y expandir aquellas áreas de la actividad económica que mejor satisfagan las necesidades del desarrollo.^{52/} La modernización genuina es aquella que valoriza los acervos locales, desencadenando procesos de innovación internos funcionales para las carencias y potencialidades de cada país; por el contrario, la modernización espúrea sólo se expresa a través de la imitación superficial de patrones de conducta importados que no aumentan la capacidad nacional de creación. La vigorización de la capacidad creadora así enfocada sólo puede lograrse si se llevan a cabo procesos sistemáticos de capacitación de la población a través de las instituciones educativas y de los medios de información, y se realizan esfuerzos permanentes para establecer los vínculos más fructíferos entre las demandas y oportunidades internas y externas, y las capacidades nacionales existentes y potenciales.

El desarrollo de la capacidad tecnológica interna, así entendida, ha constituido siempre el núcleo de un proceso genuino de desarrollo y, por ese motivo, debería constituir una preocupación principal de toda estrategia a largo plazo. Ella es el fundamento de las acciones orientadas a superar el desequilibrio externo; así concebidas, ambas dimensiones de la estrategia son compatibles entre sí. En efecto, dadas las tendencias ya señaladas en el escenario internacional, toda inserción apropiada en los mercados internacionales debería basarse en un proceso de modernización

técnico-productivo que les permita a los países del área dejar atrás el papel de exportadores de materias primas que todavía ocupan.

Del mismo modo, estos objetivos redefinen otros aspectos importantes de la estrategia, algunos de los cuales han sido objeto de persistentes controversias como los referidos a las supuestas opciones Estado-mercado, sustitución de importaciones-promoción de las exportaciones, y otros, a los que se hará alguna referencia más adelante.

4. Articulación productiva y equidad distributiva

Sin embargo, la combinación de los enfoques basados en la modernización tecnológica y en el ajuste con crecimiento puede todavía dejar fuera algunas dimensiones relativas a la distribución de dicha modernización y de sus frutos.^{53/}

Tal como se ha señalado anteriormente, todos los tipos de desarrollo que han existido en los países de la región (hacia afuera, hacia adentro, y sus variedades) han seguido una pauta distributiva que, en general, ha sido concentradora, pese a los mecanismos espontáneos y los esfuerzos deliberados en contrario. Históricamente, podría argumentarse que cualquier modalidad de desarrollo parecería requerir la concentración de esfuerzos en determinadas actividades o sectores; de todos modos, la medida del éxito de las mismas estará dado por la capacidad de las actividades que ocupan la delantera para arrastrar a las rezagadas en un momento dado. El éxito se evaluaría así por el avance en el proceso de homogeneización técnico-productiva y la equidad distributiva a que las mismas dieron lugar. En efecto, la concentración de esfuerzos en ciertas actividades ha sido en general una consecuencia directa de decisiones de política que concentran recursos y aumentan los precios relativos de los bienes y factores de las actividades favorecidas; en este aspecto, las estrategias de modernización tecnológica y de ajuste expansivo no constituyen una excepción. Su justificación radica en que sean capaces de arrastrar al resto; de lo contrario perdería legitimidad la concentración que los favorece, basada en el esfuerzo de toda la comunidad. Asimismo, una concentración que no tenga los efectos esperados se convierte no sólo en un problema ético sino también en un obstáculo para el desarrollo, porque no impulsa la expansión del mercado interno y genera tensiones sociales e inestabilidad política.

Si las diversas modalidades de desarrollo que han existido en la región no han sido capaces, en general, de tener éxito pleno en la tarea de absorber de manera productiva a la fuerza de trabajo y distribuir el ingreso de manera equitativa; si la crisis ha agravado mucho estos problemas; y si las tendencias tecnológicas en los países desarrollados indican que la fuerza de trabajo es cada vez menos importante en la organización productiva ¿puede esperarse que la combinación de modernización tecnológica y ajuste expansivo dé lugar a estructuras más homogéneas y equitativas?

Lo más probable es que ello no sea así y que resulte necesario inducir su creación de manera deliberada mediante políticas orientadas esencialmente a articular la estructura productiva y mejorar la equidad distributiva.

Respecto de la articulación productiva, baste señalar la enorme importancia que tendría la articulación entre la agricultura, la industria y los servicios, con el fin de reducir la distancia entre campo y ciudad, y la de las grandes empresas con las medianas y pequeñas.

En cuanto a las políticas de orientación equitativa destinadas a mejorar la situación de los estratos rezagados suele hacerse hincapié en la modificación de los precios relativos en favor del sector campesino, la elevación de los salarios reales, la transferencia de recursos mediante la política fiscal, etc. Estas medidas redistributivas son importantes, sobre todo para mejorar a corto plazo las condiciones de vida de aquellos sectores que más han sufrido con la crisis; empero deben ser evaluadas con cautela pues sus efectos son poco permanentes y a menudo superficiales, y no alteran las causas profundas de la concentración. Por ello, deben ser consideradas, más bien, como un elemento complementario de un conjunto de políticas dirigidas a difundir la modernización tecnológica.

Para lograr esa difusión es necesario reorientar la política económica y los recursos públicos hacia la generación de empleo productivo y la elevación de la productividad y el ingreso del sector agrícola tradicional y del sector informal urbano. Dicha orientación debe vincularse, en el caso de la agricultura, a decisiones relativas, entre otros aspectos, al uso de tecnologías apropiadas, la tenencia de la tierra y el apoyo técnico, crediticio y de comercialización; en el caso de la industria, con la ya señalada articulación entre empresas de diversos tamaños; y en cuanto a los servicios, con la elevación de su nivel productivo dentro del sector o el traslado a otros de más alta productividad. La inversión pública deberá desempeñar un papel decisivo en estos procesos --ya que es presumible que la privada se orientará espontáneamente hacia los estratos modernos de mayor rentabilidad-- acompañada por el gasto social del Estado, que debiera prestar una atención especial a la capacitación técnica de los estratos rezagados (a la política social se alude más adelante).

En suma, si es presumible que los sectores más dinámicos no tendrán la suficiente capacidad de arrastre, debieran aplicarse medidas de políticas dirigidas de modo directo a mejorar las condiciones de vida de los postergados y, sobre todo, sus niveles de empleo y productividad.

Respecto de la relación de estas políticas con las de modernización tecnológica y ajuste expansivo cabe reiterar lo ya dicho: no son necesariamente incoherentes y, al contrario, pueden resultar funcionales entre sí. Sin embargo, el mayor o menor énfasis que se coloque en cada una de las dimensiones le dará un sesgo particular a la estrategia. Dicho sesgo estará influido, entre otros factores, por los valores que guíen a la estrategia y por las circunstancias nacionales.

En aquellos casos en que el sector moderno no sea importante dentro de la estructura productiva, y por lo tanto tenga muy escasa capacidad de arrastre, parecería apropiado concentrar los esfuerzos de manera directa en los estratos rezagados. En el otro extremo, cuando el sector moderno es significativo y los estratos rezagados no son proporcionalmente importantes, podría pensarse en aplicar una estrategia centrada en la modernización tecnológica y el ajuste expansivo, pues es probable que sus mecanismos espontáneos de arrastre basten

para lograr el objetivo perseguido. Pero existen muchas situaciones nacionales en la región respecto de las cuales no hay una caracterización precisa, o se dan (como en el Brasil) a la vez, un importante sector productivo moderno y una masa considerable cuya productividad y condiciones de vida es necesario elevar. Por ello, el componente valorativo siempre será muy importante en la orientación estratégica.

5. La acumulación de capital

De todos modos, cualquiera sea esta orientación, deberá basarse en un considerable esfuerzo de acumulación de capital, que tendrá que ser sobre todo interno pues, como se ha dicho, se han debilitado las fuentes externas de financiamiento. Dicho esfuerzo de acumulación requiere que se realicen importantes transformaciones en las pautas de ahorro y consumo, en la organización de los sistemas financieros nacionales y en la distribución social de los costos y los frutos del desarrollo. En efecto, la experiencia histórica ha puesto de manifiesto la creciente ineficiencia de los mecanismos convencionales de acumulación en la región, basados en la redistribución regresiva del ingreso. Sea que los estratos desfavorecidos por tal distribución desbaraten sus propósitos; que los estratos favorecidos no destinen sus ingresos a la acumulación reproductiva sino al consumo, a la especulación o a la inversión externa; que la crisis y los conflictos políticos desalienten a los potenciales inversores, resulta indudable que la tasa de inversión no muestra signos de recuperación. Deben buscarse nuevos caminos, pues sin esa recuperación toda estrategia será mera expresión de deseos.^{54/}

Se trata de un tema muy complejo que no admite soluciones simplistas. Sin embargo, debe subrayarse que la estrategia de desarrollo, incluido el desafío de la acumulación, supone esfuerzos y transformaciones de tal magnitud que sólo podrá lograrse si los gobiernos cuentan con el sostén mayoritario de la población; y tal apoyo sólo se alcanzará si la estrategia es socialmente equitativa en lo que se refiere a la distribución de los costos y los frutos. Ya se ha hecho referencia al contenido equitativo que debiera tener la orientación de la misma; lo mismo cabe para la acumulación de capital, que constituye su fundamento material. Si todos participan en ella, es dable suponer que se sentirán parte integrante del proceso que ella hace posible, brindando, entonces, la cohesión social que la misma necesita. Así, mediante una orientación equitativa en la acumulación de capital y en la distribución de sus frutos, la estrategia económica contribuiría de manera decisiva a sentar las bases de la cohesión social que ella misma requiere para ser llevada adelante. Resulta evidente que las estrategias inequitativas desbaratan la cohesión social, sembrando la simiente de su propia destrucción. Como se señalará más adelante al tratar algunos temas sociopolíticos, la crisis y la inequidad de las políticas que se aplicaron, sobre todo en sus inicios, para afrontarla, han agudizado los conflictos sociales, el resentimiento y la desconfianza mutua entre los grupos sociales. En tal circunstancia, es fundamental recomponer la solidaridad social, la que no puede ser concebida como el subproducto de una estrategia exitosa de crecimiento económico, sino como el punto de partida de su realización.

6. El frente externo

Esta presentación sumaria de algunas de las dimensiones económicas importantes en toda estrategia no podría terminarse sin hacer referencia al hecho fundamental de que el éxito de las mismas depende en gran medida de que se produzcan cambios favorables en el escenario internacional. Como lo señalaron los países de la región en la reciente Declaración de los países de América Latina y el Caribe en México 55/ ello supone aplicar, de común acuerdo con los países desarrollados, un conjunto de medidas orientadas a reducir la vulnerabilidad externa de las economías de la región. Entre ellas destacan la solución al problema de la deuda externa a través de un diálogo político entre acreedores y deudores, basado en el principio de la corresponsabilidad y del derecho al desarrollo; una reforma del sistema monetario y financiero internacional dirigida a superar los desajustes que presenta, y favorecer el flujo financiero externo hacia los países de la región; y una reforma del sistema de comercio internacional que revierta las políticas proteccionistas de los países industrializados. La mencionada Declaración pone de manifiesto que los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe ya han realizado un enorme esfuerzo y que para poder continuarlo, respondiendo a los variados desafíos y demandas internas que afrontan, necesitan la cooperación comercial y financiera internacional. También necesitan aumentar la cooperación entre ellos mismos, revitalizando los esfuerzos de integración sobre nuevas bases y juntando fuerzas para expandir su poder de negociación en las relaciones económicas internacionales.

Esta enumeración sumaria y elemental de algunas de las principales dimensiones que deben considerarse en toda estrategia económica sólo tiene la intención de servir de puerta de entrada a la presentación de la política social. Ellas constituyen un referente inevitable de toda política social. Empero, ello tampoco significa aceptar la subordinación de la política social a la económica, tendencia persistente en las políticas públicas que se acentúa en los períodos de crisis. En este sentido, la orientación ideal de un enfoque integrado debiera ser aquella que considerase ambos aspectos como partes constitutivas de un conjunto de actividades cuyo corte está dado por los objetivos principales del desarrollo, tales como el crecimiento económico, la autonomía, la integración social, la equidad distributiva y la participación democrática.

B. FUNDAMENTOS DE UNA ESTRATEGIA INTEGRADA PARA SUPERAR LOS DEFICIT SOCIALES

Aunque en este capítulo se desarrollan en mayor grado el análisis de las acciones orientadas hacia los grupos que subsisten bajo diversas condiciones de exclusión social, es preciso señalar que, del mismo modo que las acciones económicas tienen varias dimensiones básicas, como la modernización tecnológico-productiva, la articulación de la estructura productiva y la equidad distributiva, las políticas sociales deben formularse sobre dos ejes principales. El primero propone la modernización e integración de todos los grupos sociales en los procesos de transformación y avance tecnológico hacia la homogeneización relativa de los niveles de productividad e ingreso. El segundo eje hace hincapié en un conjunto de medidas para erradicar las formas

más extremas de miseria y marginalidad social. Esta faceta de la estrategia está destinada tanto a romper los circuitos de reproducción de la pobreza en las nuevas generaciones, como a lograr avances significativos hacia la creación de la igualdad de oportunidades para los grupos postergados y la adopción de medidas que ataquen de manera directa las causas de las situaciones de exclusión y segmentación social.

La estrategia parte del reconocimiento de la gran diversidad de situaciones existentes entre los países de la región. Así como las situaciones económicas, sociales y culturales son múltiples, las estrategias nacionales han de ceñirse a las especificidades de cada país y a sus circunstancias cambiantes. Por otro lado, existe ya suficiente consenso sobre los elementos básicos y globales que deben caracterizar el estilo de desarrollo propio de la región en el futuro. Dentro de este marco, la estrategia regional y social propuesta en este documento debe considerarse como un conjunto de orientaciones hacia el logro de ciertas metas sociales ineludibles y las acciones presentadas deben servir de antecedentes en la formulación de las estrategias y planes nacionales.

La estrategia social que se presenta se fundamenta en un enfoque orientado hacia el logro de tres objetivos centrales mediante acciones integradas y seleccionadas: a) la superación de la pobreza, que ha adquirido una dimensión nueva y más aguda a partir de la crisis; b) el mejoramiento de las condiciones productivas y sociales de los grupos postergados, dentro del marco de la reducción de la segmentación social y el logro de la equidad en la distribución de los beneficios del desarrollo futuro y c) la incorporación dentro de los procesos sociopolíticos, en calidad de ciudadanos plenamente participativos, de los grupos poblacionales mayoritarios representados por las diversas categorías de estratos rezagados, marginales y excluidos que existen actualmente en América Latina y el Caribe.

Este enfoque requiere la integración recíproca de las políticas económicas y sociales; sus fundamentos emanan directamente de la estrategia global de desarrollo planteada por la CEPAL, algunas de cuyas dimensiones se esbozaron en las páginas anteriores. Por otro lado, en ciertos países de la región existen algunos referentes que ayudan a la definición integral de las políticas sociales.^{56/}

Cabe destacar que en ambas dimensiones sociales de la estrategia juegan un papel fundamental las políticas de educación. El vínculo estrecho entre educación y desarrollo proviene de un complejo proceso social en cuya manifestación histórica se pueden subrayar a lo menos tres elementos básicos: a) la relación con los valores, actitudes y patrones culturales de la sociedad; b) la relación con el proceso de fortalecimiento de la sociedad civil y específicamente con su potencial de otorgar la calidad de ciudadanía plena a la gran masa de marginados y excluidos y c) la relación con los requerimientos de un mercado de trabajo dinámico, moderno y complejo.^{57/}

Como ya se ha señalado, la formación de una actitud social generalizada de valoración de la actividad creativa, la integración cultural y el aprendizaje tecnológico es un rasgo básico del proceso de modernización e integración de todos los estratos sociales. La educación desempeña una función determinante en la articulación entre la sociedad civil y el Estado, la

capacitación de los estratos rezagados para participar en la formulación de las medidas que afectan sus condiciones de vida, el logro de normas mínimas de solidaridad y de modalidades de concertación social que privilegien el interés nacional por sobre el interés particular, con el propósito de elevar el nivel de vida de toda la población y evitar la fragmentación social. Por último, la articulación entre educación y trabajo reviste un grado de complejidad que no permite mayor desarrollo en estas páginas. Sin embargo, resulta evidente que, expresada en su forma más simplificada, se trata de formar recursos humanos con una base educativa suficiente como para adaptarse a los cambios productivos deseados y previsibles y de incorporar a las nuevas generaciones al acervo cultural nacional en sus diversas manifestaciones: los grandes códigos de comunicación y de conocimiento, el patrimonio histórico y las formas de organización social y los conocimientos asociados con las especificidades locales.^{58/}

En síntesis, con un margen de maniobra reducido en lo que se refiere a los recursos financieros, se hacen cada vez más decisivos los conceptos de creatividad, autonomía, participación y concertación en los ámbitos económico, social, político y cultural de los países de la región, como requisitos para hacer viable la estrategia global y las políticas sociales específicas propuestas en el presente documento.

1. Algunos requisitos principales de las políticas sociales

a) Los grupos excluidos: prioritarios como actores sociales y como objetos de políticas

De las dimensiones estratégicas presentadas en la sección anterior surge la necesidad de establecer políticas específicas para ciertos grupos prioritarios cuya situación es especialmente vulnerable. Para evitar el equívoco de considerar estos grupos como objetos pasivos de las acciones de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales y para destacar la importancia que, por el contrario, se asigna al objetivo de lograr la participación de los mismos grupos en la elaboración, ejecución y evaluación de esas acciones, se considera esencial su designación como "actores sociales y como objetos de políticas".^{59/}

Tomando en cuenta la segmentación social existente, se identifican como prioritarios para la acción los grupos sociales que se señalan en los párrafos siguientes.^{60/}

La población indígena. En los países en que ésta existe --o la población culturalmente separada por barreras lingüístico-culturales (por ejemplo en los países del Caribe). Estos grupos registran en promedio los indicadores más desfavorables, desde mortalidad infantil a ingresos monetarios, y los más difíciles procesos de incorporación de las nuevas generaciones, dado lo limitado e inadecuado de los servicios sociales que se les brindan.

La población rural. Sus mayores volúmenes corresponden a las regiones y los países de menor desarrollo. A pesar del acentuado proceso de urbanización, se estima que hacia 1985 el 40% de la población menor de 5 años residía en la

zona rural. En este sector de la población se registran carencias agudas en cuanto a alimentación, salud y educación y hasta la fecha ha sido objeto de discriminación en la ejecución de las políticas sociales.

La población urbana pobre de áreas no metropolitanas. Su promedio de ingreso familiar, salvo excepciones, es inferior al de las familias de posiciones similares residentes en capitales y ciudades que son polos de desarrollo. También la cantidad y la calidad de la infraestructura de servicios sociales en tales áreas es inferior a las de las metropolitanas, aunque en las ciudades menores la calidad de los servicios pueda mejorar por una participación comunitaria y una mayor dedicación de los recursos humanos. La aplicación de políticas activas de generación de empleo y mejoramiento de la calidad de los servicios sociales es condición indispensable para incorporar esa población al proceso de movilidad social.

La población urbana pobre de áreas metropolitanas afectada por antigua y prolongada marginalidad. En todas las grandes ciudades, inclusive de los países que registraron importantes tasas de crecimiento del empleo en las décadas pasadas, ciertos sectores sociales no pudieron incorporarse al proceso de movilidad social. Ya sea por limitada comunicación lingüística, por analfabetismo y marginalidad cultural o por falta de capacitación laboral mínima, se han generado sectores de adultos inhabilitados para incorporarse al trabajo regular, los que, por intermedio de sus familias, producen en las generaciones siguientes una marginalidad permanente. La incorporación a la sociedad de las nuevas generaciones de estos grupos exige la adopción de conjuntos de políticas específicas de atención a las etapas de reproducción y de formación cultural de los niños y jóvenes, además de atención a los hogares.

Las familias de jefatura femenina. En cada una de las categorías precedentes, las familias cuya jefatura está a cargo de mujeres son las más pobres y las más propensas a reproducir de una generación en otra la pobreza y la exclusión. Esta categoría de familias está en rápido crecimiento tanto en las sociedades rurales como en las urbanas y a pesar de que se ha comprobado que están en condiciones de alto riesgo, las políticas públicas para su protección son inexistentes o de ínfimo alcance.

b) Diseño de la estrategia

Mecanismos para la articulación de las políticas sociales

Se pueden diseñar muchas alternativas o combinaciones de políticas para abarcar todos los aspectos que parecen pertinentes, de modo que es básico determinar los énfasis y prioridades que se consideren deseables y viables. Dos aspectos son particularmente importantes en el diseño de las políticas sociales. Uno es la dimensión temporal y el otro concierne la coordinación de las políticas entre las instituciones del Estado y las entidades de la sociedad civil. Los mecanismos para la definición en el tiempo necesariamente distinguirán entre el corto plazo por un lado y el mediano y largo plazo por otro.

El corto plazo se define principalmente por situaciones de coyuntura y en relación a la etapa en que se encuentra determinado país con respecto a su ajuste frente a la crisis. Predominarán en el corto plazo las políticas de emergencia, especialmente la alimentaria, el inicio de una atención más integral a las categorías poblacionales o grupos sociales más vulnerables y los programas de empleo de emergencia. Como se verá más adelante, en lo posible las políticas del corto plazo deben tener un diseño coordinado con las medidas de mediano y largo plazo. De este modo, las políticas de emergencia dejarán de ser totalmente asistencialistas para convertirse en aspectos de políticas integradas a largo plazo.

Desde la perspectiva de los mecanismos estatales en el área social, una de las carencias más comunes en los países de la región es la falta de integración en la formulación y ejecución de las políticas sociales. En casi todos los países será necesario adoptar medidas para superar las deficiencias que se expresan, por ejemplo, en fragmentación sectorial, relaciones clientelísticas y tendencia a la acumulación de prioridades horizontales desarticuladas, pues ellas producen rigideces que imposibilitan la operación unitaria del campo social. Lo que falta es un mecanismo que establezca una autoridad eficaz para establecer prioridades verticales o selectividad real en la formulación de las políticas sociales coordinadas entre sí y vinculadas con las políticas macroeconómicas; este proceso habrá de repetirse en la ejecución de las políticas. Independientemente de la forma institucional que se considere más adecuada en cada país, existe la necesidad de lograr una autoridad integrada en el área social de modo tal que permita la jerarquización de objetivos para los organismos de ejecución de las políticas. Finalmente, estas medidas de integración institucional deberán complementarse con acciones que posibiliten, dentro de plazos razonables, la participación real de los grupos sociales postergados en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas sociales en un proceso de democratización de la organización de las agencias sociales, tanto en los niveles de planificación nacional como de ejecución local.

Formas de ejecución según los diversos contextos nacionales

El diseño específico de la estrategia y las modalidades de su ejecución variarán según las diferencias de las situaciones nacionales y, en especial, el desarrollo de las fuerzas productivas ya alcanzado así como la magnitud y las características de los grupos postergados. Los países tienen no sólo estructuras económico-sociales diferentes y distintos grados de desarrollo técnico-productivo, sino también modalidades de políticas e infraestructura social de naturaleza diversa.

En aquellos países en los cuales el nivel de desarrollo técnico-productivo es relativamente alto, donde los servicios y las prestaciones sociales son generalizados y los grupos marginales no son de orden cuantitativamente grande en relación con la población, es previsible que se haga hincapié en la modernización técnico-productiva, el perfeccionamiento de las instituciones sociales y una mayor incorporación de los diversos estratos a dicho proceso.^{61/} En estas situaciones, cabría fortalecer las instituciones sociales, lograr mayor coordinación y eficiencia y completar la gama de servicios que ya poseen.

Para varios países, incluidos los más grandes en cuanto a infraestructura productiva y población, donde se registran fuertes dicotomías entre los polos de desarrollo y las restantes regiones, entre las zonas urbanas y rurales y entre los sectores incluidos y postergados en el proceso de modernización, el alto nivel de desarrollo relativo de las fuerzas productivas se combina con una magnitud considerable de grupos pobres. En estos casos, se tratará de acompañar las políticas de modernización e incorporación a la estructura productiva con políticas sociales muy significativas que actúen simultáneamente en muchos aspectos diferentes.62/

Finalmente, en aquellas situaciones nacionales de menor desarrollo y en países pequeños con predominancia agraria, con escasa infraestructura de servicios sociales, donde los niveles de pobreza extrema y exclusión social son de una magnitud especialmente masiva, el énfasis debería estar en un crecimiento sustancial de los servicios sociales integrados, conjuntamente con amplias medidas de apoyo a la creación de la infraestructura comunitaria local en servicios básicos. A la vez, tendrán que combinarse acciones dirigidas a mejorar las condiciones de vida de los sectores postergados con toda la gama de medidas destinadas a mejorar la productividad e ingreso de estos sectores.63/

c) Políticas para eliminar los déficit sociales

Políticas hacia la familia: nutrición, salud y educación: tres pilares para evitar la reproducción de la pobreza en las nuevas generaciones

La familia merece una consideración especial como centro de atención de las políticas sociales y como instrumento estratégico para aplicar más eficientemente muchas de las medidas contempladas en los programas integrados. Fue habitual, en el pasado, concentrarse casi exclusivamente en las personas como punto focal del análisis de la pobreza. Ello contribuyó, en parte, a la fragmentación y la ineficacia de muchas políticas sociales. Sin embargo, la familia, en sus diferentes características estructurales, constituye indudablemente la unidad de análisis más importante, en cuanto que las condiciones de vida de las personas dependen más del nivel de ingreso --monetario y no monetario-- de las familias a las cuales pertenecen esas personas que de sus niveles de ingreso respectivos. Como elemento estratégico, la familia es una unidad clave en la elaboración de políticas cuando se la considera desde una perspectiva doble: lograr mejoramientos sustanciales en los grupos beneficiarios de la población, como manera de conseguir su participación activa en la ejecución de las políticas destinadas a evitar la reproducción de la pobreza en las nuevas generaciones.64/

Dentro del mismo orden de ideas, la nutrición, la salud y la educación constituyen tres pilares fundamentales del conjunto de necesidades básicas para evitar la reproducción de la pobreza en las nuevas generaciones. La condición de pobre y excluido comienza a definirse en la gestación materna, en la atención del parto, en la alimentación, salud y estimulación precoz en la etapa preescolar y en el conjunto que forman la educación, la salud y la alimentación en la etapa de educación básica. El círculo vicioso de la "cultura intergeneracional de la pobreza" ilustra la intrincada relación de la

reproducción biológica con la social y con la cultural en el largo ciclo de desarrollo del ser humano. Cabe señalar, además, que en la medida en que las sociedades se tornan más complejas por los procesos de modernización técnico-productiva, urbanización y transformación social, la formación del individuo (incluidos los aprendizajes efectuados por vías no convencionales) tiene que ser más prolongada e integral, por ser un factor determinante en la definición de sus posibilidades futuras de integración a la sociedad.65/

La preocupación por la nutrición ha tenido expresión concreta en los diversos programas nacionales alimentarios que se han puesto en marcha en varios países de la región. Como referencia, se pueden mencionar los programas de distribución gratuita o subvencionada de alimentos impulsados en la Argentina, el Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, México, el Perú, el Uruguay y Venezuela. El diseño de estos programas es distinto según los países; algunos son vastos programas integrados, mientras que otros aplican un grado de selectividad mayor en la determinación de los grupos poblacionales integrados.

Dadas las prioridades orientadas hacia la familia propuestas al inicio de esta sección, las madres y los niños serían los que obtendrían el mayor beneficio de un programa integral de nutrición, salud y educación. Por ello, la responsabilidad principal con respecto a la ejecución de esos programas, recaería en las instituciones vinculadas con los ministerios de salud y de educación. Se podría plantear la concentración de las actividades en los lugares de atención primaria de salud y en las escuelas como parte integrante no sólo de los aspectos que son de su interés directo, sino también de todos los relacionados con el desarrollo humano del grupo familiar; de esa manera se podría establecer comunicación entre los organismos públicos correspondientes y las instancias en que se detectasen problemas vitales a nivel local, relacionados con el bienestar de la familia. Esto requeriría el fortalecimiento de los aspectos relacionados con la salud y la educación en las políticas de desarrollo y el aumento de la coordinación con los demás sectores. En definitiva, significaría fomentar la interacción, aunque inicialmente fuera a nivel de información, no sólo de las tres necesidades básicas señaladas, sino también de otros aspectos, como el de la vivienda y sus servicios conexos, especialmente el agua y el saneamiento ambiental.66/

Las estrategias para evitar la reproducción de la pobreza y la inequidad en las nuevas generaciones deben mejorar el desarrollo biológico, social y cultural, a fin de asegurar una mínima homogeneidad de condiciones para llegar a la vida adulta. Estas políticas se dirigen a la familia para eliminar las causas que inciden en la mortalidad infantil y, en general, en la disminución de las capacidades del ser humano. El Plan Nacional de Sobrevivencia y Desarrollo Infantil de Colombia y el Programa "Primero a Criança" del Brasil constituyen, entre otros, ejemplos notables de este tipo de políticas. La importancia otorgada a las políticas de educación familiar en relación con la salud durante el embarazo, la información y la preparación para el parto y la atención al niño, debiera extenderse a la estimulación precoz, la formación del lenguaje y la preparación preescolar. Asimismo, los programas dirigidos a la familia deben contemplar información sobre la sexualidad y la reproducción, entre otras cosas, para evitar el embarazo precoz y aumentar la autonomía de las mujeres.

Como se señaló con anterioridad, sería además importante insistir en que las acciones integradas para mejorar los niveles de nutrición, salud y educación de los sectores vulnerables y otros aspectos del bienestar social se aplicaran dentro de un contexto participativo a nivel de la familia y de la comunidad local.

Acciones para satisfacer las necesidades básicas y lograr la integración social de los excluidos

Estas acciones comprenden políticas de emergencia cuya finalidad es la generación de empleo productivo para bienes y servicios sociales, políticas de formación para la vida productiva y la ciudadanía (educación y capacitación de jóvenes y adultos) y políticas para la dotación de bienes de producción de uso social.

En los países donde el nivel de desempleo es tal que ha resultado indispensable establecer programas de empleo de emergencia, es importante armonizar los diversos efectos de corto, mediano y largo plazo que se pueden lograr mediante ellos. Estos proyectos pueden transformarse en uno de los mecanismos principales de transferencia de ingreso, no sólo a través del empleo transitorio directo que generan, sino también de los bienes y servicios sociales básicos que producen. De este modo sirven a la vez para mejorar las condiciones de vida de los sectores rezagados, generar empleo permanente directo e indirecto y elevar la productividad y la producción.^{67/}

Por cierto que estos programas son especialmente importantes durante las primeras etapas de aplicación de las políticas de recuperación del desarrollo, ya que por definición operarían hasta que sus efectos positivos y la modernización técnico-productiva se dejaran sentir plenamente en los mercados laborales internos. Pero, en la medida en que se orientan a la satisfacción de las necesidades de los grupos pobres, tanto por medio de la producción de infraestructura social y económica como la de servicios sociales, pueden lograr efectos importantes de integración de los diversos estratos de la población.^{68/} La decisión de escoger entre un proyecto que permita crear empleo abundante pero transitorio en el corto plazo y otro proyecto que no genera tanto empleo inmediato, pero que, sin embargo, ofrece ocupación permanente, dependerá de cuál sea el diagnóstico que se haga de la situación de empleo y de la urgencia con la cual se requiere solucionar problemas coyunturales.

En términos concretos, estos puestos de trabajo se crearían fundamentalmente mediante programas masivos combinados según la situación y los planes globales de cada país, en los sectores de construcción de vivienda social, las actividades vinculadas a la provisión de infraestructura y servicios en las áreas de educación y salud y aquellas vinculadas a la alimentación (riego y caminos rurales) e infraestructura básica (calles urbanas, agua alcantarillado y electricidad).

Sobre la base de estudios efectuados en distintos países de la región en el marco del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), es posible medir, gráficamente, los órdenes de magnitud de empleo transitorio y permanente (directo más indirecto) generado por los proyectos de

diversos sectores de bienes básicos y servicios sociales. (Véase el gráfico 4.) Prácticamente en todas las experiencias los proyectos de vivienda popular son los más creadores de empleo transitorio, seguidos por los proyectos en educación. En empleo permanente los proyectos de riego aparecen siempre en una posición preponderante, lo que también se aprecia con las inversiones en educación donde el efecto de empleo permanente directo es mayor que en cualquier otro sector —dos veces más que en salud, el sector que le sigue, y seis veces más que en los proyectos de electricidad.^{69/}

En relación con la generación de empleo puramente indirecto, el PREALC señala que esto tiene un peso sustancialmente mayor en los proyectos de riego y en caminos (trece veces mayor que en electricidad, el único otro sector de este tipo, generador importante de empleo permanente indirecto). Esto se debe, en gran parte, a la incidencia que las inversiones en riego y en caminos tiene sobre la creación de ocupaciones en la agricultura (y de allí su importancia para la alimentación y la nutrición). Parece útil destacar, además, que en ambos casos se trata en gran medida de empleo rural; en riego, por los objetivos propios del sector, y en caminos por la influencia de los proyectos en vías de penetración y en construcción y mejoramiento de caminos troncales interiores. Al respecto, es preciso entender que las inversiones en ambos sectores pueden aparecer menos atractivas en primera instancia, cuando el problema nacional que se enfrenta es una aguda desocupación urbana, dado que muchas veces hay limitaciones en las posibilidades reales de movilizar geográficamente a los trabajadores por períodos prolongados. Asimismo, conviene destacar que, dado que un porcentaje elevado de la fuerza de trabajo en áreas rurales está subempleado y que la pobreza extrema se manifiesta en sus formas más agudas en el sector agrícola tradicional, el trabajo generado en la construcción, mantención y utilización de riego y caminos rurales, más bien cumplirá la función de ocupar de modo más productivo a contingentes de mano de obra actualmente subempleados.

Existe gran número de experiencias nacionales recientes que sirven de puntos de referencia de las diversas combinaciones de programas para la generación de empleo dentro de un contexto de la provisión de bienes básicos y servicios sociales a los sectores de menores ingresos. En tal sentido, los conjuntos de programas prioritarios de Colombia, Guatemala, México y el Perú representan, entre otros, diversos casos del tipo de programa integrado con participación de la comunidad local que aquí se plantea. Por otro lado, conviene mencionar la experiencia del UNICEF, que a través de la Estrategia de Servicios Básicos Interconectados (ESBI) patrocina, con apoyo comunitario, intervenciones de esta índole en varios países de la región. Las evaluaciones hasta ahora realizadas indican que se han producido significativas mejoras en la calidad de vida de los sectores destinatarios y una alta relación beneficio-costos. Entre los componentes de estos programas figura el apoyo a proyectos productivos a nivel local con efecto nutricional y a inversiones en infraestructura colectiva, agua y saneamiento básico.^{70/}

Políticas de formación para la vida productiva y la ciudadanía (educación y capacitación de jóvenes y adultos)

Durante los procesos de transformación productiva y social experimentados por la región desde la década de los años sesenta hasta la crisis actual se produjo lo que se ha denominado una "modernización de escaparate o espuria",

que se caracterizó por la reproducción efímera de la modernización importada, la coordinación estructural insuficiente y la heterogeneidad productiva y tecnológica.^{71/} Como se señaló, la experiencia histórica regional indica que una parte de la población en edad activa, especialmente en las ciudades, no pudo incorporarse a los sectores formales o modernos de la economía no sólo por falta de puestos de trabajo, sino por carecer de las aptitudes adecuadas y que otra parte se ha integrado a un sector informal de productividad muy baja que sólo podría elevarse mediante la capacitación, la dotación de capital y las medidas destinadas a desencadenar los procesos de innovación locales.

En la presente década, hay que contar además con la pérdida de idoneidad educativa y laboral sufrida por un porcentaje elevado de la fuerza de trabajo que ha estado afectada por prolongados períodos de desempleo y subempleo. A ello se suma la falta de preparación para ocupar los puestos manuales y no manuales que se están generando mediante la introducción de nuevos patrones tecnológicos. A lo anterior se agrega una serie de necesidades en materia de capacitación, derivadas de los cambios que tienen lugar en los campos de la administración, las finanzas y los servicios con la introducción de la informática; la modificación técnica y ecológica de la agricultura; la complejidad de las organizaciones productivas, administrativas y sociales; la necesidad de procesar información y descifrar complejos mensajes para lograr la plena participación ciudadana.^{72/}

La situación descrita afecta de manera especialmente fuerte a los jóvenes. Aproximadamente casi un tercio de la fuerza de trabajo latinoamericana se compone de jóvenes de 10 a 24 años. Además, cabe subrayar que casi 60% de ellos se encuentra en las áreas urbanas con tasas de participación económica, para los jóvenes de 14 a 24 años, de 46% en el área urbana y 52% en el área rural. El desempleo abierto es particularmente agudo entre los jóvenes de las zonas urbanas, donde no es difícil que ellos constituyan alrededor del 50% del total. Por otro lado, el subempleo de los jóvenes posee características quizá aún más alarmantes, en cuanto que afecta principalmente a la juventud marginal y a los jóvenes provenientes de estratos de bajos ingresos y que, por sus características, contribuye a mantener y reproducir el circuito de la pobreza crítica.^{73/}

De ahí la importancia otorgada a las políticas educativas y sociales.^{74/} En relación con las políticas educativas, conviene hacer hincapié en la creación y el fortalecimiento de sistemas multifacéticos ágiles, que permitan atender necesidades muy disímiles y que cuenten con la activa participación de organizaciones sociales no gubernamentales e importantes sistemas de acuerdo con las empresas.^{75/}

Entre las acciones importantes pueden señalarse las siguientes:^{76/}

- Una acción de educación y capacitación masiva de jóvenes desocupados. En varios países de la región, los jóvenes permanecen sin trabajo por largos períodos, lo que lleva a comportamientos desviados y anómicos. En otros países, se han incorporado a programas de empleo de emergencia. Tales programas podrían paralelamente entregar a los jóvenes, si no se ha completado la educación primaria, los conocimientos que sirven de base a los aprendizajes laborales y la capacitación profesional en una serie de actividades simples

(como las de mantenimientos y reparaciones) que en la región se realizan con marcada incompetencia técnica.

- Medidas para el fortalecimiento o la creación, en los casos donde no existen, de instituciones de formación profesional centradas en el desarrollo de capacidades y aptitudes que conviertan a los jóvenes en futuros trabajadores y miembros integrados de sociedades modernas con múltiples aptitudes, factor esencial en los procesos de reestructuración industrial y modernización técnico-productiva. De este modo se aseguraría una oferta de mano de obra flexible para adaptarse a las necesidades cambiantes del aparato productivo. Los servicios nacionales de aprendizaje de Brasil, Colombia y Costa Rica constituyen ejemplos válidos en este sentido.

- El establecimiento de una serie de convenios con empresas para que los jóvenes realicen en ellas ciclos de aprendizajes, ya sea alternando estudio y trabajo o en períodos de capacitación. Las expectativas de éxito en la región son considerables, por cuanto prácticamente no existen acuerdos de este tipo y las empresas podrían lograr aumentos de productividad mediante la capacitación y selección de jóvenes con mayor preparación educativa que la de las generaciones precedentes.

- En el caso de los jóvenes desocupados con educación media, sus capacidades pueden aprovecharse en programas semejantes a los actuales de empleo de emergencia, pero dirigidos a trabajos de utilidad social colectiva. Los programas para evitar la reproducción de la pobreza, a que se hizo referencia anteriormente, abren un amplio campo para la labor de jóvenes educados y desocupados, cuya productividad sería, en ese caso, superior a la que se obtiene dedicándolos a tareas manuales en los programas existentes.

- El estímulo de las actividades de solidaridad entre los jóvenes estudiantes y jóvenes rurales, de grupos indígenas o de sectores urbanos postergados, con lo que se contribuye a que los primeros tomen conciencia de los problemas de los demás y a que los jóvenes de los grupos más postergados tengan acceso a la creación de sus propias formas específicas de organización y expresión juvenil. Entre tales actividades cabe destacar los programas del tipo "joven educa a joven" y "joven ayuda a niño", que movilizan a los estratos más educados para ayudar a la formación de los menos educados.

En relación con la capacitación de los adultos, las medidas que habrán de adoptarse podrían integrarse a algunas de las propuestas para los jóvenes. Además, se podría señalar, entre otras, las siguientes:

- Emprender la capacitación del personal del Estado, lo que supone programas específicos dirigidos al personal de ejecución, al de nivel técnico y al administrativo. La mayor eficiencia del Estado es condición indispensable para lograr el éxito en la estrategia.

- Orientar a las empresas para que, por sí mismas o mediante las cámaras o asociaciones respectivas, emprendan programas regulares de capacitación del personal. La experiencia de la región indica que las empresas de mediana y pequeña escala, y en especial de los sectores productivos tradicionales, no recurren a los organismos de formación profesional. Una política masiva depararía no sólo mayor eficiencia productiva sino también movilidad

ocupacional, pues permitiría a quienes tienen menor formación educativa formal compensarla por medio de la capacitación laboral y acceder así a puestos de mayor calificación e ingresos.

- Considerar también --lo que es poco frecuente-- la capacitación laboral de quienes hoy están en el sector informal. Los programas de apoyo a dicho sector han demostrado los resultados positivos de la formación y capacitación de las personas dedicadas a las microempresas. Se trata de programas multifacéticos de apoyo, incluidos el crédito y la asistencia técnica, tras una evaluación económica de los proyectos con los propios beneficiarios, y en el seguimiento de estos últimos durante un determinado período. El apoyo otorgado ha servido de instancia de capacitación respecto de las técnicas mínimas de evaluación, contabilidad, comercialización y producción. En este contexto, la experiencia colombiana con el "Programa Nacional de Microempresas", que se ha llevado a cabo con la participación de fundaciones privadas en colaboración con las cámaras de comercio y con la coordinación del Departamento Nacional de Planeación, es un ejemplo notable y aplicable a la juventud también. Del mismo modo, se puede señalar la creación del Instituto del Sector Informal en el Perú, que ofrece a los integrantes de dicho sector, crédito y asesoría técnica a los cuales no tienen acceso.

Políticas para la dotación de bienes de producción de uso social

Los programas de capacitación intensiva deben complementarse con normas para la dotación de bienes de producción de uso social. Dentro de la estrategia integrada que se propone para superar los déficit sociales, estas normas tendrían el doble objetivo de producir los bienes y servicios con que se aumentarían los niveles de ingreso y bienestar de los empleados en los programas de empleo de emergencia propuestos anteriormente, y de generar más puestos de trabajo para los grupos de ingresos medios que también han sufrido deterioros considerables a raíz de la crisis.

Como ya se ha señalado, las inversiones colectivas para mejorar la calidad de vida de los estratos rezagados tienen una alta prioridad. Para que estos grupos alcancen un mínimo aceptable de condiciones de vida, es necesario realizar un esfuerzo considerable de dotación de infraestructura urbana, de servicios básicos de salud y educación, de agua y saneamiento, crear centros de salud periféricos y rurales, guarderías y unidades escolares integradas, servicios para la higiene personal, espacios para el esparcimiento físico y cultural y mejores posibilidades de transporte. Lo anterior debe constituirse en una base importante de la organización y participación de las comunidades beneficiarias, lo cual significa aprovechar todas las organizaciones intermedias que conforman la sociedad civil, tales como instituciones no gubernamentales, iglesias, cooperativas y formas asociativas que tienen gran capacidad de movilización y promoción social así como otras formas de organización popular.^{77/}

Dar prioridad a la infraestructura colectiva, que significa la racionalización del uso de fondos y una mayor participación de los beneficiarios, no significa soslayar el grave problema de la vivienda, que no es de solución fácil en ciudades cuyo crecimiento ha superado el 4% anual durante tres décadas. La construcción es a la vez una forma de reactivar la

economía sin mayor gasto de divisas y una forma de generar empleo inmediato de escasa calificación, por lo que desempeña un importante papel en el desarrollo a corto plazo. Sin embargo, los mecanismos de ahorro y crédito para la vivienda han resultado inasequibles a los sectores pobres, que carecen de capacidad de pago, y los subsidios otorgados muchas veces han terminado por favorecer a quienes tienen tramos medios y superiores de ingreso. Todo ello apunta a la necesidad de asignar recursos públicos a equipamientos de uso colectivo y a transferencias netas para vivienda popular. Dado que no sería posible atender la totalidad de la demanda potencial a corto plazo, habría que aplicar criterios rigurosos de selección de beneficiarios y mantener paralelamente sistemas de ahorro y crédito no subsidiados para los grupos sociales de ingresos medios y superiores.

Cabe referirse, asimismo, a la seguridad social básica de la población. El sistema vigente en la mayoría de los países se elaboró a partir del modelo de seguros sociales que supone una población asalariada regular y mayoritariamente contribuyente, lo que ha dejado al margen a grandes sectores de trabajadores informales. Por otra parte, las contribuciones de la población incluida en el sistema están respaldadas por importantes aportes financieros provenientes de la tributación indirecta en la mayor parte de los casos. La estructuración de un sistema de seguridad social universal supone una selección minuciosa de los servicios que pueden prestarse, de acuerdo con los recursos disponibles, para mejorar la calidad de los recursos humanos e incrementar la protección que toda familia debe recibir ante imprevistos que impiden subvenir a sus necesidades básicas. Lo anterior significa dar prioridad a las políticas de salud básicas y a las de protección ante incapacidad congénita o adquirida, en caso de fallecimiento del sostén de la familia, como también a las familias de jefatura femenina de bajos ingresos.^{78/}

2. Fortalecimiento de la coordinación del aparato estatal y aumento de la participación de los grupos populares

a) Hacia la superación de las dificultades institucionales de la política social

A pesar de que pueden señalarse avances en la región en lo que respecta a las políticas sociales dirigidas a los sectores rezagados y que aún en algunos casos se cuenta con instituciones cuyo objetivo principal es la mejoría de la condición de las familias vulnerables, son varias las dificultades que aún quedan por superar. Muchas de ellas son atribuibles a problemas más generales; por ejemplo, la concepción del papel de las políticas sociales globales en el desarrollo continúa adoleciendo de graves deficiencias. Además, las políticas sociales tienden a fragmentarse sectorialmente, acusan un fuerte grado de dispersión y el sector que se preocupa de las familias pobres ocupa, por lo general, una posición relativamente marginal en la estructura políticoadministrativa del Estado.

No cabe duda de que en los últimos veinte años se ha progresado en cuanto a la manera de concebir la relación entre planificación social y planificación económica o entre desarrollo económico y desarrollo social, pero la práctica

aparece a menudo rezagada respecto de la formulación conceptual y se da prioridad a las dimensiones estrictamente económicas con el supuesto implícito de que las mejoras sociales podrán derivarse de los resultados económicos logrados; un enfoque de este tipo tiende a considerar las políticas sociales como subordinadas a las económicas.

Por otra parte, si bien se ha ampliado el campo de las políticas sociales, su núcleo continúa definiéndose por la visión tradicional que concibe "lo social" sólo en relación con los denominados "sectores sociales", es decir, educación, salud, vivienda y seguridad social. El papel de los grupos sociales en la dinámica del desarrollo, las opciones de la sociedad vinculadas a éstos, el acento integral en las personas que integran los grupos vulnerables como objetivo de la sociedad y como participantes activos en su formación y transformación, apenas sí se reconocen. Las políticas sociales, por lo tanto, difícilmente se conciben como un cuerpo unificado más amplio que las acciones puramente sectoriales, sin menospreciar la importancia de éstas.

La concepción de las políticas sociales como la suma de las acciones sectoriales conduce a la dispersión, pues éstas las realizan diversos organismos con escasa coordinación. La consecuencia de esta fragmentación sectorial es que, si bien hay una política de salud, otra de educación, otra de vivienda, etc., no existe una política social integrada, dirigida hacia grupos sociales específicos. Las políticas sociales no se ordenan en torno a problemas sino conforme a una diferenciación de competencias administrativas en la atención de necesidades sociales. Como consecuencia de lo anterior la formulación de las políticas sociales se funda en el supuesto de que en la primera etapa de la existencia humana, la familia atiende los problemas con el apoyo del ministerio de la salud, y en el caso de que existan actividades educativas de tipo preescolar, éstas están en manos del ministerio de bienestar social. A partir del inicio de la edad escolar, se supone que los niños y los jóvenes están bajo la protección de los ministerios de educación, que velan por su formación académica, a la vez que otros aspectos, como el bienestar social y la utilización de tiempo libre, siguen bajo la tutela de ministerios de bienestar social o ministerios de la juventud. Cuando terminan esa etapa, pasan a ser adultos y sus oportunidades dependen de la política económica y su protección de los ministerios de trabajo, hasta que lleguen a la vejez, en que nuevamente pasarán a la esfera de los ministerios de bienestar y previsión. Se entiende que los ministerios de educación realizan las acciones culturales que actúan sobre la masa de los educandos, complementadas con una difusión cultural de museos, teatros, música, etc., dirigida genéricamente a los sectores medios y superiores. El resultado de la fragmentación sectorial y de la acumulación de prioridades horizontales de las políticas sociales es que existe una amplia gama de necesidades de las familias de los grupos marginales o excluidos en materia de salud, nutrición, vivienda, seguro social, capacitación laboral e ingreso, que no quedan al amparo del Estado.

A su vez, la fragmentación sectorial de las políticas sociales está íntimamente relacionada con la marginalidad de la estructura político-administrativa de los sectores cuya preocupación específica es el bienestar de las familias postergadas. Por lo general, tanto las políticas sociales que procuran la integración social masiva como las de carácter selectivo se ven afectadas por relaciones de "clientela" entre las instituciones de la

estructura políticoadministrativa y los grupos sociales organizados, sean amplios conglomerados o grupos específicos de la población. Normalmente estos grupos sociales, ya vinculados a las instituciones públicas existentes, se convierten en elementos de presión y tienden a conservar el tipo de orientación vigente en el servicio. Dado que las políticas sociales se han fragmentado y su aplicación a las familias postergadas es extremadamente restringida, el acceso de los grupos sociales con mayores dificultades para organizarse, como son los marginales urbanos, se encuentra bloqueado por obstáculos que presentan una gran inflexibilidad.

Esta última circunstancia se observa aún en algunos casos con los ministerios de educación. Ocurre que para elaborar las políticas se parte de la base de que todos los niños y jóvenes están comprendidos en dichos servicios. Sin embargo, un alto porcentaje de su "clientela" no se encuentra en realidad incluido en sus servicios, ni es atendido por nadie, si se tiene en cuenta la deserción escolar masiva que se produce en el sistema educacional primario y, en menor grado, en algún tramo de la educación media. Como éstos debieran estar comprendidos en el proceso de educación, en los casos de marginalidad respecto del sistema educativo se actúa como si no existieran. También se dan casos en que, cuando se ponen en práctica políticas educativas distintas de las formales, como en el caso de las escuelas nocturnas, éstas se elaboran para la educación de adultos y no para satisfacer las necesidades educacionales de los jóvenes, aunque no es poco común constatar que los jóvenes de los sectores populares son quienes representan más de la mitad de la matrícula total de estos establecimientos.^{79/}

Las dificultades de América Latina y el Caribe para superar las deficiencias institucionales de la política social enfrentan al Estado con el problema de lograr una autoridad eficaz en la concepción de las políticas sociales para establecer prioridades verticales y ampliar su capacidad de racionalización organizativa, de modo de aumentar tanto su eficacia como su eficiencia. De este modo, se plantea la necesidad urgente de lograr una organización institucional que permita integrar y dar coherencia a las políticas sociales entre sí y a éstas con las políticas económicas. Asimismo, hay que dar prioridad al fortalecimiento de la eficacia de la gestión técnico-administrativa de las instituciones sociales, mediante el uso de instrumentos de programación adecuados, información sistemática e integrada y capacitación funcional.

b) El aumento de la participación de otras formas de organización popular

En los últimos años, ha surgido en América Latina y el Caribe una gran cantidad de instituciones de la sociedad civil cuyos trabajos se orientan por los principios del desarrollo. Estas instituciones trabajan con sectores de población que viven en condiciones de pobreza crítica, emplean nuevas técnicas de trabajo social con que hacen hincapié en la participación comunitaria y en la autonomía para la búsqueda de soluciones a sus problemas y han mostrado gran nivel de eficacia. A la vez, entre los mismos sectores más rezagados se ha detectado, frente al deterioro creciente de sus condiciones de vida, una capacidad notable de iniciativa para recomponerse como tejido social y establecer otras formas de organización popular con objetivos y composición muy diversos.^{80/} El conjunto de estas instituciones, sin embargo, estaría

conformando una realidad fragmentada, incomunicada y sin los necesarios mecanismos de coordinación entre sí y con el sector público.

Ello plantea la urgencia de crear instituciones intermedias 81/ entre los ciudadanos y el Estado; la movilización de los recursos locales para el diseño y la ejecución de las políticas sociales, la aplicación descentralizada de las políticas públicas, la participación comunitaria; los aportes técnicos de los organismos no gubernamentales a los programas sociales y la ampliación de las escalas de operación, que definirán una política de desarrollo social más funcional, eficaz y participativa.82/

C. LAS CONDICIONES SOCIOPOLITICAS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

1. Necesidad de mayor integración social

Una estrategia de desarrollo cuyos objetivos contemplen procesos de modernización tecnológica y productiva, formas eficientes de inserción internacional y a la vez un incremento de la equidad social, no supone sólo la necesidad de emprender una decidida acción gubernamental, sino además una estrecha colaboración del conjunto de los grupos sociales para el impulso y la puesta en marcha de tales objetivos. En este sentido, las sociedades latinoamericanas y del Caribe encaran un doble desafío: por una parte, dar respuestas positivas a la crisis, tanto en sus manifestaciones presentes más agudas como en sus antecedentes profundos y estructurales; por la otra, dar respuesta al profundo cambio que impone el futuro. El comportamiento de los diversos grupos sociales que componen las sociedades latinoamericanas y del Caribe constituye el soporte social de los cambios y las transformaciones que se requieren. Las actitudes de estos grupos pueden ser favorables a los procesos de cambios o, por el contrario, pueden significar resistencia a algunas transformaciones necesarias. Conviene tener conciencia de que todo proceso de cambio entraña modificaciones en los modos en que las relaciones entre los grupos sociales se han constituido, para dar paso a nuevas relaciones sociales, lo que no está a menudo libre de conflictos o fricciones. Un buen ejemplo lo constituye la crisis de los años ochenta, que tuvo lugar en el momento en que gran parte de la economía latinoamericana y del Caribe se encontraba en una fase de reestructuración del modelo que había tenido vigencia hasta aproximadamente los años 70. En dicha reestructuración, se intentaba aplicar nuevas modalidades de relacionamiento externo y nuevas formas de desarrollo interno, las cuales suponían procesos complejos que provocaban conflictos sociales y políticos cuya resolución, en algunos casos, llevó a la utilización de fórmulas autoritarias. También cambiaron las modalidades de relación entre los distintos grupos económicos y sociales y se alteraron los grados de cohesión social existentes, sin que lograsen constituirse de manera definitiva nuevos sistemas de relaciones sociales estables. Si el Estado tradicionalmente había jugado un papel clave en la conformación de las relaciones sociales y, por ende, en la integración social, el nuevo supuesto era que el mercado debería jugar también un papel importante, o quizá decisivo, en ese proceso. Ello podría explicar la tendencia a privatizar funciones tradicionales del Estado en las áreas de la vivienda, la salud, la educación y otras. Todo ello significaba reestructurar las relaciones anteriores, lo que incidía en los grados de cohesión social

existentes, puesto que muchos sectores vieron debilitarse los mecanismos tradicionales de su inserción en la sociedad. Por otra parte, tendieron a agudizarse, en general, los procesos de concentración económica, sin que los sectores menos favorecidos pudieran percibir mecanismos de compensación respecto de sus situaciones anteriores. Puede deducirse, como experiencia, que la realización de las políticas específicas que se diseñan debe tener, como preocupación especial, la posibilidad, tanto en el modo de llevarlas a cabo como en sus resultados, de producir un aumento de la cohesión social, lo que supone que todos los interesados perciban que los sacrificios y los logros posibles sean realmente compartidos.

Como se ha intentado demostrar en el diagnóstico, junto a los logros evidentes del proceso de crecimiento de la región en las últimas décadas, también se perciben las deficiencias que constituyen los rasgos problemáticos fundamentales de la región. Subsiste una distancia innegable entre el mundo rural y el mundo urbano y a menudo se forman "bolsones de atraso" que tienden a reproducir las condiciones negativas de existencia que los caracterizan. Por otra parte, en la ciudad tampoco se dan con plenitud los fenómenos de modernización. Al encarar los problemas de la integración social del mundo rural, resulta necesario enfrentar el problema de la relación entre economía empresarial y economía campesina y el de las modalidades de desarrollo de ambas. La agricultura empresarial, a pesar de los éxitos estrictamente económicos, parece no ser la más apta para fomentar un proceso de transformación global y la economía campesina, a pesar de su capacidad de sobrevivencia, tampoco logra un dinamismo transformador de amplios alcances.

En el mundo urbano, si bien es innegable la presencia de símbolos de modernidad, de experiencias de ascenso y movilidad social como también de incorporación de nuevas pautas de conducta, éstas no son similares para todos los grupos y la heterogeneidad es un elemento en extremo visible en la mayoría de las ciudades de la región. Asimismo, la marginalidad y la pobreza urbana son hechos constantes y en muchos casos con tendencia a acrecentarse en números absolutos. También es notorio que a pesar de las experiencias de movilidad social, aumentan las distancias entre los grupos más altos y los más bajos.

Además de estos fenómenos, se conocen los efectos que sobre la integración social han tenido los cambios en los que fueron los mecanismos tradicionales de integración, principalmente el sistema educacional, que a pesar de sus logros, ha vuelto a introducir dimensiones, a veces agudas, de diferenciación. Las formas de consumo también tendieron a profundizar la separación entre estilos de vida de los distintos grupos. Todo ello forma las profundas segmentaciones, muy visibles, entre los distintos grupos sociales, como también al interior de ellos. La privatización de muchos servicios, que constituían ciertos marcos integradores, contribuyó a marcar las diferencias, con el resultado, en muchos casos, de que el particularismo de los grupos tendió a acentuarse. Todo esto obliga a que, si se piensa en una estrategia de desarrollo que cuente con un apoyo significativo de la población, deben concebirse políticas que permitan un mejor grado de cohesión social y una mejor integración de los distintos grupos.

2. Necesidad de adecuar al Estado a los desafíos de la nueva estrategia

Existe consenso acerca de la necesidad de adecuar el funcionamiento del aparato del Estado a las exigencias de las nuevas estrategias que se propongan para superar no sólo los obstáculos derivados de la crisis de los años 80, sino además los problemas económicos, sociales y políticos que venían acumulando la mayoría de los países de la región.

El Estado ha jugado siempre en la región un papel de extraordinaria importancia; incluso ha podido afirmarse que, en algunos países, las sociedades nacionales son en gran parte una creación del Estado.^{83/} Sin necesidad de remontarse a fechas demasiado lejanas, es innegable su significación en la construcción del proceso de industrialización, o en términos más amplios, del desarrollo hacia adentro que tuvo lugar en algunos países a partir de la crisis de 1929 y en otros en el período posterior a la segunda guerra mundial.

La experiencia histórica señala que el Estado ha jugado un papel de enorme importancia en los procesos de integración social y, particularmente, en el fortalecimiento de la equidad. Estos procesos se refieren tanto a la redistribución de los frutos del desarrollo, que el Estado puede ayudar a hacer más eficiente, como también a los modos de vida y valores compartidos por el conjunto de la comunidad nacional. La experiencia de la región señala que, de no existir una decidida acción del Estado, la integración social y la equidad no fluyen directamente del dinamismo espontáneo de la economía. Por ello, si se desea llevar adelante la aplicación de estrategias con un fuerte sentido de equidad, será necesario contar con la decidida acción del Estado en tal sentido.

Asimismo, la experiencia latinoamericana señala que el Estado ha jugado siempre un papel de importancia en el proceso económico, ya sea incentivando procesos, generando condiciones favorables para que los distintos sectores de la economía puedan desarrollarse y emprendiendo por su cuenta actividades que los sectores privados difícilmente podían llevar a cabo. Entre los problemas económicos que, con toda seguridad, requerirán de una acción del Estado puede señalarse el relativo a la necesidad de abrir oportunidades de empleo para enfrentar los efectos recesivos de la crisis. La magnitud de la inversión y lo masivo de los programas hace difícil pensar que ello pueda realizarse sólo por el sector privado. Además, como se sabe, la crisis se ha manifestado en un momento que coincide con una readecuación tecnológica y productiva de amplia magnitud. Todo esto requiere de una capacidad de acción del Estado no sólo en el ámbito estrictamente económico, sino también en sectores tales como la educación formal, la adquisición de nuevas capacidades, la definición e información acerca de los procesos en marcha, etc. Como se ha señalado, las estrategias frente a la crisis no pueden estar sólo vinculadas a una recuperación de la economía, sino que también suponen transformaciones en su orientación y, por ende, la constitución de impulsos dinámicos que no necesariamente están presentes en la sociedad tal y como existe en la actualidad.

La crisis puso también de manifiesto, una vez más, la vulnerabilidad de las economías nacionales frente a los factores externos. Si se pretende dotar

a éstas de un margen mayor de autonomía en el futuro, puede preverse que el Estado tendrá que actuar en este campo. Al igual que en el plano políticosocial, donde se acepta que el Estado juega un papel decisivo en el mantenimiento de la soberanía nacional frente al exterior, es necesario admitir que el Estado tendrá que jugar un papel en la preservación y construcción de la soberanía económica.

En suma, una estrategia que procure crear economías dinámicas, con capacidad de autonomía y creación de mecanismos que aseguren formas de equidad social, requerirá una importante participación del Estado. Sin embargo, ésta no puede concebirse como un hecho al margen o por encima de la sociedad; al contrario, se trata de generar un tipo de sociedad que se exprese a través del Estado, en tanto éste constituye una de sus formas principales de organización.

Ultimamente ha tenido lugar una controversia respecto del tipo de racionalidad que debe prevalecer en nuestras sociedades, si ésta deriva del funcionamiento del mercado y, por consiguiente, el papel del Estado consiste en impedir que se introduzcan distorsiones en su funcionamiento, o si la racionalidad debería derivar de un proyecto constituido por los agentes dinámicos privados y públicos de la economía. De hecho, la sociedad latinoamericana se ha diversificado de manera considerable y existe la posibilidad de que grupos diversos se organicen y expresen sus demandas. De modo que se puede pensar en un tipo de Estado que sea expresión de la capacidad de organización de la sociedad --sin situarse por encima de ella-- que haga posible la interacción de todos los sectores existentes y cuya racionalidad surja de la interacción de los distintos grupos.

Obviamente, la tarea no es fácil. Un proyecto democrático supone el intento de integrar no sólo las demandas y aspiraciones inmediatas de los distintos sectores que componen una sociedad, sino también el propósito de constituir un futuro compartido. La aspiración democrática, y por tanto el reconocimiento de la diversidad no tan sólo del presente sino también del futuro como posibilidad, trata de preservar la necesaria cohesión social buscando formas de lograr consensos básicos, pero que no ahoguen la creatividad que todo futuro requiere y que de hecho se expresa en la diversidad de opciones existentes.

Sin embargo, para afrontar las tareas a que se ha hecho referencia, el Estado democrático necesita mejorar su capacidad y eficacia. En primer lugar, es necesario fortalecer la capacidad de acción económica del Estado. Los desafíos de la crisis significan que deberán abordarse tareas tales como generar la necesaria acumulación de capital que haga posible la transformación que se necesita, propiciar la protección y el fomento de las nuevas actividades que se consideren estratégicamente como las más dinámicas, crear la infraestructura en la que reposan dichas actividades y promover y orientar los cambios tecnológicos necesarios. Además, todo proceso de transformación introduce desequilibrios de variada índole, y el Estado necesariamente tendrá que intentar atenuarlos y corregirlos. Es difícil señalar para cada caso cuáles serán los mecanismos más adecuados para afianzar la capacidad económica del Estado, pero puede señalarse que, por lo común, se trata de un buen uso de los instrumentos de la política económica, de la inversión directa de tipo productivo y del control y la orientación de los mecanismos financieros

públicos y privados. La combinación más apropiada sólo puede señalarse en circunstancias muy concretas.

También es necesario fortalecer la capacidad política del Estado. Este debe garantizar la vigencia de un orden institucional que haga posible una relativa concertación de los diversos intereses que existen en una sociedad. La capacidad política del Estado se refiere básicamente a su disposición para ejercer su autoridad sobre todos los grupos sociales; sin embargo, esta capacidad no puede basarse sólo o preferentemente en el uso del poder coercitivo, sino que debe sustentarse en principios que otorguen legitimidad a sus mandatos. Para que esto sea posible, se requiere la vigencia de principios políticos democráticos, que hagan posible que la autoridad que emana del Estado sea expresión y representación de la sociedad. La existencia de sistemas políticoinstitucionales democráticos, y su vigencia en la sociedad, permitirá que se logre un alto nivel de responsabilidad y de disciplina individual y colectiva, que podrá constituirse en el fundamento de una capacidad políticoestatal vigorosa y estable.

En los países de la región, el poder, la riqueza y el ingreso han tendido a concentrarse en pocas manos, en tanto otros sectores quedan excluidos de los frutos del crecimiento, lo cual exacerba los conflictos sociales. El Estado ha debido afrontar estos conflictos, así como encarar aquellos que surgen de las nuevas opciones de cambio y crecimiento, en tanto éstos den lugar a transformaciones que afecten posiciones ya constituidas. Por otra parte, es muy corriente que se produzca una distancia entre los logros concretos de un estilo de desarrollo y las expectativas de los distintos grupos sociales, generándose así una tensión entre los resultados alcanzados y las demandas subjetivas de los distintos grupos. El Estado necesita fortalecer su capacidad de integración social, puesto que los problemas mencionados suponen rupturas de consenso, en la medida en que los intereses sociales tiendan a verse no sólo como conflictivos sino también, y muy a menudo, como contradictorios.

Por ello, es necesario que cada grupo supere el particularismo que le es inherente en favor de un proyecto global que sea común a una amplia mayoría. En la aceptación de tal proyecto, la educación ha jugado y puede jugar un papel importante al difundir valores comunes. Pero además de valores, se trata también de generar instituciones que puedan apreciarse como elementos de identidad común. Basta, como ejemplo, señalar la significación de un sistema de justicia cuyo funcionamiento sea amplio, no discriminatorio y con un sentido de igualdad.

Conviene subrayar que la integración social no se resuelve sólo con la incorporación de los excluidos, sino que --sobre todo en las sociedades ya diversificadas-- es el establecimiento de un principio de identidad común lo que hace posible la cohesión social. El predominio de políticas de tipo corporativo en los distintos grupos sociales amenaza no sólo el funcionamiento del sistema político, sino que también amenaza la posibilidad de lograr consensos estables, cuya realización es algo más que una buena negociación de intereses inmediatos.

Alcanzar las metas antes señaladas, que significa mejorar las diversas capacidades del Estado --relativas a la acción económica, al relacionamiento externo, la integración social y la autoridad política-- requiere también

aumentar la eficacia técnicoadministrativa del aparato estatal. Dadas estas metas, la eficiencia no sólo se logra por un mejoramiento de la racionalidad burocrática --aunque no deja de ser importante--, sino que aquélla debe medirse en términos de la eficacia social de la acción global del Estado. Ello requiere el máximo de coherencia entre la acción estatal y los objetivos que deben regir su acción. Se requiere también de unidad y coherencia interna de los distintos agentes que componen al Estado. La eficiencia y eficacia técnicoadministrativa del Estado presentan problemas de difícil solución y requieren de cierto grado de autonomía frente a los agentes externos al aparato estatal, que le permita superar una óptica parcial o sectorial y elaborar una perspectiva de conjunto que represente los intereses generales de la colectividad nacional. A través de su gestión técnicoadministrativa, el Estado debe conjugar la racionalidad técnica con procesos de decisión en que actúan muchos poderes, estatales y privados, estableciendo así una combinación entre la racionalidad técnica, la racionalidad política y la racionalidad burocrática.

3. La estrategia y las exigencias democráticas

Una nueva estrategia de desarrollo no puede constituirse sólo como la voluntad de acción, por bien intencionada que sea, de los sectores técnicos y burocráticos que constituyen el aparato del Estado. Se requiere, como se ha dicho, de la participación activa y consciente del conjunto de la población interesada en el proceso. Para que esto tenga lugar, se necesitan formas institucionales que la hagan posible y consoliden las aspiraciones democráticas que permanentemente se han manifestado en los países de la región.

No obstante, no se puede eludir un hecho que se señala como paradoja de las sociedades modernas; esto es, una demanda creciente de democratización en condiciones cada vez más difíciles para obtenerla. Estos obstáculos --se dice-- serían propios del proceso de modernización. Este proceso, en casi todas partes, ha significado la existencia de grandes organizaciones --aparatos de Estado, organizaciones sindicales, organizaciones políticas, organizaciones empresariales, etc.-- y todas ellas tienden, por razones de su estructura, a asumir formas burocráticas que, como forma de funcionamiento, operan con racionalidades distintas a la que supone un sistema democrático.

Al fenómeno de burocratización aludido debe agregarse el hecho de que las sociedades contemporáneas poseen un grado de complejidad tal, que se requiere de un saber técnico especializado para hacer posible su funcionamiento. Ello introduce una diferencia entre los poseedores del saber especializado y los que no lo tienen, lo que también dificulta el pleno funcionamiento democrático y participativo de la sociedad.

En el plano político-ideológico tampoco están ausentes los problemas. El desafío consiste en generar un pensamiento democrático capaz de asumir las demandas de los grupos marginados, que dé respuesta a las diferencias sociales existentes y que permita vías de expresión a los conflictos que todo proceso de cambio necesariamente plantea. Se requiere, por consiguiente, pensar en un sistema político-institucional capaz de acompañar el proceso de transformación.

En América Latina y el Caribe ha predominado una concepción de los derechos de la ciudadanía como el deber de la sociedad, y particularmente del Estado, de garantizar la satisfacción de ciertas demandas básicas vinculadas a la existencia social. Han predominado, por consiguiente, los derechos sociales del ciudadano --garantía de acceso a la educación, a la vivienda, a la salud, etc.-- por sobre los denominados derechos civiles. Esta reivindicación, que se expresa como demanda al Estado, probablemente tienda a mantenerse en el futuro próximo y quizás incluso a aumentar, aunque es previsible que ya no se satisfaga en las condiciones en que antes tuvo lugar. En efecto, han cobrado fuerzas las demandas conjuntas de representación y participación, lo que plantea problemas importantes a la institucionalidad políticojurídica. Esto obliga a prever mecanismos de representación directa y no delegada y ámbitos concretos en donde puedan expresarse. En el campo de las relaciones económicas, significa el diseño de mecanismos de decisión que supongan la representación directa de los grupos comprometidos, lo que a su vez supone formas de acción colectiva y organizada.

El fenómeno aludido del predominio, en la noción de ciudadanía, de la reivindicación de los derechos sociales, da lugar a veces a una falsa disyuntiva entre la existencia de una democracia sustantiva y una democracia formal, en donde se considera más valioso el logro concreto de ciertas demandas que los mecanismos políticoinstitucionales por los que se accede a ellas. No obstante, la experiencia ha demostrado que es de gran importancia poder compatibilizar las dos dimensiones, puesto que los logros en cuanto a democracia sustantiva requieren de una formalización institucional para evitar que sean sólo la expresión de un arbitrio personal. Por lo demás, la garantía de su permanencia está dada por el hecho de que se constituyan como instituciones aceptadas por el conjunto de la sociedad.

Por otra parte, la formalización de los derechos proporciona al conjunto de la sociedad un sistema de normas y valores por el cual se rigen las conductas. La existencia de un sistema democrático formal, que se expresa en instituciones y en una normatividad jurídica, contribuye a la racionalidad de los comportamientos, lo que es de extraordinaria importancia para la estabilidad de cualquier sistema político.

Uno de los temas más acuciosos de las demandas democráticas contemporáneas es el de la participación en el ejercicio del poder. Ello supone que los instrumentos de su realización, tales como los partidos políticos y los denominados cuerpos intermedios, permitan en su estructura formas reales de representación y participación. Por otra parte, se requiere también en ciertas circunstancias cierto grado de descentralización del poder: en la medida en que éste se constituye como excesivamente centralizado, la distancia entre los grupos dirigentes y dirigidos tiende a hacerse mayor y las decisiones importantes se toman en un ámbito restringido de personas. El acceso a la decisión significa descentralización, pero éste no puede ser un proceso de descentralización en ámbitos de importancia menor. La descentralización es un proceso complejo de difusión de responsabilidades que conlleva la idea de que, por reducido que sea el ámbito en que la decisión se toma, prima por sobre la particularidad de la situación y de los grupos interesados, una responsabilidad más amplia.

Teniendo en cuenta que el funcionamiento de las sociedades modernas supone formas de acción colectiva y organizada, es necesario asegurar el máximo de representatividad del sistema político, de modo que exista una real coincidencia de voluntad entre representantes y representados. Los problemas de la representación en los partidos, en el parlamento y el gobierno así como en otras instituciones, son problemas claves en toda democracia. Para que la participación no sea puramente formal, se requiere una evolución considerable de la conciencia de los ciudadanos, y es un obstáculo todo aquello que limite la autonomía de la conciencia o la madurez intelectual.

Si en la sociedad se expresan los intereses de los distintos grupos, es preciso concebir la relación entre la sociedad y el Estado, en el sentido más amplio, como un proceso de formación y superación continua de equilibrios inestables. Las formas del acuerdo social o de la concertación pueden ser muy variadas y comprenden desde temas muy específicos, hasta determinaciones que afectan el estilo de desarrollo y de sociedad vigente que se procura crear. Conviene subrayar que si un proceso de concertación pretende que se establezcan acuerdos económicos y sociales entre sectores o grupos organizados, en última instancia este acuerdo debe ser avalado y legitimado por el Estado. En los países de la región, la presencia del Estado en la concertación supone algo más que la función de legitimar el acuerdo, puesto que siendo la mayoría de las economías de carácter mixto, el Estado participa además como una de las partes del acuerdo, y debe cumplir al mismo tiempo la función de mediador y parte.

En América Latina y el Caribe debe tenerse en cuenta que hay importantes grupos sociales que son débiles en cuanto a su capacidad de organización y de representación de intereses, por lo que la concertación no debería constituirse en una consagración de las condiciones existentes. Por otra parte, también es propio de la realidad de la región que la concertación no pueda circunscribirse sólo a la gestión del desarrollo, que abarca a la vez los temas del crecimiento económico, la incorporación política, la integración social, la estabilidad institucional y muchos otros, lo que hace aún más necesaria la toma de conciencia acerca de la mutua dependencia entre concertación social y concertación política.

Notas

1/ Véase CEPAL, Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe (LC/L.332(Sem.22/3)), Santiago de Chile, 1985, vol. I.

2/ Véase CEPAL, Transición estructural, movilidad ocupacional y crisis social en América Latina, 1960-1983 (LC/R.547), Santiago de Chile, 1986.

3/ Véase C. Filgueira y C. Geneletti, Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina (E/CEPAL/G.1122), serie Cuadernos de la CEPAL, N° 39, 1981.

4/ Véase CEPAL, América Latina en el umbral de los años 80 (E/CEPAL/G.1106), Santiago de Chile, 1979, pp. 72-88.

5/ Ibid., y Enrique Iglesias, "Desarrollo y equidad. El desafío de los años ochenta", Revista de la CEPAL, N° 15, Santiago de Chile, diciembre de 1981, pp. 7-48. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.81.II.G.4.

6/ Véase al respecto PREALC, Creación de empleo productivo: una tarea impostergable, Documento de trabajo, N° 280, Santiago de Chile, 1986, p. 29. Publicado también en Desarrollo económico, vol. 26, N° 103, octubre-diciembre de 1986.

7/ Oscar Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago de Chile, 1979, cuadro 12, p. 63.

8/ La proporción de pobres en el total de población (37%), fue calculada considerando: a) el número total de pobres (130 millones) citado en CEPAL, La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas, serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 54, Santiago de Chile, 1985, cuadro 7, p. 45; y b) las cifras de población total estimadas por CELADE, Boletín Demográfico, Año XIV, N° 28, Santiago de Chile, julio de 1981, p. 4.

9/ CEPAL, La pobreza en América Latina: ..., op. cit., cuadro 8, p. 46.

10/ Las tasas de crecimiento de población rural fueron tomadas de CELADE, Boletín Demográfico, Año XIV, N° 28, 1981, y las cifras de pobreza rural de CEPAL, La pobreza en América Latina: ..., op. cit., cuadro 9, p. 47.

11/ CEPAL, Crisis y desarrollo: ..., op. cit., vol. I. La tasa de crecimiento del PIB per cápita de la región se obtuvo de CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1985 (LC/G.1420), Santiago de Chile, agosto de 1986. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.S.86.II.G.1

12/ Norberto García, "Absorción creciente con subempleo persistente", Revista de la CEPAL, N° 18, Santiago de Chile, diciembre de 1982, pp. 47-68. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.82.II.G.4.

13/ CEPAL, Crisis y desarrollo: ..., op. cit., vol. II.

14/ Ibid., pp. 2 y 3.

15/ CEPAL, El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones (LC/G.1440(Conf.79/3)), Santiago de Chile, 1986.

16/ PREALC, Ajuste y empleo: los desafíos del presente, Documento de trabajo, N° 287, Santiago de Chile, 1986.

17/ PREALC, Creación de empleo productivo: ..., op. cit.

18/ Ibid.

19/ Ibid.

20/ Ibid.

21/ Banco Mundial, "La pobreza en América Latina: el impacto de la depresión", Washington, 1986, p. 6.

22/ BID, Progreso económico y social en América Latina: Informe 1986, Washington, D.C., 1986, cuadro IV-4.

23/ Véase, por ejemplo, CEPAL, Antecedentes estadísticos de la distribución del ingreso. Brasil 1960-1983, serie Distribución del Ingreso, N° 2, Santiago de Chile, 1986, y División de Estadísticas y Análisis Cuantitativo, "Efectos de la crisis externa en las condiciones de vida de los hogares latinoamericanos", cuadros estadísticos preparados para el UNICEF, diciembre de 1986.

24/ PREALC, Creación de empleo productivo: ..., op. cit., cuadro 7.

25/ CEPAL, División de Estadísticas y Análisis Cuantitativo, "Efectos de la crisis externa ...", op. cit., cuadro 5.

26/ Ibid.

27/ Ibid.

28/ CEPAL, Antecedentes estadísticos de la ..., op. cit.

29/ Banco Mundial, op. cit., p. 23.

30/ CEPAL, División de Estadísticas y Análisis Cuantitativo, "Efectos de la crisis externa ...", op. cit., cuadro 5.

31/ Ibid.

- 32/ Ibid.
- 33/ BID, op. cit., cuadro IV-5.
- 34/ Cornia, G.A. et al., Adjustment with a human face, UNICEF, 1987, pp. 95-97.
- 35/ Banco Mundial, op. cit.
- 36/ Ibid.
- 37/ Javier Martínez, Efectos sociales de la crisis económica: Chile, 1980-1985 (LC/R.519(Sem.35/3)), Santiago de Chile, CEPAL, 1986.
- 38/ Secretaría de Desarrollo y Asistencia Social de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de Chile, Chile: estrategias e instrumentos de desarrollo social (LC/R.557(Sem.35/14)), Santiago de Chile, CEPAL, 1986.
- 39/ Del Valle, L., Efectos de la crisis en las condiciones de vida de los distintos estratos sociales de Guatemala (LC/R.541(Sem.35/6)), Santiago de Chile, CEPAL, 1986.
- 40/ Cornia, G.A. et al., op. cit., p. 103.
- 41/ Banco Mundial, op. cit.
- 42/ Véase por ejemplo, CEPAL, La transformación socio-ocupacional del Brasil, 1960-1980, y la crisis social de los '80 (LC/R.518), Santiago de Chile, 1986.
- 43/ CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana 1986 (LC/G.1454), Santiago de Chile, diciembre de 1986.
- 44/ Véase CEPAL, "Escenarios de la economía mundial hasta 1990", Industrialización y desarrollo tecnológico, Informe N° 2, Santiago de Chile, 1986, y CEPAL, Desarrollo económico: una evaluación y proyecciones 1985-1995 (LC/G.1407(Sem.21/9)), Santiago de Chile, 1986.
- 45/ PREALC, Creación de empleo ..., op. cit.
- 46/ CEPAL, Transición estructural, movilidad ..., op. cit.
- 47/ Véase el N° 29 de la Revista de la CEPAL, dedicado íntegramente a los problemas de la juventud actual.
- 48/ Para una presentación más completa de este tema véase en especial, CEPAL, El desarrollo de América Latina ..., op. cit.
- 49/ Richard L. Ground, "Origen y magnitud del ajuste recesivo de América Latina", Revista de la CEPAL, N° 30, Santiago de Chile, diciembre de 1986, pp. 73-90.
- 50/ Norberto González, "Reactivación y desarrollo: el gran compromiso de América Latina y el Caribe", Revista de la CEPAL, N° 30, Santiago de Chile, diciembre de 1986.
- 51/ Peter F. Drucker, "The changed world economy", Foreign Affairs, Spring, vol. 64, N° 4, 1986.
- 52/ División Conjunta CEPAL/UNIDO de Desarrollo Industrial, "Reflexiones sobre industrialización, articulación y crecimiento", Revista de la CEPAL, N° 28, Santiago de Chile, abril de 1986, pp. 49-66.
- 53/ Aníbal Pinto, "Concentración del progreso técnico y de sus pautas en el desarrollo latinoamericano", en Inflación: raíces estructurales, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
- 54/ Sobre este punto caben recordar las propuestas de Raúl Prebisch centradas en la noción de "uso social del excedente", véase en especial su obra Capitalismo periférico. Crisis y transformación, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1981.
- 55/ Declaración de los países de América Latina y el Caribe en México.
- 56/ Algunos ejemplos son Helio Jaguaribe, et al., Brasil 2000. Para un Novo Pacto Social, Río de Janeiro, Editora Paz y Terra, 1986 y Políticas para reiniciar el crecimiento y sustentar avances sostenidos en el bienestar

general (LC/R.553(Sem.35/9)), Santiago de Chile, CEPAL, exposición de la Licenciada María de los Angeles Moreno, Subsecretaria de Desarrollo Social y Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto de México a la reunión sobre "Crisis Externa: Proceso de Ajuste y su Impacto Inmediato y de Largo Plazo en el Desarrollo Social: ¿Qué hacer?" organizada por CEPAL, PNUD y UNICEF en Lima, Perú, del 25 al 28 de noviembre de 1986.

57/ Juan Carlos Tedesco, "Crisis económica, educación y futuro en América Latina", Nueva Sociedad, N° 84, Caracas, julio-agosto de 1986, pp. 80-90.

58/ Para una formulación mayor de estos elementos véase: Tedesco, ibid; División Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial, "Reflexiones sobre industrialización...", op. cit.

59/ Aparte de ser elemento clave en la definición de los objetivos de la estrategia esta perspectiva formó parte crucial en la formulación del "Plan de Acción Regional para América Latina y el Caribe en Relación con el Año Internacional de la Juventud" y de las "Políticas complementarias al Plan de Acción Regional en relación con la crisis", ambos aprobados por consenso de los países de la región. Véase: CEPAL, La juventud en América Latina y el Caribe, serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 47, Santiago de Chile, 1985 y CEPAL, Informe de la Segunda Reunión Regional Latinoamericana y del Caribe para el Año Internacional de la Juventud (LC/G.1362(Conf.78/6)), Santiago de Chile, septiembre de 1985.

60/ La categorización de los grupos prioritarios así como la caracterización de sus carencias provienen del documento Desarrollo, transformación y equidad: la superación de la pobreza (LC/R.538(Sem.35/3)), Santiago de Chile, noviembre de 1986, elaborado conjuntamente por CEPAL, PNUD, PREALC y UNICEF para la reunión sobre "Crisis Externa: Proceso de Ajuste y su Impacto Inmediato y de Largo Plazo en el Desarrollo Social: ¿Qué hacer?", organizada por CEPAL, PNUD y UNICEF en Lima, Perú, del 25 al 28 de noviembre de 1986.

61/ Un ejemplo de esta estrategia aparece expresada recientemente con nitidez en el caso de Uruguay. Véase Eduardo Cobas y Hugo Fernández Faingold, Problemas estructurales y de la crisis económica en el desarrollo social del Uruguay y respuestas en las estrategias de las políticas del gobierno democrático (LC/R.540(Sem.35/5)), Santiago de Chile, CEPAL, noviembre de 1986.

62/ Véase Norma Samaniego, Los efectos de la crisis en 1982-1986 en las condiciones de vida de la población en México (LC/R.539(Sem.35/4)), Santiago de Chile, CEPAL, noviembre de 1986.

63/ Un ejemplo de esta combinación de medidas se puede apreciar en: Luis Arturo del Valle, Efectos de la crisis ..., op. cit.

64/ Véase Rolando Franco y José Carlos Cuentas Zavala (coordinadores), Desarrollo social en los 80, Santiago de Chile, CEPAL/ILPES/UNICEF, 1983 y CEPAL, La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas, serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 54, Santiago de Chile, 1985.

65/ Para un desarrollo mayor de estas ideas véase CEPAL/PNUD/PREALC/UNICEF, Desarrollo, transformación y equidad ..., op. cit.

66/ Véase nuevamente CEPAL, La pobreza en América Latina ..., op. cit.; e Irene Klinger, Oficina de Análisis y Planificación Estratégica de la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud, El impacto de la crisis económica en el campo de la salud: problemas y alternativas en la región de las Américas (LC/R.554(Sem.35/10)), Santiago de Chile, CEPAL, noviembre de 1986.

67/ Véase PREALC, Creación de empleo... op. cit.; PREALC La creación de empleo en períodos de crisis, Documento de trabajo, N° 251, Santiago de Chile, 1984, y PREALC, Los programas especiales de empleo. Algunas lecciones de la experiencia, Documento de trabajo, N° 225, Santiago de Chile, 1983.

68/ Véase PREALC, Ajuste estructural y deuda social, Documento de trabajo, N° 282, Santiago de Chile, 1986 y CEPAL/PNUD/PREALC/UNICEF, Desarrollo, transformación y equidad ..., op. cit.

69/ Véase PREALC, Creación de empleo ..., op. cit.

70/ Véase Colombia: economía social para el desarrollo (LC/R.556(Sem.35/13)), Santiago de Chile, CEPAL, 1986; ponencia presentada por el señor Luis Bernardo Flórez Enciso, Subjefe del Departamento Nacional de Planeación de Colombia a la reunión sobre "Crisis Externa: Proceso de Ajuste y su Impacto Inmediato y de Largo Plazo en el Desarrollo Social: ¿Qué hacer?", Lima, Perú, del 25 al 28 de noviembre de 1986; Luis Arturo del Valle, Efectos de la crisis ..., op. cit.; María de los Angeles Moreno, Políticas para reiniciar ..., op. cit.; César Ferrari, Desarrollo social y pobreza en Perú. Factores estructurales y efectos de la crisis externa; las políticas adoptadas para lograr el desarrollo económico y social (LC/R.542(Sem.35/7)), Santiago de Chile, CEPAL, 1986 y CEPAL/PNUD/PREALC/UNICEF, Desarrollo, transformación y equidad ..., op. cit.

71/ Véase División Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial, "Reflexiones sobre industrialización ...", op. cit. y CEPAL, Transición estructural, movilidad ..., op. cit.

72/ CEPAL/PNUD/PREALC/UNICEF, Desarrollo, transformación y equidad ..., op. cit.

73/ Véase CEPAL, La juventud en América Latina ..., op. cit.; Revista de la CEPAL, N° 29, agosto de 1986, dedicada al tema de la juventud y la serie de estudios sobre los casos de Colombia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, Venezuela y los países del Caribe de habla inglesa presentados en el Seminario Internacional de Expertos sobre "Juventud en la Cuenca del Caribe: Situación, Perspectivas y Necesidades", organizado por la CEPAL y el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, del 3 al 5 de diciembre de 1986.

74/ En la Segunda Reunión Regional Latinoamericana y del Caribe para el Año Internacional de la Juventud (Montevideo, 26 al 29 de agosto de 1985), la Ministra de Cultura del Uruguay hizo hincapié en que "toda política relacionada con la juventud debe ser esencialmente una política de carácter educativo, ya que hay que preparar a los jóvenes para la ciencia y la tecnología del mañana y para que se adecúen a procesos de cambio en un marco de liberación y justicia social; así, pues, el gran desafío para los gobiernos en la hora actual se encuentra en el ámbito de la educación", en CEPAL, Informe de la Segunda ..., op. cit.

75/ Véase nuevamente Juan Carlos Tedesco, "Crisis económica, educación y ...", op. cit.

76/ Véase CEPAL/PNUD/PREALC/UNICEF, Desarrollo, transformación y equidad ..., op. cit. y "Políticas complementarias ..." en CEPAL, Informe de la Segunda ..., op. cit.

77/ Véase Daniel A. Morales Gómez, Cooperativas de producción y participación: la experiencia de adultos de América Latina, Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL), serie Apuntes N° 10, Santiago de Chile, mayo de 1986; Johanna Flip (editor), Escuela básica y democracia: conclusiones de un seminario, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) y Programa Interdisciplinario de Investigaciones Educativas,

Documento de trabajo, N° 4, Santiago de Chile, 1984 y Oscar Corvalán y Ricardo Andreasu (editores), El trabajo productivo en la educación formal y no formal: encuentro nacional, CIDE, Documento de trabajo, N° 5, Santiago de Chile, 1985.

78/ CEPAL, El desarrollo de América Latina ..., Santiago de Chile, op. cit.

79/ CEPAL, La juventud de América Latina ..., op. cit.

80/ Clarisa Hardy, Estrategia organizada de subsistencia; los sectores populares frente a sus necesidades en Chile, Programa de Economía de Trabajo, Academia de Humanismo Cristiano, Documento de trabajo, N° 41, Santiago de Chile, noviembre de 1985.

81/ Ver al respecto Carlos Vergara, "El nuevo escenario de la política social en Chile y el espacio de los organismos no gubernamentales", en UNICEF, Del macetero al potrero: el aporte de la sociedad civil a las políticas sociales, Santiago de Chile, septiembre de 1986.

82/ En este sentido cabe repetir lo señalado por René de León Schlotter, Ministro de Desarrollo Urbano y Rural de Guatemala en su ponencia ante la reunión sobre "Crisis Externa: Proceso de Ajuste y su Impacto Inmediato y de Largo Plazo en el Desarrollo Social: ¿Qué hacer?", organizado por CEPAL/PNUD/UNICEF (Lima, Perú, noviembre de 1986): "Es necesario que la organización sea democrática desde el punto de vista estructural. Ello requiere una estructuración que, partiendo de la base, se proyecte a nivel nacional. Las organizaciones de base, sea la pequeña comunidad o el grupo local de una organización funcional (cooperativa, liga, sindicato, etc.), deben tener una presencia decisoria, realmente representativa. Si no se exige este grado de actuación democrática a todos los niveles, la democracia seguirá siendo simplemente representativa, pero no participativa. Es necesario, por consiguiente, fomentar la organización gradual, de la base a la cúspide, electa y funcional, de abajo hacia arriba. Por otro lado, la actuación del grupo popular organizado debe también ser democrática en el sentido que sus relaciones con grupos y sectores contendientes o con el Estado debe basarse en el respeto mutuo y la utilización de métodos democráticos. Así es como podemos acelerar el proceso de integración de nuestras sociedades nacionales, pues la convivencia sobre la base del entendimiento permite encontrar equilibrios justos y más sólidos". René de León Schlotter, Guatemala: un nuevo enfoque para el desarrollo (LC/R.555(Sem.35/12)), Santiago de Chile, CEPAL, noviembre de 1986.

83/ Véanse, por ejemplo, Francisco J. Alejo, "El nuevo papel del Estado en América Latina" y Luis Alva Castro, "Acerca del papel del Estado", ambos en Revista de la CEPAL, N° 27, Santiago de Chile, diciembre de 1985 (pp. 161-166).

Anexo

CUADROS Y GRAFICOS

Cuadro 2

AMERICA LATINA (ALGUNOS PAISES): LA DOBLE TRANSICION DEMOGRAFICA
Y OCUPACIONAL HACIA LA MODERNIDAD

	Epoca en que PEA deja de ser mayo- ritariamente agrí- cola	Tasa anual de crec.de la pob.		Epoca en que PEA alcanza su tasa máxima de creci- miento anual	Tasa máxima crecimiento de la PEA	Tasa actual (1980-1985) crecimiento de la PEA
		1960-1965	1980-1985			
<u>transición temprana</u>						
na	siglo XIX	1.6	1.6	antes de 1950	...	1.2
<u>transición reciente</u>						
da	1950-1960	3.0	2.2	1975-1980	3.7	3.1
	1960-1970	3.0	2.3	1965-1980	3.1	2.6
	1960-1970	3.2	2.9	1975-1985	3.5	3.5
<u>transición</u>						
e	1970-1980	3.5	3.4	futuro	...	3.8
s	1970-1980	2.3	2.7	futuro	...	2.6

09

EPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1985.

Cuadro 3

AMERICA LATINA (ALGUNOS PAISES): ADULTOS JOVENES CON EDUCACION POST PRIMARIA
POR ESTRATO SOCIAL

Población económicamente activa (25-34)	Argentina <u>a/</u>		Brasil <u>b/</u>		Ecuador <u>c/</u>		Honduras <u>c/</u>		Panamá <u>c/</u>	
	1960	1980	1960	1980	1962	1982	1961	1983	1960	1980
1. <u>No manual d/</u>										
% PEA total	39.8	45.9	18.8	32.4	17.3	36.1	13.5	30.4	26.8	42.4
% con siete y + años estudios	47.4	89.6	59.1	79.9	50.0	82.4	72.2	79.5	79.5	88.7
2. <u>Sector obrero formal e/</u>										
% con siete y + años estudios	9.6	20.8	13.0	26.3	13.7	35.0	5.1	7.6	41.6	47.8
3. <u>Sector informal urbano f/</u>										
% con siete y + años estudios	14.0	27.4	13.1	23.8	11.1	33.2	4.4	6.0	44.6	47.5
4. <u>Campesinos g/</u>										
% con siete y + años estudios	3.2	12.1	2.1	4.0	1.7	3.6	0.2	0.6	0.7	6.7
5. <u>Asalariado agrícola</u>										
% con siete y + años estudios	2.0	5.0	1.3	3.1	1.5	7.6	1.5	1.5	3.2	11.6

Fuente: CEPAL sobre la base de computaciones especiales de muestras censales.

a/ Ocho y más años de educación.

b/ Cinco y más años de educación.

c/ 25-29 años de edad.

d/ Empleados, gerentes, profesionales, oficinistas y vendedores.

e/ Artesanos, obreros, jornaleros y trabajadores en servicios personales, que perciben sueldos.

f/ Artesanos, obreros, jornaleros, trabajadores en servicios, vendedores ambulantes, por cuenta propia y familiar no remunerado.

g/ Agricultores por cuenta propia y familiares no remunerados.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO DE LOS HOGARES EN EL CONJUNTO DE LA REGION, ALREDEDOR DE 1960, 1970 Y 1975

Estratos de ingreso	Participación en el ingreso total			Ingreso por hogar a/ (dólares de 1970)			Incremento del ingreso por hogar				Incremento total por estratos (millones de dólares de 1970)		Incremento de cada estrato como porcentaje del incremento total	
	1960	1970	1975	1960	1970	1975	Porcentual		En dólares de 1970		1960-1970	1970-1975	1960-1970	1970-1975
							1960-1970	1970-1975	1960-1970	1970-1975				
20% más pobre	2.8	2.1	2.3	334	294	394	-12.0	34.0	-40	100	494.1	1 409.9	1.0	3.2
20% siguiente	5.9	5.0	5.4	707	715	902	1.1	26.2	8	187	1 871.2	2 855.1	3.7	6.5
40% más pobre	8.7	7.1	7.7	520	505	648	-2.9	28.3	-15	143	2 365.3	4 265.0	4.7	9.7
30% posterior al 40 % más pobre	18.6	17.4	18.1	1 483	1 660	2 023	11.9	21.9	177	363	8 030.4	8 840.1	15.7	20.0
20% anterior al 10% más rico	26.1	27.5	26.9	3 110	3 922	4 497	26.1	14.7	812	575	15 143.5	11 026.5	29.7	25.0
10% más rico	46.6	48.0	47.3	11 142	13 677	15 829	22.8	15.7	2 535	2 152	25 476.7	19 981.0	49.9	45.3
Total	100.0	100.0	100.0	2 389	2 852	3 348	19.4	17.4	463	496	51 015.9	44 112.7	100.0	100.0

Fuente: Estimaciones de la CEPAL sobre la base de encuestas nacionales para siete países (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela).

a/ Corresponde al concepto de ingreso disponible por hogar estimado a partir de las Cuentas Nacionales de cada país.

Cuadro 5

AMERICA LATINA (ALGUNOS PAISES): PORCENTAJE DE POBREZA

Porcentaje de pobreza en relación a la población total	1970			1980		
	Porcentaje de pobreza			Porcentaje de pobreza		
	Total a/	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
<u>Menos del 10%</u>						
Argentina	8	5	18	8	6	18
<u>De 16% al 26%</u>						
Costa Rica	23	15	28	23	20	25
Chile	17	14	26	16	14	25
México	25	18	34	22	17	31
Venezuela	26	20	33	24	19	38
<u>Del 37% al 65%</u>						
Panamá	41	29	52	37	29	47
Colombia	45	41	52	43	39	51
Brasil	49	36	66	43	33	60
Perú	50	32	74	49	30	80
Honduras	64	46	74	65	42	80
<u>Total de América Latina</u>	<u>40</u>	<u>30</u>	<u>56</u>	<u>37</u>	<u>29</u>	<u>51</u>

Fuente: CEPAL, "La pobreza en América Latina: discusiones y políticas", Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 54, Santiago de Chile, 1985, Cuadro 8, p. 46.
 CELADE, Boletín Demográfico, Año XIV, N° 28, Santiago, Chile, julio de 1981.

Cuadro 6

AMÉRICA LATINA: SEGMENTACIÓN DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA Y
ALCANCE DEL SUBEMPLEO, 1950-1980

(Porcentajes)

		Participación en la PEA total							
		No agrícola			Agrícola			Mined ría	Subempleo
		Formal	Informal	Total	Moderna	Tradi- cional	Total		
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)=(2)+(5)
<u>América Latina</u>	1950	30.6	13.5	44.1	22.1	32.6	54.7	1.2	46.1
	1980	47.7	19.4	67.1	13.2	10.9	32.1	0.8	30.3
<u>Grupo A</u>	1950	26.4	12.2	38.6	22.4	38.0	60.4	1.0	50.2
	1980	40.2	18.6	66.8	14.1	10.4	32.5	0.7	37.0
<u>Brasil</u>	1950	28.5	10.7	39.2	22.5	37.6	60.1	0.7	48.3
	1980	51.6	16.5	68.1	12.4	18.9	31.3	0.6	35.4
<u>Colombia</u>	1950	23.9	15.3	39.2	26.2	33.0	59.2	1.6	48.3
	1980	42.6	22.3	64.9	15.8	18.7	34.5	0.6	41.0
<u>Costa Rica</u>	1950	29.7	12.3	42.0	37.3	20.4	57.7	0.3	32.7
	1980	54.2	15.3	69.5	20.5	9.8	30.3	0.2	25.1
<u>México</u>	1950	21.6	12.9	34.5	20.4	44.0	64.4	1.1	56.9
	1980	39.5	22.0	61.5	19.2	10.4	37.6	0.9	40.4
<u>Panamá</u>	1950	34.9	11.0	45.7	6.2	47.0	53.2	0.1	58.8
	1980	51.6	14.8	66.4	11.4	22.0	33.4	0.2	36.8
<u>Venezuela</u>	1950	34.7	16.4	51.1	23.3	22.5	45.0	3.1	38.9
	1980	60.9	18.5	79.4	6.5	12.6	19.1	1.5	31.1
<u>Grupo B</u>	1950	17.1	14.9	32.0	23.2	43.0	66.2	1.8	57.9
	1980	29.1	21.0	50.9	12.0	35.9	47.8	1.2	57.7
<u>Bolivia</u>	1950	9.1	15.0	24.1	19.0	53.7	72.7	3.2	69.7
	1980	17.9	23.2	41.1	5.2	50.9	56.1	2.8	74.1
<u>Ecuador</u>	1950	21.5	11.7	33.2	27.4	39.0	66.4	0.4	50.7
	1980	25.6	20.6	54.2	12.1	33.4	45.5	0.3	62.0
<u>El Salvador</u>	1950	18.5	13.7	32.2	32.5	35.0	67.5	0.3	48.7
	1980	28.6	18.9	47.5	22.3	30.1	52.4	0.1	49.0
<u>Guate- male</u>	1950	16.6	14.0	30.6	20.6	48.7	69.3	0.1	62.7
	1980	23.8	10.9	42.7	19.4	37.8	57.2	0.1	56.7
<u>Pará</u>	1950	19.1	16.9	36.0	21.9	39.4	61.3	2.7	56.3
	1980	37.7	19.8	57.5	8.9	31.8	40.7	1.8	51.6
<u>Grupo C</u>	1950	54.0	16.6	70.6	20.4	7.6	28.0	1.4	24.2
	1980	61.5	21.4	82.9	9.2	7.0	16.2	0.9	29.4
<u>Argentina</u>	1950	56.8	15.2	72.0	19.9	7.6	27.5	0.5	22.8
	1980	63.5	21.4	84.9	7.0	6.8	14.6	0.5	28.2
<u>Chile</u>	1950	40.8	22.1	62.9	23.1	8.9	32.0	5.1	31.0
	1980	55.5	21.7	77.2	13.2	7.4	20.6	2.2	29.1
<u>Uruguay</u>	1950	63.3	14.5	77.0	17.3	4.7	22.0	0.2	19.2
	1980	63.3	19.0	82.3	9.5	8.0	17.5	0.2	27.0

Fuente: Datos elaborados por PREALC.

Cuadro 7

AMERICA LATINA: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS^a

Conceptos	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 ^b
Producto interno bruto a precios de mercado (índice base año 1980 = 100)	100.0	100.5	99.0	96.6	99.7	102.4	105.9
Población (millones de habitantes)	355	363	372	380	389	398	406
Producto interno bruto por habitante (índice base año 1980 = 100)	100.0	98.1	94.5	90.1	90.9	91.3	92.4
Tasas de crecimiento							
Producto interno bruto	5.3	0.5	-1.4	-2.4	3.2	2.7	3.4
Producto interno bruto por habitante	2.8	-1.9	-3.7	-4.7	0.9	0.4	1.2
Precios al consumidor ^c	56.1	57.6	84.8	131.1	185.2	275.3	69.1
Relación de precios del intercambio de bienes	4.3	-5.8	-9.0	1.1	6.5	-5.0	-8.7
Poder de compra de las exportaciones de bienes	10.3	1.9	-7.6	10.1	13.3	-4.8	-9.7
Valor corriente de las exportaciones de bienes	32.3	7.6	-8.8	0.1	11.7	-5.9	-14.8
Valor corriente de las importaciones de bienes	34.9	8.1	-19.8	-28.5	4.0	0.3	2.4
Miles de millones de dólares							
Exportaciones de bienes	89.1	95.9	87.4	87.5	97.7	92.0	78.3
Importaciones de bienes	90.4	97.6	78.3	56.0	58.3	58.5	59.9
Saldo del comercio de bienes	-1.3	-1.9	9.1	31.5	39.4	33.5	18.4
Pagos netos de utilidades e intereses	17.9	27.2	38.7	34.3	36.2	35.3	30.7
Saldo de la cuenta corriente ^d	-28.3	-40.3	-41.0	-7.6	-0.2	-4.0	-14.2
Movimiento neto de capitales ^e	29.4	37.5	20.0	3.2	9.2	2.4	8.6
Balance global ^f	1.4	-2.8	-21.0	-4.4	9.0	-1.6	-5.6
Deuda externa total desembolsada ^g	230.4	287.8	330.7	350.8	366.9	373.2	382.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Las cifras correspondientes al producto interno bruto, y precios al consumidor se refieren al conjunto de países incluidos en el cuadro 2, excepto Cuba (23 países). Los datos del sector externo corresponden a los 19 países mencionados en el cuadro del Balance de Pagos de América Latina.

^b Estimaciones preliminares sujetas a revisión. ^c Variación de diciembre a diciembre. ^d Incluye transferencias unilaterales privadas netas. ^e Incluye capital a largo y corto plazo, transferencias unilaterales oficiales y errores y omisiones. ^f Corresponde a la variación de las reservas internacionales (con signo cambiado) más los asientos de contrapartida. ^g Ver notas del cuadro 15.

Cuadro 8

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE

País	Tasas anuales de crecimiento						Variación acumulada
	1981	1982	1983	1984	1985	1986 ^a	1981-1986 ^a
América Latina (excluye Cuba)	-1.9	-3.7	-4.7	0.9	0.4	1.2	-7.6
Países exportadores de petróleo							
Bolivia	2.8	-2.9	-8.1	-0.2	-0.8	-4.4	-13.1
Ecuador	-2.3	-5.4	-9.0	-3.5	-4.4	-6.3	-27.3
México	0.8	-1.8	-4.0	1.5	1.4	-1.2	-3.3
Perú	5.4	-2.6	-7.6	0.9	0.1	-6.3	-10.4
Trinidad y Tabago	1.3	-2.5	-14.2	1.2	-1.0	5.9	-10.1
Venezuela	-0.8	-0.5	-10.6	-7.6	-4.2	...	...
Países no exportadores de petróleo							
Argentina	-4.5	-4.2	-2.6	1.5	1.1	4.3	-4.6
Barbados	-8.2	-7.8	1.4	0.6	-5.9	3.9	-15.5
Brasil	-2.7	-5.9	-0.4	2.4	-0.6	...	...
Colombia	-4.2	-0.8	-4.8	2.6	5.9	5.7	4.0
Costa Rica	0.1	-1.1	-0.3	1.4	0.4	3.0	3.6
Cuba ^b	-5.0	-9.7	0.0	5.1	-1.7	0.4	-11.0
Chile	15.3	3.0	3.9	6.3	3.7	1.5	38.1
El Salvador	3.5	-14.5	-2.2	4.3	0.7	3.2	-6.2
Guatemala	-9.6	-6.5	-0.2	0.5	0.1	-1.8	-16.7
Guyana	-1.8	-6.1	-5.4	-2.8	-3.7	-2.8	-20.7
Haití	-2.6	-12.6	-12.0	3.9	-0.1	...	...
Honduras	-4.4	-5.2	-1.1	-1.4	1.6	-3.2	-13.1
Jamaica	-2.4	-4.9	-3.9	-0.3	-1.8	-1.2	-13.8
Nicaragua	1.1	-1.5	-0.2	-1.4	-6.7	...	...
Panamá	2.0	-4.4	1.3	-4.8	-5.9	-3.1	-14.1
Paraguay	1.7	2.7	-2.2	-2.5	1.1	0.6	1.3
República Dominicana	5.3	-4.0	-6.0	0.0	0.9	-1.9	-6.0
Uruguay	1.5	-1.1	1.9	-1.9	-4.3	-1.6	-5.4
	0.9	-10.3	-7.0	-3.2	-0.2	4.2	-15.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de producto interno bruto. Las cifras de población corresponden a las estimaciones del CELADE publicadas en el Boletín Demográfico Año XIX, N° 38, julio 1986.

^aEstimaciones preliminares sujetas a revisión.

^bSe refiere al concepto de producto social global.

Cuadro 9
AMERICA LATINA: DESEMPLEO URBANO

(Tasas anuales medias)

País	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 ^o
Argentina ^a	2.8	2.8	2.0	2.3	4.5	4.7	4.2	3.8	5.3	4.8
Bolivia ^c	...	...	...	5.8	9.7	10.9	13.0	15.5	18.0	20.0
Brasil ^d	...	6.8	6.4	6.3	7.9	6.3	6.7	7.1	5.3	3.8
Colombia ^f	9.0	9.0	8.9	9.7	8.2	9.3	11.8	13.5	14.1	14.2
Costa Rica ^f	5.1	5.8	5.3	6.0	9.1	9.9	8.6	6.6	6.7	6.7
Chile ^g	13.9	13.7	13.4	11.8	9.0	20.0	18.9	18.5	17.2	13.4
Ecuador ^h	...	...	5.4	5.7	6.0	6.3	6.7	10.6	10.4	12.0
Guatemala ^h	...	...	...	2.2	2.7	4.7	7.6	9.7	12.9	...
Honduras ^h	...	...	...	8.8	9.0	9.2	9.5	10.7	11.7	...
México ⁱ	8.3	6.9	5.7	4.5	4.2	4.1	6.7	6.0	4.8	...
Nicaragua ^j	...	...	...	22.4	19.0	19.9	18.9	21.1	22.3	21.7
Panamá ^k	...	9.6	11.6	9.8	11.8	10.3	11.5	11.0	11.8	9.0
Paraguay ^l	3.7	3.1	2.6	2.1	4.6	9.4	15.0	12.5	8.0	8.0
Perú ^m	9.4	10.4	11.2	10.9	10.4	10.6	9.2	10.9	11.8	10.6
Trinidad y Tabago ⁿ	...	11.8	11.0	9.9	10.4	9.9	11.1	13.4	15.3	...
Uruguay ^o	11.8	10.1	8.3	7.4	6.7	11.9	15.5	14.0	13.1	11.0
Venezuela ^p	5.5	5.1	5.8	6.6	6.8	7.8	10.5	14.3	14.3	11.8

Fuente: CEPAL y PREALC, sobre la base de cifras oficiales.

^aCifras preliminares. ^bCapital Federal y Gran Buenos Aires. Promedio de abril y octubre; 1986, junio. ^cTotal país. ^dÁreas Metropolitanas de Río de Janeiro, Sao Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador y Recife, promedio de doce meses; 1980, promedio de junio a diciembre; 1986, promedio enero-octubre. ^eBogotá, Barranquilla, Medellín y Cali, promedio de marzo, junio, septiembre y diciembre; 1985, promedio marzo, julio, septiembre y diciembre; 1986, promedio abril, junio y septiembre. ^fNacional urbano, promedio de marzo, julio y noviembre; 1984, promedio marzo y noviembre; 1986, promedio marzo y julio. ^gGran Santiago, promedio de cuatro trimestres. A partir de agosto de 1983 la información se refiere a la Región Metropolitana de Santiago. A partir de octubre de 1985 las cifras no son estrictamente comparables con las anteriores debido al cambio de tamaño de la muestra. 1986, promedio enero a octubre. ^hTotal país. Estimaciones oficiales. ⁱÁreas Metropolitanas de Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Promedio doce meses. ^jPromedio nacional. ^kNacional urbano, agosto de cada año, 1980 corresponde a la desocupación del área urbana que registró el censo nacional realizado en febrero de ese año; 1981 al área metropolitana. ^lActividades no agrícolas. ^mTotal país, promedio dos semestres; 1978, promedio julio, diciembre; 1980, promedio agosto, diciembre y 1985, promedio enero, junio. ⁿMontevideo, promedio dos semestres. A partir de 1981 promedio cuatro trimestres; 1986, promedio enero a noviembre. ^oNacional urbano, promedio de dos semestres; 1986, primer semestre, estimación oficial.

Cuadro 10
AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR
(Variaciones de diciembre a diciembre)

País	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 ^a
América Latina^b	40.0	39.0	54.1	56.1	57.6	84.8	131.1	185.2	275.3	69.1
Argentina	150.4	169.8	139.7	87.6	131.2	208.7	433.7	688.0	385.4	79.2 ^c
Barbados	9.9	11.3	16.8	16.1	12.3	6.9	5.5	5.1	2.4	1.5 ^d
Bolivia	10.5	13.5	45.5	23.9	25.2	296.5	328.5	2 177.2	8 170.5	92.6 ^e
Brasil	43.1	38.1	76.0	95.3	91.2	97.9	179.2	203.2	228.0	70.5 ^f
Colombia	29.3	17.8	29.8	26.5	27.5	24.1	16.5	18.3	22.3	19.6 ^g
Costa Rica	5.3	8.1	13.2	17.8	65.1	81.7	10.7	17.3	11.1	13.8 ^h
Chile	63.5	30.3	38.9	31.2	9.5	20.7	23.6	23.0	26.4	17.1 ⁱ
Ecuador	9.8	11.8	9.0	14.5	17.9	24.3	52.5	25.1	24.4	27.5 ^j
El Salvador	14.9	14.6	14.8	18.6	11.6	13.8	15.5	9.8	30.8	32.4 ^d
Guatemala	7.4	9.1	13.7	9.1	8.7	-2.0	15.4	5.2	31.5	41.7 ^d
Guyana	9.0	20.0	19.4	8.5	29.0	19.3	9.6	...	...	...
Haití	5.5	5.5	15.4	15.3	16.4	4.9	11.2	5.4	17.4	3.8 ^d
Honduras	7.7	5.4	22.5	11.5	9.2	8.8	7.2	3.7	4.2	4.1 ^d
Jamaica	14.1	49.4	19.8	28.6	4.8	7.0	16.7	31.2	23.9	11.9 ^f
México	20.7	16.2	20.0	29.8	28.7	98.8	80.8	59.2	63.7	103.7 ^f
Nicaragua	10.2	4.3	70.3	24.8	23.2	22.2	32.9	50.2	334.3	777.6 ^f
Panamá	4.8	5.0	10.0	14.4	4.8	3.7	2.0	0.9	0.4	0.1 ^g
Paraguay	9.4	16.8	35.7	8.9	15.0	4.2	14.1	29.8	23.1	26.9 ^f
Perú	32.4	73.7	66.7	59.7	72.7	72.9	125.1	111.5	158.3	60.2 ⁱ
República Dominicana	8.5	1.8	25.6	4.6	7.3	7.2	7.7	38.1	28.4	6.2 ^h
Trinidad y Tabago	11.4	8.8	19.5	16.6	11.6	10.8	15.4	14.1	6.6	8.7 ^d
Uruguay	57.3	46.0	83.1	42.8	29.4	20.5	51.5	66.1	83.0	74.9 ^f
Venezuela	8.1	7.1	20.5	19.6	11.0	7.3	7.0	18.3	5.7	12.0 ^f

Fuente: CEPAL, sobre la base de los índices de precios oficiales proporcionados por los países, complementados, en algunos casos, con cifras publicadas por el Fondo Monetario Internacional en *Estadísticas Financieras Internacionales*, noviembre de 1986.

^aCifras preliminares. ^bLos totales de América Latina corresponden a las variaciones de los países, ponderadas por la respectiva población de cada año. ^cCorresponde a la variación entre noviembre de 1985 y noviembre de 1986. ^dCorresponde a la variación entre julio de 1985 y julio de 1986. ^eCorresponde a la variación entre octubre de 1985 y octubre de 1986. ^fCorresponde a la variación entre agosto de 1985 y agosto de 1986. ^gCorresponde a la variación entre septiembre de 1985 y septiembre de 1986. ^hCorresponde a la variación entre junio de 1985 y junio de 1986.

Cuadro 11

AMERICA LATINA: DEUDA EXTERNA TOTAL DESEMBOLSADA^a

País	Saldos a fines del año, en millones de dólares						Tasas anuales de crecimiento				
	1981	1982	1983	1984	1985	1986 ^b	1979-1981	1982-1983	1984	1985	1986 ^b
América Latina	287 758	330 708	350 806	366 892	373 200	382 080	22.9	10.4	4.6	1.7	2.4
Países exportadores de petróleo											
Bolivia ^c	2 622	2 502	3 156	3 281	3 355	3 340	12.9	9.7	4.0	2.3	-0.4
Ecuador	5 868	6 187	6 790	6 949	7 440	7 540	25.4	7.6	2.3	7.1	1.3
México	74 900	87 600	93 800	96 700	97 800	100 000	30.2	11.9	3.1	1.1	2.2
Perú	9 688	11 340	12 442	13 389	13 794	14 300	1.3	13.3	7.6	3.0	3.7
Venezuela ^d	33 411	35 061	35 997	34 835	33 900	35 880	25.9	3.8	-3.2	-2.7	5.8
Países no exportadores de petróleo											
Argentina	35 671	43 634	45 087	46 903	48 312	50 300	41.9	12.4	4.0	3.0	4.1
Brasil ^e	79 946	91 035	95 520	102 039	101 920	101 750	14.4	9.3	6.8	-0.1	-0.2
Colombia	7 885	9 410	10 405	11 551	12 831	13 430	25.0	14.9	11.0	11.1	4.7
Costa Rica	3 360	3 497	3 848	3 955	4 084	4 000	21.6	7.0	2.8	3.3	-2.1
Chile	15 591	17 159	18 037	19 669	20 413	20 690	30.5	7.6	9.0	3.8	1.4
El Salvador	1 471	1 710	1 891	1 949	2 003	2 120	14.3	13.4	3.1	2.8	5.8
Guatemala	1 305	1 560	2 130	2 463	2 644	2 530	16.7	27.8	15.6	7.5	-4.3
Haití ^f	372	410	551	607	599	680	22.8	21.7	10.2	-1.3	13.5
Honduras	1 708	1 986	2 162	2 392	2 615	2 880	20.7	12.5	10.6	9.3	10.1
Nicaragua	2 566	3 139	3 788	3 901	4 616	5 260	20.5	21.5	3.0	18.3	14.0
Panamá	5 047	5 960	5 924	6 537	6 500	6 450	9.0	8.3	10.3	-0.6	-0.1
Paraguay	949	1 204	1 469	1 654	1 773	1 890	12.4	24.4	12.6	7.2	6.6
República Dominicana	2 286	3 076	3 237	3 447	3 701	4 050	19.8	19.0	6.5	7.4	9.4
Uruguay	3 112	4 238	4 572	4 671	4 900	4 990 ^g	35.9	21.2	2.2	4.9	2.7 ^h

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

^aIncluye la deuda con el FMI.^bCifras preliminares.^cDeuda total de mediano y largo plazo.^dDeuda pública

más la deuda no garantizada de largo y corto plazo con instituciones financieras que proporcionan información al Banco de Pagos Internacionales.

^eDeuda total de mediano y largo plazo más la deuda de corto plazo de acuerdo con información del Banco Mundial. A partir de 1984 corresponde a la deuda total según estadísticas oficiales.^fDeuda pública.^gCifras al 30.6.86. La tasa corresponde a 30.6.86/30.6.85.

Cuadro 12

**AMERICA LATINA: RELACION ENTRE LOS INTERESES TOTALES PAGADOS
Y LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS^a**

(Porcentajes)

País	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986^b
América Latina	15.7	17.6	20.2	28.0	41.0	36.0	35.6	35.2	35.1
Países exportadores de petróleo									
Bolivia	16.1	15.7	16.6	22.6	35.6	31.4	32.5	32.3	36.5
Ecuador	13.7	18.6	25.0	34.5	43.4	39.8	49.8	46.8	46.7
México	10.4	13.6	18.3	24.3	30.0	27.4	30.7	27.0	32.2
Perú	24.0	24.5	23.3	29.0	47.3	37.5	39.0	36.0	40.0
Venezuela	21.2	15.5	16.0	24.1	25.1	29.8	33.2	30.0	27.3
Países no exportadores de petróleo									
Argentina	7.2	6.9	8.1	12.7	21.0	21.6	20.1	26.3	33.3
Brasil	15.5	19.3	23.7	33.6	46.7	40.7	38.7	37.9	34.2
Colombia	9.6	12.8	22.0	35.5	53.6	58.4	57.6	51.1	51.8
Costa Rica	24.5	31.5	34.1	40.4	57.1	43.5	39.7	40.0	37.7
Chile	7.5	9.9	11.8	21.9	25.9	26.7	22.8	26.3	18.6
El Salvador	9.9	12.8	18.0	28.0	36.1	33.0	26.6	27.3	22.7
Guatemala	16.9	16.5	19.3	38.8	49.5	38.9	48.0	43.5	39.2
Haití	5.3	5.7	5.9	7.8	11.9	12.2	12.3	12.6	10.3
Honduras	3.7	3.2	5.3	7.6	7.8	8.7	12.3	14.9	14.9
Nicaragua	2.8	3.2	2.1	2.7	2.4	2.4	5.3	4.2	5.7
Paraguay	8.2	8.6	10.6	14.4	22.4	16.4	15.8	15.3	12.7
República Dominicana	9.3	9.7	17.8	21.9	32.1	14.3	12.1	13.0	25.8
Uruguay	8.4	10.7	13.4	14.8	13.5	14.3	10.1	8.3	10.1
	14.0	14.3	14.8	19.1	22.7	24.5	18.1	22.2	27.1
	10.4	9.0	11.0	12.9	22.4	24.8	34.8	34.2	23.8

Fuente: 1978-1986: CEPAL, sobre la base de información oficial.

^a Los intereses incluyen los correspondientes a la deuda de corto plazo.

^b Estimaciones preliminares sujetas a revisión.

Cuadro 13

AMERICA LATINA: INGRESO NETO DE CAPITALES Y TRANSFERENCIAS DE RECURSOS

(Miles de millones de dólares y porcentajes)

Año	Ingresos netos de capitales	Pagos netos de utilidades e intereses	Transferencias de recursos (3)=(1)-(2)	Exportaciones de bienes y servicios	Transferencias de recursos/ exportaciones de bienes y servicios ^a (5)=(3)/(4)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1973	7.9	4.2	3.7	28.9	12.8
1974	11.4	5.0	6.4	43.6	14.7
1975	14.3	5.6	8.7	41.1	21.2
1976	17.9	6.8	11.1	47.3	23.5
1977	17.2	8.2	9.0	55.9	16.1
1978	26.2	10.2	16.0	61.3	26.1
1979	29.1	13.6	15.5	82.0	18.9
1980	29.4	17.9	11.5	107.6	10.7
1981	37.5	27.1	10.4	116.1	9.0
1982	20.0	38.7	-18.7	103.2	-18.1
1983	3.2	34.3	-31.2	102.4	-30.5
1984	9.2	36.2	-27.0	114.1	-23.7
1985	2.4	35.3	-32.9	109.0	-30.2
1986 ^b	8.6	30.7	-22.1	95.2	-23.2

Fuente: 1973-1985: CEPAL, sobre la base de datos proporcionados por el FMI. 1986: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

^aEn porcentajes.

^bEstimaciones preliminares sujetas a revisión.

Cuadro 14

AMERICA LATINA: DINAMICA DEL EMPLEO, 1980-1985 a/

	1980-1985		1980-1982		1983-1985	
	Tasa acumulativa anual	Variación entre extremos	Tasa acumulativa anual	Variación entre extremos	Tasa acumulativa anual	Variación entre extremos
Porcentaje de fuerza de trabajo económicamente activa	3.4	18.4	3.5	10.8	3.4	6.9
Porcentaje de fuerza de trabajo ocupada total	3.2	16.8	2.8	8.6	3.7	7.6
Porcentaje de fuerza de trabajo no agrícola ocupada	3.3	17.8	3.2	9.9	3.5	7.2
Porcentaje de fuerza de trabajo informal	8.1	47.9	14.9	51.8	-1.3	-2.6
Porcentaje de fuerza de trabajo informal urbano	6.8	38.8	6.9	22.3	6.5	13.5
Porcentaje de fuerza de trabajo informal formal urbano	2.0	10.4	1.6	5.0	2.5	5.1
Porcentaje de fuerza de trabajo informal en el sector público	4.6	25.1	4.6	14.4	4.6	9.4
Porcentaje de fuerza de trabajo informal en el sector privado	1.2	6.3	0.7	2.1	2.0	4.1
Porcentaje de fuerza de trabajo informal en grandes empresas <u>b/</u>	(-0.5)	(-2.5)	(-2.9)	(-8.4)	(3.2)	(6.4)
Porcentaje de fuerza de trabajo informal en pequeñas empresas	(6.6)	(37.5)	(10.4)	(34.4)	(1.2)	(2.3)
Porcentaje de fuerza de trabajo informal en la industria manufacturera	-2.2	-10.5	-4.8	-13.7	0.2	0.4
Porcentaje de fuerza de trabajo informal en la actividad empleo-producto						
Porcentaje de fuerza de trabajo informal en el sector <u>c/</u>	5.5		1.50		0.05	

a/ PREALC, a base de encuestas de hogares de cada país.

b/ Promedio ponderado a base de 9 países. Incluye Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, México, Perú y Venezuela.

c/ Empresas de más de 10 ocupados. Promedio ponderado de Brasil, México y Venezuela.

d/ Método de cálculo y los subperíodos son diferentes a los del cuadro 4.

Cuadro 15

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LOS SALARIOS REALES, 1980-1985 a/

	1980-1985	1980-1983	1983-1985
Salarios industria manufacturera	-12.2	-5.5	-6.0
Salarios mínimos urbanos	-16.3	-9.3	-7.7
Salarios en la construcción	-17.8	-6.7	-11.9
Salarios en el sector público	-17.1	-13.8	-3.8
Salarios agrícolas	-15.2	-10.2	-5.6

Fuente: PREALC a base de información de cada país.

a/ Variaciones entre años extremos de los promedios simples de 12 países para salarios industriales, 18 para los salarios mínimos, 14 para los salarios en la construcción, 9 para los salarios públicos y 16 para los salarios agrícolas.

Cuadro 16
DISTRIBUCION DE INGRESOS (a)

Percentil de hogares según el ingreso per cápita	Brasil Región de Sao Paulo			Colombia 7 ciudades principales			Costa Rica Nacional (b)		
	1977	1982	1985	1979	1982	1985	1979	1982	1985
1 - 10	1.9	2.0	1.9	0.8	0.8	1.1	2.2	2.6	2.8
11 - 20	2.9	3.1	2.9	1.4	2.1	2.8	4.0	4.3	4.6
21 - 30	3.8	4.2	4.1	3.7	3.2	3.9	4.9	5.4	5.8
31 - 40	4.8	5.1	4.9	4.7	4.0	4.8	6.0	6.7	6.8
41 - 50	5.6	5.9	6.0	5.5	5.4	6.0	7.3	7.7	7.5
51 - 60	6.4	7.5	7.2	6.0	6.9	7.0	8.3	8.9	8.2
61 - 70	8.4	8.8	8.9	9.0	8.9	9.1	9.5	9.8	10.4
71 - 80	10.4	11.1	11.2	11.7	11.8	11.2	12.1	11.1	12.7
81 - 90	15.2	16.1	15.7	16.7	16.9	15.5	17.3	15.3	15.7
91 - 100	40.6	36.2	37.2	39.9	40.0	38.6	28.4	28.2	25.5
Coef. de concentración:									
- Gini	0.479	0.446	0.456	0.513	0.516	0.477	0.376	0.346	0.328
- Varianza de los logaritmos	0.129	0.118	0.126	0.223	0.211	0.161	0.092	0.076	0.069
Ingresos medios familiares (c)	2 615	2 530	2 458	44 107	50 689	44 029	16 469	9 978	13 260
Incidencia de la pobreza (% de hogares)	12.4	9.5	10.8	48.7	44.8	41.3	17.3	29.4	15.4
Tipos de ingreso	Ingreso total bruto			Ingreso primario en efectivo			Sueldos y salarios en efectivo		
Periodos de referencia	Octubre	Octubre	Octubre	Agosto	Agosto	Febrero	Junio	Junio	Junio

Cuadro 16(conclusión)

Percentil de hogares según el ingreso per cápita	Chile Gran Santiago			Panamá Área Metropolitana (b)			Venezuela					
							Área Metropolitana			Región de Los Andes		
	1981	1982	1985	1979	1982	1984	1978	1982	1985	1978	1982	1985
1 - 10	1.7	1.5	1.4	3.2	3.0	2.2	3.5	3.3	2.8	2.6	2.9	2.5
11 - 20	2.9	2.7	2.3	4.1	4.8	3.9	5.4	5.4	5.0	4.1	4.3	4.0
21 - 30	3.6	3.5	3.1	4.8	5.2	5.3	6.7	6.6	6.1	5.1	5.7	5.0
31 - 40	4.6	4.5	3.9	6.9	6.5	6.1	7.7	7.5	6.5	6.1	6.7	6.0
41 - 50	5.2	5.6	5.0	8.2	7.8	6.9	8.6	8.4	7.9	7.5	8.1	7.0
51 - 60	6.7	6.6	5.9	8.5	8.9	8.7	9.4	9.9	8.9	8.5	9.1	9.2
61 - 70	7.5	8.3	7.8	11.3	9.4	10.3	11.0	10.9	9.5	10.5	10.5	11.1
71 - 80	9.7	11.0	10.5	12.8	12.7	11.9	12.4	12.4	11.8	12.3	13.0	12.0
81 - 90	15.1	17.4	16.3	15.6	15.1	15.6	14.9	15.6	15.3	16.8	15.5	15.3
91 - 100	43.9	38.9	43.8	24.6	27.3	29.1	20.1	20.0	26.2	26.5	24.2	27.9
Coef. de concentración:												
- Gini	0.498	0.489	0.529	0.327	0.335	0.371	0.257	0.262	0.321	0.354	0.319	0.360
- Varianza de los logaritmos	0.139	0.153	0.170	0.071	0.067	0.090	0.044	0.047	0.066	0.081	0.067	0.084
Ingresos medios familiares (c)	54 045	50 347	34 979	622	586	602	9 794	7 928	8 139	4 161	3 895	3 373
Incidencia de la pobreza (% de hogares)	12.0	16.0	28.2	18.8	14.8	20.3	2.3	3.2	5.0	31.2	26.8	36.9
Tipos de ingreso	Ingreso primario en efectivo			Sueldos y salarios en efectivo			Ingreso primario en efectivo					
Periodos de referencia	Mayo	Mayo	Mayo	Agosto	Marzo	Agosto	Octubre	Abril	Octubre	Octubre	Abril	Octubre

a): Participación porcentual en el ingreso total.

b): Hogares con jefes asalariados.

c): Ingresos mensuales en moneda nacional, a precios del último año observado. En el caso de Brasil, los ingresos están además en miles de cruzeiros.

Cuadro 17

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LA POBLACION ACTIVA EN LA AGRICULTURA Y
DEL PRODUCTO AGRICOLA

	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1983	1983-1985
<u>Tasas anuales medias de crecimiento</u>					
1. Población activa en la agricultura	1.01	0.41	0.36	2.0 <u>a/</u>	4.1 <u>a/</u>
2. Producto agrícola	3.5	3.5	3.6	1.86	3.76

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

a/ Población ocupada, estimaciones preliminares.

Cuadro 18

AMERICA LATINA: RELACION ENTRE LA DISPONIBILIDAD DE CALORIAS POR
HABITANTE Y LAS NECESIDADES CALORICAS. 1961-1963 A 1981-1983

(Porcentajes)

	1961-1963	1969-1971	1974-1976	1979-1981	1981-1983
<u>Disponibilidad plena</u>					
Argentina	132	139	138	137	134
México	107	114	116	125	127
Paraguay	105	120	118	123	122
<u>Disponibilidad inestable</u>					
Uruguay	117	127	125	115	114
Chile	109	114	112	113	112
Venezuela	95	101	102	112	110
Colombia	96	92	100	108	110
Brasil	98	105	106	109	109
Costa Rica	94	103	109	110	109
Honduras	93	105	102	105	104
República Dominicana	80	89	96	98	100
Línea límite <u>a/</u>	100	100	100	100	100
<u>Disponibilidad insuficiente</u>					
Panamá	95	100	99	95	98
Perú	94	97	96	93	90
<u>Disponibilidad crítica</u>					
Guatemala	83	88	89	89	89
Ecuador	78	85	89	89	88
Bolivia	74	82	84	87	86
Haití	85	82	82	81	81

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

a/ Disponibilidad de calorías igual a las necesidades calóricas
(disponibilidad/necesidades calóricas)*100=100).

Cuadro 19

AMERICA LATINA: GASTO PUBLICO EN EDUCACION POR HABITANTE

(Cifras en dólares a precios constantes
de 1980)

Países	1975	1980	1983	1984
Argentina	132	195	109	190
Bolivia	25	36	20	...
Brasil	50	68	57	...
Colombia	23	25	35	41
Costa Rica	125	159	90	107
Chile	74	110	94	93
Ecuador	35	77	45	48
El Salvador	27	29	21	...
Guatemala	16	21	17	17
Haití	2	4	3	...
Honduras	20	21	24	...
México	82	104	100	...
Nicaragua	24	23	28	41
Panamá	93	87	97	101
Paraguay	14	18	23	22
Perú	40	35	28	27
República Dominicana	23	27	26	22
Uruguay				
Venezuela	184	205	256	...
América Latina	65	84	73	78

Fuente: Para el gasto público en educación como porcentaje del PNB: UNESCO, Anuario Estadístico 1985.

Para el PNB en dólares a precios de 1980: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

Cuadro 20

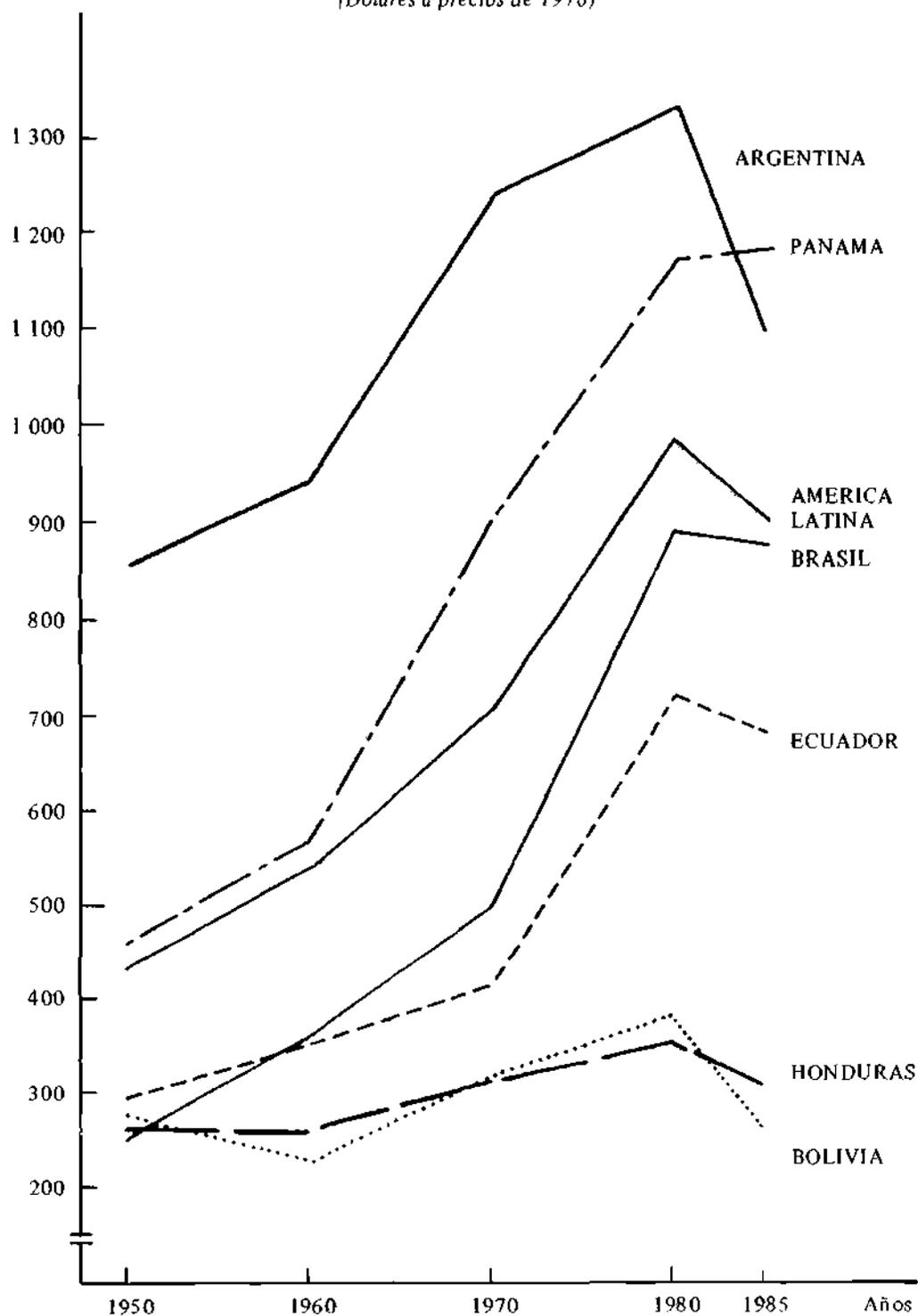
AMERICA LATINA: PROYECCIONES DE LA POBLACION EN EDAD ESCOLAR SEGUN SEXO Y EDADES SIMPLES, 1950-2000

Sexo y edades	1980	1985	1990	1995	2000
<u>Ambos sexos</u>					
<u>Total</u>	<u>350 907 113</u>	<u>392 863 479</u>	<u>437 580 700</u>	<u>483 509 807</u>	<u>529 619 365</u>
0 - 4	50 356 543	54 396 743	57 675 941	59 659 202	60 928 599
5 - 9	45 855 691	49 250 859	53 380 151	56 754 229	58 830 570
5	9 509 183	10 196 430	11 037 330	11 607 802	11 927 045
6	9 335 085	10 011 215	10 858 803	11 485 586	11 847 909
7	9 166 184	9 839 303	10 677 495	11 357 148	11 768 319
8	9 002 237	9 678 260	10 494 724	11 222 404	11 686 522
9	8 843 001	9 525 650	10 311 795	11 081 288	11 600 771
10 - 14	41 974 244	45 463 833	48 901 297	53 061 882	56 456 876
10	8 683 762	9 382 256	10 127 247	10 935 982	11 511 772
11	8 519 805	9 248 850	9 939 603	10 788 647	11 420 227
12	8 373 238	9 106 926	9 764 069	10 628 003	11 312 131
13	8 252 749	8 947 633	9 607 502	10 449 492	11 180 825
14	8 144 690	8 778 169	9 462 878	10 259 766	11 031 921
15 - 19	38 559 473	41 513 074	45 057 695	48 537 997	52 715 071
15	8 032 042	8 610 484	9 317 542	10 068 974	10 880 205
16	7 924 592	8 437 263	9 175 489	9 873 789	10 725 745
17	7 771 895	8 280 499	9 024 567	9 690 390	10 557 707
18	7 549 158	8 150 733	8 857 927	9 527 452	10 373 158
19	7 281 785	8 034 089	8 682 176	9 377 396	10 178 254
20 - 24	32 665 013	37 883 881	40 931 708	44 540 420	48 045 541
20	7 018 446	7 911 210	8 506 525	9 225 028	9 980 867
21	6 747 560	7 792 057	8 324 047	9 074 665	9 777 951
22	6 498 742	7 631 484	8 160 609	8 917 798	9 588 938
23	6 291 051	7 407 022	8 028 371	8 749 083	9 423 841
24	6 109 215	7 142 110	7 912 156	8 573 847	9 273 948
25 y más	141 496 149	164 355 089	191 633 908	220 956 077	250 642 708

Fuente: CELADE, Boletín Demográfico, Año XIX, No. 38, julio de 1986, p. 18.

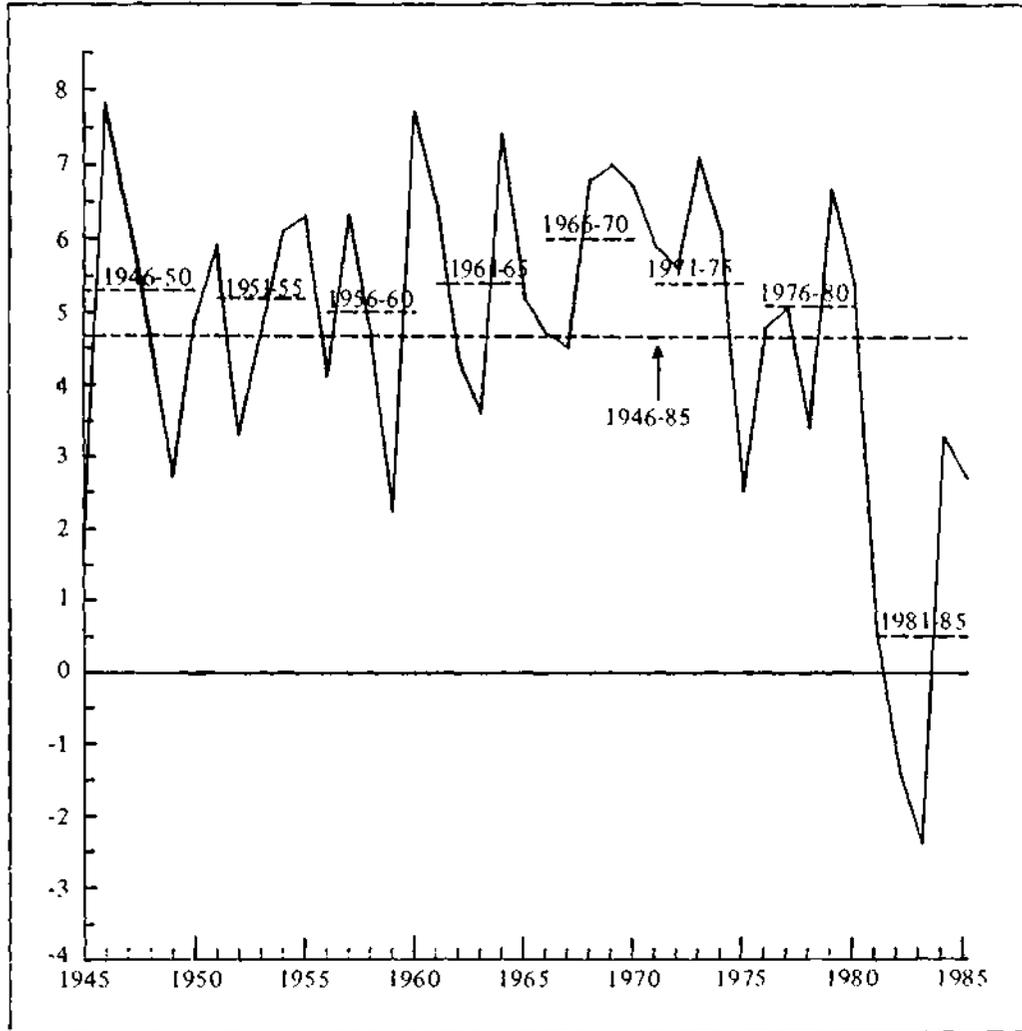
Gráfico 1
**AMERICA LATINA Y ALGUNOS PAISES: PRODUCTO
 INTERNO BRUTO POR HABITANTE**

(Dólares a precios de 1970)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

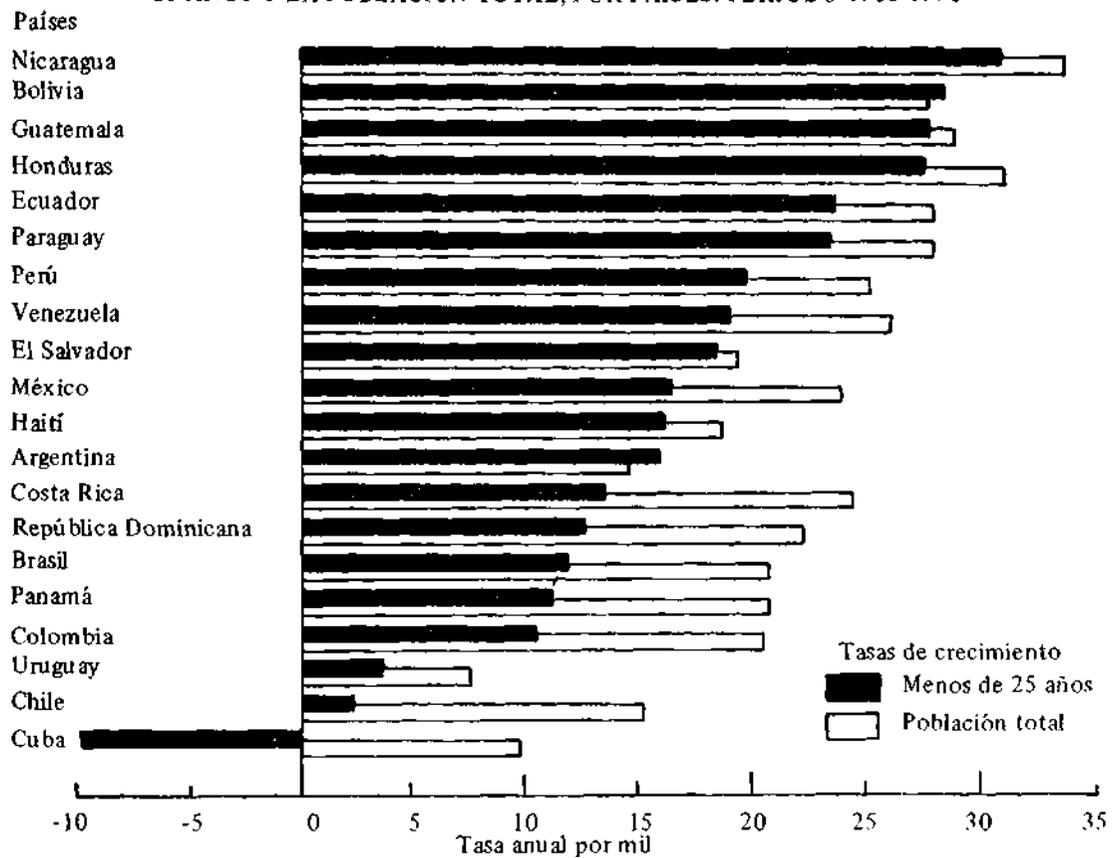
Gráfico 2
 AMERICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO
 DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico 3

AMERICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION MENOR DE 25 AÑOS Y LA POBLACION TOTAL, POR PAISES. PERIODO 1985-1990

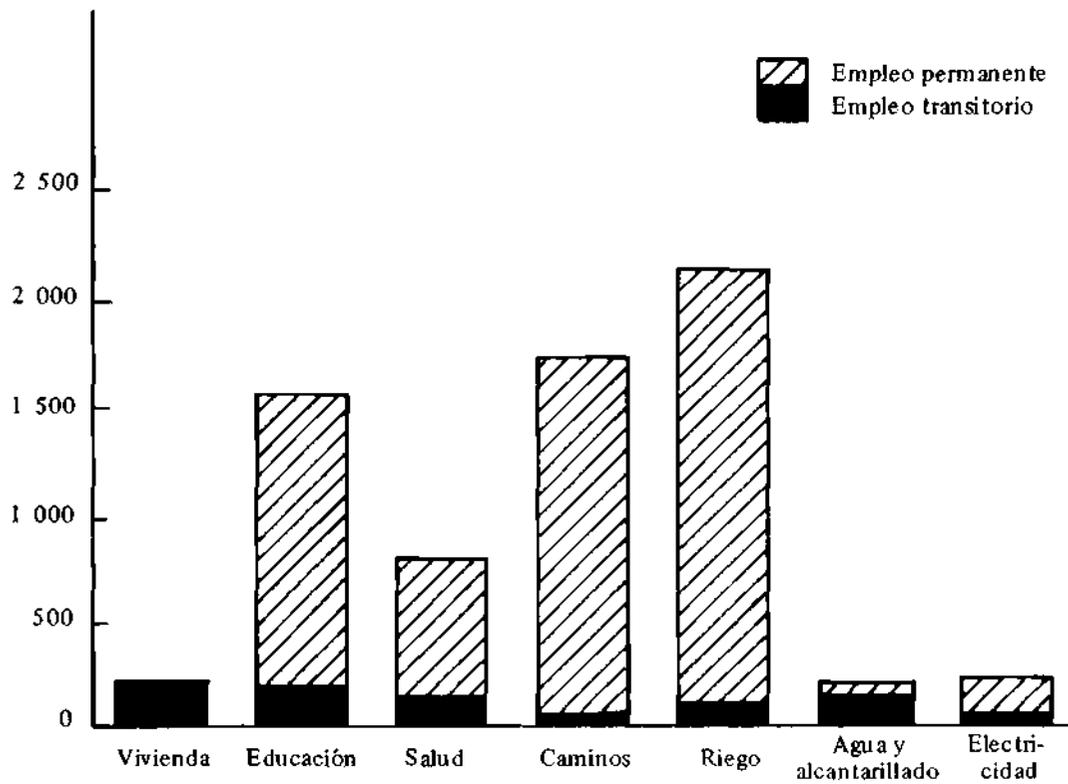


Fuente: CELADE, *Boletín Demográfico*, Año XIX, N° 38 (julio 1986).

Gráfico 4

**EL EFECTO EMPLEO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN BIENES
BÁSICOS Y SERVICIOS SOCIALES**

*(Índice de empleo generado por unidad de inversión,
base 100 = total de sectores)*



Fuente: CEPAL, sobre la base de información extraída de PREALC, El efecto empleo de la inversión pública, serie Investigaciones sobre Empleo N° 23, Santiago de Chile, 1984.

4.