

El Desarrollo en los Tiempos del Cólera

Osvaldo Sunkel

Asesor Especial de CEP AL

1. Introducción

Al iniciarse la década de los noventa se insiste reiteradamente y con inusitada franqueza, hasta en los medios menos dados a ella, sobre la desgarradora situación social que prevalece actualmente en América Latina y el Caribe. Hay una profunda preocupación política, acentuada por los recientes acontecimientos de Venezuela y Perú, por la aguda acentuación de la desigualdad e injusticia sociales, el severo deterioro de las condiciones de educación, salud, vivienda, justicia y previsión social, la degradación de los respectivos servicios públicos y el agudo descenso de los niveles de empleo, salarios, condiciones de trabajo y de vida, todo lo cual redundando en la masificación de la pobreza. La reaparición del cólera después de cerca de un siglo es un dramático llamado de atención sobre la gravedad de la crisis social de América Latina.

Se destaca la incidencia que en esta situación ha tenido la prolongada crisis del desarrollo y de la deuda externa y la consiguientes políticas de ajuste y reestructuración. También se subrayan las consecuencias cada vez más amenazantes del creciente deterioro ambiental

y de los recursos naturales, de esa plaga terrible representada por la difusión del narcotráfico y del enorme desafío que constituye para estos países la crisis del Estado desarrollista y la obligación de reinserirse dinámicamente en una economía mundial en rápido proceso de transformación.

La grave crisis socioeconómica actual tiene antecedentes recientes como otros de larga data y para comprenderla en toda su envergadura es indispensable colocarla en ese contexto histórico. En efecto, la situación actual es producto de un profundo quiebre de las tendencias del desarrollo social que prevalecieron hasta comienzos de la década de 1980. Durante ese período se conjugaba en América Latina una trilogía de factores determinantes que durante varias décadas facilitaron un mejoramiento social sin precedentes, pero que posteriormente se revirtieron en forma drástica.

Primero, una concepción estratégica y unas políticas de desarrollo, industrialización y modernización impulsoras por varias décadas de una acelerada y sostenida expansión económica. Este proceso comenzó a mostrar hacia 1970 desequilibrios agudos que no fueron corregidos, en gran parte, por el acceso irrestricto al endeudamiento externo verificado durante ese decenio.

En segundo lugar, una situación internacional caracterizada por la expansión comercial, la reducción del proteccionismo, el aumento de las inversiones y el financiamiento, bajas tasa de interés y un clima excepcionalmente favorable a la cooperación y la ayuda al desarrollo, que contrasta profundamente con las condiciones prevalecientes en la década de los ochenta.

Por último, y apoyada por esos dos pilares, unas políticas sociales que se tradujeron en una sustancial ampliación de las capacidades financieras, institucionales y de acción del Estado en materia de servicios sociales. Están ampliamente documentados sus efectos positivos sobre todos los indicadores sociales y

1 Versión preliminar sujeta a revisiones de fondo y forma. Agradezco la colaboración de Eduardo López E. en la preparación de esta ponencia. Para quienes quieren profundizar en alguno de los temas tocados en este trabajo, conviene señalar que se trata de una síntesis de varias publicaciones recientes del autor, entre las que cabe señalar las siguientes: **El desarrollo desde dentro; un enfoque neoestructuralista para América Latina** (Ed.) Fondo de Cultura Económica, México, noviembre 1991; **Las Crisis de la Deuda y el Desarrollo en América Latina; el Fin de una Ilusión**, RIAL, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987 (con Stephany Griffith-Jones); "Auge, Crisis y Renovación del Estado: una Perspectiva de Largo Plazo", en Matías Tagle (Ed.) **Desafíos del Estado en los Años 90**, Corporación de Promoción Universitario (CPU), Santiago, 1991; "La Política de Desarrollo en la Encrucijada de los Noventa: Neoliberalismo versus Neoestructuralismo", **Revista de la CEPAL N° 42**, diciembre 1990 (Versión en Inglés en CEPAL Review, mismo número (con Gustavo Zuleta); "El Difícil Contexto Internacional para un Desarrollo Sustentable", en G. Mainhold y V. Urquidí, **Diálogo con Nuestro Futuro Común; Perspectivas Latinoamericanas del Informe Brundtland**, Fundación Friedrich Eber-México, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1990.

niveles de vida. Sin perjuicio de ello, en varios de esos aspectos y sobre todo en algunos países, además de prevalecer profundas desigualdades sociales se estaba aún más lejos de llegar a niveles mínimamente aceptables. Esta positiva acción del Estado en materia social comenzó a desvirtuarse gradualmente en los años setenta y entró en franco colapso en los ochenta. Ello se debió en gran medida a la ya mencionada crisis del desarrollo y de la deuda externa, que erosionaron completamente sus bases de sustentación. Pero fueron también consecuencia de graves fallas de las propias políticas, acciones e instituciones del Estado en esta materia.

***el pensamiento
económico y social
latinoamericano se desdibujó,
tergiversó y aplastó en los
últimos 15 ó 20 años
como consecuencia de la
poderosa irrupción ideológica
del neoliberalismo
en lo económico y el
neoconservantismo en los
político***

Este trasfondo histórico es importante, porque permite apreciar, por un lado, que la dramática crisis social actual es producto de la acumulación de los efectos de dos períodos y procesos diferentes. El primero, que si bien mostró resultados reconocidamente positivos en lo económico y aún en lo social, los cual constituyen acervos acumulados de indudable valor para servir de apoyo a la recuperación futura, dejó como herencia lo que podría denominarse la "vieja pobreza". El segundo fue desencadenado por la crisis de la deuda externa y los inevitables procesos de ajuste y rees-

tructuración consiguientes. Estos se llevaron a cabo bajo nuevas concepciones de política económica y se han traducido en un elevado y prolongado desempleo, una fuerte caída de los salarios reales, y un visible empeoramiento de la distribución del ingreso, agregando así una "nueva pobreza".

Por otra parte, es imprescindible mirar a América Latina desde una perspectiva histórica de largo plazo y en un contexto mundial amplio con el objeto de abordar y comprender la función clave desempeñada por el Estado en el proceso de desarrollo socioeconómico. Con ese fin, después de esta sección introductoria sigue una segunda, donde se revisa desde una perspectiva histórica e internacional las principales tendencias estructurales macrosociales de largo plazo que condujeron al carácter estatista prevaleciente en las relaciones e instituciones económicas y políticas hasta la década de los setenta. En una tercera sección se examina la situación actual y las perspectivas de las economías latinoamericanas para la década de los noventa, enfatizando el renovado rol social macroeconómico que le cabe al Estado en esta etapa de renovación democrática.

2. El Auge y la Crisis del Estado Desarrollista

Antes de iniciar esta sección es menester destacar la necesidad de mirar a América Latina desde una perspectiva histórica de largo plazo y en un contexto mundial amplio. Es absolutamente esencial recuperar esta visión, propia del pensamiento económico y social latinoamericano. Este se desdibujó, tergiversó y aplastó en los últimos 15 ó 20 años como consecuencia de la poderosa irrupción ideológica del neoliberalismo en lo económico y el neoconservantismo en lo político, y por el predominio creciente del enfoque metodológico de la economía convencional neoclásica, que tiende a privilegiar en forma excluyente los equilibrios macroeconómicos de corto plazo y el funcionamiento de los mercados. Considero estos equilibrios ciertamente indispensables, y

CUADRO 1
**TASAS DE CRECIMIENTO DE LA
 ECONOMÍA MUNDIAL, 1820-1979**
 (Tasas compuestas de crecimiento promedio anual)¹

FASES	PIB	Najáo angibfe^o no resioñcial	Volum Exporta
1820-70	2,2 ^a	1,0 ^b	4,0 ^a
1870-1913	2,5	1,4	3,9
II 1913-50	1,9	1,2	1,0
III 1950-73	4,9	3,8	8,6
IV 1973-79	2,5	2,0	4,4 ^c

FUENTE: Angus Maddison, *Phases of Capitalist Development*, Oxford y Nueva York, 1982, p. 91. Tomado del libro de Osvaldo Sunkel y Stephany fifth-Jones "La Crisis de la Deuda y del Desarrollo en América Latina. El Fin de una Ilusión", Grupo Editor Latinoamericano 1987.

NOTA: ¹ (ü Promedio aritmético de cifras para los países individuales

a) Promedio para 13 países
 o) Promedio para 10 países

concuero con la revalorización del mercado y los agentes económicos privados, pero ello no agota la temática socioeconómica del desarrollo.

Tomando un horizonte de tiempo que abarca desde comienzos del siglo XIX hasta nuestro días, se percibe con mucha claridad una primera etapa de gran dinamismo en la economía capitalista mundial que llega a su máximo en el período que comienza en 1870 y culmina en 1913 con el inicio de la Primera Guerra Mundial. Luego, como lo reflejan las cifras del Cuadro 1 y la observación del Gráfico 1, sobreviene una etapa de estancamiento y crisis muy profunda que incluye los dos conflictos bélicos mundiales, la turbulenta década de 1920, la Gran Depresión de los años 30, y que sólo termina hacia 1950. Posteriormente el período de la posguerra -desde fines de la década de 1940 hasta los años 70- constituye una nueva etapa de crecimiento sin precedentes en dos siglos de historia económica.

Pasado el período de auge y

relativa estabilidad de posguerra, pienso que debiéramos aproximarnos a la interpretación de nuestro tiempo, de nuestra prologada crisis actual, con la hipótesis de que se trata de un período semejante a la etapa interbélica, de profundas transformaciones en todo orden de cosas. Es interesante recordar la profunda crisis que sacudió al mundo capitalista entre aproximadamente 1913 y 1945, y los extraordinarios cambios económicos, sociales, ideológicos, institucionales, culturales y geopolíticos que se produjeron durante esas tres décadas:

el Imperio Británico dio lugar a la hegemonía norteamericana; el socialismo hizo su aparición como una alternativa radical al Capitalismo; se produjo el colapso de los imperios coloniales europeos que dio origen a numerosos nuevos estados nacionales en África, Asia, el Caribe y otros lugares; el mundo se organizó en una gran confrontación internacional ideológica, política, militar y económica.

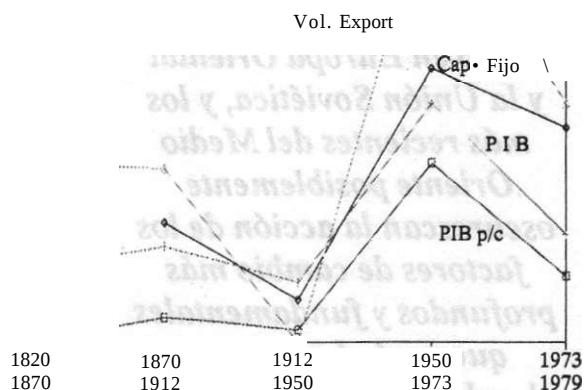


Gráfico 1 - ECONOMÍA MUNDIAL 1820-1979
 Tasas Compuestas de Crecimiento Promedio Anual

ca entre capitalismo y socialismo, dando lugar al esquema de la Guerra Fría, y a una nueva realidad política internacional llamada Tercer Mundo; además se inaugura la Era Nuclear. En síntesis, el paso de una época a otra. Pienso que vivimos actualmente un nuevo cambio de época: de la que se comenzó a terminar en la década de los años 70 a otra nueva que la Historia está pariendo y cuyo perfil aún no conseguimos distinguir.

Los sorprendentes, asombrosos, inauditos y espectaculares acontecimientos que se han producido en el último año y medio en Europa Oriental y la Unión Soviética, y los más recientes del Medio Oriente, han sido tan dramáticos e impactantes que posiblemente oscurezcan la acción de los factores de cambio más profundos y fundamentales que venía horadando el ordenamiento mundial de la posguerra.

Poco o nada queda de él; los Estados Unidos están perdiendo rápidamente el abrumador predominio que ejercieron durante alrededor de medio siglo, aunque retengan su incomparable poderío militar; Europa, y especialmente Alemania reunificada, junto al Japón, emergen como poderes económicos com-

parables o aún superiores; se comienza a configurar un nuevo esquema económico y político internacional formado por tres bloques encabezados por los países dominantes antes mencionados; el socialismo real, tal cual existió en Europa Oriental y la URSS, se ha derrumbado estrepitosamente y ha arrastrado en su caída a los estados que lo conformaban y al sistema bipolar de relaciones internacionales y su corolario, la Guerra Fría; el desaparecimiento de ese Segundo Mundo ha socavado las bases del Tercer Mundo, cuyos miembros, como los remanentes del mundo socialista, buscan o son forzados a acomodarse en el nuevo sistema tripolar en formación, o simplemente quedan en el limbo internacional; el rol predominante que asumió el Estado durante la mayor parte del siglo XX en los diversos tipos de países y sistemas sociopolíticos está dando lugar al predominio del mercado y la empresa privada en lo económico y a las nuevas formas de organización de la sociedad civil en lo sociopolítico y cultural; hay profundas transformaciones en las concepciones filosóficas, las expresiones artísticas, las formas de comportamiento social, las concepciones científicas, los paradigmas tecnológicos, incluyendo entre los cambios más trascendentales el definitivo comienzo de la Era Ecológica.

Ahora bien, si concentramos por un momento la atención en la primera fase de crisis del capitalismo, comprendida por el período interbélico, es interesante recordar que durante su vigencia tuvieron lugar diferentes procesos de profundas reformas económicas, sociales y políticas que buscaban enfrentar y revertir la crisis y sus consecuencias.

El primero fue de naturaleza revolucionaria y dio lugar a un nuevo sistema social radicalmente opuesto al régimen capitalista: la revolución de octubre de 1917. Esta estableció el socialismo en URSS y el Estado asumió el control total de la economía. Mediante una planificación centralizada del desarrollo que realizaron profundas transformaciones estructurales y se impuso un proceso de modern-

***los espectaculares
acontecimientos que se han
producido en el último año y
medio en Europa Oriental
y la Unión Soviética, y los
más recientes del Medio
Oriente posiblemente
oscurezcan la acción de los
factores de cambio más
profundos y fundamentales
que venía horadando
el ordenamiento mundial de
la posguerra.***

En el caso de América Latina, más allá de los ideologismos extremos y pese a los persistentes y profundos desequilibrios sociales que se venían atenuando pero que se han vuelto a exacerbar por la crisis actual y las políticas de ajuste, no se puede dejar de reconocer la transformación socioeconómica impulsada por la gestión estatal

ización a marcha forzada.

Los restantes procesos de reacción a la crisis fueron llevados a cabo dentro de los márgenes establecidos por el capitalismo en una suerte de reacomodo del sistema para enfrentar sus propias dificultades y atenuar los ímpetus revolucionarios despertados por la experiencia soviética. Así, en los años 20 y 30 se establecen regímenes corporativos, fascistas y nazistas, en gran parte de Europa (Alemania, Italia, España, Portugal, entre otros), configurando una respuesta autoritaria y militarizada a la crisis. Otra opción de cambio surge en los países escandinavos y anglosajones: la propuestas keynesianas concretadas en las políticas del Welfare State del primer gobierno laborista de la posguerra en Inglaterra, las que reclamaban la intervención del Estado en la economía por la vía del aumento del gasto público tanto en los sectores sociales como productivos con el fin de asegurar la demanda efectiva, el pleno empleo, la redistribución del ingreso y el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población; lo mismo ocurre, con la experiencia del

New Deal, la planificación de la economía de la guerra y el Full Employment Act de 1946 en Estados Unidos.

Por último, en el caso de los países atrasados, coloniales y subdesarrollados de América Latina, África y Asia, el Estado no sólo debió asumir de alguna forma el manejo de la crisis sino establecer también un "Estado Desarrollista", constituyéndose en la única alternativa viable para llevar a cabo la transformación modernizadora, promoviendo la industrialización mediante el apoyo al sector privado a través de la creación de infraestructura de transportes y comunicaciones; la formación de recursos humanos calificados a nivel básico, especializado y superior; el establecimiento de instituciones de crédito de fomento productivo de mediano y largo plazo; la creación de empresas públicas para producir insumos esenciales como energía, acero, productos químicos básicos y otros que la empresa privado no estaba en condiciones de asumir. Además, el Estado debía responder mediante la ampliación y diferenciación de los servicios públicos correspondientes a las necesidades crecientes de educación, salud, vivienda, agua potable y alcantarillado, previsión social y justicia, especialmente para la población urbana, en rápido crecimiento.

En síntesis, se podría postular que las cuatro formas distintas de reaccionar a la crisis constituyeron todas respuestas estatistas, a la crisis del capitalismo, en donde la responsabilidad por el dinamismo económico pasó en mayor o menor medida al Estado mediante procesos que abarcaron distintas formas de reformismo hasta la revolución.

Basándome en las cifras del Cuadro 2, es posible afirmar que el protagonismo y activismo estatal fue en general bastante exitoso, logrando desde fines de los años 50 hasta mediados de los 70, tasas de crecimiento económico y mejoramiento de bienestar material promedio sin precedentes históricos.

En el caso particular de América Latina, al cual nos restringiremos en lo sucesivo, más

CUADRO 2

	1950	1960	1970	1980	1988
Producción de Lingotes de Acero (Miles de Tons.)	1.366	4.750	13.133	29.172	42.733
Producción de Energía Eléctrica (Mili. KW/Hora)	7.254	16.928	32.730	73.324	81.216
Producción de Vehículos (Miles de Unidades)		188	936	2.139	1.902

i CEP AL, No. 13, "Desarrollo, Industrialización y Comercio CEPAL, 1990.

(*) Incluye producción Automotores para Pasajeros y Comerciales.

allá de los ideologismos extremos y pese a los persistentes y profundos desequilibrios sociales, que se venían atenuando pero que se ha vuelto a exacerbar por la crisis actual y las políticas de ajuste, no se puede dejar de reconocer la transformación socioeconómica impulsada por la gestión estatal. Dicho reconocimiento resulta incuestionable si se toma en cuenta que ha existido un avance notable en el patrimonio sociocultural (la población y sus características demográficas, sus tradiciones y valores, sus niveles educativos y de conocimientos, la capacidad científica-tecnológica y la organización institucional), del patrimonio natural (el conocimiento del territorio, de sus características ecosistemas y su disponibilidad actual y potencial de recursos naturales renovables y no renovables -así como su deterioro-) y del patrimonio de capital fijo, o sea, de capacidad productiva y de infraestructura acumulada. Ejemplos de estos avances se halla en el **Cuadro 3**.

En este contexto, la constitución de un Estado muy amplio y actuante, como parte del signo de los tiempos, cumplió múltiples funciones básicas durante el período de 1930 hasta el presente. Apoyándose en forma creciente en la captación de parte considerable de los recursos financieros de la actividad exportadora, que era el único sector de la economía donde en virtud de su

elevada productividad se generaba un excedente de recursos abundante, el Estado paso a desempeñar cuatro nuevas funciones principales: de financiamiento, para trasladar recursos financieros y subsidiar el desarrollo de la actividad in-

dustrial privada, generalmente a través de instituciones de fomento; de **redistribución de ingresos**, mediante la destinación de recursos para el desarrollo de la política social a través de la seguridad y previsión social y de la ampliación de los sectores de la educación, la vivienda y la salud; de inversión estatal, a fin de adecuar y ampliar la infraestructura económica de los transportes, de las comunicaciones y la energía; e incluso de fomento para la **creación de empresas productivas** estatales en la siderurgia, la metalmecánica, la petroquímica, la química básica, y otras, así como en algunos servicios públicos.

En estas nuevas funciones el Estado fue enfrentando posteriormente dos tendencias contrarias que se agudizaban cada vez más.

CUADRO 3 AMERICA LATINA: INDICADORES SOCIALES, 1960-89			
	Alrededor de		
	1960	1980	1989
1. SALUD			
Mortalidad Infantil	126.0	70.9	54.6
Esperanza de Vida	51.8	65.2	68.0
2. EDUCACIÓN			
Analfabetismo	44.0	23.0	15.3
Tasa de Escolarización			
Educación Primaria	64.7	82.7	87.7
Educación Secundaria	18.7	47.4	54.9
3. VIVIENDA			
Porcentaje de Viviendas con acceso a Agua Potable	33.0	66.3	n.d.
FUENTE: Anuario Estadístico CEPAL, 1991.			

Por un lado una sed insaciable de captación de recursos a fin de usarlos en los programas de industrialización, de infraestructura y en el área de los servicios sociales. Por el otro lado, la gallina de los huevos de oro -el sector externo- se quedaba relativamente estancado. Inicialmente la razón fundamental de esta situación se explica por las políticas proteccionistas y las tendencias de sustitución tecnológica que prevalecían en las economías industriales, a las que se agregaron posteriormente los efectos de las políticas que recargaban excesivamente los gravámenes a los sectores exportadores reduciendo gradualmente sus márgenes de utilidades y con ello los incentivos para la inversión, la productividad y la competitividad internacional.

En consecuencia, la principal y tradicional base tributaria de nuestros gobiernos, una vez alcanzado ciertos límites, dejó de aumentar al mismo ritmo que las necesidades rápidamente crecientes del gasto público. Cabe recordar además que el aporte de financiamiento e inversiones extranjeras privadas era nulo y el público sumamente escaso en las primeras décadas de posguerra. Del mismo modo se presentaban fuertes resistencias políticas y dificultades administrativas para extender eficazmente el sistema tributario nacional, en buena parte derivados de la propia estructura económica, con su amplia base rural.

Estas orientaciones contradictorias en materia de gastos e ingresos del Estado determinaron una tendencia sistemática y permanente al déficit en el sector público. Dada además la inestabilidad de las recaudaciones provenientes del sector externo, la tendencia al déficit se agudizaba cuando los mercados externos se deprimían y se atenuaban cuando se encontraban en situación boyante, en tanto que las nuevas funciones que el Estado iba adquiriendo significaban compromisos financieros adicionales permanentes y con una dinámica propia. En estas condiciones, no es extrañar posteriormente el financiamiento inflacionario de la brecha fiscal adquiriera un

creciente predominio. Más tarde, durante la década de 1970, esta situación potencialmente explosiva se pudo solventar debido a que fue posible recurrir abundantemente al endeudamiento externo, alternativa que incluso permitió ampliar aún más la brecha fiscal. En efecto, con el cúmulo de nuevas funciones que el Estado fue asumiendo se generaron tendencias contradictorias que se fueron agudizando con el tiempo.

En lo económico, una intervención cada vez mayor y menos justificada en los merca-

***la situación
potencialmente explosiva
se pudo solventar debido a
que fue posible recurrir
abundantemente al
endeudamiento externo,
alternativa que incluso
permitió ampliar aún más
la brecha fiscal***

dos, entorpeciendo y desvirtuando su indispensable función complementaria en la asignación de los recursos productivos, con crecientes efectos negativos sobre su utilización más adecuada, la eficiencia, la competitividad y el crecimiento. En lo financiero, una sed insaciable de captación de recursos frente a crecientes dificultades tributarias, acentuando presiones inflacionarias, demandas salariales y reducciones en los márgenes de rentabilidad, con el consiguiente desaliento del sector privado. En lo institucional, una excesiva burocratización, interferencia y control administrativos en la vida económica y social, que generaron cada vez mayores rigideces y arbitrariedades, cuestionando la legitimidad política del Estado. En lo socioeconómico, una agudización del conflicto entre el abrumador aparato estatal y el fortalecimiento de las aspi-

***la estrategia de
sustitución de importaciones
había completado su ciclo
expansivo y mostraba
ya una evidente pérdida
de dinamismo hacia fines de
la década del 60 por lo que
también en esa materia era
urgente una reorientación
productiva y de las propias
funciones estatales***

raciones de mayor participación, de la descentralización, y de la libertad individual y de las organizaciones ciudadanas. En las relaciones internacionales, la acentuación del desajuste entre los procesos de transnacionalización de la economía, las finanzas, la sociedad y la cultura frente a los esfuerzos del Estado nacional por restringirlos, acotarlos y controlarlos. Estas y otras contradicciones terminaron por entorpecer la fase expansiva del intervencionismo estatal y dieron lugar a su crisis terminal.

Por otra parte, la estrategia de sustitución de importaciones -de la que era parte esencial el rol del Estado descrito anteriormente- había completado su ciclo expansivo y mostraba ya una evidente pérdida de dinamismo hacia fines de la década del 60 por lo que también en esa materia era urgente una reorientación productiva y de las propias funciones estatales. Al respecto, conviene recordar que la CEP AL advirtió tempranamente sobre las fallas del proceso de industrialización llevado a cabo en la región.

"El proceso de industrialización adolece de tres fallas fundamentales que ha debilitado su contribución al mejoramiento del nivel de vida, a saber: a) toda la actividad industrializadora se dirige

hacia el mercado interno; b) la elección de las industrias de ha hecho por razones circunstanciales, más que por consideraciones de economicidad, y c) la industrialización no ha corregido la vulnerabilidad exterior de los países latinoamericanos...La excesiva orientación de la industria hacia el mercado interno es consecuencia de la política de desarrollo seguida en los países latinoamericanos y de la falta de estímulos internacionales para sus exportaciones industriales. La política de desarrollo ha sido discriminatoria en cuanto a las exportaciones. En efecto, se ha subsidiado -mediante aranceles u otras restricciones- la producción industrial para el consumo interno, pero no la que podría destinarse a la exportación. Se ha desenvuelto así la producción de numerosos artículos industriales de costos muy superiores a los internacionales, cuando pudo habérselos obtenidos, con diferencias de costos muchos menores, a cambio de exportaciones de otros artículos industriales que podrían haberse producido más ventajosamente. Lo mismo podría decirse de nuevas líneas de exportación primaria y aún de líneas tradicionales dentro de ciertos límites relativamente estrechos...Se habría desarrollado así en el campo industrial una conveniente división del trabajo, muy diferente del esquema tradicional de intercambio de bienes primarios por productos industriales. Hasta tiempo recientes, tampoco hubo esfuerzos ponderables para establecer esta división del trabajo industrial entre los países latinoamericanos".²

En lo personal, mientras preparaba estas notas recordé un artículo escrito en 1966 y publicado poco después en el cual advertía que "persistir en la experiencia de desarrollo de las

² CEP AL, "Desarrollo Económico, Planeamiento y Cooperación Internacional", Publicación de las Naciones Unidas, junio 1961.

últimas décadas, cuando su etapa positiva parece ya haberse cumplido, conducirá a la frustración".³ Además, en una sección titulada "exportar o morir", señalaba la necesidad imprescindible de desarrollar y diversificar las exportaciones como requisito básico para superar el límite físico a la capacidad de acumulación que establecía un bajo y decreciente coeficiente de importaciones y una estructura de las mismas en que habían llegado a predominar abrumadoramente los bienes de producción, de tal modo que el incremento de la inversión dependía enteramente de las exportaciones primarias y de la inversión y endeudamiento externos.

Al tenor de estos antecipos de crisis, entre los que apuntaba también a la crisis fiscal recién reseñada, no cabe duda de que era urgente lograr cambios en la estructura productiva interna y en la naturaleza de las vinculaciones externas para promover el aumento y diversificación de las exportaciones. En mi artículo recién citado incluso proponía, con esa finalidad, formas de asociación denominadas "co-producción" con las empresas transnacionales.

Sin embargo, como el éxito anterior de la estrategia seguida había creado poderosos intereses que se resistían a los cambios, fue muy difícil reestructurarse y reorientarse porque más que una simple liberalización de los mercados había, nada menos, que emprender una reformulación muy profunda hacia una estrategia global de desarrollo basada en la conquista de los mercados mundiales, con todas las complejas implicaciones que esto tenía para nuestros países. En lo interno, con consecuencias muy serias en materia de reorientación de las políticas económicas del Estado, de reestructuración de los patrones de producción, productividad y competitividad de cambios en el consumo, el empleo y los salarios, de reasignación de las inversiones, de creación del crédito desde el fomento del consumo al

fomento de las exportaciones, además de los aspectos más obvios y elementales relacionados con el tipo de cambio, los aranceles y otros instrumentos de política.

Más aún, cuando la pérdida de dinamismo industrial y los desbordes inflacionarios demandaban correcciones en la estrategia desarrollista, sobrevino el renacimiento y auge del mercado financiero privado internacional y la correspondiente abundancia de créditos en condiciones iniciales muy favorables. La permisibilidad financiera internacional que comenzó a prevalecer a fines de los sesenta y se acentuó en la década de 1970, permitió olvidarse de los desequilibrios macroeconómicos y estructurales antes citados al disponer de financiamiento externo barato, abundante y sin restricciones. Dado que el crecimiento parecía asegurado "las economías habían crecido en la posguerra y durante la década de los setenta continuaron creciendo", cobró fuerza la ortodoxia neoclásica liberalizante, aperturista, privatista y antiestatista y se perdió la noción sobre la necesidad de una estrategia de largo plazo orientada a la corrección de dichos desequilibrios por la vía de aprovechar, precisamente, la disponibilidad de financiamiento

***Más aún,
cuando la pérdida de
dinamismo industrial y los
desbordes inflacionarios
demandaban correcciones en
la estrategia desarrollista,
sobrevino el renacimiento
y auge del mercado
financiero privado
internacional y la
correspondiente abundancia
de créditos en condiciones
iniciales muy favorables***

3 "Política Nacional de Desarrollo y Dependencia Externa", Estudios Internacionales, Santiago, abril de 1967.

externo. En lugar de iniciar de inmediato un proceso de reestructuración productiva, y de proceder a los ajustes macroeconómico internos y externos que se venían agudizando, la mayoría de los países latinoamericanos se embarcaron irresponsablemente en un proceso de endeudamiento que llegó a extremos insospechados hacia fines de la década de los setenta.

Fue posible así mantener la ilusión de que las economías podían continuar expandiéndose, sobre la base del abundante financiamiento externo disponible. Pero, súbita e inesperadamente, la base de sustentación de este crecimiento artificial se desplomó en 1982, cuando la crisis de la deuda externa no sólo anuló esa fuente creciente de financiamiento externo, sino que obligó esa enorme drenaje de exce-

dicha reorientación en el flujo de comercio y de capitales demandó, como contrapartida lógica interna, el logro de superávits en las cuentas de ahorros domésticas, en especial del Estado, que tuvo que hacerse cargo de la deuda externa privada.

Para materializar este gigantesco esfuerzo de ahorro nacional dentro de los cánones establecidos por los organismos negociadores y la banca acreedora internacional se aplicaron un conjunto de políticas de ajuste y reestructuración económica, las que orientaron su accionar fundamentalmente en dos ámbitos. Por una parte se obligó al sector privado a reducir su consumo e inversión mediante el fuerte recorte de sus ingresos, por la otra, se impuso una estricta condicionalidad a la gestión del sector público, el que por haber sido forzado a garantizar los compromisos externos debió soportar el gran costo del ajuste.

Es así como se ha procedido a jibarizar el Estado en sus múltiples funciones, reduciendo el número de funcionarios y los salarios públicos, disminuyendo las inversiones públicas, liberalizando y desregulando los mercados privatizando actividades y empresas estatales, eliminando subsidios y recortando fuertemente los gastos en los servicios sociales. Además, es evidente que este conjunto de políticas se ha llevado a cabo con un sesgo violentamente regresivo, imponiendo casi todo el peso de este drástico proceso de ajuste y reestructuración en los sectores medios y las clases populares, que han visto aumentado el desempleo, el subempleo y los sectores informales; reducidos sus ingresos y salarios; incrementada su carga tributaria; restringidos, desmejorados y encarecidos los servicios de educación, salud, vivienda y previsión social; y, en general, disminuidas y frustradas sus esperanzas y oportunidades de mejoramiento económico y social.

Sin perjuicio de las "fallas del Estado" que sin duda se fueron acumulando en sus décadas de acción más positiva, la eclosión de la crisis estructural, funcional y financiera del

***Sin perjuicio de las
"fallas del Estado" que sin
duda se fueron acumulando
en sus décadas de acción más
positiva, la eclosión de la
crisis estructural, funcional
y financiera del Estado
es en buena medida producto
de las propias políticas
neoliberales implementadas
desde la década pasada y
reforzadas con motivo de la
crisis de la deuda***

dentes había el exterior. Ante la necesidad de revertir una situación externa que se había caracterizado hasta 1982 por un gran exceso de importaciones sobre exportaciones y de financiamiento externo sobre remesas al exterior, fue preciso reducir violentamente las importaciones y aumentar considerablemente las remesas financieras al exterior. Obviamente

Estado es en buena medida producto de las propias políticas neoliberales implementadas desde la década pasada y reforzadas con motivo de la crisis de la deuda. No es extraño entonces, ante los desaciertos del neoliberalismo promotor de ajuste y reestructuración actual, que el Estado se encuentre en casi todos los países postrado en una crisis muy profunda, reforzada al nivel ideológico por el virulento discurso antiestatista neoconservador.

3. Las Reformas Económicas Neoliberales y sus Consecuencias Sociales y Políticas

Los factores arriba reseñados dieron lugar a un poderoso impulso para imponer un profundo y extenso programa de ajuste y reforma aperturista, privatizador y liberalizador, el que, pese a sus bien conocidas limitaciones dinámicas y distributivas, está siendo fuertemente impulsado por los organismos internacionales encargados de implementar las políticas de ajuste y reestructuración, por los gobiernos de los países industrializados, por la banca transnacional y por los sectores transnacionalizados de las sociedades latinoamericanas.

Estoy convencido, como quedó registrado hace más de dos décadas en mi artículo recientemente citado, que varios de los elementos incluidos en esta propuesta son incuestionablemente necesarios en cualquier proceso renovado de desarrollo: nuevas formas dinámicas de inserción internacional; la elevación de la productividad, la eficiencia y la competitividad; el aumento del ahorro y la inversión; la reducción, racionalización, flexibilización y mayor eficiencia en el aparato estatal; el logro y mantención de un grado razonable de equilibrio en los balances macroeconómicos básicos y la ampliación del rol del mercado y los agentes económicos privados. Sin embargo, el grado de acuerdo con estas orientaciones de carácter general contenidas en la agenda neoliberal "en su mayoría impuestas por el proceso de transformación de la economía mundial,



la transnacionalización y los efectos negativos de los errores del pasado" no significa, en absoluto, que se compartan los criterios estáticos, la falta de equidad y la ausencia de orientaciones estratégicas observada en su modalidad de política económica.

En muchos casos, más allá de las diferencias en los enfoques y diagnósticos que separan a las propuestas neoliberales de sus actuales contrapartes neoestructuralistas, lo que en definitiva profundiza el debate son justamente los criterios y orientaciones necesarios para llevar a la práctica el programa de reformas económicas. Pero, por sobre todo, debe destacarse que todo proceso de reforma enfrenta el enorme y concreto desafío de conciliar sus propuestas con el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más postergados durante estas décadas y más perjudicados por las políticas recientes. Abordar este desafío, en el marco de las restricciones que la economía

impone a la política, exige entonces respuestas políticas y económicas creativas en materia de deuda externa, reforma del Estado, políticas sociales, reinserción internacional, reestructuración productiva y acumulación y progreso técnico. Las condiciones económicas constituyen un marco limitante, pero la amplitud o estrechez de ese marco depende de la eficacia, creatividad y responsabilidad con que los actores políticos y los creadores intelectuales y técnicos logren articular, concertar y conducir el proceso de desarrollo. El desafío es formidable, pero también lo es la oportunidad de reorganizar nuestras economías y sociedades para encontrar la senda de una nueva etapa de desarrollo estable y consolidado.

Además, un verdadero proceso modernizador del aparato estatal debe reafirmar el papel crítico del Estado para, en concertación con otros agentes sociales, orientar el desarrollo económico y social de mediano y largo plazo.

Quiero destacar brevemente que una profundización en los alcances del nuevo marco estratégico requiere, como elemento central e impostergable, abordar la reforma del Estado. Sin embargo, no se trata evidentemente de la simplista fórmula que lo limita todo a reducir su tamaño, privatizar, desregular y liberalizar. Sin perjuicio de aceptar dichas tendencias generales, que parecen ser los signos de estos tiempos, es esencial, que todo programa de reformas garantice, a través de nuevas modalidades que generen eficacia, flexibilidad, responsabilidad y participación, que prevalezcan

las funciones clásicas, básicas y auxiliares del Estado que se requieren en el actual cambio de época. Existe un rol innegable para su acción, que debe ser mejorado, en áreas tales como la ayuda prioritaria a los sectores más pobres, la administración de justicia y las funciones de seguridad pública, en materia de apoyo estratégico a la iniciativa privada y en el campo científico y de la creación y transferencia tecnológica, teniendo siempre presente la creciente presencia y trascendencia del rápidamente cambiante contexto internacional y la importancia que ha adquirido el tema de la sustentabilidad ecológica.

Además, un verdadero proceso modernizador del aparato estatal debe reafirmar el papel crítico del Estado para, en concertación con otros agentes sociales, orientar el desarrollo económico y social de mediano y largo plazo. Debe asegurar al mismo tiempo que la descentralización, liberalización y privatización de actividades y empresas públicas conduzcan al fortalecimiento de la sociedad civil, a una mayor participación social y política y a la modernización y consolidación de la empresa privada mediana, pequeña y cooperativa. Es preciso evitar que estas reformas sirvan simplemente de pretexto para abandonar las funciones públicas básicas al mercado y para la constitución de monopolios privados nacionales y extranjeros en los servicios públicos y la gran empresa. Por último, asegurar la estabilidad económica y política que todo proceso de desarrollo necesita, exige evitar el financiamiento inflacionario de los déficit públicos y el fortalecimiento de su capacidad de concertación para la promoción de consensos sociales básicos.

Creo entonces, en síntesis, que se vivió una etapa en la cual la expansión del Estado fue un factor muy positivo del desarrollo pues cumplió necesarias funciones de transformación estructural, de estimulación económica y de incorporación social. Pero aún, así, llegó un momento en que esa expansión sobrepasó los límites de la legitimidad y representatividad

sociopolítica, de la eficacia socioeconómica y de la sustentabilidad fiscal, en que las circunstancias económicas y doctrinarias así como sus funciones internas e internacionales cambiaron, y en que por consiguiente se requieren profundas reformas para evitar que se transforme en un obstáculo para enfrentar la crisis y recuperar la senda del progreso.

Sospechoso que este ciclo de evolución del Estado explica en alguna medida no sólo nuestra propia realidad sino también, en concordancia con mi postulado inicial, la ruptura con el sistema centralizado y totalitario en los países del bloque socialistas así como la insatisfacción generalizada con muchos de los aspectos del Estado de Bienestar. Esta es, tal vez, una de las fuentes del carácter universal alcanzado por los procesos tendiente a la privatización, descentralización, desburocratización y regionalización, y la notable valorización de una gran variedad de organizaciones ciudadanas. Estos hechos plantean la necesidad de una profunda revisión en las modalidades de acción e interacción del Estado con la sociedad civil, pero en ningún caso niegan el importante rol que le cabe desempeñar a cada uno en una futura estrategia de desarrollo.

La realidad socioeconómica latinoamericana al inicio de la década de los noventa se presenta muy difícil. En el plano externo, se caracteriza por una excesiva carga de pasivos externos, situación que se repite en casi todos los países de la región y cuya manifestación más clara se encuentra en el estrecho acceso al financiamiento voluntario por parte de la banca privada internacional. En términos más generales, el escenario internacional de las últimas décadas del siglo contrasta violentamente con el excepcional período de posguerra, como puede apre-

ciarse en el **Esquema 1** de la página siguiente.

Por otra parte, en el plano interno, muchas economías cuando no han visto contraídos sus niveles de actividad económicas, se han visto en severas dificultades para estabilizarlos y para detener los procesos inflacionarios, que han sido motivados por la alta sensibilidad mostrada por el nivel de precio frente a desajustes cambiarios o fiscales, como consecuencia, entre otros factores del desarrollo de mecanismos de indización. El Cuadro 4 destaca que sólo en algunos casos hay una estrecha relación entre la expansión económica y el control de la inflación mientras que en la mayoría de las economías latinoamericanas la incapacidad de limitar la inflación va acompañada de estancamiento. Esta situación se ha debido en gran medida a la necesidad de servir la deuda externa, lo que ha restado recursos que de otro modo podrían haber sido utilizados en aumentar el ahorro y la inversión.

En el plano social, la naturaleza, magnitud e intensidad de la pobreza ha aumentado considerablemente. Se ha prestado poca atención al hecho que la dinámica de la integración transnacional genera con frecuencia condicio-

CUADRO 4
CRECIMIENTO PIB VS. INFLACIÓN, 1986-89

Crecimiento PIB	Inflación		
	<30 %	30-100%	> 100 %
2.5% Anual	Chile Paraguay Costa Rica Colombia Guatemala Honduras	R. Dominicana	
0-2.5%	Bolivia El Salvador	Uruguay Ecuador México	Brasil
Caída	Panamá	Venezuela Nicaragua Perú	Argentina

FUENTE: Extraído de Ocampp, J.A. (1991), Perspectivas de la Economía Latinoamericana en la década de los Noventa, Pensamiento Iberoamericano, No. 19.

TENDENCIAS DE LARGO PLAZO EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL ANTES Y DESPUÉS DE LA DÉCADA 1970-1980

	Entre 1950 y 1970	Después de 1980
Economía Mundial	Expansión rápida y sostenida	Expansión Lenta e inestable
Comercio Intrnacional	Gran expansión, profundos cambios estructurales	Estancamiento, inestabilidad, nueva era tecnológica
Términos de intercambio	Relativamente bajos y estables (en relación comienzos 50s)	Agudo deterioro (en relación a 1980)
Financiamiento Público	Expansión rápida y sostenida	Expansión limitada
Inversión privada directa	Expansión rápida y sostenida	Escasa
Financiamiento Privado	Expansión excepcional desde mediados de los 60	Escaso, decreciente y sustancial flujo neto negativo (servicio deuda)
Tasas de Interés	Muy bajas	Muy altas
Proteccionismo	En disminución	Fuerte aumento
Cooperación internacional	Actitud muy favorable	Actitud muy negativa
Condicionalidad externa en materia de política económica	Corto plazo FMI	Corto plazo: FMI, banca transnacional, gobierno de EE.UU. Largo plazo Banco Mundial, gobierno de EE.UU.

FUENTE: Osvaldo Sunkel: "El Futuro del Desarrollo Latinoamericano: Algunos Temas de Reflexión", publicado en "Neohberahsmo y Políticas Alternativas", Cordes, Quito, Ecuador, ~987.

nes de segregación social interna.⁴ Esto se aprecia en los diferentes sectores de la actividad económica en donde se establecen nuevas empresas y se reestructuran las de mayor capacidad innovadora para competir en los mercados internacionales y en el interno. Ello significa nuevos empleos bien remunerados de alta productividad para algunos, pero también el desempleo de los trabajadores desplazados de las empresas reestructuradas y de las que no resisten la competencia.

Se producen así tendencias divergentes entre los que ingresen al segmento moderno de elevada productividad en proceso de internacionalización y los que descienden al mundo del empleo en actividades de baja productividad, al subempleo o el empleo por cuenta propia, engrosando la economía informal y la pobreza. Por desgracia, entregados al juego espontáneo del mercado, los primeros tienden

a ser menos que los segundos, dados el crecimiento de la población y la fuerza de trabajo, las severas exigencias de reestructuración derivadas de las políticas de liberalización, privatización y competencia internacional, la masiva incorporación de tecnología intensiva en capital, el insuficiente esfuerzo de inversión, y la falta de calificaciones, educación y hábitos laborales de gran parte de la población activa.

De este modo se configura una nueva situación de heterogeneidad estructural con características diferentes a las del pasado. Discrimina en contra de las personas de mayor edad, los numerosos contingentes de jóvenes sin experiencia laboral, y las mujeres, sobre todo si son jefes de hogar y carecen de conocimientos adecuados. Favorece en cambio a los adultos urbanos con mejores calificaciones y conocimientos, mayor espíritu de iniciativa y capacidad de acceder a los mercados segmentados de trabajo.

Tenemos así, en diferentes sectores productivos, en las regiones, en las áreas urbanas

4 Osvaldo Sunkel, "Integración Transnacional y Desintegración Nacional;", Estudios Internacionales, Santiago, enero-marzo 1971.

y rurales y en los distintos estratos sociales, en proporciones muy desiguales, la coexistencia de modernidad y atraso en las actividades productivas, de riqueza y pobreza en los niveles de ingreso, y de agudos contrastes ambientales, que determinan tremendas diferencias de calidad de vida. Esta segmentación se caracteriza por diferencias culturales, institucionales, políticas y demográficas que tienden a su respectiva autoreproducción. De modo que las nuevas generaciones que viven en la pobreza tienen escasas posibilidades de superarla. El crecimiento económico, sin duda condición indispensable para enfrentar esta

situación, no constituye, por sí mismo, la solución. En ausencia de cambios institucionales y eficaces políticas económicas y sociales, puede incluso acentuar las desigualdades y contribuir a la discriminación y el conflicto

social, a los comportamientos delictivos, al enfrentamiento político, y en general, a la insatisfacción, la inestabilidad y la violencia social.

La tarea es de una envergadura abrumadora. No sólo se trata de los enormes déficit acumulados: la "vieja pobreza" heredada del modelo económico anterior, y la "nueva pobreza" generada por el cambio de modelo, la crisis, el ajuste y la reestructuración. Además es preciso quebrar y revertir los mecanismos reproductores de la desigualdad que derivan de las condiciones diferenciales de acceso, calidad, eficacia y permanencia, tanto en las infraestructuras y los servicios asistenciales como en los que apoyan las actividades productivas.

Como consecuencia de ello, según antecedentes de la CEP AL que se resumen en el **Cuadro 5**, en la actualidad alrededor del 44 por ciento de la población latinoamericana (183 millones de personas) tiene ingresos por debajo de la línea de pobreza, lo que significa que el 37 por ciento de las familias son pobres,

CUADRO 5
AMERICA LATINA:
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA POBREZA

	1960	1970	1980	1986	1989
1. HOGARES					
Pobreza (%)	51	40	35	37	37
Urbana	n.d.	26	25	30	31
Rural	n.d.	62	54	53	54
Indigencia	26	19	15	17	17
Urbana	n.d.	10	9	11	12
Rural	n.d.	34	28	30	31
2. PERSONAS					
Pobreza (%)	n.d.	47	41	43	44
No. (Millones)	110.0	129.8	143.8	175.1	183.2
Urbana	n.d.	n.d.	30	36	36
Rural	n.d.	n.d.	60	60	61
Indigencia	n.d.	n.d.	19	21	21
Urbana	n.d.	n.d.	11	14	n.d.
Rural	n.d.	n.d.	33	36	n.d.

FUENTE: Tokman, V. (1991), "Pobreza y Homogeneización Social: Tarea para los 90", Pensamiento Iberoamericano, No. 19, 1991.

CUADRO 6
AMERICA LATINA:
EMPLEO E INGRESOS LABORALES, 1950-89

	1950	1980	1989
1. EMPLEO			
Grado de Urbanización¹	45	68	74
Desempleo Abierto Urbano	3	6	5
Informalización²	10	16	22
2. INGRESOS DEL TRABAJO			
(índices, Base 1980=100)			
Salarios			
-Mínimos		100	76
-Agrícolas		100	80
-Industria Manufacturera		100	95
-Sector Público		100	70
-Construcción		100	93
Ingresos Medios Sector Informal		100	58
Participación de los Ingresos			
Laborales en el Ingreso Total(%)		45	42

NOTAS: (1) Porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) no Agrícola en el total de PEA; f21 Tasa de Desempleo Urbana; Q1 Porcentaje de PEA en Sector Informal Urbano sobre PEA total.

FUENTE: Extraído de Tokman (1991), op. cit.

***Frente a esta complicada
realidad, América Latina
ha experimentado
durante esta última
década y media un notable
y extremadamente positivo
cambio político:
el advenimiento
generalizado de regímenes
democráticos***

siendo el 17 por ciento de estas indigentes. Esta situación no sólo afecta los tradicionales sectores marginales, sino que se extiende también a los sectores medios-bajos e incluso medios-medios, particularmente al amparo de la industrialización y de los servicios educacionales, de salud, de previsión social y otras actividades del Estado. Estos sectores, que se concentran fundamentalmente, como se ha señalado, en el área urbana han sido afectados por la pérdida de dinamismo en la creación de empleos a que han conducido las políticas de ajuste, por la reducción en la calidad e los puestos de trabajo generados, y como consecuencia de lo anterior por un deterioro de los ingresos del trabajo, tal como muestra el **Cuadro 6**. Todo lo anterior ha debilitado la capacidad de importantes segmentos de la población para adquirir bienes y servicios en el mercado, aumentando por consiguiente, la demanda por la provisión de servicios públicos como educación y salud, en circunstancias que dichos gastos por habitante han ido en descenso.

Frente a esta complicada realidad, América Latina ha experimentado durante esta última década y media un notable y extremadamente positivo cambio político: el advenimiento generalizado de regímenes democráticos. Se ha ido configurando así una

situación cada vez más conflictiva entre las demandas económicas derivadas de las exigencias y aspiraciones largamente reprimidas y contenidas de una población que ahora las puede expresar libremente, y las circunstancias de las crisis superpuestas del desarrollo y de la deuda que exigen profundos reordenamientos en la estructura productiva y financiera, en el papel del Estado y en materia de relaciones económicas internacionales, todas las cuales restringen las capacidades de las economías para atender esas demandas. Los recientes casos de Venezuela y Perú constituyen señales dramáticas de la profundidad de la crisis social.

Dentro de este marco tan estrecho como complejo, la política económica y social, con sus múltiples componentes reclama especial atención, y los desafíos que ella enfrenta son diferentes de los que enfrentaba en el pasado. En efecto, el propio desarrollo social logrado durante el período pos-bélico y la crisis económica de la década de los ochenta han modificado la naturaleza de los problemas sociales. Por ejemplo, la pobreza ha pasado a adoptar un carácter urbano y más heterogéneo, a consecuencia de que los pobres tienen en la actualidad accesos disímiles al mercado de trabajo, y a los servicios de vivienda, educación, salud, y previsión social; se ha modificado el peso relativo de los distintos grupos sociales; se ha producido una mayor organización y expresión de los grupos pobres, y al mismo tiempo, una mayor diversificación de los vínculos sociales para enfrentar y resolver colectivamente las necesidades más urgentes.

La política social debe tratarse, entonces, en una doble dimensión. Se trata por una parte del plano macroeconómico, el cual debe incorporar como objetivo central la reducción de la pobreza no sólo como un fin de largo plazo, sino que también durante la transición. Ello permitiría la consecución de un crecimiento sostenido en lo económico y legitimado desde el punto de vista social. La propuesta anterior se basa en la experiencia latinoamericana que

***la incorporación de la
reducción de la pobreza
como una variable
de política permitirá
asociar estrechamente el
cuidado de los equilibrios
macroeconómicos
con el objetivo
redistributivo***

indica que el crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para la erradicación de la pobreza, puesto que la expansión económica no altera suficientemente la distribución del ingreso. De este modo, la incorporación de la reducción de la pobreza como una variable de política permitirá asociar estrechamente el cuidado de los equilibrios macroeconómicos con el objetivo redistributivo. En ese sentido debería apuntar las políticas de empleo y salarios, negociación obrero-empresarial, previsión social, educación general y especializada, capacitación, relaciones laborales, condiciones de trabajo y toda la legislación relativa a la clase trabajadora.

Se trata sobre todo de ese enorme universo de la marginación y la pobreza, tanto urbano como rural, donde se requiere focalizar los escasos recursos disponibles en los más necesitados, asegurarse que les beneficien efectivamente a ellos, elevar la eficiencia y eficacia de los servicios sociales y facilitar a los pobres el acceso a los mismos. Es preciso además complementar los programas asistenciales y de empleo tradicionales, en sus diversas formas, con un fuerte impulso al desarrollo de las actividades productivas. Hay que promover sobre todo la formación de microempresarios y su asociación en microempresas, apoyándoles en la creación de condiciones de gestión y de su entorno financiera y comercial necesarios para que su funcionamiento pueda llegar



a ser eficiente y rentable, y por tanto, eventualmente autosustentable. Se trata, en definitiva, de explotar las potencialidades, iniciativas y vínculos solidarios que surgen entre los grupos pobres durante la crisis y que no se dan al nivel del sistema a consecuencia de las recetas neoliberales.

Lo anterior significa repensar el rol del Estado, para asegurar la subsistencia mínima y la movilidad ascendente a través de la disminución de los obstáculos entre grupos sociales, lo que implica la satisfacción de las necesidades básicas de salud, educación y vivienda. Si bien el efecto principal de estas políticas se visualiza en el aumento del consumo presente, no se deben soslayar los efectos dinámicos de la política social, en el caso de aquellas que enfatizan la acumulación de capital humano, y la serie de encadenamientos hacia atrás (el impacto de la mayor demanda por bienes sobre los sectores proveedores) y hacia adelante (el impacto del aumento de la oferta de servicios sociales en la medida que constituyan un insumo para otros sectores), los cuales elevan la

rentabilidad social tanto de corto como de largo plazo de la implementación de políticas antipobreza. Los párrafos anteriores ponen de relieve que el combate contra la pobreza no debe constituir solamente un problema de voluntad política, sino que debe estar presente, desde el inicio, en la propia formulación y diseño de la política económica.

Al finalizar este artículo es importante abordar el tema de la factibilidad de lograr el objetivo de erradicar la pobreza, tomando en cuenta las perspectivas de la economía latinoamericana durante los noventa. Informes del Banco Mundial⁵ y de la CEP AL⁶ indican que sólo algunos países han iniciado un proceso de crecimiento sostenido (Paraguay, Chile, Colombia, Costa Rica y México), y las proyecciones más optimistas señalan que el crecimiento del PIB por habitante de América Latina retornaría a niveles similares a aquéllos que prevalecían antes de la crisis de la deuda durante la segunda mitad de los años noventa. Sin embargo, dados los fuertes desajustes que manifiestan aún varias economías de la región -incluyendo algunas con gran pero relativo-, es difícil que dicho escenario se materialice. En este contexto, cálculos del Banco Mundial⁷ señalan que, para que todos los hogares de la región obtuvieran ingresos superiores a la línea de pobreza, se requerirían recursos equivalentes al 0.7 por ciento del producto, lo cual sería equivalente a un impuesto del 2 por ciento sobre los ingresos del 20 por ciento más rico de la población. Sin embargo, dicho esfuerzo que parece marginal, se dificulta al considerar las diferencias entre los países, al comparar los

recursos necesarios con las recaudaciones fiscales por conceptos de impuestos al ingreso, las utilidades y a las ganancias del capital; y finalmente, al considerar que la línea de pobreza excluye la pobreza resultante de la falta de acceso a los servicios básicos como educación, salud y vivienda. PREALC estimó que para retomar a la situación existente a comienzos de la década de los ochenta requerirían recursos iguales al 5 por ciento del producto.

En síntesis, la erradicación de la pobreza en América Latina no parece ser una meta fácilmente alcanzable debido a la magnitud de los recursos necesarios y a la intensidad de los efectos que tales transferencias provocarían. Existen algunos países, entre los que se destacan Colombia, Chile, Costa Rica y Paraguay, que parecieran estar en condiciones de sostener un proceso de crecimiento que permita alcanzar dicho objetivo. Es preciso recalcar además que dadas las condiciones internacionales nada podrá sustituir en estas magnas tareas y enormes desafíos al esfuerzo propio y mancomunado de la población de cada país.

Es de esperar que en estas condiciones críticas la voluntad latinoamericana de emprenderlo en forma simultánea y compartida, que viene manifestándose en los últimos años, tratando de apoyarse mutuamente donde sea posible, explorando nuevas formas de cooperación e integración, compartiendo experiencias y vivencias, buscando encontrar posiciones comunes en las negociaciones internacionales, que constituyan un aliento y un estímulo para ese esfuerzo propio insustituible.

5 "Long Term Prospects for Low and Middle-Income Countries", marzo 1990.

6 Véase, al respecto, CEP AL, "Panorama Económico de América Latina 1990", Santiago, septiembre de 1990.

7 Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990, Washington, D. C.

8 Deuda Social, 1988, Santiago, PREALC/OIT.