

CAPÍTULOS

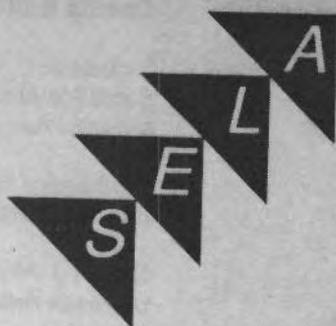


Desarrollo Social y Programas de Ajuste

34

ENERO - MARZO
1993

CAPÍTULOS



Desarrollo Social y Programas de Ajuste



34
ENERO - MARZO
1993

Comité Editorial

Embajador
Salvador Arriola
Secretario Permanente

Embajador Noel Sinclair
Secretario Permanente Adjunto

Carlos J. Moneta
Director de Relaciones
Económicas

Allan Wagner
Director de Desarrollo

José Rivera
Oscar De Rojas
Asesores Especiales

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) es un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, integrado por 27 Estados Miembros.

Capítulos del SELA

Susana Pezzano
Directora

Marisa de Peyrano
Zenaida Lugo
Asistentes

Publicación trimestral de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano SELA

Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los propios funcionarios de la Secretaría Permanente del SELA, son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del foro regional.

Capítulos del SELA puede solicitarse a la Oficina de Difusión y Comunicación

Torre Europa, Piso 4
Avenida Francisco de Miranda
Chacaíto
Caracas, Venezuela
Teléfono: 905.5208
Fax. 951.6953

Apartado de Correo 17035
Caracas 1010-A Venezuela
Suscripción anual: US\$30
(Incluye envío por correo)

Diseño: COGRAF
Arte Final: Enedé
Impresión: Editorial Torino

Depósito Legal 83-0198

<hr/>	5
Editorial	
<hr/>	
Horst Grebe López	7
Las reformas sociales en los años noventa	
<hr/>	
César Verduga	24
La educación modernizadora: Reformas estructurales y nueva cultura microeconómica	
<hr/>	
José Wurgaft	34
Políticas para compensar los costos sociales del ajuste	
<hr/>	
Luis Enrique Marius	42
Aportes para una política social de erradicación de la pobreza	
<hr/>	
Fernando Zumbado	51
En la frontera de la libertad	
<hr/>	
Secretaría Permanente del SELA	56
Desarrollo social y competitividad en América Latina y el Caribe	
<hr/>	
Norman L. Hicks	76
Pobreza, desarrollo del sector social y el papel del Banco Mundial	
<hr/>	
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	90
Inversión en Recursos Humanos	
<hr/>	
Fernando Peón Escalante	105
Ajuste, cambio estructural y política social en México	
<hr/>	
Jaime Gatlica Barros	112
Chile: Integración al desarrollo e inversión social	
<hr/>	
Susana Gámez	126
República Dominicana: Desarrollo social y procesos de ajuste	
<hr/>	
Estadísticas	133

Asamblea General de las Naciones Unidas	135
Conferencia Mundial en la Cumbre sobre Desarrollo Social	
XVIII Consejo Latinoamericano del SELA	142
Mandatos sobre aspectos sociales	
Embajador Noel Sinclair	143
Transición mundial hacia el desarrollo sostenible	
Secretaría Permanente del SELA	153
Reportes sobre la Iniciativa para las Américas	

Al cumplirse este año el décimo aniversario del lanzamiento de la revista **CAPITULOS DEL SELA**, el Comité Editorial ha decidido un cambio de forma y de fondo.

Las modificaciones de forma están a la vista. A partir de este número, la revista presenta un diseño más atractivo y moderno que procura facilitar la comprensión del lector.

Los cambios de fondo se insertan dentro del propósito inicial de la revista de contribuir a "una mejor comprensión de los procesos económicos que involucran la participación del SELA", según expresaba el editorial del primer número, publicado en agosto de 1983.

Pero los cambios de contenido que se introducen en esta nueva etapa apuntan a convertir **CAPITULOS DEL SELA** en una revista que, además de expresar el pensamiento del organismo, recoja la pluralidad de enfoques que existe en el plano internacional. En otras palabras, pretende ser una opción y punto de encuentro en el debate que tiene lugar en América Latina y el Caribe sobre la situación y perspectivas de la región, en el contexto de un entorno mundial en pleno proceso de redefinición.

Dentro de este nuevo enfoque, la revista abre sus páginas a los sectores políticos, sindicales, empresariales y académicos que constituyen, junto con los gobiernos y los organismos, los operadores concretos de los esfuerzos de integración regional y re inserción internacional que vienen realizando los países de América Latina y el Caribe.

De allí que el presente número, dedicado al Desarrollo Social y los Procesos de Ajuste, se enriquezca con las colaboraciones del Ex Ministro de Trabajo y de Gobierno de Ecuador, César Verduga, y del dirigente sindical latinoamericano Luis Marius. Tres altos funcionarios de México, Chile y República Dominicana presentan las experiencias de sus respectivos países en la búsqueda de un equilibrio macroeconómico que garantice el desarrollo social.

Por su parte, desde sus campos específicos, cinco instituciones internacionales—PREALC, PNUD, Banco Mundial, UNICEF y el SELA—abordan los problemas de la pobreza y la inequidad, a la par que presentan estrategias alternativas para alcanzar el desarrollo social.

A la tradicional sección Documentos, se suma una de Estadística, con el propósito de ofrecer al lector un panorama más pormenorizado del tema central sobre el que se estructura cada número de la revista.

Por último, cabe destacar que por primera vez se incluye una sección sobre Medio Ambiente, en la cual el Secretario

Permanente Adjunto del SELA, embajador Noel Sinclair, analiza los resultados de la Cumbre de Río y el camino que le queda por recorrer a la región para alcanzar un desarrollo sustentable.

Con estos cambios y los ajustes graduales que se efectuarán paulatinamente, **CAPITULOS DEL SELA** aspira a contribuir a un mejor conocimiento de los procesos económicos y sociales que impulsan las naciones de América Latina y el Caribe.

Las reformas sociales en los años noventa

♦ Horst Grebe López

Director Adjunto de la Dirección de Desarrollo de la Secretaría Permanente del SELA

I. Introducción:

En la década pasada América Latina fue impactada por la crisis de la deuda externa y por el agotamiento del patrón de desarrollo característico de los tres decenios anteriores, lo que coincidió a su vez con el final del ciclo de las dictaduras militares instauradas a partir de la segunda mitad de los años sesenta. El establecimiento de regímenes constitucionales y la recuperación de las principales libertades políticas no fueron suficientes sin embargo para contrarrestar la distribución asimétrica de los sacrificios sociales impuestos primero por la crisis misma y luego por las políticas que buscaron enfrentarla.

Enmarcadas dentro de los procesos descritos arriba, las políticas económicas transitaron por ciertas etapas características desde comienzos de los años ochenta:

a. En la primera mitad de la década, la situación financiera externa determinó que las políticas tuvieran como objetivo prioritario el servicio de la deuda. En algunos casos, se intentó además controlar los desbordes inflacionarios ocasionados por la pugna distributiva y el espectacular trasiego de ingresos entre los agentes internos y externos. Es el período en que todavía se trataron de aplicar en algunos países enfoques heterodoxos de política (gradualismo en Bolivia, Plan Cruzado en Brasil y Plan Austral en Argentina, entre otros).

b. En los años finales de la década se practicaron políticas de estabilización y ajuste estructural en forma más sistemática, al tenor de enfoques y recetas proporcionados por los organismos financieros multilaterales y los acreedores externos, convertidos ya para entonces en instancias centralizadas de vigilancia y coordinación de las reformas económicas en los países deudores. Los esquemas de libera-

lización comercial y financiera, desregulación del mercado laboral, rígida disciplina fiscal y monetaria y privatización, tendieron a configurarse a partir de entonces desde una misma matriz básica.

c. A comienzos de los noventa, se considera en algunas esferas que dichas reformas ya muestran resultados promisorios en varios países en cuanto a las nuevas conductas de los agentes económicos y la consolidación de nuevas pautas de regulación macroeconómica, lo que debería complementarse ahora con medidas correctivas de los costos sociales ocasionados por las políticas de ajuste. En otros enfoques se supone, en cambio, que la corrección de las desigualdades sociales sería la condición para garantizar la propia continuidad de las reformas económicas.¹

Por otro lado, desde diversas vertientes analíticas e institucionales se ha iniciado un examen más atento de las interrelaciones entre las esferas económicas, sociales y políticas, puesto que preocupa que la falta de sincronización entre ellas pudiera llegar a provocar fenómenos de desestabilización en el escenario político. En ese contexto, también se discute la pertinencia misma de las reformas en curso, se analizan sus logros parciales y se identifican las tareas que tendrían que emprenderse para corregir rumbos equivocados y explorar opciones alternativas de gestión económica y social.²

El presente trabajo trata de contribuir a la crítica de las políticas de ajuste en boga, tomando en cuenta el reduccionismo economicista que las inspira, la desarticulación que han ocasionado entre las diferentes esferas económicas y sociales, así como el distanciamiento entre el Estado y la sociedad civil que han traído consigo. Se examinan también los nuevos contextos creados por fenómenos tales como el fin de la guerra fría y las mutaciones ideológicas correspondientes, así como algunos aspectos de la revolución tecnológica y los procesos de globalización fragmentada de los mercados. Se abordan, asimismo, los diferentes impactos que ocasionan dichos fenómenos sobre la situación y perspectivas de América Latina. Por último, se identifican los retos a que deben hacer frente los distintos actores con miras a instaurar un nuevo patrón de desarrollo en la región.

1. Los paradigmas que se esfuman

Durante los años ochenta se han abandonado los grandes paradigmas que proporcionaron las bases de las estrategias de desarrollo de los países del Tercer Mundo. La propia noción de Tercer Mundo se ha erosionado como resultado de la diversidad de trayectorias de los distintos países y regiones de Asia, Africa y América Latina, así como debido a la desaparición de las economías del Segundo Mundo. El bloque de países socialistas de Europa del Este se ha desintegrado en efecto, dando lugar a que unos cuantos países pugnen por su incorporación al área de las zonas industrializadas, mientras que la gran mayoría de ellos está pasando a engrosar las filas de las economías subdesarrolladas, caracterizadas por sus dificultades para dominar el cambio tecnológico y constituir sociedades con aptitud real de autodeterminación.

El fin de la guerra fría y el cese de la confrontación ideológica entre las opciones capitalistas y socialistas han traído también consigo la primacía de nuevos enfoques sobre los objetivos y funciones del Estado nacional, así como sobre el papel que les corresponde a los agentes privados.

La intervención del Estado es ampliamente cuestionada y en su lugar se postula que el mercado es la institución privilegiada para garantizar la asignación eficiente de recursos a las opciones alternativas de producción y prestación de servicios al consumo y a la inversión. Esto trae consigo el abandono de estrategias y políticas sostenidas de desarrollo a largo plazo, fenómeno que se amplifica más aún por la privatización de empresas y servicios públicos.

En ese contexto, las políticas sociales se han visto subordinadas, en primer lugar, a la primacía del mercado, y, en segundo lugar, a la precedencia de los equilibrios macroeconómicos. Se supone—desde esa perspectiva—que el desarrollo social sería suficientemente estimulado por las mismas fuerzas que impulsarían el crecimiento económico.

2. La ortodoxia neoliberal

La emergencia del neoliberalismo como nueva ortodoxia dominante desde comienzos de los años ochenta se debe principalmente a la crisis del Estado de bienestar en los

países capitalistas centrales, lo que trajo aparejado el desplazamiento de las políticas keynesianas. A ello se sumaron también el potenciamiento espectacular de los actores transnacionales en la economía mundial y —*last but not least*— el descrédito creciente de las experiencias socialistas en Europa oriental.

Este reacomodo ideológico a nivel internacional se traduce a su vez en una nueva correlación internacional de fuerzas económicas y políticas, que ha debilitado los acuerdos y mecanismos de cooperación entre los países del Tercer Mundo.

Por último, la debacle del “socialismo realmente existente” en Europa del Este y los callejones sin salida en que fue atrapado el desarrollismo latinoamericano, han ocasionado que las visiones económicas neoclásicas y el conservadurismo político se constituyan por lo pronto en los pilares teóricos de la reorganización económica, política e institucional que se está llevando a cabo en América Latina. Los escenarios previsibles a partir de dichas tendencias contienen más elementos de conflicto que de conciliación, por lo cual es probable que más pronto que tarde se requiera corregir rumbos.

El necesario cambio de enfoques habrá de depender de la rapidez con la que se reconstituya la fuerza política de los movimientos populares en la región, así como del tiempo que tome la reconstitución de la capacidad propositiva de la intelectualidad latinoamericana.

3. La globalización transnacionalizada

Entre las transformaciones económicas globales en curso deben mencionarse en particular la modificación del patrón tradicional de división internacional del trabajo y el desplazamiento en los ejes geográficos del comercio exterior.

El intercambio ocurre primordialmente entre las economías avanzadas sobre la base del comercio intraindustrial. El comercio entre las empresas es el que determina una gran porción del flujo de bienes y servicios internacionales. De otra parte, el comercio transpacífico crece mucho más rápidamente que el comercio transatlántico, lo que demuestra la enorme ampliación y densidad que están adquiriendo las relaciones económicas entre Japón y los países del Sudeste asiático, por un lado, y los EE.UU., por otro.

En la década pasada, las corrientes de inversión extran-

jera directa crecieron más rápidamente que cualquier otra variable referida a las relaciones económicas internacionales. Durante la segunda mitad del decenio de los ochenta, los flujos mundiales de inversión extranjera directa crecieron cuatro veces más rápido que la producción interna, dos veces más rápido que la inversión interna, dos y media veces más que las exportaciones y una vez y media más rápido que los pagos por concepto de regalías y derechos de licencia.³

La revolución tecnológica se irradia en realidad desde una docena de industrias, de las cuales unas mil empresas transnacionales predominantes se disputan la mitad de ellas en tanto que la otra mitad pasa por intensos procesos de reestructuración que comprenden los mercados de los EE.UU., Europa y el Japón.⁴

Todo esto está conduciendo a una concentración sin precedentes del poder económico mundial, fenómeno que se refuerza como consecuencia de la creciente cartelización tecnológica que practican las empresas transnacionales por medio del establecimiento de alianzas estratégicas entre ellas, así como debido a las nuevas regulaciones de protección a la propiedad intelectual en su beneficio, que tratan de introducir en todos los países.

Conviene tener presente que —quizás por fortuna— los fenómenos y tendencias mencionadas no envuelven en su dinámica a la región latinoamericana como conjunto. Pero de acá no se sigue que no haya necesidad de tomar en cuenta estas realidades y formular las políticas que correspondan.

4. Los imperativos de la tecnología

La revolución tecnológica ha modificado las potencialidades nacionales de crecimiento y desarrollo, así como las condiciones de participación de los países en la división internacional del trabajo emergente.

La tecnología moderna posee potenciales para resolver los problemas del siglo XIX con técnicas y procedimientos del siglo XXI. Sin embargo, mal regulada (o no regulada sencillamente) por el Estado nacional, puede crear conflictos insolubles en el marco local entre las demandas y aspiraciones de los diferentes actores sociales, que se potencian por irradiación desde el exterior, por un lado, y las capacidades productivas de atención y solución que están constituidas en las respectivas economías, por otro.

En la década pasada América Latina perdió posiciones en todos los mercados internacionales al mismo tiempo que se registraron retrocesos en sus niveles de desarrollo social. En contraste, los países del Sudeste asiático lograron avances significativos en cuanto a su capacidad de acompañar las transformaciones técnico-productivas, modificando su inserción relativa en la economía mundial y logrando su incorporación a uno de los subsistemas más dinámicos de la economía mundial.

En una interpretación sumamente simplista se ha tratado de identificar los factores de éxito de dichos países como si ellos fueran el resultado de la aplicación de política neoliberal. Cabe señalar, en cambio, que tal éxito debe atribuirse a un conjunto complejo de factores económicos, políticos y geo-estratégicos. En todo caso, entre los aspectos más relevantes debe mencionarse la capacidad del Estado para orientar las decisiones de inversión, así como el esfuerzo sostenido de estímulo al aprendizaje tecnológico.

Los países de América Latina se vieron enfrascados mientras tanto en la ardua autocrítica de su estilo tradicional de funcionamiento, lo que debilitó sus capacidades de formulación autónoma de políticas de desarrollo. Por consiguiente, la región no pudo acompañar el vertiginoso ritmo de cambios externos con iniciativas propias, gestadas desde una matriz de auténticos intereses latinoamericanos, lo que se tradujo luego en la imposición ya comentada más arriba del ajuste de naturaleza recesiva, sobre la base de la hipoteca constituida por la deuda externa.

III. La necesidad de corregir rumbos

1. El enfoque unificado de las diversas esferas de política

No obstante el tiempo transcurrido desde el inicio de su aplicación, las políticas de ajuste no muestran que pueden solucionar los diferentes problemas estructurales de las economías de América Latina. Parece como si el mundo estuviera cambiando en una determinada dirección mientras que América Latina orienta sus políticas en sentido contrario. Este desencuentro se ilustra con la disminución de la gravitación regional en los escenarios políticos mundiales y con el debilitamiento de la capacidad competitiva regional, lo que se expresa en el deterioro de la participación en los mercados internacionales y en la degradación sistemática de los

términos del intercambio de las exportaciones de la región.

Para hacer frente en forma activa y soberana a los intensos cambios internacionales no parece suficiente instrumentar el tipo de reformas económicas que se han emprendido hasta ahora —con diverso éxito— en la región. Se requiere aplicar en cambio un enfoque distinto de políticas económicas y sociales, sustentado sobre bases teóricas diferentes, pero —sobre todo— expresivo de los intereses y demandas reales de las sociedades latinoamericanas en la hora actual.

Existen ya algunas formulaciones concretas que apuntan en la mencionada dirección, y que podrían proporcionar las bases para una discusión y escrutinio más extensos. Tal es el caso, por ejemplo, de la propuesta de la CEPAL sobre transformación productiva con equidad, que constituye a su vez la referencia principal para los trabajos de un grupo de agencias y organismos de cooperación sobre políticas sociales integradas y ajuste económico en América Latina y el Caribe.⁶

Por otra parte, se puede sostener que no es posible que las mismas políticas se apliquen para situaciones nacionales diferentes. Las políticas de desarrollo necesitan considerar —para ser eficaces— la dimensión cualitativa de los mercados internos, los niveles de desarrollo socioeconómico existentes, así como la diferente capacidad de constituir articulaciones económicas que proporcionen dimensiones críticas de escala productiva. En consecuencia, es menester que se establezcan políticas diferenciadas para cada tipo de países, cada uno de los cuales forma parte de esquemas y acuerdos de integración y vinculación con su entorno económico inmediato, con su región y con la economía mundial.

Algunas economías requerirán asimismo nuevas fórmulas de cooperación y solidaridad política, que les permitan contribuir a la mayor eficiencia del conjunto económico del cual forman parte, así como para viabilizar su modernización.

Por otra parte, es un hecho ampliamente aceptado que las políticas de ajuste han ocasionado un aumento de las dimensiones absoluta y relativa de la pobreza. De acá se derivan algunas lecciones importantes. La modernización y actualización frente a los grandes cambios mundiales no se puede realizar en un contexto de desconexión y falta de sincronía entre los diferentes tiempos económicos, sociales y políticos.

El tiempo de cada uno de los actores y el tiempo nacional

constituyen hechos cultural-ideológicos y no físicos. En efecto, cada segmento del sistema mundial opera a ritmos diferentes, sin perjuicio de que la revolución informática haya colocado a todos los habitantes del planeta en condiciones de comunicarse en tiempo real en ciertos aspectos. Los procesos vigentes de modernización se construyen en tiempos y espacios desincronizados y a veces, incluso contrapuestos, como lo expresa la aparición de corrientes y fuerzas fundamentalistas y milenaristas.

Dentro de ese contexto, la mayoría de los países de la región sigue poniendo de manifiesto dificultades para identificar los elementos básicos de una nueva pauta de desarrollo, lo que evidencia la ausencia de un liderazgo político e intelectual acorde con los requisitos del momento. Se carece todavía de propuestas capaces de proporcionar respuestas válidas a las transformaciones internas y externas que, con profundidad y extensión insólitas, se han hecho presente en la región.

Si el modelo periclitado de desarrollo de América Latina proporcionó una movilidad social ascendente que constituyó las nuevas clases medias, de donde derivó el respaldo que éstas proporcionaron a los patrones de desarrollo vigentes a la sazón, las políticas de ajuste practicadas en los últimos diez años han afectado particularmente la situación presente y las expectativas de dichos sectores medios, además de que han ocasionado una transferencia enorme de ingresos de las clases subalternas a los estratos más acomodados. Este trasiego de ingresos de abajo para arriba es cuantificado por el PREALC bajo el concepto de deuda social y refleja la dilatación de las brechas sociales operada en el contexto de los procesos de ajuste.

Existen ya evidencias de que la institucionalidad democrática podría verse severamente erosionada por el malestar social que trae consigo la injusticia, así como en razón del deterioro en los niveles de vida y expectativas de ciertos sectores sociales, que podrían intentar regresiones hacia el autoritarismo.

No es por casualidad que no existe país de América Latina o el Caribe donde los trabajadores o algún movimiento social hubieran expresado apoyo a las políticas de ajuste, aunque en muchas partes se hayan manifestado explícitamente a favor de la estabilización de precios. Dicho de otra manera, las experiencias traumáticas de la inflación hacen que ningún sector acepte canjear la estabilidad de precios por otros valores políticos menos tangibles. Por lo

tanto, las propuestas alternativas de política no recibirían apoyo social si ellas traen aparejado el riesgo de reactivar procesos inflacionarios que ya fueron abatidos.

Por último, la juventud es uno de los sectores sociales del que menor grado de compromiso se puede esperar respecto de enfoques que disminuyen sus perspectivas verosímiles de acceder a empleos estables y con niveles aceptables de seguridad social, como es el caso de las políticas en boga. Las previsiones del PREALC muestran, en efecto, que el desempleo podría afectar a 6.5 millones de jóvenes en el año 2.000 lo que representaría una tasa de 12 por ciento respecto de la población activa comprendida en ese grupo de edad.⁶ A la luz de estos pronósticos se explica por sí misma la urgencia de crear condiciones económicas y sociales capaces de provocar una nueva motivación de parte de la juventud, entendida como una de las principales fuerzas protagónicas del cambio por sus propios intereses materiales en la región.

Por el contrario, la desregulación de los mercados de trabajo, la privatización de los servicios educativos y de salud, así como la irradiación de una cultura individualista a ultranza, pueden llegar a paralizar las energías y compromisos de la juventud con el futuro de América Latina, alentando movimientos culturalmente centrífugos o, más directamente, corrientes migratorias masivas.

2. La corrección de la desigualdad

La ampliación de la desigualdad social no es apropiada para el despliegue de las energías sociales requeridas para establecer una nueva pauta de desarrollo en América Latina. Por consiguiente, sin establecer políticas eficaces de redistribución del ingreso y erradicación de la pobreza no se puede aspirar a que la sociedad civil cree por sí sola las condiciones requeridas para consolidar la democracia como régimen político.

Las reformas en materia tributaria y fiscal son un elemento para compensar las desigualdades sociales, al mismo tiempo que deben proporcionar los recursos para el financiamiento de las distintas funciones públicas.

Las reformas en las pautas de distribución de los frutos del progreso técnico (la relación entre salarios y ganancias), así como en los esquemas de participación de los diferentes grupos sociales en las estructuras de poder y decisión, tienen que ver, entre otras cosas, con la creación de sufi-

cientes empleos estables, que permitan el desarrollo y potenciamiento integral del individuo, a partir de la vinculación orgánica entre el sector productivo y el sistema educativo.

3. Las reformas políticas

El sistema político requiere de profundas reformas a fin de que pueda dar lugar a una genuina participación y expresión democrática de la diversidad de intereses de los distintos grupos sociales, encaminada a la ampliación y perfeccionamiento de la representación popular en sus diferentes niveles locales, departamentales y nacionales.⁷

Las reformas políticas necesarias deberían orientarse al restablecimiento consensual de la legitimidad de las instituciones democrático-representativas, lo que reclama también la constitución de un nuevo tipo de liderazgo político, así como el establecimiento de reglas reales de juego que cuenten con un consenso mayoritario de la población, permitan la expresión del disenso y, al propio tiempo, garanticen la gobernabilidad.

En muchos países latinoamericanos, la descentralización efectiva de la administración pública y la constitución de mecanismos de representación y participación popular a nivel departamental y municipal constituyen un requisito de la democratización en vista del centralismo exagerado que existe hasta ahora como resultado de diversos factores económicos y políticos.

La instrumentación eficaz de políticas de modernización productiva y tecnológica y de desarrollo social reclama una interrelación eficiente entre el Estado y los diferentes sectores sociales. En América Latina se ha debilitado por regla general la capacidad de gestión del Estado nacional, puesto que se han desmantelado los aparatos estatales de regulación económica y social, que proporcionaban las correas de transmisión entre el sector público y la sociedad civil.

Cada sociedad tiene sus estilos peculiares de alcanzar su propio óptimo de articulación entre el Estado y la sociedad civil. Sin embargo, en períodos de reconstrucción nacional o de redefinición de un patrón de desarrollo, como es el caso de América Latina en el presente, se requiere reforzar el papel del Estado, no debilitarlo. Se trata, por consiguiente, en términos generales, de recuperar la capacidad estatal de articular los intereses nacionales generales, sobre la base de concepciones integradas de las políticas

económicas y sociales. El Estado debe cumplir un papel indeclinable en materia de orientación, regulación, equilibrio y coordinación entre las diferentes esferas de la economía, la sociedad y la política.

4. La construcción de la unidad regional

Los países de América Latina y el Caribe disponen en conjunto de un acervo de recursos humanos, económicos y políticos, así como de experiencia social acumulada, que no está siendo plenamente movilizizado para responder a los cambios operados en la economía mundial ni tampoco para promover sociedades más equitativas y democráticas.

Es cierto que en los últimos años parece superarse el estancamiento que caracterizó al proceso de integración durante el decenio pasado. Sin embargo, la nueva dinámica integracionista es todavía de naturaleza cupular y sólo abarca a la esfera del comercio. Poco o nada se está haciendo en cambio para que la idea de la integración regional arraigue en la base social misma y se convierta en un valor incorporado en la ideología popular.

América Latina se encuentra en una encrucijada histórica, caracterizada por la necesidad de establecer un nuevo proyecto social capaz de resolver la crisis estructural y, al mismo tiempo, proporcionar vías de participación eficaz en la nueva división internacional del trabajo que se empieza a perfilar en el sistema mundial. Esto pasa por una reafirmación de la identidad misma de América Latina en el marco de los desplazamientos económicos y políticos a fines del siglo XX.

La diversidad de situaciones nacionales y la desigualdad de potencialidades para hacer frente a los retos mencionados determina que, en la presente etapa, se requiera un amplio esfuerzo político para contrarrestar las tendencias centrífugas que erosionan la unidad regional.

No se trata de buscar respuestas novedosas a problemas antiguos, sino de identificar correctamente las nuevas cuestiones que plantean las realidades mundiales y regionales a los titulares del poder económico y político, por un lado, y a los distintos exponentes del pensamiento social latinoamericano, por otro.

1. Las responsabilidades compartidas

Las rupturas y discontinuidades ocurridas en la década pasada ya no permiten extrapolar tendencias para obtener un esbozo sobre el futuro probable. Ninguno de los agentes socio-económicos está, por otra parte, en condiciones de ejercer un liderazgo exclusivo tal que pueda convertir su propio proyecto particular en un proyecto donde todos los demás agentes vean también reflejados sus intereses y aspiraciones. Y sin embargo, en lo que falta hasta el siglo XXI, América Latina debería lograr altos niveles de crecimiento económico, acompañados por un vigoroso desarrollo social, aun a pesar de las condiciones externas adversas y las incertidumbres que caracterizan los escenarios internacionales. Para ello se requiere de voluntad política, foros idóneos de concertación, así como de un conjunto de elementos de juicio y ciertos criterios certeros, que deben ser sustentados por fuerzas políticas extensas.

La instauración de un nuevo patrón de desarrollo abarca actualmente tales niveles de complejidad y amplitud, que es preciso el concurso de todos los sectores de la sociedad civil, de los partidos políticos, así como de las otras formas y modalidades de representación que adoptan los movimientos sociales.

En atención a la heterogeneidad que caracteriza a la mayoría de las sociedades latinoamericanas, las políticas sociales centralizadas y definidas de arriba para abajo carecen ya de sentido. Por consiguiente, es imprescindible ampliar la base de discusión y participación en la toma de decisiones, gerencia y administración de dichas políticas, a fin de propiciar estrategias y acciones que tengan como base el consenso de los actores.

Por otra parte, las orientaciones intrínsecas de los procesos de ajuste en América Latina y el Caribe no dan lugar a la participación de los distintos actores sociales, organizaciones de base, ONGs y grupos organizados de la sociedad civil. Sin embargo, estos actores podrían aportar ideas y alternativas de acción, asociación y cooperación novedosas, con miras a establecer una estrategia alternativa de desarrollo en América Latina.

El dinamismo económico, la equidad distributiva y la democracia no son condiciones que se establecen por sí solas a partir de ciertas condiciones generales propicias. Se trata en cambio de procesos y metas que se construyen históricamente con la participación de los diferentes actores sociales y sobre la base de intereses coincidentes, así como de mecanismos para dirimir las perspectivas en pugna.

El Estado debería hacerse cargo de la elaboración y puesta en consulta de los lineamientos fundamentales de un proyecto nacional, el cual podría ser sometido a consideración de los distintos sectores de la sociedad civil por medio de canales y métodos que se correspondan con la situación particular de cada país.

En materia de políticas, además de la gestión de las políticas macroeconómicas, el Estado debe instrumentar políticas sectoriales para promover y orientar el desenvolvimiento de las diversas ramas de la economía, lo que incluye también la provisión de la infraestructura física necesaria.

Se observa en la región una diversidad de situaciones en cuanto a las orientaciones y los logros de las estrategias, políticas y mecanismos aplicados para aliviar los costos sociales y atender a lo que se ha denominado la deuda social. En esta esfera, se aprecian aún grandes matices y divergencias de enfoque y propuestas entre los diferentes gobiernos, las agencias especializadas, los organismos internacionales y regionales, los agentes básicos del desarrollo y los científicos sociales.

Existe coincidencia en cuanto a la debilidad institucional imperante en la esfera que atiende a las políticas sociales. El área social se encuentra limitada en su capacidad de negociación y ejecución frente a instituciones del sector económico con amplio dominio de los problemas relativos a la captación y asignación de recursos, la medición y seguimiento de los programas y proyectos.

Es necesario superar dicha anomalía, a fin de lograr un diálogo genuino entre las esferas institucionales que atienden respectivamente las políticas económico-financieras y las políticas sociales. Se precisa, en este sentido, un apoyo importante de parte de las agencias, los actores del desarrollo y los gobiernos mismos, a objeto de fortalecer la capacidad nacional y regional del área social.

Dicho fortalecimiento institucional permitiría a su vez promover una más amplia participación de los propios actores

sociales y, en particular, la de los sectores beneficiarios de las políticas sociales y de las estrategias orientadas a combatir la pobreza.

Para cumplir con estos propósitos se requiere una reforma del Estado mismo entendido éste como la expresión sintética del balance de poder de la sociedad.

3. Los empresarios

Los empresarios privados de América Latina, al igual que los otros agentes privados, buscan la obtención de ganancias y orientan sus decisiones de inversión en función de criterios de rentabilidad. Sin embargo, la rentabilidad no es un resultado neutro ni refleja necesariamente eficiencia. En realidad son las políticas macroeconómicas las que determinan los niveles de rentabilidad relativa de las distintas actividades económicas.

Con esos recaudos, cabe señalar que la responsabilidad social de los empresarios —al menos en la presente etapa— se refiere a la transformación del excedente en inversión productiva y la consiguiente creación de empleos, así como a la provisión de condiciones para viabilizar el aprendizaje y dominio tecnológicos.

Una de las tareas económicas primordiales en la hora actual consiste en la elevación sustancial del coeficiente de inversiones hasta niveles históricos anteriores de la región (25 por ciento del PIB) o llegar incluso a superarlos para acercarse a los rangos vigentes en los países del Sudeste asiático (más del 30 por ciento del PIB). Para esto se necesita establecer un conjunto de condiciones, entre las que cabe mencionar: 1. una solución justa y duradera del endeudamiento externo y su servicio; 2. un cambio en las pautas de consumo de los estratos superiores de la sociedad; 3. la modificación de las expectativas y el abatimiento de la incertidumbre; 4. el cambio en la actitud especulativa de los empresarios; 5. el establecimiento de un proyecto regional socialmente sustentado; 6. la ampliación de la integración a la esfera productiva, y 7. la vinculación de las capacidades científicas con el sector productivo.

Si bien es menester elevar notablemente la eficacia del gasto público para el desarrollo científico y tecnológico, más importante es lograr un esfuerzo sustancialmente mayor de parte del sector empresarial, tanto en términos de suministro de recursos financieros, así como de ejecución de proyectos propios de investigación y desarrollo tecnológico.

Por otra parte, las políticas públicas deben establecer que exista congruencia entre las decisiones privadas y los intereses nacionales, de tal manera que *ex post* las decisiones económicas privadas contribuyan a la construcción de un aparato productivo susceptible de proporcionar bases orgánicas para la competitividad. Cabe recordar que no cualquier distribución de la capacidad productiva entre las distintas ramas es igualmente propicia para sostener un crecimiento dinámico a largo plazo, así como tampoco cualquier estructura económico-social es capaz de responder con igual eficacia a los desafíos de la revolución tecnológica.

Todo esto implica restablecer y redefinir los mecanismos de planificación económica participativa, que han sido relegados en el contexto del ajuste. Por otra parte, contribuiría en la misma dirección si los gremios empresariales se modernizan en congruencia con los requisitos de la concertación democrática.

4. Los trabajadores y los movimientos populares

Dada la naturaleza de la situación descrita más arriba, la posición únicamente rupturista, por un lado, o las actitudes meramente reivindicativas, por otro, ya no parecen responder a los intereses concretos del movimiento obrero ni a las prácticas que empiezan a desplegarse en algunos países. Por otra parte, la creciente informalización del empleo y la precarización de las condiciones laborales han creado nuevas circunstancias, que colocan a las organizaciones laborales frente a situaciones inéditas. Tampoco debe dejar de mencionarse que algunas corrientes sindicales han resentido el impacto de los cambios ideológicos señalados anteriormente.

Las clases subalternas se organizan hoy en día en estructuras y movimiento mucho más complejos y fragmentados que en el pasado. Por una parte, el movimiento obrero organizado ha perdido su centralidad característica en muchos países.⁸ Por otra, no es posible determinar si la heterogeneidad existente permite estructuras centralizadas de representación.

Por lo demás, la situación política y organizativa de los sectores populares difiere notablemente entre los países de América Latina, de manera que no es fácil extraer conclusiones de tipo general. Sin embargo, sin la expresión de sus intereses y planteamientos no son imaginables ni las reformas sociales que se deben emprender, ni las alianzas que

les deben servir de base, en el marco de la necesaria profundización de la democracia.

5. La universidad

La universidad ha jugado en América Latina un rol social relevante desde diferentes perspectiva. Por una parte, el movimiento universitario ha sido tradicionalmente un factor político-ideológico de la mayor significación en la lucha por las reformas democráticas desde comienzos de siglo. Por otra, la universidad latinoamericana formó profesionalmente a los cuadros dirigentes públicos y privados hasta hace no mucho tiempo atrás. En el presente, sin embargo, la universidad latinoamericana sufre diversas crisis que le impiden continuar prestando las funciones que le demanda el momento, situación que obviamente debería ser corregida con prontitud so pena de que otras instancias acaben suplantándola por completo.

Por eso, es menester emprender una reforma educativa y universitaria en gran escala, equivalente probablemente por su naturaleza a las transformaciones que trajo consigo la reforma iniciada en Córdoba en 1918. Esto quiere decir que la reforma universitaria no es un asunto exclusivo de los universitarios sino una de las tareas más urgentes que tienen las sociedades latinoamericanas ante sí.

6. Los organismos de cooperación

Las agencias especializadas y los organismos regionales de cooperación pueden realizar contribuciones específicas de gran significación a la hora de poner en práctica concreta las reformas sociales que requiere América Latina.⁹

Se requiere una mayor coordinación entre las agencias, así como un apoyo coordinado y sistemático de las agencias a los gobiernos, a fin de que se promuevan también niveles más elevados de coordinación interna entre las reparticiones nacionales de los propios países.¹⁰ Los esfuerzos que se emprendan con ese propósito, deberían proporcionar asimismo oportunidades para la necesaria reflexión teórica, el fortalecimiento de la asistencia técnica y el intercambio de información.

Las agencias de cooperación técnica podrían apoyar la preparación de las bases teóricas y organizativas para disponer de un conjunto orgánico de indicadores comparativos sobre el desarrollo social en América Latina.

Por otra parte, sería recomendable que las agencias y los gobiernos propicien el establecimiento de redes regionales para el intercambio de experiencias en materia de políticas y proyectos sociales, para lo cual se podrían aprovechar los sistemas de información y las bases de datos ya existentes en el marco del SELA.

Por último, las agencias de cooperación podrían contribuir a la formación de recursos humanos en las áreas específicas de su competencia, estableciendo programas especialmente destinados a este fin.

Notas

1. Véase BID-PNUD (1993): *Reforma Social y Pobreza. Hacia una Agenda Integrada de Desarrollo*; Washington.
2. Así por ejemplo, la UNESCO y el SELA organizaron el Taller de Análisis del Desarrollo Social en el Contexto de Procesos de Ajuste, que se llevó a cabo en enero de 1993.
3. Véase Naciones Unidas (1992): *Informe sobre la Inversión en el mundo 1992. Las empresas transnacionales como motores del crecimiento*.
4. Véase Mortimore, Michael (1992): *La competencia internacional en un mundo que gira en torno a las empresas transnacionales*; CEPAL: Simposio de Alto Nivel sobre la Contribución de las Empresas Transnacionales al Crecimiento y el Desarrollo de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 19-21 de octubre.
5. Véase SELA (1992): *Las políticas sociales integradas en América Latina y el Caribe, SP/CL/XVIII.O/DI N° 28*.
6. Véase PREALC Informa N° 30, octubre de 1992.
7. Véase Ottone Ernesto (1992): *¿Un futuro democrático para América del Sur?*; en: Carlos Contreras (coord.): *América del Sur hacia el 2000. Desafíos y opciones*; Caracas, PROFAL -Comisión Sudamericana de Paz- Editorial Nueva Sociedad.
8. Véase González Casanova Pablo (1992): *Crisis del Estado y lucha por la democracia en América Latina*; en: *Estado, nuevo orden económico y democracia en América Latina*; Caracas, Asociación Latinoamericana de Sociología -Centro de Estudios sobre América- Editorial Nueva Sociedad.
9. Véase UNESCO-SELA: *Taller de Análisis del Desarrollo Social en el Contexto de Procesos de Ajuste*, Caracas, 18-20 de enero de 1993. *Informe de Relatoría*.
10. Cabe recordar que desde hace algunos años ya funciona un Grupo Interagencial sobre Políticas Sociales Integradas.

La educación modernizadora: Reformas estructurales y nueva cultura microeconómica¹

♦ César Verduga

Ex-ministro de Gobierno y de Trabajo de Ecuador. Actualmente se desempeña como consultor del BID.

Este artículo recoge parcialmente el texto de un informe de consultoría contratado por el BID. El autor agradece al BID por el apoyo prestado y reitera que las ideas esbozadas no expresan ninguna posición institucional ni comprometen al Banco Interamericano de Desarrollo.

En un trabajo reciente, el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias, presenta una visión matizada acerca de la génesis del cuerpo de ideas hoy prevaeciente en América Latina sobre la superación de la crisis de los años 80. En opinión del autor, las medidas económicas que fueron estructurando el llamado "Consenso de Washington" surgieron un general "de necesidades e iniciativas nacionales muy concretas" (Iglesias, obra citada), y además fueron precedidas por "ensayos de liberalización y de apertura ya en la década de 1960" (Iglesias, trabajo citado). Y agrega "en los últimos años, en América Latina se ha abierto paso un considerable grado de consenso en torno a los orígenes y salidas de la crisis que enfrentó la región en los años 80, un consenso que emerge de las propias lecciones aprendidas con tanto sacrificio por los países latinoamericanos. Ante todo, existe hoy mayor claridad acerca de las causas y naturaleza de la crisis. A diferencia de lo que ocurrió durante el período inmediatamente posterior a ella, esa mayor claridad existe con respecto a sus elementos centrales; la participación de factores externos e internos en su desencadenamiento; su carácter coyuntural o de más largo plazo; si esta consistía fundamentalmente

en un problema financiero o tenía que ver con cuestiones relacionadas con el crecimiento económico; la naturaleza de las medidas a través de las cuales se debería enfrentarla; la necesidad de trascender las políticas de ajuste de carácter recesivo; y la de encarar reformas estructurales más vinculadas a la reanudación del crecimiento económico. También está claro que estas reformas no deberían concentrarse, sólo en la recuperación de los equilibrios macroeconómicos, condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo, sino que tendrían que ir más allá, proponiendo políticas encaminadas a promoverlo en forma dinámica. Naturalmente, la unanimidad se torna más difícil cuando se trata de pasar de un conjunto de recomendaciones de carácter general, que aparentemente podrían aplicarse de una manera uniforme, a la adecuación de cada de ellas a las peculiaridades de cada país. Esta adaptación es más necesaria tratándose de políticas de crecimiento que de aquellas vinculadas con los equilibrios globales.

Por las consideraciones expuestas, también es difícil convenir los ritmos, secuencias y plazos necesarios para la aplicación de las reformas señaladas. Es lógico que los propios países estén mejor preparados que los organismos multilaterales para efectuar las adaptaciones del caso". (Iglesias, obra citada).

El propio subtítulo del trabajo de Iglesias ("Hacia un Nuevo Consenso Latinoamericano") muestra la orientación del pensamiento del autor hacia la posibilidad de un nuevo enfoque global compartido por la región sobre su inserción en el mundo del siglo XXI. Sea o no factible un estilo común para el desarrollo de las economías y las sociedades latinoamericanas en el futuro, es indiscutible que en el campo de las ideas la región está hoy más preparada que en otras épocas para compartir un conjunto de objetivos y para mayores aproximaciones en cuanto a los caminos a recorrer para alcanzarlos.

El estilo intolerante propio de contraposiciones como "Cepalismo vs. Dependentismo", "Reforma vs. Revolución", "Regímenes de Seguridad Nacional vs. Regímenes Democráticos", para citar sólo estos ejemplos, ha sido superado por las lecciones duras que los efectos devastadores de las dictaduras de los 70 y la crisis de los 80 dejaron en lo económico y social, en lo político, cultural y moral; por los cambios ocurridos en Europa del Este y por el lento pero persistente enraizamiento de prácticas democráticas en la vida política del continente.

Por otra parte, si miramos retrospectivamente el período post bélico, encontraremos que a pesar de la presencia de paradigmas teóricos excluyentes, el pensamiento social y la práctica política del continente fueron permeados en distintas etapas del proceso por conceptos que se convertían en "utopías movilizadoras" con importante grado de consenso social como, por ejemplo, el desarrollo basado en la integración y la industrialización y la democracia fundada en el respeto a los derechos humanos. Hoy el delineamiento de un consenso intelectual (y ojalá político) puede intentarse alrededor de conceptos inclusive como el de desarrollo sustentable, entendido en su acepción más amplia como una forma nueva de articulación entre el mercado, el estado y la sociedad civil (ver Anexo 1).

Un desarrollo sustentable cuyo rasgos característicos sean:

- a. economía de mercado dinámica y estable, que crezca a tasas semejantes a las del período anterior, con inflación no mayores al 20% anual;
- b. creciente integración de los sectores sociales excluidos al proceso económico y a los beneficios del crecimiento en base a acciones conjuntas de organizaciones de la sociedad civil y de aparatos estatales de política social ajenos al burocratismo, al centralismo y a la corrupción;
- c. preservación del ecosistema y respeto a los derechos humanos, como denominador común de la "conciencia social";
- d. consolidación de la soberanía popular como única fuente legítima del poder político y funcionamiento estable de las instituciones democráticas fundado en los principios de la independencia, el equilibrio y la coordinación de funciones que aunque distintas, son partes integrantes de una misma estructura: el poder público;
- e. pleno funcionamiento del estado de derecho, basado en la modernización de las instituciones encargadas de la seguridad personal y jurídica a los ciudadanos y el enraizamiento del respeto a la ley como parte de una conciencia colectiva democrática;
- f. aceptación e incorporación de la diversidad étnico/cultural y creación de estructuras estatales que viabilicen su institucionalización;
- g. profundización de todos los esquemas subregionales de integración y eliminación de las barreras jurídicas y psicológicas que obstruyen una mayor interrelación con el resto del mundo;

h. logro de consensos sobre ciertas políticas básicas para que su ejecución trascienda a los distintos gobiernos.

Avanzar hacia la meta de un desarrollo sustentable con las características antes descritas, requiere de un conjunto de reformas que, con distinto grado de amplitud, profundidad e intensidad, y con diferentes metodologías de aplicación, están en la agenda de todos los países de la región con un importante grado de consenso social. Ellas son:

1. La racionalización del sector público para tener un gobierno eficaz **que haga bien lo que debe hacer y no intente hacer lo que no puede hacer bien**. La búsqueda de la sanidad fiscal mediante el incremento substancial de las recaudaciones y la priorización escrupulosa del gasto público es la piedra angular de esa racionalización. La "privatización de lo privatizable" como estrategia de optimización de la asignación de recursos y no como instrumento fiscal de corto plazo, es otro ingrediente de esa reforma, al igual que el sinceramiento de las tarifas públicas, cuando está acompañado de un mejoramiento de las calidades del servicio y de la preservación de franjas de subsidios para los sectores más pobres.

2. El manejo técnico y con visión de largo plazo de los tipos de cambio y de las tasas de interés y la desregulación de los mercados financieros, con perfeccionamiento del marco jurídico de supervisión de los mismos.

3. La apertura de la economía al exterior con reformas arancelarias para ensanchar la senda del intercambio comercial y renovación de las legislaciones y las prácticas gubernamentales, con miras a atraer la inversión extranjera privada.

4. La reforma educativa que preserve y amplíe la expansión de la cobertura educacional que ha caracterizado a la región, pero que introduzca cambios fundamentales en la calidad de la educación a todos los niveles para que la población del continente pueda manejar los "códigos de la modernidad". Esa reforma (que es la más importante y de más largo plazo de todas), requiere de sustanciales cambios institucionales, de contenidos educativos y de métodos pedagógicos. En ella además de los sistemas de educación formal, deben incluirse las instituciones y políticas científicas y técnicas y las entidades y políticas de formación laboral.

5. La reforma de las normas que reglamentan la prestación del trabajo subordinado, que nacieron inspiradas en los principios del derecho social de inicios de siglo, para regular

relaciones sociales en un sistema laboral basado en otras tecnologías de producción y de organización del trabajo y en un mundo menos interdependiente.

6. La reforma social que implica la realización de un conjunto de acciones deliberadas y coordinadas entre el estado y la sociedad civil para integrar las decisiones económicas y sociales en una sola estrategia de desarrollo, que jerarquice la eliminación de la pobreza en el mismo rango que los objetivos de estabilidad y crecimiento.

7. La reforma judicial que aporte el marco institucional indispensable para que, en un clima de confianza en la vigencia de normas legales de aplicación impersonal, los ciudadanos interactúen, compitan y convivan pacíficamente en una sociedad capaz de armonizar la economía de mercado, la igualdad de oportunidades y la democracia política.

El debate y el probable consenso latinoamericano sobre la superación de la crisis gira en torno a estas reformas fundamentales para transformar el estado y la organización social. Todas ellas inciden de manera directa o indirecta sobre el funcionamiento de la empresa, pero, curiosamente, en el escenario de las ideas no ha tenido el rol que le corresponde el tema de la empresa latinoamericana como "microcosmos de la modernidad" sin cuya transformación la ecuación modernizadora sería incompleta (ver Anexo 1).

1. La nueva cultura microeconómica

El cambio tecnológico y la globalización están vinculados a la existencia de nuevos paradigmas técnico-económicos de transformación y producción y a innovaciones organizacionales que, aplicadas a las empresas, estructuran un nuevo enfoque de la gestión.

Los métodos de economía de tiempo y materiales, de organización del proceso de producción y de gestión de la calidad, modifican el contenido del trabajo a realizar en la empresa y la naturaleza de la labor de cada trabajador individual. El renovado conjunto de aptitudes, de valores y normas compartidas por el colectivo de personas que hacen una empresa moderna es una nueva cultura microeconómica. Los conocimientos relativos al proceso productivo, las orientaciones difundidas sobre el cómo gestionar el proceso y las normas (deberes y derechos) que regulan las relaciones entre los integrantes de la empresa, forman parte de esa nueva cultura.

El trabajo a realizar en las empresas que acceden a la

nueva cultura microeconómica se transforma en varias direcciones: se intensifica la actividad de diseño pero con participación de todos los trabajadores; se incrementan las labores de tipo mental en la elaboración de estadísticas de control de calidad y proceso, en la programación de operaciones y en el manejo de información; aumenta la demanda de formación teórica y conceptual para los trabajadores; la polivalencia laboral del trabajador se vuelve indispensable; el contenido del trabajo humano se transforma, combinando la manipulación directa de instrumentos técnicos y la abstracción a través de la programación previa de las operaciones.

Algunos estudios sobre la implantación de los nuevos enfoques de dirección (Demming y Mikel de Viana, obras citadas) sugieren que ello no es posible únicamente por un sosegado proceso de enseñanza/aprendizaje, sino por conversión, surgida de la necesidad y de la convicción, y acompañado de un proceso de destrucción y reconstrucción de los principios, criterios y métodos en que se ha sustentado hasta ahora la gestión empresarial. Mikel de Viana plantea que el primer paso es desmontar algunos falsos mitos sobre el funcionamiento de la empresa, entre los que priorizamos nosotros los siguientes:

a. La empresa orientada exclusivamente a la maximización de beneficios. En mercados competitivos, sofisticados e inciertos como son los actuales, ese criterio conduce a falsos ahorros en costos, sacrificando la calidad y las demandas del cliente, y, finalmente, a la pérdida de mercados.

b. La Organización Taylor/Fordista del trabajo. Buena para su época, esa organización del trabajo que separa a los integrantes de la empresa por rígidas jerarquías, los micro-especializa y los desmotiva, choca con los nuevos principios organizacionales, según los cuales la persona encargada de un determinado trabajo es quien mejor lo conoce, todos los miembros de la organización desean y deben ser involucrados en los procesos y la mejora de los procesos de una organización demanda el trabajo en equipo, que integra al personal no solo horizontalmente, sino verticalmente.

c. La calidad es objetivo secundario, en relación con la productividad. Ha sido tradicional en el mundo de los negocios ver a la calidad como un objetivo a buscar posteriormente a la productividad. En mercados expansivos se buscó incrementar la productividad reduciendo los costos de los insumos, o aumentando los precios de los productos, a

costa de la calidad. El nuevo enfoque es inverso: no se incrementa la productividad mientras no se mejora la calidad. La superación de la calidad provoca una reacción en cadena (Demming, obra citada), que incluye la mejora de la productividad, la caída de los costos, la reducción de los precios, el ensanchamiento del mercado, el incremento de la competitividad, el aumento de las utilidades y el mejoramiento del empleo y los salarios.

Las innovaciones organizacionales orientadas a la economía del tiempo y materiales como "el justo a tiempo" permiten disminuir el volumen de existencias en cada eslabón de la cadena, mayor rapidez en la entrega de encomiendas y mayor previsibilidad en las fluctuaciones de la demanda. Los "círculos de calidad" rompen el verticalismo de la organización Taylor/Fordista, horizontalizan la pirámide de mando, permiten reducir las jerarquías intermedias y acercan más a la alta gerencia con la base obrera.

El "control total de calidad" procura el perfeccionamiento continuo y sistemático del proceso y la reducción al mínimo de los defectos y errores. Sus principios generales se resumen en: una definición de calidad basada en la conformidad con requerimientos específicos; un sistema de calidad centrado en la prevención de problemas; un patrón de ejecución orientada a la búsqueda de "cero defectos"; y la cuantificación de la calidad en función del precio de la no conformidad. Se verifica que en esta concepción la calidad asume un carácter multidimensional abarcando aspectos tales como ejecución, formato, confiabilidad, conformidad, durabilidad, funcionalidad y estética. La noción del control total de calidad destaca la necesidad de la concientización de los agentes involucrados en la producción sobre la importancia del perfeccionamiento continuo de la calidad, con lo que se supera la visión tradicional basada en la simple eliminación de piezas defectuosas (que no debería superar una fracción predefinida del total de la producción). El "control estadístico de procesos" comprende la observación de parámetros de proceso y la adopción inmediata de acciones correctivas para mantenerlo dentro de límites predeterminados, definidos a través de técnicas de inferencia estadística. En el set, las variaciones en las características de los productos pueden ser indeterminadas, atribuidas a causas desconocidas (aleatorias) u originadas por una causa específica, en cuyos casos es eliminada. La paralización de la línea de producción (line stop) ocurre cuando se identifican problemas en el proceso de relación con los parámetros preestableci-

dos (utilizando el set u otras técnicas). En el caso extremo, cualquier operador estaría capacitado para interrumpir completamente la línea de producción cuando identificase algún problema; en la práctica, tiende a ocurrir una interrupción puntual en las etapas particulares del proceso o la adopción de un sistema de alarma, que se ve accionada por los operadores cuando identifican un problema.

En síntesis, como dice Shomberg, "La calidad en la fuente resume la idea de la gerencia de calidad. Lo que ello significa para el personal de las fábricas es que los errores deben ser descubiertos y eliminados en la fuente, es decir, en el punto del cual se realiza el trabajo. Esta concepción se opone a la regla de fiscalización a través de muestras estadísticas". (Secretaría Permanente del SELA, obra citada).

La introducción de las nuevas tecnologías blandas conduce a cambios en la organización del trabajo que pueden ser representados en el siguiente cuadro comparativo (Iranzo, obra citada).

Organización Tradicional	Nueva Organización
* habilidades únicas	* habilidades múltiples
* un hombre: una tarea	* concentración de tareas de diferente naturaleza
* trabajo de ejecución	* trabajo de control y de mantenimiento
* asignación fija del puesto y de las cargas de trabajo	* asignación flexible de tareas y cargas de trabajo
* fuerte división del trabajo	* trabajo en equipo
* métodos rígidos de trabajo	* estándares no restrictivos
* escasa autonomía	* capacidad para tomar decisiones
* poco entrenamiento	* entrenamiento permanente
* estricto control supervisorio	* autoregulación
* pago por puesto de trabajo	* pago por escala de calificación
* incentivo individual	* incentivo colectivo
* relación individualizada con la gerencia	* participación en grupos

* poca o nula motivación

* alta motivación

* poca identificación con la empresa

* alta integración

Desarrollar esa nueva cultura microeconómica es más necesario que nunca hoy, cuando las condiciones internacionales predecibles en lo relativo a la evolución del comercio y las finanzas, no son muy favorables para los países de América Latina y el Caribe y las posibilidades de frustración del proceso actual de modernización son (desde ese punto de vista) reales. Se requiere un aumento dramático de productividad para mantener el actual esfuerzo de ajuste externo y a la vez responder a las crecientes demandas sociales de los pueblos de la región. Como lo muestra el esquema del Anexo 1, la ecuación modernizadora requiere de transformaciones en el estado, la sociedad y la empresa que tienen entre sí diversos grados de interdependencia. Las reformas educativa, laboral y social tienen interrelaciones directas con la transformación de la empresa como "microcosmos de la modernidad". Y esta transformación a su vez requiere la introducción de nuevas tecnologías "duras" y "blandas" y la existencia de un enfoque cualitativamente nuevo en las relaciones entre empresarios y trabajadores.

Notas

1. En la elaboración de este artículo se consultaron principalmente los trabajos de Enrique Iglesias, "Reflexiones Sobre el Desarrollo Económico (Hacia un Nuevo Consenso Latinoamericano)", Banco Interamericano de Desarrollo. Consuelo Irazo, "Las Relaciones Laborales y el Cambio Tecnológico". Mikel de Viana, "Filosofía de la Calidad Total:

El Rol de la Educación en el Cambio". "Gerencia de la Calidad Total: Una Adición a Largo Plazo". Deming W.E., "Fundamentos Para Gerenciar la Calidad en el Mundo Occidental". Secretaría Permanente del SELA e Investigadores del Instituto de Economía de la Universidad Federal del Río de Janeiro: "La Promoción de las

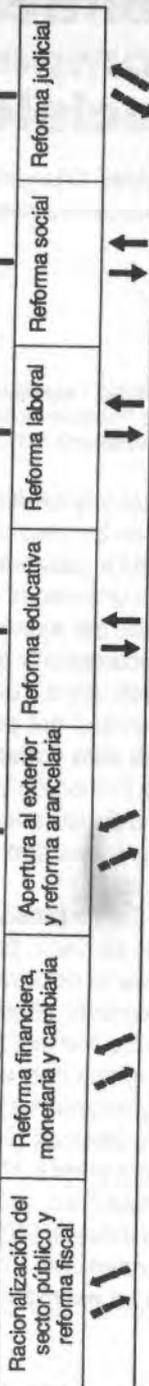
Innovaciones Organizacionales en América Latina y el Caribe". Mónica Cassalet, "Reestructuración y Productividad Laboral: Experiencias en Algunos Países". CEPAL, "Las Dimensiones Sociales de la Transformación Productiva con Equidad". André-Ives Portnoff - Thierry Gauolin, "La Revolución de la Inteligencia".

Anexo 1

Desarrollo Sustentable en América Latina

(Nueva interrelación entre mercado, estado y sociedad civil)

- a. Economía de mercado dinámica y estable.
- b. Equidad social.
- c. Respeto a los derechos humanos y al medio ambiente como ideología socialmente compartida.
- d. Democracia política.
- e. Estado de derecho.
- f. Institucionalización de las diversidades étnico/culturales.
- g. Integración regional.
- h. Continuidad en políticas estatales básicas.



Nueva Cultura Microeconómica

(Gestión participa para una modernización concertada)

- a. Mejoramiento de calidad, productividad y competitividad, e incremento de utilidades y salarios como estrategia compartida entre empresarios y trabajadores.
- b. Innovación tecnológica y capacitación pactada entre empresarios y trabajadores.

Políticas para compensar los costos sociales del ajuste

✦ José Wurgaft

Subdirector del PREALC

Ponencia presentada en el Taller Análisis del Desarrollo Social en el contexto de Procesos de Ajuste, efectuado en la sede del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), del 18 al 20 de enero de 1993.

Me voy a referir a los planteamientos del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en cuanto a las orientaciones de política para compensar los costos sociales del ajuste o, en nuestra terminología, para pagar la deuda social y resolver los desequilibrios distributivos.

No voy a insistir en el diagnóstico. El dato básico es la magnitud del problema que los países tienen por delante para esta década de 1990. La deuda social acumulada es alta incluso en los países que lograron recuperarse del deterioro de los años 80 y, con mayor razón, es elevada en los países que continuaron aumentándola durante todo ese decenio.

En los países estudiados por el PREALC, la deuda social, es decir, el monto de los recursos necesarios para superar la pobreza y para alcanzar un grado de equidad socialmente aceptable, incluyendo los costos de producción de los bienes, servicios y subsidios públicos, y de generar empleos con un nivel de productividad compatible con el ingreso permanente requerido para satisfacer las necesidades básicas (García y otros, 1989) alcanzaba a un monto equivalente al 13% del Producto Interno Bruto (PIB) en Costa Rica, al 26% en Chile y al 28% en Colombia y a niveles entre el 28% y el 44% en Suriname, Ecuador, Bolivia y Guatemala. El promedio para el conjunto de América Latina se estima en 27% (Infante, 1992).

Si se examinan las experiencias latinoamericanas durante los años 60 se pueden derivar conclusiones significativas en lo que se refiere a las relaciones entre la evolución y la política económica por una parte y a sus efectos sociales y distributivos por otra.

Primero dos conclusiones de política de carácter macro:

Hay evidencia de que países que aplicaron ajuste estructural durante la década lograron revertir en gran medida los efectos negativos de la crisis externa, en cambio los países que sólo aplicaron políticas de ajuste de corto plazo y no lograron reducir los desequilibrios macroeconómicos básicos tuvieron costos sociales y desequilibrios distributivos adicionales hasta fines de la década del 80 (Infante, 1992). La segunda conclusión es que son las familias de más bajos ingresos, que no poseen mecanismos para contrarrestar los efectos negativos de la inflación, las más afectadas por los desequilibrios macroeconómicos.

En términos más específicos, el examen de las experiencias latinoamericanas muestra el rol que cumple el mercado del trabajo como vínculo entre el proceso económico y las condiciones sociales. La recesión de comienzos de la década implicó en el mercado del trabajo la pérdida del dinamismo en la generación de empleo lo cual, junto con un crecimiento acelerado de la fuerza de trabajo urbana—esencialmente por aumentos en las tasas de participación y la continuación de las migraciones rurales—determinó que las tasas de desocupación abierta casi se duplicaran, aumentara el subempleo y—de manera muy global—se deteriorara la calidad del empleo al aumentar el porcentaje de ocupados en actividades de baja productividad.

El deterioro de los salarios reales y de los ingresos de los trabajadores no asalariados fue el otro factor principal en el mercado del trabajo, de empobrecimiento y de aumento en la inequidad distributiva. Los sectores más afectados fueron los asalariados del sector informal urbano, los trabajadores no calificados y del servicio doméstico cuyos ingresos se relacionan con el salario mínimo, los trabajadores del sector público, los jóvenes y las mujeres.

Después del período recesivo, la región mostró una lenta recuperación pero aún así la deuda social urbana continuó elevándose. Esto indica que el crecimiento no fue suficiente para mejorar las condiciones sociales y la equidad distributi-

va: si bien aumentó la generación de empleo y se redujo la desocupación abierta, en un alto porcentaje fueron empleos de baja productividad y los salarios reales —el salario mínimo, el salario industrial— continuaron deteriorándose.

Además de las variables del mercado del trabajo, el gasto social público ha tenido una importante incidencia en la situación de pobreza y en la equidad distributiva. Salvo algunas excepciones, los países orientaron a este propósito entre el 10 y el 15% del producto lo cual lo constituyó en un factor significativo.

No todos los países manejaron el gasto público en la misma forma; en algunos, el gasto fue procíclico, es decir, en las etapas recesivas, en que cayó el producto y el gasto fiscal total, el gasto social también se redujo agravando los efectos sociales de la recesión económica. En otros, en cambio, el gasto social tuvo un comportamiento contracíclico lo cual, en cierta medida, compensó los efectos sociales del deterioro del producto y del gasto fiscal. Hubo asimismo países que procuraron sostener determinados rubros del gasto social que tienen un impacto más progresivo y mayor incidencia en las personas evitando o atenuando su caída en relación a otros componentes del gasto.

Se puede señalar, por último, que hay evidencias en algunos países para los cuales se dispuso de antecedentes, de la gran importancia del gasto social en los ingresos efectivos de las familias más pobres. En los años críticos de la década, el gasto social fue más del 50% de esos ingresos en Costa Rica y Chile y sólo disminuyó en importancia con la reactivación, que permitió el aumento de los ingresos autónomos. Hay también evidencias de los impactos positivos del gasto social sobre la distribución del ingreso.¹

II. Políticas en el mercado del trabajo

A la luz de las experiencias de los países de la región, la OIT y el PREALC dentro de ésta, ha formulado un conjunto de áreas de políticas en el ámbito del mercado del trabajo que se orientan a reducir y compensar los costos sociales del ajuste y de la reestructuración y a reducir la inequidad distributiva.²

La primera de estas áreas se refiere a la generación de empleos lo cual constituye el medio más apto para superar la pobreza a través del aprovechamiento de los recursos humanos que tiene la región.

Al respecto se destacan varias consideraciones: en pri-

mer lugar, la importancia de las políticas macroeconómicas y de los equilibrios macroeconómicos para que se pueda generar empleo y disminuir los costos sociales del ajuste; sin embargo, esto no significa una política única y predeterminada. Por el contrario, la experiencia indica que existen grados de flexibilidad en cuanto a las oportunidades, las secuencias y mezclas de políticas que producen efectos diferentes sobre el empleo y los ingresos.

En segundo lugar, que no basta generar empleo sino que se requiere empleo de calidad. Se reconoce que América Latina, no obstante las diferencias entre países y sectores, ha logrado un estado intermedio de desarrollo y tiene una capacidad de producción relativamente avanzada: tiene una fuerza de trabajo esencialmente urbana, concentrada con una alta proporción en actividades modernas, con una base educacional que es casi universal a nivel primario, con altas coberturas en los niveles secundarios y universitarios y un creciente grado de calificación.

El énfasis en este aspecto está en dejar en claro que el deterioro de los salarios no es ni puede constituir un factor de ventaja comparativa, ni puede concebirse una reestructuración productiva que se base en el uso de mano de obra barata, poco calificada, dispersa y desprotegida. Esto significaría un retroceso respecto de los niveles de organización social, de relaciones laborales y de protección que ya se han alcanzado. Por el contrario, se plantea la búsqueda de un proceso de reconversión productiva que contemple un cierto grado de avance tecnológico para acomodar las posibilidades de mano de obra más calificada, con perspectivas de aprendizaje y en las que los aumentos de productividad no requieran niveles de remuneración deprimidos (PREALC, 1992).

Una segunda área es la de política de salarios, por la evidente importancia que el mejoramiento de los salarios reales tiene en la superación de la pobreza y la inequidad social. Se reconoce la necesidad de evitar en la política salarial, rigideces a la adaptación productiva y a la movilidad ocupacional pero, al mismo tiempo, que los salarios deben asegurar niveles mínimos de remuneración y permitir que los trabajadores participen en los beneficios del desarrollo.

La experiencia muestra que los salarios fueron flexibles a la baja durante la contracción económica; también se requiere que se beneficien en la expansión, sin generar precios inflacionarios. En este sentido la política de salarios que se enuncia plantea mecanismos para vincular los salarios

con los aumentos de productividad y relacionados con los beneficios de las empresas, constituyéndose de esta manera un sistema de incentivos y de participación comprometida de los trabajadores.

El salario mínimo tiene gran incidencia sobre las condiciones de ingreso de los trabajadores menos calificados e, indirectamente, también sobre los ingresos de los ocupados en actividades informales. Por lo tanto, una política activa de salarios mínimos se enuncia como parte de una red de protección social. Las evidencias indican que la fijación de salarios mínimos tiene efectos sobre los salarios más bajos de manera que contribuye a mejorar el nivel de vida de los trabajadores con menos ingresos y calificación.

Finalmente, dentro de la política de salarios se enfatiza el papel de la negociación colectiva, no sólo por sus resultados económicos sino por que la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores hace posible que, más allá de las reivindicaciones salariales, sea posible adoptar y mantener políticas y decisiones de largo plazo en cuanto a la dirección de la transformación productiva como a la distribución de sus beneficios.

La tercera área es la de las políticas compensatorias y para grupos específicos y sectores determinados. Durante los años 80 los países introdujeron programas y establecieron instrumentos y mecanismos institucionales para atender segmentos del mercado del trabajo especialmente afectados por el ajuste y la reestructuración. A través de estos programas se generó rápidamente empleo temporario de bajo costos, pero también con bajos niveles de remuneración y productividad. Los programas iniciales se transformaron en Fondos de Inversión Social que esencialmente pretenden mejorar la focalización de una parte del gasto social en los más pobres operando con criterios de ejecución descentralizada y buscando una participación social amplia y comprometida de los grupos objetivo. Hay experiencias de programas dirigidos a los jóvenes, a las mujeres y a los grupos de trabajadores más afectados por el ajuste, esencialmente los del sector público, y de sectores o empresas que fueron reestructurados. Se ha comenzado, además, a mejorar o a ampliar los sistemas de reforma de desempleo.

Todos estos instrumentos y modalidades, conjuntamente con una política activa de salario mínimo y con el gasto social, tienden a ir configurando una red de protección social cuyo perfeccionamiento es indispensable para atenuar la considerable incertidumbre que la apertura a mercados

competitivos despierta en los trabajadores y para aumentar la eficacia y equidad en el proceso de transformación productiva. Las experiencias en América Latina abren interrogantes en cuanto a las formas de coordinación y operación del sector público en las políticas compensatorias, a la participación del sector privado y especialmente de los propios beneficiarios; en cuanto a la focalización del gasto y a la orientación de las inversiones y, en términos más generales, en relación al monto y financiamiento de los recursos.

Una cuarta área de políticas se orienta al apoyo de sectores determinados. Especial relevancia tiene el apoyo al sector de pequeñas y microempresas por la magnitud del porcentaje de la fuerza de trabajo que está ubicada en este sector y porque, en general, los requerimientos de capital son menores en éste que en el de empresas grandes. La transformación productiva tiene un sesgo concentrador que tiende a debilitar a las micro y pequeñas empresas; sin embargo, al mismo tiempo, abre posibilidades de aumentar su articulación con el sector formal, de modernizarse e incrementar su productividad, siempre que exista una política con esa finalidad. Las principales líneas de acción en este contexto se dirigen a facilitarles acceso al mercado, a los recursos productivos y a la subcontratación. El acceso al mercado se procura articulando el trabajo de los pequeños productores con el capital, la organización y los contactos comerciales de grandes empresas. El acceso a recursos, a través de mayores posibilidades de crédito y de la transferencia de tecnologías moderna. Y finalmente, con la subcontratación se intenta mejorar la eficiencia y la especialización, de acuerdo a exigencias de competitividad.

Una última área de políticas a que me voy a referir es la de capacitación y mejoramiento de recursos humanos. En el contexto del nuevo modelo de crecimiento se ha hecho evidente que la inversión en las personas es esencial para asegurar un desarrollo económico en un marco de igualdad de oportunidades. Esto significa tanto preparar adecuadamente a las nuevas generaciones como readaptar a los que ya están en el mercado del trabajo y deberán desarrollar nuevas funciones. Nuevamente la experiencia de los 80 muestra hacia donde orientar la acción: se ha logrado avances importantes en lo cuantitativo pero queda mucho por hacer en relación con la calidad, eficacia y equidad. Se necesita un renovado esfuerzo de formación que comprenda la recalificación de adultos y una más estrecha vinculación entre la escuela y el trabajo. Esto a su vez requiere mejorar

la calidad de la educación y una mayor participación de los empresarios en la orientación de la educación técnica y profesional. Hay también un espacio creciente para la capacitación dentro de las empresas, lo cual crecientemente se está constituyendo en un tema de las negociaciones colectivas y en ámbito de colaboración entre sindicatos y empleadores.

Termino esta intervención destacando que a juicio de la OIT el medio ambiente propicio para llevar adelante estas políticas es el diálogo social y la concertación.

La participación activa de los sectores organizados permite que exista una efectiva adhesión y compromiso que facilita que las políticas se consoliden y que sus resultados sean más equitativos. El diálogo y la concertación permiten reforzar las organizaciones sociales y deben contribuir a crear un clima de confianza que es la condición básica para la transformación que están procurando los países de la región.

Referencias

Camargo, J.M.; García, N.E. 1992 Salarios mínimos y pobreza, *Documento presentado al Seminario Final del Proyecto Regional Políticas para Pagar la Deuda Social, Viña del Mar, 16-18 noviembre (Santiago, PREALC).*

Infante, R. 1992 Los costos sociales del ajuste: Concepto, medición y áreas de política, *Documento presentado al Seminario Final del Proyecto Regional Políticas para Pagar la Deuda Social, Viña del Mar, 16-18 noviembre (Santiago, PREALC).*

Infante, R.; Revoredo, C. 1992 Gasto social y nivel de ingresos de las familias pobres, *Documento presentado al Seminario Final del Proyecto Regional Políticas para Pagar la Deuda Social, Viña del Mar, 16-18 noviembre (Santiago, PREALC).*

Martínez, D.; Wurgaft, J. 1992 Fondos de Inversión Social: Situación y perspectivas, *Documento presentado al Seminario Final del Proyecto Regional Político para Pagar la Deuda Social, Viña del Mar, 16-18 noviembre (Santiago, PREALC).*

OIT 1985 Report to a symposium on employment, trade, adjustment and North-South co-operation, *WEP 2-29-07 (Ginebra, OIT).*

—1991 Políticas de empleo en la reestructuración económica en América Latina y el Caribe, *Documento presentado al Coloquio Tripartito sobre Reajuste Estructural, Empleo y Formación en América Latina y el Caribe, WEP 1-4-07 (Ginebra, OIT).*

—1992 Memoria del Director General. *Presentada a la Décimotercera Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Interna-*

PREALC 1988b. Deuda social: ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga? (Santiago, PREALC).

-1991 Empleo y equidad: El desafío de los 90 (Santiago, PREALC).

-1992a. Indicadores de empleo y salarios (Santiago, PREALC).

-1992b. Empleo y transformación productiva en América Latina y el Caribe, *serie Documentos de Trabajo/369* (Santiago, PREALC).

Notas

1. *Un análisis del gasto social en el ajuste se encuentra en Infante y Revoredo, (1992).*

2. Véase Memoria del Director General, 13a. Conferencia de los Estados de América de la OIT, Caracas, septiembre-octubre 1992; PREALC, Empleo y transformación productiva en América Latina y el Caribe, *Documento de Trabajo/369* (Santiago, PREALC).

Aportes para una política social de erradicación de la pobreza

❖ **Luis Enrique Marius**

Secretario General Adjunto y Director General del Departamento Internacional de la CLAT.

La ponencia que se transcribe fue presentada en la Reunión sobre Reforma Social y Pobreza, organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), celebrada en Washington, del 10 al 13 de febrero de 1993.

I. Introducción

Este Foro sobre Reforma Social y Pobreza, su oportunidad y temática se insertan perfectamente en el proceso de análisis y propuestas que la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) y sus organizaciones afiliadas en todo el contexto geográfico de la región, inició en septiembre de 1991 y culminará en septiembre de 1993 con la realización de su Xº. Congreso, en la ciudad de São Paulo (Brasil).

El Tema Central del Xº. Congreso fue definido como «El desafío neoliberal: análisis, respuestas y propuestas del movimiento de trabajadores».

La dimensión social de la crisis latinoamericana fue tema de la Conferencia: «Las nuevas políticas sociales y el nuevo desarrollo social», que la CLAT realizó en el pasado mes de noviembre de 1992 en Ciudad de México, y se ubica en el proceso preparatorio del Xº. Congreso, al igual que la Conferencia: «Pobreza y exclusión social: papel y responsabilidad del movimiento de los trabajadores», que con la participación de dirigentes de organizaciones de trabajadores, representantes y expertos de entidades gubernamentales y no gubernamentales vinculadas al tema, está prevista para el próximo mes de septiembre en la ciudad de São Paulo (Brasil).

El objetivo es el análisis y elaboración de propuestas

desde la perspectiva de los trabajadores y en el ejercicio pleno de su responsabilidad.

En este proceso de reflexión y consenso que, aspiramos no se agote en los niveles internacionales y acceda a los ineludibles planos nacionales, debemos tener en especial consideración la propuesta del Presidente de Chile, Patricio Aylwin, hoy asumida por las Naciones Unidas, de convocar a la Cumbre Mundial por el Desarrollo Social.

Como legítima y coherente preparación a la misma, en los últimos días la CLAT se ha dirigido a los diferentes gobiernos latinoamericanos, proponiendo la realización (en 1994), de una Cumbre Social Latinoamericana, con la participación más amplia posibles de los diferentes actores involucrados en el tema.

II. La situación latinoamericana desde la experiencia y perspectiva de los trabajadores

Compartimos plenamente la profunda y evidente situación que en lo socio-económico afecta a las grandes mayorías de nuestros pueblos. Los trabajadores las conocen más por sufrirlas que por ubicarlas en estadísticas.

Que la gravedad de la misma conlleva un grave peligro para la consolidación de las "formas de democracia" y "espacios de libertad" existentes, no sólo lo palpamos a diario (y para ello hoy se presentan en forma elocuente muchos ejemplos), sino que implican estadios de explosión social difícilmente neutralizables, creando condiciones para nuevas y más graves "aventuras" políticas extremistas, tal como venimos anunciando y denunciando desde nuestro IXº Congreso en 1987.

Si bien es cierto que en los últimos años ha aumentado el número de pobres y se han agravado las condiciones de la pobreza, no lo es menos el hecho que tenemos hoy menos ricos y más ricos.

Para quienes honestamente pensaron que las políticas de ajuste beneficiarían en forma inmediata a esos sectores, y que por la dinámica de los mismos se producirían los esperados "derrames", hoy deben reconocer que eso no ha sucedido, sino que por el contrario el "proceso de acumulación" ha generado "nuevos y mayores apetitos" superándose los compromisos productivos con más generalizadas prácticas de la especulación y "escapismo".

Se menciona con insistencia (y también lo hallamos en

los documentos preliminares de este Foro) que las políticas de carácter económico aplicadas en la región, (corriendo el riesgo de generalizaciones inconvenientes), han permitido superar la denominada "década perdida", ha sido "exitosas", y "se aprecian progresos en el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos y en la recuperación del proceso de crecimiento".

Consideramos, desde nuestro punto de vista, que estas afirmaciones de carácter general no se corresponden con varias situaciones por demás críticas. Los citados resultados aparentemente positivos en sus apreciaciones genéricas, responden más a actividades de carácter financiero, acompañadas (muchas veces) de recesión o estancamiento productivo, contracción de los mercados internos e incrementos de las deudas internas y externas, sin considerar las consecuencias (en términos de mercado) del empobrecimiento creciente de las grandes mayorías, tema a analizar en este foro.

Creemos que debería analizarse en forma más integrada y extensa, los resultados de las políticas de ajuste, profundizando sobre el alcance y consecuencia de las mismas en todos los órdenes. Sin un claro consenso sobre estas consecuencias—para nosotros evidente consecuencia de la esencia misma de las políticas más que las formas, ritmos o características de su aplicación— se hace sumamente difícil elaborar políticas alternativas.

Hablar de ejemplos positivos en la aplicación de las políticas de ajuste estructural, citando como modelos a países con regímenes de muy escasa o ninguna forma democrática de gobierno, permitió (repetidamente denunciado por la CLAT) y hoy lo comprobamos, un alto grado de incompatibilidad de las políticas aplicadas con el indispensable proceso de consolidación y profundización de las formas de democracia y espacios de libertad ganados con el sufrimiento de la mayoría de nuestros pueblos.

También compartimos la necesidad de "reflexionar sobre los procesos de ajuste", lo que consideramos debe ser especialmente reconocido a los organizadores de este Foro, pero quizá haya que clarificar la dimensión de esa reflexión: ¿Podemos considerarla en el marco indispensable de un análisis crítico de las políticas de ajuste?, o ¿simplemente en la búsqueda de políticas sociales que, sin modificar las primeras intente evitar males mayores?

Lo primero aparece como una actitud racional y coherente, luego de un profundo análisis de las consecuencias; lo

segundo implicaría agravar la situación profundizando aún más el sufrimiento y la desesperanza de las grandes mayorías, a las que se supone deben beneficiar nuestros esfuerzos en la promoción de un desarrollo integral que asuma a "todo el hombre y todos los hombres".

Los publicitados procesos de redimensión del Estado, se han agotado (en la mayoría de los casos) en las políticas de privatización y reducción presupuestaria unilateral sólo aplicable con masivos despidos de trabajadores estatales.

Compartimos plenamente la necesidad de una efectiva y racional redimensión de nuestros Estados. Pero una política más racional y coherente debería comenzar por la elaboración y acuerdo con un amplio consenso nacional, sobre el rol del Estado en sociedades como las latinoamericanas que hoy nos toca vivir.

Sin haber definido estos marcos, para nosotros fundamentales, es natural que los procesos de privatización no se procesan en aquellas áreas que consideramos conllevan funciones que no se corresponden al rol del Estado, sino que se han agotado en verdaderos procesos de desnacionalización en áreas estratégicas, bajo presiones de intereses externos y sin un consenso nacional. Más aún, y será tema de este Foro, hoy apreciamos una fuerte presión por parte de diferentes organismos privados y hasta gubernamentales en la privatización de áreas y sectores vinculados a los servicios de salud y seguridad social, lo que desnaturaliza y condiciona aún más el rol efectivo del Estado como salvaguarda de la integridad y la solidaridad.

De igual manera debemos asumir los límites reales del marco de "competitividad internacional", factor ubicado como esencial en las políticas y programas productivos de nuestros países. En especial, cuando la absolutización de los mismos ha llevado a abandonar toda política de autosuficiencia, especialmente en la producción alimentaria.

Un sano equilibrio socio-económico parecería obligarnos a incentivar la autosatisfacción (incluso coordinada a nivel de los diferentes procesos de integración de los mercados subregionales o regional) alimentaria básica, a la vez de desarrollar programas vinculados a los "espacios posibles" de competitividad internacional, regulados por acuerdos equitativos de carácter internacional (GATT y Ronda Uruguay mediante).

Para quienes siempre definimos a la Deuda Externa como un problema eminentemente político y no superado, hoy apreciamos varias situaciones en nuestra región don-

de las Deudas Externas Privadas que fueron transformadas en Deudas Externas Públicas (y la integran en forma determinante), generan en el marco de los Presupuestos Nacionales déficit similares a su propio monto, que se intenta sean cubiertos por la vía impositiva, especialmente gravando el consumo de las grandes mayorías.

Sin una solución racional al problema de la Deuda Externa, sólo posible en el marco de una negociación política que la someta a las exigencias y resultantes de un desarrollo integral y sostenido, no será posible asumir en forma seria e integral la superación de los graves problemas sociales que nos afectan.

III. La política social y la promoción humana

La elaboración de una política social, debe ser encarada como factor de desarrollo humano integral, vinculada e interdependiente con la generación de recursos, la consolidación, profundización y expansión del crecimiento, el ahorro interno y una adecuada inversión productiva, tanto en el orden industrial y agrícola, como en el bienestar social y la seguridad social.

La misma deberá responder coherente y eficazmente a la escasez y carencias humanas, discriminatorias y abusivas y sin embargo evitables en las condiciones de habitación, alimentación, salud, educación, preparación y calificación para el trabajo y de ingreso real que sufren hoy las personas por su obligada ubicación en una rígida y extrema estratificación social.

Considerar la "reforma social como un complemento ineludible a las actuales políticas de ajuste", puede conducirnos a nuevos fracasos en los objetivos y aspiraciones a un legítimo y urgente desarrollo integral, aumentar las frustraciones y desesperanzas a nivel de los trabajadores y nuestros pueblos, perder una excelente oportunidad histórica y aumentar las condiciones de inestabilidad democrática y degradación humana.

Necesariamente, debemos asumir en todas sus dimensiones, los necesarios cambios en las políticas aplicadas, para ubicarlas en un contexto más amplio, que por lo demás, es objetivo insistentemente mencionado por los gobiernos y organismos internacionales: el Desarrollo Integral y Auto-sostenido.

La dimensión social de una estrategia de desarrollo integral, debe reunir entre otras, algunas características fundamentales:

— Capacidad social y estable de justicia distributiva para reducir desigualdades, mejorar la calidad de vida, transferir recursos y afrontar de inmediato como la máxima prioridad la atención y respuestas a los mayores sufrimientos sociales y riesgos más extremos e intolerables, como son aquellos a los que viven expuestos los jubilados y pensionados, los niños abandonados y la niñez que trabaja, generalmente en los peores lugares de trabajo.

— Fuerzas de transformación social para corregir objetivos, los modelos, los manejos, cálculos y prácticas que introducen y mantienen a partir de la toma de decisiones y medidas de política económica, los efectos diferenciados de desigualdad estructural en la distribución de bienes, ingresos y oportunidades.

— Amplitud, profundidad y alcances de lucha social concertada y programada contra la pobreza, aglutinando y coordinando instituciones (Estado, Iglesias, Entidades Intermedias no-gubernamentales, Empresas, Organismos y Agencias Internacionales, Movimientos Sociales y protagonismo activo de los propios beneficiarios, microemprendimientos intensivos en mano de obra y producción de bienes y servicios locales y directos). Debemos adoptar estrategias valederas y capaces de verdadera erradicación de la pobreza, mucho más allá en sus objetivos y en su accionar que la aplicación de medidas de asistencia, de subvenciones, de amortiguación, meramente paliativas y superficiales a la gravedad del problema.

No debemos encarar el problema de la pobreza y la exclusión social solamente restringido al ámbito de los pobres y marginados.

Las políticas sociales con una conveniente presencia, información, repercusión e influencia moral, deben abarcar la totalidad de la vida nacional, de sus grupos sociales e instituciones, superando la indiferencia de importantes sectores de la sociedad.

La lucha contra la pobreza debe ser ubicada como "cuestión política" fundamental, un desafío permanente y de absoluta incidencia como necesidad y prioridad, como criterio vertebral y profundo de una significativa redistribución de la renta, como garantía básica de una plena ciudadanía social, de una real libertad de elección, de capacidad de actuación y funcionamiento en la sociedad, como elemento central y consecuencia de una efectiva "cultura del trabajo" y forma de "vida democrática".

Porque la magnitud y privaciones de la pobreza es bre-

cha entre los recursos que faltan a los pobres para proveer a sus necesidades básicas, y el exceso de apropiación y acumulación de riqueza en manos de pocos. Con ideas del PREALC, podríamos decir que es una tensa e indeseable relación social entre "deudores sociales" en detrimento del resto "acreedor" de la sociedad, un débito de crecimiento, de empleo, de salario justo, de consumo, de confort y de seguridad.

Representa por lo tanto una imposibilidad estructural de paz social.

En el mismo marco de reflexión, no puede concebirse la conceptualización del "gasto social", sólo atribuible a una concepción del desarrollo acotada exclusivamente en la dimensión de crecimiento, hoy dolorosamente demostrada como apropiación privilegiada por parte de limitados sectores de intereses nacionales en confluencia con otros de carácter transnacional.

Compartimos plenamente la necesidad de "racionalizar la redimensión del Estado, fortaleciendo capacidades institucionales en el sector social".

Pero para superar "irracionalidades" presentes, se hace indispensable proceder a redefinir el rol del Estado ante las situaciones y desafíos que se deben enfrentar, y en función de una ubicación coherente de los roles dentro de la sociedad.

La experiencia demuestra lo peligroso y contraproducente de un absolutismo estatal, como la marginación y reduccionismo del Estado a un mero árbitro mercantil.

La función de promotor y regulador del bien común, le obliga a asumir áreas y funciones que no pueden quedar libradas a los "juegos del mercado".

La elaboración y puesta en práctica de una nueva dimensión social de una estrategia de desarrollo integral, debe restablecer y fortalecer el papel redistributivo del Estado.

Esto significa, subsanar la escasez crítica de la captación de recursos, nuevas dimensiones y exigencias para la adjudicación del gasto, empleo adecuado de medidas, servicios y formas de organización, administración y gestión. Conlleva la selección equitativa de la inversión social y la fiscalización prioritaria, efectiva y específica de la provisión de asistencia, servicios y seguridad.

El incremento de la inversión social debe acompañarse con el reestablecimiento y elevación de la oferta pública, retomar la acción pública directa, redefinir formas de provisión y administración.

Una política social, en el marco de una estrategia de desarrollo integral, fundada en la promoción humana, la justicia social y la ejecución solidaria, debe llenar el fracaso de dos concepciones de la acción social contra la pobreza: el asistencialismo y pobreza dependiente, y el individualismo y utilitarismo neoliberal.

La aplicación de una correcta política social debe fundarse en la plena vigencia del Estado de Derecho. Ello obliga al pleno respeto de los Derechos Humanos y las libertades, en especial de los trabajadores y sus organizaciones, hoy sujetos a permanentes y sistemáticos condicionamientos, limitaciones y violaciones.

En este marco, deben adquirir especial relevancia la plena vigencia de los Convenios y Recomendaciones acordados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La superación definitiva de la pobreza crítica y la exclusión social, manifestada más brutalmente en el creciente sector de los trabajadores autónomos insertos en la economía informal, debe ubicarse en la promoción y generación de nuevos empleos, en programas sistemáticos y adaptados de formación y readaptación profesional y en la promoción de nuevas formas de propiedad y gestión empresarial (cooperativas, formas mixtas de producción, etc.).

Debe superarse la obligante polarización entre propiedad y gestión estatal o privada, entendiendo esta última en forma exclusiva del capital privado.

La diversificación de formas de propiedad y de gestión, constituye un elemento central para garantizar una economía de mercado con clara dimensión social, es decir, una economía social de mercado.

La integración subregional y regional de nuestras naciones ofrece una posibilidad inigualada y obligante de coordinar las estrategias de desarrollo, de implementar una efectiva complementariedad productiva, de acceder en forma coordinada y más eficaz a los mercados internacionales, de asumir conjunta, coordinada y complementariamente la dimensión social de una estrategia de desarrollo integral.

La autosuficiencia productiva, especialmente con relación a la seguridad alimentaria, debe constituir un objetivo urgente y prioritario dentro de los planes de desarrollo productivo a nivel nacional, pero integrados en una eficiente complementación subregional o regional.

En el campo tecnológico, se hace indispensable asumir el reto de insertarnos en el máximo aprovechamiento de los

avances científicos y tecnológicos, pero una objetiva realización nos obliga a ubicar este proceso en el marco de la integración (subregional o regional) y a partir de claras políticas de adaptación tecnológica en función de las prioridades de una Estrategia de Desarrollo Integral.

En el campo de la preservación del ecosistema, del medio ambiente y el ambiente del trabajo, una coherente dimensión social de una estrategia de desarrollo integral debe fundarse en la conceptualización de una ecología humana y su correspondiente ecología social del trabajo.

Una racional utilización de los recursos naturales, garantizando su preservación y utilidad en función de las necesidades y proyección del ser humano, constituyen elementos vitales en el desarrollo integral de nuestros pueblos.

Expresamos nuestro pleno acuerdo en la necesidad de promover una cultura del trabajo que supere definitivamente las consecuencias de pautas culturales fundadas en el individualismo, la especulación y el lucro desmedido, la corrupción y pérdida creciente de nuestros valores éticos y culturales.

Compartimos plenamente la exigencia de los "consensos nacionales" como condición indispensable para garantizar la correcta aplicación de una Estrategia de Desarrollo Integral.

Únicamente por la vía del diálogo y la participación efectiva de todos los actores sociales y económicos, tanto a nivel nacional como regional, en el marco de indispensables procesos de concertación, pueden llevarse a feliz término políticas sociales que, en el marco de una Estrategia de Desarrollo Integral, generen nuevas y promisorias condiciones para el desarrollo pleno de todo el hombre y todos los hombres de nuestra Patria Grande Latinoamericana.

En la frontera de la libertad

♦ Fernando Zumbado

Director Regional para América Latina y el Caribe del PNUD

Ponencia presentada en la Reunión organizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre Reforma Social y Pobreza, efectuada en Washington, del 10 al 13 de febrero de 1993.

Una vez más nos reunimos para tratar un tema mil veces discutido: la pobreza y la reforma social para superarla. Difícilmente existe preocupación más compartida en el quehacer político de América Latina y el Caribe. Son incontables, a través de la historia, las plataformas electorales que han puesto la lucha contra la pobreza como su objetivo principal. Son numerosas las explicaciones que fundamentaron, en el comportamiento de los pobres, la instalación de gobiernos militares. Han sido muchos los análisis que contando pobres, predijeron para el continente un desenlace de la guerra fría en favor de gobiernos socialistas. Son centenas las instituciones nacionales e internacionales que se dedican a este tema. Es imposible contar las leyes que se aprobaron para paliar la pobreza y los distintos programas que se han intentado.

Siendo un mal crónico de nuestra región, lo más preocupante es que sigue aumentando. Los países latinoamericanos mantienen en situación de pobreza a porcentajes de su población que oscilan entre el 35% y el 80%. Existen, además, indicios de que el carácter de la pobreza se ha ido transformando. Ya no se trata solamente de que ésta afecte a la población que se encuentra en el sector informal de la economía, sino que afecta a otros grupos.

Por más eficiente que puedan ser los programas del Estado, por importantes que sean los avances técnicos, las postergaciones que sufren millones en nuestra región, continuarán creciendo si no encontramos una manera de permitir que cada cual asuma su propia responsabilidad. Muchos de ustedes me han señalado cuán diferente es tratar la solución a los problemas de la pobreza, con la participa-

ción efectiva de quienes la sufren. Cuando eso sucede se habla de programas y de soluciones. Estamos frente a comunidades capaces de hacer cosas, deseosas de redefinir las políticas sociales. A la pobreza se le da con frecuencia el trato que se otorga a una enfermedad como el SIDA o el cáncer. No se trata de encontrar una vacuna sino de impulsar cambios políticos que dicen tener relación con el alma de los pueblos, con su capacidad para fijar prioridades diferentes a las del pasado. Hay un reto a la participación de dimensiones históricas y revolucionarias.

I. Sociedades duales

En América Latina y el Caribe hemos compartido épocas de desarrollo económico sostenido, pero no podemos decir lo mismo en relación a otros objetivos. No ha estado vinculado el crecimiento económico con la distribución de oportunidades en forma más equitativa. Tenemos una pobreza que mata pero no muere. Que es tremendamente contagiosa porque los pobres multiplican pobreza. Hay una meta que se nos está escapando de las manos. Hay objetivos que no se alcanzan por la sola vía tecnocrática. Necesitamos de soluciones políticas. Gobernar es hacer convergentes las prácticas humanas; es contribuir a que nuevos caminos puedan ser válidos entrelazando la actividad política con la sociedad civil para resolver los problemas más sentidos.

Poco a poco pierden vigencia los planteamientos basados en ideologías excluyentes que marcaron la vida política de las últimas décadas. Registramos con alegría una tendencia generalizada hacia el restablecimiento de la democracia. La existencia de algunos retrocesos y señales preocupantes de inestabilidad, no nos han hecho perder el optimismo. El clima político se ha vuelto más propicio a la tolerancia y a la formación de consensos, los que vienen a ser una condición de buen gobierno y estabilidad democrática para el futuro. Todos sabemos que Democracia es mucho más que elecciones libres. Sabemos que consolidar un sistema de libertades demanda una sociedad con mucho mayor equidad social. Es preciso contar con una administración de justicia expedita y que alcance a todos; que existan mecanismos eficientes y respetados para canalizar los conflictos; que los ciudadanos puedan disfrutar de seguridad real en campos y ciudades; que exista transparencia en las acciones de gobierno, que las autoridades respondan efectivamente por sus actos. En fin, sabemos que para es-

tablecer la Democracia es preciso luchar cada día en campos muy diversos y con una clara conciencia social. El éxito de lo económico divorciado del éxito social no construye Democracia.

Se teme menos en la región a la recurrencia de las crisis políticas del pasado. Es otro el reto que surge con fuerza: dos mundos. Dos mundos en cada uno de nuestros países. Sociedades duales donde la comunicación entre ellas es cada vez más deficiente. La pobreza crece y co-existe con un proceso de modernización. Por lo general la modernización está restringida a ciertos ámbitos exclusivos y ésto genera profundos abismos en la sociedad.

El concepto de modernidad, cuando es entendido con una visión tecnocrática y de corto alcance, no incluye otros elementos que tienen que ver con las aspiraciones básicas del hombre moderno, como por ejemplo la de una mayor libertad, de equidad en las oportunidades y estabilidad política. Una sociedad moderna no puede ser aquella que genera una competencia tal, que deja caídos en el campo de batalla a sectores importantes de la población. Cada pueblo interpretará sus propios retos, pero es urgente que se desarrolle una agenda nueva para afrontar los problemas del mundo que nace.

La escasa relación entre lo que acontece en la esfera de lo político y las demandas de la población, se agrava cuando la modernización se limita a medios técnicos para incrementar la producción o mejorar la gestión pública o privada. Se corre el peligro de que la política aparezca como una actividad de especialistas, de una élite que se encuentra al corriente de las pautas de acción universales y trata de insertarse en un mundo competitivo. La vida de un amplio sector sumido en la pobreza queda por fuera. El riesgo que entonces corren nuestros países consiste en que esfuerzos de integración internacional puedan acarrear efectos negativos de desintegración nacional.

II. Globalización y gobernabilidad

Los gobiernos se debaten por ser eficaces en estos términos y por interpretar las condiciones actuales. Hoy se reconoce la tendencia a la globalización de las relaciones económicas bajo el dominio del mercado. Se expande el campo de operación de grandes centros económicos y financieros que adquieren con frecuencia poderes con los que tienen que avenirse los Gobiernos. Porque la globaliza-

ción está en marcha y entramos aceleradamente en un mundo de economías abiertas, es preciso que nuestros países fijen sus propias políticas. De otra manera, es altamente probable que aumenten las condicionalidades que se nos impongan desde fuera tanto en el campo económico como en el político.

Lo que está en juego es una dimensión importante del buen gobierno. Para hacerse cargo de ella se requiere de una nueva mentalidad y de ciertos consensos claves. Exige cambios institucionales que apuntan en última instancia a las funciones del Estado; por ejemplo: la descentralización y el fortalecimiento del poder local. También que los gobiernos respondan ante la ciudadanía y sean transparentes en sus acciones. Todo esto es crucial para avanzar hacia gobiernos eficaces a la vez que legítimos.

Los pueblos robustecen su democracia cuando son capaces de resolver los problemas que afrontan en común. No podemos esconder que América Latina es la región de mayor concentración del ingreso en el mundo y a la vez, la de menor carga impositiva. Tampoco es posible esconder las desigualdades inexcusables a la que es sometida la mujer desde la infancia hasta la vejez. Hay problemas muy nuestros de los que no podemos culpar a otros. Es más, si lográsemos que nuestras economías crezcan a tasas del 6% anual —por cierto mucho más rápidamente de lo que hemos conseguido hasta ahora— sin modificar la forma en que se distribuyen los frutos del crecimiento, llevaría más de tres décadas conseguir que la población supere la línea de la pobreza.

Por enorme que pueda ser una tarea, cuando se comparte la esperanza de que el problema está en vías de solución podrá haber engrandecimiento nacional. Las amenazas surgen cuando el sentimiento que se extiende en la sociedad es aquel de que los problemas aumentan: que hay más pobreza, que hay más corrupción, que hay menos árboles y menos aire puro. El reto de esta hora es reto de la libertad y del desarrollo humano. Ello nos hace ser optimistas por sobre todos los obstáculos. Es posible que en cada uno de nuestros países emprendamos vías de solución para cada problema principal. La necesidad de un cambio no puede ser más urgente. Ya no quedan excusas para que todo siga igual.

Esta reunión es para que busquemos compartir un acuerdo que permita hacer de nuestras políticas sociales aliadas permanentes de las políticas económicas. Deben ser inseparables. No es casualidad que los países que han sosteni-

do niveles más altos de gasto social durante períodos prolongados, muestren los más elevados índices de desarrollo humano en la región. Existe un mínimo de gasto por debajo del cual se compromete severamente la posibilidad de combatir la pobreza en plazos razonables, de generar expectativas de desarrollo equitativo en el futuro, y la propia continuidad del proceso de reformas económicas.

La libertad nos obliga a colocar al hombre en el centro de todos nuestros esfuerzos de desarrollo y hemos de ser capaces de generar actitudes constructivas con las que debemos ser tremendamente exigentes. Hay resultados que no pueden esperar. Es preciso avanzar aceleradamente en la búsqueda de políticas de Estado. Aquellas en que por encima de partidos políticos se pactan grandes acuerdos nacionales. Cualquiera que sea el gobierno de turno, debe existir una columna vertebral de trabajo tesonero y renovado, en favor de políticas sociales que logren hacer nuestras sociedades más justas. Esta es la base más sólida para un camino político compartido, donde la confianza que se genere logre disminuir las amenazas para la democracia.

Ustedes son actores de una historia que se escribe en la frontera de la libertad. Es un reto singular que nunca antes existió. Es preciso crear lo nuevo. Hacer la política de los grandes consensos para solucionar los problemas que cada sociedad define como sus objetivos más importantes. Con el fin de la guerra fría y la disminución de los modelos excluyentes, no tiene sentido la oposición política destructiva. Nos juntamos aquí para mirar el horizonte y ser creativos. No interesan los rencores del pasado. Aquí venimos a buscar nuevos acuerdos. A trabajar para que la razón y el corazón marchen unidos. Vamos a trabajar por la economía humana, que es la primera demanda de la libertad.

Desarrollo social y competitividad en América Latina y el Caribe

• Secretarías Permanente del SELA

Introducción

En América Latina y el Caribe se difunde un consenso cada vez más amplio sobre la necesidad de promover la capacidad competitiva de la región a partir de un dominio tecnológico creciente, que permita responder a las profundas transformaciones que se procesan en la economía internacional y que afectan las reglas de juego, así como los riesgos y las oportunidades comerciales de los distintos países.¹

En esta ocasión se pretende examinar algunas de las condiciones sociales necesarias para alcanzar dicho objetivo, a partir de planteamientos presentados por la Secretaría Permanente a consideración del Consejo Latinoamericano.²

En el escenario internacional se han hecho patentes diversos desajustes entre los grandes cambios económicos, generados por las nuevas tecnologías, por una parte, y la existencia de un marco socio-institucional inadecuado, por otra. Esto último alude tanto al orden económico y político mundial, así como a otros niveles específicos: regímenes políticos, marcos jurídicos, procesos de trabajo en las empresas, formas de participación ciudadana, hábitos y tradiciones culturales, entre otros.

En ese contexto se están llevando a cabo procesos de reestructuración en diversas y complejas dimensiones, lo que reclama análisis y propuestas novedosas, pero, por sobre todo, impone que el tratamiento analítico y las estrategias de política consideren los múltiples aspectos involucrados en los procesos en curso.

Las presentes notas de discusión parten por consiguiente de la premisa que la competitividad y el dominio tecnoló-

gico no son condiciones que se establecen por sí solas a partir de ciertas condiciones generales propicias. Se trata en cambio de procesos y metas que se construyen históricamente con la participación de los diferentes actores sociales. En este sentido, el concepto de dominio tecnológico se vincula a determinadas capacidades sociales, políticas y culturales, tanto para la generación de innovaciones como para la búsqueda, negociación, adquisición y adaptación o copia de tecnología (el proceso de aprendizaje tecnológico).

I. Las grandes transformaciones tecnológicas en curso

1. Las principales características de la revolución tecnológica

Las nuevas tecnologías (microelectrónica e informática, nuevos materiales, biotecnología y fuentes alternas de energía) configuran un nuevo paradigma tecnológico, que afecta tanto a los insumos materiales del proceso productivo, los nuevos productos y las modalidades mismas de la producción, así como a las relaciones tradicionales entre los factores productivos en los planos de la empresa, de las economías nacionales y de las propias relaciones internacionales.

El cambio tecnológico en curso se caracteriza por aspectos como los siguientes: (i) los impactos de las innovaciones técnico-productivas son globales y no se circunscriben únicamente a ciertos sectores o regiones; (ii) se registran procesos de masificación y potenciamiento cruzado de los efectos proporcionados por las tecnologías avanzadas; (iii) se acelera el impacto sobre la producción y el comercio; (iv) se acortan los plazos entre las fases de investigación, desarrollo experimental e innovación en la producción y el comercio, y (v) el ciclo de vida de los nuevos productos y procesos se hace cada vez más breve.

Además de dar lugar a nuevas actividades productivas de gran dinamismo (computadoras, robótica, telemática), las nuevas tecnologías están modificando las formas de producir y los propios productos en muchas industrias maduras en las que el cambio tecnológico parecía poco significativo (la industria automotriz y la industria textil, por ejemplo).

La revolución tecnológica ha modificado los factores que determinan las trayectorias exitosas de industrialización y las capacidades competitivas de las economías. Lo que

determina el desempeño económico exitoso en la etapa actual consiste en i) el mantenimiento sostenido de tasas muy elevadas de inversión reproductiva; ii) la formación integral de los recursos humanos; iii) la creación de condiciones sociales para el dominio tecnológico; iv) la instalación de mecanismos institucionales para la concertación estratégica entre el Estado y los empresarios, y v) la construcción de redes y alianzas que propicien la competitividad sistemática (un nuevo tipo de economías de escala sostenida por la interacción entre los diferentes elementos del circuito de producción, innovación y los servicios de apoyo correspondientes).

La especialización productiva y la competitividad ya no se rigen ni práctica ni teóricamente por la dotación relativa de recursos naturales o por las diferencias de salarios.

La posición relativa de los distintos países depende, en cambio, de su aptitud para conformar sistemas nacionalmente organizados de eficiencia productiva, competitividad y capacidad de reproducir sistemáticamente las condiciones de difusión e innovación tecnológica a lo largo y ancho del aparato económico.

En este contexto, lo que parece constituir la principal diferencia entre los países es su capacidad desigual de generar ahorro y transformarlo en inversión productiva, así como sus esfuerzos sustancialmente desiguales en cuanto a la capacitación de los recursos humanos.

Las industrias y los países que liderizan el cambio tecnológico y aquellos países que se insertan con éxito en él, son los que destinan recursos masivos a la formación y calificación de sus recursos humanos. Esto está transformando las concepciones tradicionales sobre las relaciones entre los factores de producción, el peso de las escalas y tamaños de las unidades productivas y la noción de ventajas nacionales: la tecnologización obliga a aprovechar y, ya que no se trata de condiciones naturales, a construir ventajas competitivas.

En el mismo sentido, las economías de escala ya no se apoyan en las dimensiones de las plantas industriales, sino más bien en la capacidad de articular cadenas tecno-productivas que responden a demandas específicas, aglutinando diversas capacidades tecnológicas.

La información y la capacitación en el nuevo paradigma pasan a ser instrumentos estratégicos a todos los niveles, lo que supone modificaciones no exclusivamente en el equipamiento de industrias y servicios, sino más que todo en los

procesos institucionales, administrativos y educativos que son necesarios para que la modernización no sea un artificio formal.³

Por otra parte, las nuevas tecnologías organizacionales que sustituyen al viejo modelo fordista-taylorista, consisten en la reformulación del proceso de trabajo vía el trabajo calificado, la multifuncionalidad y participación en la fuerza de trabajo como condiciones de eficiencia, por una parte, y en la flexibilidad, adaptabilidad y modularidad como bases de la inserción internacional y mantenimiento de la competitividad, por otra.⁴

La dinámica industrial moderna se apoya por consiguiente en innovaciones tecnológicas de alto contenido científico, exigiendo trabajo calificado y participativo.

Las características de las plantas industriales, de su gestión y dimensiones, así como las de sus relaciones con el entorno—clientes y proveedores— se modifican sustancialmente: versatilidad y flexibilidad son de esta forma criterios centrales de eficiencia productiva.

En la medida en que el conocimiento científico se incorpora en la producción, tanto en las tecnologías "duras" como en las organizacionales, la fuerza de trabajo funcional es aquella que cumple dos requisitos: la alta calificación técnica o profesional y el trabajo en equipo, ello para poder operar en plantas automatizadas, donde la "calidad total", el "justo a tiempo" y otras técnicas de gestión de la producción se conjugan en una concepción del proceso en la cual la productividad de la empresa es una función de la interacción entre todos sus componentes.

2. Las consecuencias comerciales del cambio tecnológico

Las principales implicaciones de la revolución tecnológica sobre el comercio mundial tienen que ver con la reducción relativa de la demanda de materias primas y alimentos, así como con la rearticulación de las relaciones entre los países industrializados. Entre 1970 y 1988, los productos primarios (excluidos los combustibles) han bajado su participación en el comercio mundial de 37.5 a 19.9 por ciento. Las manufacturas, por su parte, han aumentado su participación en el mismo lapso de 62.5 a 80.1 por ciento.⁵

Las nuevas tecnologías están afectando, en lo inmediato, los intereses comerciales de los países de América Latina debido a los siguientes efectos: (i) miniaturización de

los productos, que se expresa en una menor utilización de componentes materiales por unidad de producto y disminución de la elasticidad-producto de la demanda de materias primas; (ii) desaparición tendencial de la demanda internacional de ciertas materias primas por sustitución de productos sintéticos (cobre vs. fibra óptica, azúcar por edulcorantes artificiales, por ejemplo), y (iii) nueva capacidad de oferta de alimentos en los países capitalistas desarrollados a partir de los aumentos de productividad de su agricultura, proceso que puede recibir un importante impulso con el uso de las biotecnologías.

3. El entorno económico, político y cultural de la innovación

Los estudios sobre el cambio tecnológico señalan diversos aspectos económicos, políticos y culturales que afectan la dinámica de los procesos de innovación de cada país.

a. Las magnitudes y la dotación de factores

Una de las enseñanzas estratégicas más importantes de la experiencia del Japón y de los países del Sudeste asiático es que lograron superar lo que hasta hace poco se consideraban limitantes estructurales al desarrollo: falta de recursos naturales y mercado interno reducido.

De aquí se desprende que el nuevo paradigma tecnoproductivo altera las nociones habituales sobre esas magnitudes, a condición de que se interpreten también correctamente las tendencias mundiales a la luz de las propias condiciones económicas, políticas y culturales.

Las limitaciones en el acceso y uso de ciertos factores parece que, lejos de convertirse en techos estratégicos, funcionan como estimuladores de políticas originales. El caso italiano muestra en efecto que dos tradicionales limitantes de la inserción italiana en la economía mundial —su inestabilidad política y el enorme peso de la pequeña y mediana industria tradicional— sirvieron para una adaptación creativa de "cadenas de productos", en las cuales esas unidades productivas de bajísima escala establecieron nexos productivos y tecnológicos que repotenciaron, además, acervos tradicionales como el diseño artístico y la habilidad artesanal.

Sin el examen de los factores culturales no son comprensibles ciertos procesos y transformaciones en curso. Las experiencias internacionales demuestran en efecto que las estrategias competitivas exitosas aprovechan determinadas pautas de conducta, simbolizaciones y actitudes inherentes a la cultura de cada sociedad particular.

Una estrategia propiciadora de un entorno adecuado para la competitividad debe tomar en cuenta diversos niveles en los que se manifiestan dichas actitudes y conductas, porque una de las dimensiones virtuales del nuevo paradigma es una mayor autonomía de los sujetos del proceso productivo: la capacitación tecnológica y la participación colectiva en la línea de producción, como funciones eficientes del proceso de trabajo actual, suponen también la puesta en práctica de esos elementos culturales.

Si la competitividad se apoya en la creatividad de las colectividades, sólo el respeto a valores y creencias en un marco democrático puede asegurar ese apoyo. La defensa de valores y manifestaciones culturales locales, potenciados por el intercambio y la cooperación regionales en diversos niveles, se convierten de esta manera en una garantía contra la imposición de una visión unidimensional del mundo.

En la perspectiva de la globalización, los medios de comunicación y la publicidad cobran un protagonismo central en el modelaje de la cultura, constituyéndose en fuerzas homogeneizadoras. Una posible respuesta a esto, por parte de sectores afectados en su identidad, es lo que se evidencia en el énfasis actual de los particularismos culturales. Tomar en cuenta esa diversidad potencial de respuestas es parte, también, del diseño de estrategias competitivas.

II. Los elementos primordiales del dominio tecnológico

Un enfoque integral del dominio tecnológico debe considerar al menos tres dimensiones: (i) la índole de la articulación con la economía mundial; (ii) el contexto social de los procesos de innovación y aprendizaje tecnológicos, y (iii) las características de los actores involucrados. En esta oportunidad no se puede tratar en detalle cada uno de esos ejes problemáticos. Sólo se hará referencia a algunos aspectos primordiales relacionados con el contexto en el que se desplegan los procesos de transformación tecnológica.

El dominio tecnológico, como uno de los requisitos de la competitividad, se construye principalmente a partir de dos procesos: el aprendizaje tecnológico y la innovación. Es bueno, por otra parte, subrayar que tanto el aprendizaje como la innovación no agotan la construcción del dominio tecnológico, puesto que ambos tienen un locus, unos actores y unas dinámicas específicas, mientras que el dominio tecnológico supone ámbitos sociales más extensos, donde participan diversos agentes sociales en múltiples espacios.

a. La empresa como espacio del aprendizaje y la innovación

La innovación y el aprendizaje tecnológicos son fenómenos económicos y, en consecuencia, tiene su espacio natural de desarrollo en las unidades productivas.

En vista de que la empresa constituye el espacio central —aunque no exclusivo— del dominio tecnológico, se requiere tomar en consideración la lógica y los modelos empresariales. En tal sentido, cobra especial relevancia la diferencia entre el dominio tecnológico y sus componentes: el primero es más que la suma de sus componentes, éstos no cubren todo el espectro de problemas de aquél. Esta especial relevancia reside en que se prestan a confusión y polémica las distancias entre esa lógica empresarial, expresión de la racionalidad privada, y la lógica del Estado, expresión de una racionalidad social más amplia. A esto están asociados aspectos que generan tensiones sociales: de una parte, quienes exigen la introducción de mecanismos de gestión empresarial, o directamente la privatización, en espacios tradicionalmente bajo dirección o responsabilidad pública —universidades, centros de investigación, empresas del Estado y otros—, y del otro lado, quienes rechazan una lógica del costo-beneficio en esos mismos espacios.

Si se aplica la relación establecida entre el dominio tecnológico y sus procesos componentes —el aprendizaje y la innovación— pueden delimitarse más claramente las áreas de competencia: estos últimos son, fundamental aunque no exclusivamente, funciones empresariales vinculadas a la búsqueda, negociación y adaptación de tecnologías, por una parte, y a la creación de nuevos productos o procesos, por otra. Pero, especialmente en condiciones como las de los países latinoamericanos y caribeños, esas funciones

necesitan de un entorno social que es competencia —y obligación— del Estado.

A la inversa, el dominio tecnológico implica, junto a la creación de condiciones sociales de creatividad y bienestar, la presencia de empresas eficientes y tecnológicamente competitivas.

b. La educación, capacitación e información

Una de las constantes que aparecen en la literatura especializada sobre desarrollo tecnológico es el señalamiento de las transformaciones en los procesos laborales, en la composición de la fuerza de trabajo y en el carácter mismo de las unidades productivas.

La tecnologización de las sociedades contemporáneas, transforma a la tradicional noción mecanicista de la empresa como un conjunto de partes con funciones discretas, por una concepción basada en la informatización. Aquí los establecimientos productivos son concebidos como espacios en donde permanentemente se producen y reciben flujos de información, incluyendo en ese espacio a elementos que habitualmente no eran concebidos como parte de la empresa: desde los proveedores hasta los clientes y usuarios, desde el departamento de mercadeo a la unidad de diseño, desde éste a la línea de producción y de aquí a la gerencia, en un proceso sinérgico.

Esa nueva concepción modifica los perfiles del operario idóneo en materia de destrezas y capacitación, impactando el mercado de trabajo con procesos de desempleo por descalificación. Esto toca también a los profesionales, a quienes se les exige reconversiones de especialización disciplinaria y constante puesta al día, además de que las labores de alta intensidad en conocimiento son cada vez más frecuentes en los establecimientos fabriles.

Estas nuevas calificaciones de trabajadores y profesionales de la producción y los servicios, exigen una revisión de las estructuras educativas y formativas a todos los niveles.

Desde el conocidísimo "triángulo de Sábato" (universidades-industria-Estado)⁶ hasta los recientes "parques tecnológicos", el aprovechamiento por parte de las industrias locales de la capacidad científica de los centros de investigación, que en América Latina y el Caribe son mayoritariamente universitarios, ha permanecido como una fuente de diseño de políticas, normas e instituciones. El problema ha estado en que, dada la época en que nació esa preocupación,

el estado del arte en materia de economía y sociología de la innovación era rudimentario, especialmente en estos países. Y eso llevó a la simplificación de pensar que había que controlar la importación de tecnología para orientar la demanda local hacia una oferta igualmente local, conformada por los centros de investigación, de nuevo, principalmente universitarios.

La universidad es mucho más que un importante reservorio de capacidad científica y tecnológica; su misión es más compleja y trasciende inclusive la propia docencia, en la medida en que la institución universitaria es un clima, un centro generador de ideas y proyectos, un catalizador de procesos y un espacio de construcción cultural.

A su vez, la empresa constituye una compleja red de relaciones organizada en torno a la eficiencia productiva y administrativa, generando su propia cultura; también es bastante más que una "forma de hacer dinero", aunque ello constituya su razón de ser, y en su tejido participan los actores centrales de la concertación social.

Las modernas investigaciones sobre las relaciones universidad—empresa enseñan lo siguiente: **Primero**, el ejemplo de las universidades estadounidenses es producto de una particular historia de esas instituciones, en particular de las alianzas estratégicas entre ingenieros y otros profesionales y empresarios para la modernización de ese país. Eso llevó a la construcción de un código común de entendimiento y acuerdo que ha tenido sus altibajos. Lo específico de esa experiencia se expresa en que, cuando se ha querido repetir en otros países desarrollados, las dificultades han sido mayúsculas.

En segundo lugar, entre los centros de investigación y las empresas hay diferencias en los actores sociales involucrados; académicos y empresarios se orientan naturalmente por códigos culturales distintos, resultado de prácticas diversas, en espacios disímiles, con objetivos igualmente diferentes. No es que estas diferencias sean insuperables, sino que para ello se requiere la presencia de factores complejos que escapan al control de ambos agentes sociales.

Por otra parte, el estudio de los problemas de vinculación entre investigación y sector productivo ha permitido entender la paradoja de que las empresas que más buscan la capacidad científica y tecnológica de universidades y centros de investigación son, precisamente, las empresas con mayor capacidad tecnológica y que cuentan con estructuras de investigación y desarrollo. Se corrobora, por consi-

guiente, que sólo puede buscar contactos tecnológicos quien sabe de tecnología, conoce sus necesidades tecnológicas y tiene capacidades básicas para saber dónde y cómo satisfacerlas.

2. Los principales aspectos de política

a. El rol del Estado

La construcción de la capacidad de aprendizaje e innovación tecnológicos de una nación no es un problema estrictamente económico, de relación entre factores y que compete exclusivamente a las unidades productivas. La visión del proceso no puede reducirse a decisiones tecnológicas correctas de los empresarios, suficientemente apoyadas por medidas de ajuste estructural.

Las evidencias internacionales indican, por el contrario, que el dominio tecnológico es un producto histórico y social, que las distintas sociedades construyen deliberadamente a partir de sus propias características constitutivas.

El dominio tecnológico involucra por consiguiente a distintos agentes sociales—Estado, empresarios, trabajadores, profesionales, comunidad científica— y a un entorno social apropiado: aprender y crear son procesos genéricos de la especie, pero el hacerlo dentro de las limitaciones sociales y económicas, con objetivos urgentes y simultáneamente erráticos como son los del conocimiento, en medio de intereses contradictorios y asimetrías sociales, convierte a esos procesos en tareas colectivas de enormes proporciones.

Es en este punto donde el Estado adquiere su protagonismo: la creación y promoción de las condiciones para el dominio tecnológico. Por esto, no puede haber inhibición de las políticas públicas para ese gran objetivo, más aún, ellas son las llamadas a coordinar ese proceso en un contexto de concertación y democracia.

Las políticas industriales y las políticas tecnológicas constituyen un espacio clave de esa acción pública que, junto a políticas educativas, de salud, vivienda y protección del ambiente y la calidad de vida, configuran el entorno social propicio para la competitividad y el despliegue de las iniciativas de innovación.

Un área de política gubernamental clave en el desarrollo de la competitividad es la del financiamiento, en particular el financiamiento del desarrollo tecnológico. Se requiere establecer variadas formas para el financiamiento de progra-

mas especiales de inversión y de captación de tecnologías avanzadas. En tal sentido, sea mediante la banca de desarrollo o por acuerdos concertados con la banca privada, es menester constituir mecanismos crediticios respaldados por el gobierno a diferentes niveles del gasto tecnológico: capital de riesgo para innovaciones, créditos blandos para compra de tecnología y programas de becas para formación científica y tecnológica.

b. La concertación y participación

En un marco de transformaciones como las que se vienen describiendo surge el tema de la reforma estatal, acompañada de políticas descentralizadoras y modernizadoras de las funciones públicas.

Ahora bien, este es un tema de larga data en la región; la inadecuación de las estructuras políticas y administrativas del Estado en América Latina, la ineficiencia oficial, son rasgos que registran los diagnósticos regionales desde hace mucho tiempo.

No obstante, también hay que señalar que los diagnósticos sobre el desempeño empresarial indican rasgos de ineficiencia productiva y baja preparación gerencial, aunado a fragilidades como la poca preocupación por el componente tecnológico, vinculado a nexos poco autónomos con las fuentes de financiamiento e insumos tecno-productivos.

Ante un panorama como el que se ha venido describiendo, la superación de esa inadecuación polariza las posiciones: estatismo *versus* libre mercado. Más allá de la polémica, la experiencia de los países exitosos en materia de crecimiento económico enseña los aciertos de una política fuerte y flexiblemente coordinada, con el Estado como líder de un proceso que no inhibe la acción de las fuerzas del mercado.

En este contexto no puede pasarse por alto que en la construcción de la capacidad social de dominio tecnológico también participan otros protagonistas, a saber, amplios contingentes de trabajadores y profesionales con demandas de participación, representación y equidad legítimas.

c. La articulación de la investigación con la producción

Los países de América Latina y el Caribe deben realizar todavía importantes esfuerzos para desarrollar capacidades endógenas que les permitan adquirir, adecuar y aprovechar

las tecnologías avanzadas. Se hace necesario elevar la eficacia del gasto público para el desarrollo científico y tecnológico, pero principalmente se requiere un esfuerzo sustancialmente mayor de parte del sector empresarial, tanto en términos de suministro de recursos financieros, así como de ejecución de proyectos propios de investigación y desarrollo tecnológico.

Será fundamental introducir asimismo determinados cambios en la organización institucional que atiende las políticas científicas y tecnológicas y en las relaciones de sus diferentes elementos componentes entre sí, a fin de que se interconecten los circuitos de la investigación científica con las necesidades del aparato productivo.

d. La diversificación de la integración regional

Las medidas de ajuste estructural que afectan el desempeño de las economías latinoamericanas, funcionan regresivamente si no están acompañadas por políticas que promuevan el establecimiento de las condiciones sociales requeridas por la competitividad en cada nación, por un lado, y por renovados esfuerzos de integración regional y subregional, que aminoren los impactos negativos de la crisis, incorporen las dimensiones productivas, tecnológicas y sociales en la dinámica integracionista, y aumenten además el poder negociador individual y colectivo, por otro.

Conviene recordar en efecto que la búsqueda y negociación de tecnología es un área clave del dominio tecnológico, y que, ante las tendencias restrictivas de la tecnoglobalización—configuración de redes de oligopolio tecnológico—, la integración y cooperación regionales siguen constituyendo instrumentos idóneos para potenciar las capacidades de negociación colectiva.

En segundo lugar, los procesos de integración constituyen un efecto-demostración en un doble sentido para la región latinoamericana: **uno**, que son posibles las iniciativas de cooperación y complementariedad a partir, precisamente, de las diferencias nacionales; **dos**, que la integración pasa por la democratización de las sociedades.

Ambas enseñanzas necesitan de gobiernos activos en la prosecución de la cooperación regional, dispuestos a las reformas administrativas e institucionales que acompañen a la transformación productiva, y empeñados en la consolidación y ampliación de la justicia social y la democracia.

Por otra parte, la integración regional en la presente eta-

pa no debería ser percibida ni como una tarea exclusiva de los Estados ni como un absoluto que debe recorrer todas las dimensiones nacionales, sino que, dados los procesos de apertura económica en funcionamiento, se multiplican las posibilidades de contactos directos entre los distintos agentes y sus pares de la región—empresas, centros de investigación, fundaciones culturales, agencias oficiales— y, en consecuencia, de acuerdos en múltiples áreas de acción y creación.

Todo esto lleva necesariamente a la superación de la inútil polémica en torno a los límites de la acción estatal, porque en un marco de múltiples iniciativas que se despliegan en el nivel de la sociedad civil, es ineludible la existencia de un vigoroso y legitimado centro promotor y coordinador de las mismas en el nivel del Estado.

III. Las condiciones sociales de la competitividad en América Latina y el Caribe

1. Consideraciones previas

Las estrategias orientadas a promover la construcción del dominio tecnológico en América Latina y el Caribe deberían considerar los siguientes aspectos:

a. El patrón de industrialización latinoamericano, orientado primordialmente al mercado interno, no facilitó una visualización efectiva del papel de la tecnología en la dinamización del proceso. Estos rasgos respondían, a las condiciones internacionales imperantes para la época, por una parte, así como a factores locales que tienen que ver con la evolución económica y social de las naciones latinoamericanas y caribeña, por la otra.⁷

b. Dado que los países de la región no tienen suficiente capacidad tecnológica, ella debe buscarse en el mercado internacional, por lo que la adquisición de tecnología pasa a ser un área de acción fundamental. Existen numerosas experiencias sobre cómo se construye capacidad tecnológica a partir de la búsqueda, negociación, compra y adaptación de tecnología, esto es, la difusión de tecnologías al interior del sistema económico mediante el aprendizaje tecnológico y el desarrollo de una cultura tecnológica.

El dominio tecnológico consiste en el uso de la capacidad científico-tecnológica local—en empresas públicas y privadas, centros de investigación, oficinas de asistencia técnica— para identificar, negociar, adaptar y difundir cono-

cimiento tecnológico producido afuera. Por eso se dice que para adquirir capacidad científico-tecnológica es necesario contar con capacidad científico-tecnológica propia.

c. El desarrollo de capacidades de investigación científica es ineludible para la competitividad internacional, en la medida en que ella crea un clima creativo propicio a la innovación y el aprendizaje. La región cuenta con "masas críticas" de investigadores, centros de investigación y ciertas empresas avanzadas que pueden convertirse en núcleo de un esfuerzo hacia la competitividad tecnológica. Por otra parte, por encima de sus imperfecciones y limitaciones, la industria de la región cuenta en algunos sectores con un acervo de aprendizaje tecnológico, con una cultura tecnológica desarrollada que le permitiría acceder a las condiciones de competitividad.

El problema que emerge aquí es el de las políticas industriales y tecnológicas. El mercado por sí mismo —mucho menos los imperfectos mercados latinoamericanos y caribeños— no dice mucho sobre cómo se desarrolla el dominio tecnológico en empresas o centros de investigación. De ahí que el Estado deba asumir necesariamente la tarea del diseño de políticas para la competitividad tecnológica: dadas ciertas condiciones macroeconómicas que hagan más transparente la conducta de los agentes sociales, deben orientarse los esfuerzos del sector de ciencia y tecnología para la absorción de tecnología vía el aprendizaje tecnológico. En definitiva, la cultura tecnológica de una nación es una cuestión de Estado.

d. La vía del aprendizaje tecnológico no supone una estrategia pasiva de recepción del progreso científico y técnico, ni mucho menos de abandono de la dimensión innovadora local. De lo que se trata es de abandonar los tradicionales enfoques de las políticas científicas y tecnológicas de la región que depositaban en el sector de investigación las responsabilidades de satisfacer una demanda local que, siguiendo ese enfoque tradicional, se pretendía orientar hacia aquella oferta interna, más vinculada en la realidad a la investigación científica que al desarrollo de tecnologías para el sector productivo.

e. El nuevo paradigma trastoca las nociones tradicionales de tamaño, escala y ventajas comparativas. Para la región es esa una característica positiva —siempre que las condiciones del comercio internacional así lo permitan— en la medida en que sus empresas son básicamente medianas y pequeñas en términos internacionales y los problemas

de escala constituyen un techo habitualmente destacado por la literatura diagnóstica. Los éxitos de las redes productivas en pequeñas y medianas industrias, aun en ramas tradicionales como lo demuestra el caso italiano, enseñan que el centro de la productividad se ha desplazado hacia criterios de versatilidad, diversificación y cooperación industrial, especialmente en materia de tecnología.

f. Una de las consecuencias más importantes de las nuevas tecnologías es la producción, vía tecnologías de alto contenido científico (miniaturización, productos sintéticos, cultivo en laboratorio), de productos que por disminución de contenido o mera sustitución afectan la exportación de materias primas de la región. En este punto la prospectiva tecnológica, como técnica de monitoreo de las tendencias en la investigación científica y sus aplicaciones, es un instrumento central de la política tecnológica, especialmente para los países en desarrollo.

La identificación, aun en términos gruesos, de tendencias y eventos que conforman escenarios posibles, constituye un ejercicio de doble resultado provechoso: por una parte, dentro de la relatividad de toda previsión es posible ubicar riesgos y oportunidades mediante exploraciones sistemáticas, especialmente respecto a desarrollos científicos y tecnológicos. Por otra parte, el ejercicio prospectivo, cuando es concebido como un conocimiento acerca de lo que los actores esperan del desarrollo de sus planes y expectativas, se convierte en una importante oportunidad diagnóstica y, también, autodiagnóstica.

2. El difícil punto de partida

En la década de los ochenta ha ocurrido un retroceso en términos de la posición comercial y de la capacidad competitiva de América Latina, particularmente en cuanto a factores y condiciones de largo plazo. En primer término, el retroceso industrial generalizado ha tenido repercusiones negativas sobre las potencialidades de investigación y desarrollo tecnológicos. A ello se ha sumado, en segundo lugar, el deterioro en las condiciones generales de la educación básica y los problemas de las universidades de la región, ocurridos en el contexto del retroceso generalizado en materia social.

Los múltiples diagnósticos sobre la materia coinciden con abundantes datos empíricos en que, con algunas diferencias entre países, en la década del ochenta se ha acentua-

do la regresividad de la distribución del ingreso; ha aumentado el desempleo; se ha deteriorado el poder adquisitivo de los salarios; ha aumentado la participación de los sectores informales en la generación de empleo e ingresos de la población ocupada; se han revertido los avances logrados en materia de disminución de la pobreza en décadas anteriores; la pobreza se ha trasladado en gran medida de las áreas rurales a las ciudades; ha disminuido el gasto social en términos relativos y absolutos, lo que ha traído consigo la reaparición de algunos males endémicos, que parecían ya erradicados definitivamente de la región.⁹

Por último, aunque no se dispone de indicadores fehacientes, también hay indicios de una creciente "fuga de cerebros", originada en factores de atracción por los países desarrollados, pero asimismo en el deterioro de las condiciones de inserción de estas personas en sus respectivas sociedades nacionales.

Todo ello contribuye a la degradación de los factores que determinan la capacidad competitiva de las economías latinoamericanas y caribeñas, fenómeno agravado además por la disminución drástica del coeficiente de inversiones y el rezago tecnológico acumulado.

Como consecuencia de todo esto, se han ampliado las brechas estructurales en cuanto a la dotación de potenciales competitivos de la región frente al resto del mundo, pero asimismo entre los propios países latinoamericanos.

A la luz de las consideraciones anteriores se entiende la necesidad de complementar las reformas económicas en curso con políticas sectoriales, por una parte, y políticas sociales, por otra, dentro de una visión integral del desarrollo en las nuevas condiciones exigidas por el cambio tecnológico y la globalización.

En los países centrales, los niveles de ingreso, el acceso a la educación, la salud y la vivienda constituyen un escenario dado y relativamente resuelto para grandes porciones de la población; de allí que, por ejemplo, los países de la CEE hayan introducido modificaciones y reconversiones en sus aparatos productivos, de servicios, educativos, científicos y tecnológicos para mantener sus capacidades competitivas, todo ello no sin conflictos. Los EE.UU. en otro ejemplo, han elaborado diversos diagnósticos sobre sus limitaciones en esos campos, identificando fallas en los modelos de gestión de la producción y en el sistema educativo.

Se trata, pues, no sólo de garantizar el bienestar y la capacidad creativa de la población como un deber de Estado o

de la propia sociedad, sino que además esos objetivos constituyen una condición de la competitividad internacional.

La competitividad y las condiciones sociales conforman un sistema, en el sentido de que ambas se implican y alimentan. Esta afirmación, en el contexto latinoamericano y caribeño, dadas las características estructurales negativas que se arrastran, que, además, se ven intensificadas por la crisis, constituye un reto y un riesgo. Reto, en tanto debe usarse toda la fuerza que representan la voluntad política, la transformación productiva y la integración regional para combinarlas con el horizonte de la equidad. Riesgo, porque puede existir la tentación, reforzada por la magnitud de los problemas, de concebir a la competitividad como resultado casi exclusivo de la combinación de medidas de apertura comercial y equilibrios macroeconómicos. El resultado de asumir el riesgo de esta última forma lleva, conjuntamente con el agravamiento explosivo de los contrastes socioeconómicos, a una merma de la propia competitividad.

La competitividad, en última instancia, se asienta sobre las personas y su capacidad de resolver problemas: colectividades sanas, educadas, participativas y creativas son el eje de esa transformación.

Quizá donde mejor se vean estas implicaciones sea en el campo de la educación y la capacitación. Tanto el alto contenido científico de las tecnologías actuales como su poder modificador de las calificaciones de la fuerza de trabajo, obligan a un inmenso esfuerzo educativo. La tarea de masificación de la educación en la región, que fue un objetivo que se alcanzó con diferentes grados de éxito, debe invertir su dirección hacia el interior del sistema educativo en todos los niveles, pero principalmente en lo que tiene que ver con la formación técnica y profesional.

Como se desprende de los puntos anteriores, el sistema de investigación es un protagonista central del proceso, cuyo fortalecimiento es una condición de la competitividad. En tal sentido, cobran importancia las políticas de promoción de la investigación en sus diferentes formas —básica, aplicada y el desarrollo experimental— en los diversos espacios en que ella tiene lugar —universidades, centros de investigación y empresas— y en aquellas instancias que constituyen la mediación entre el esfuerzo investigador y los usuarios productivos.

Para impulsar una estrategia que conjugue dinamismo, con equidad y eficiencia se requiere resolver diversas tareas, entre las cuales se pueden mencionar en particular: i) emprender las reformas sociales que reduzcan las brechas de ingreso y abran el camino a la más amplia participación ciudadana en los distintos órdenes de la vida nacional; ii) impulsar la reforma democrática del Estado; iii) promover las iniciativas, aptitudes y capacidades de la población por medio de una reforma educativa radical, y iv) constituir mecanismos para la concertación estratégica entre los diferentes actores sociales, incluyendo la respectiva dimensión regional y subregional.

Abordar todas estas cuestiones excedería los límites de estas notas. A continuación se esbozan sólo algunos de los aspectos mencionados.

a. La reforma del Estado

Los fundamentos de las políticas de ajuste en boga implican un distanciamiento creciente entre el Estado y la sociedad civil. La instrumentación eficaz de políticas de transformación productiva, modernización tecnológica y desarrollo social reclama, en cambio, de una interrelación eficiente entre el Estado y los sectores privados (empresariales, laborales, científicos, entre otros), sin descuidar que cada sociedad tiene sus estilos peculiares de alcanzar el óptimo correspondiente en esta materia.

Por consiguiente, para impulsar una nueva etapa de desarrollo en América Latina se requiere reforzar el papel del Estado, no debilitarlo. Se trata, en términos generales, de recuperar la capacidad estatal de articular los intereses nacionales generales, sobre la base de concepciones integradas de las políticas económicas y sociales.

En este orden de cosas, forman parte de la reforma del Estado de América Latina y el Caribe: i) la modernización del sistema político para ampliar y perfeccionar la representación popular en sus diferentes niveles locales, departamentales y nacionales; ii) el restablecimiento consensual de la legitimidad de las instituciones democrático-representativas, y iii) la descentralización efectiva de la administración pública en sus aspectos pertinentes.

En lo que tiene que ver con su aspecto de sector público, es menester reforzar la capacidad de gestión estatal en las

esferas de la educación y capacitación de los recursos humanos; la ciencia y la tecnología; la salud; la ejecución de obras de infraestructura física (urbanismo, transporte, comunicaciones, entre otras), y la preservación del medio ambiente.

A la luz de todos esos aspectos, la discusión sobre las imprescindibles reformas en materia tributaria y fiscal debe empezar por el reconocimiento social del papel indeclinable del Estado en materia de orientación, regulación, equilibrio y coordinación entre las diferentes esferas de la economía, la sociedad y la política.

**b. La corrección de la desigualdad
y la concertación estratégica**

La crisis de los años ochenta y sus secuelas de política han amplificado los factores de la desigualdad y el malestar sociales. El aumento de la pobreza en sus diversas manifestaciones y la desigualdad distributiva creciente no facilitan el despliegue de las energías sociales requeridas por la modernización integral del sistema productivo.

Se requiere promover el establecimiento de un estilo de desarrollo donde se conjuguen los objetivos de equilibrio macroeconómico, crecimiento productivo y equidad distributiva. Esto no será posible sin establecer políticas eficaces de redistribución del ingreso y erradicación de la pobreza, como requisito inherente a la capacitación general de la sociedad para el cambio tecnológico. En efecto, no es cualquier tipo de sociedad la que puede impulsar la incorporación de tecnologías modernas en sus sistemas económicos. Por consiguiente, es necesario emprender las reformas en las pautas de distribución de los frutos del progreso técnico, así como en los esquemas de participación de los diferentes grupos sociales en las estructuras de poder y decisión, todo lo cual creará las condiciones sociales para el cambio tecnológico.

En ese orden de cosas, uno de los aspectos centrales de la estrategia económico-social tiene que ver con la creación suficiente de empleos estables, que permitan el desarrollo y potenciamiento integral del individuo, a partir de la vinculación orgánica entre el sector productivo y el sistema educativo.

La formación y capacitación de los recursos humanos toma tiempo, sobre todo si se toma en cuenta la inadecuación general que caracteriza en el presente al sistema edu-

cativo latinoamericano en todos sus niveles. Por eso, es menester concertar una reforma educativa y universitaria en gran escala, como requisito para asegurar el acceso universal a los códigos de la modernidad, por una parte, y promover la creatividad en el acceso, la difusión y la innovación tecnológica, por otra.

A estos efectos se requiere construir todavía la trama de mecanismos e instituciones que faciliten la concertación entre el Estado, los empresarios, los trabajadores, la universidad y los organismos regionales y las agencias de cooperación internacional.

Notas

1. Véase CEPAL: *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa*; LC/G.1601-P, Santiago de Chile 1990.
2. Véase SELA (1992): *Las condiciones sociales de la competitividad en América Latina y el Caribe*, SP/CL/XVIII.O/Di N° 22, septiembre.
3. Véase CEPAL: *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*; LC/L.668; Santiago de Chile, 1992.
4. Para el tratamiento más a fondo de estos aspectos en una perspectiva latinoamericana, pueden consultarse UNCTAD: *Tecnología, comercio y desarrollo en América Latina en los 90. Reflexiones de Caracas*; UNCTAD-PRODEC 1990, así como la serie de trabajos de BID-SECAB-CINDA. *Vinculaciones universidad-empresa/ Gestión tecnológica en la empresa/ Gestión de centros de investigación*; Santiago de Chile, CINDA 1990.
5. Véase Osvaldo Rosales: *Escenarios y tendencias en el comercio Internacional*; en: R. Russell (edit.): *La agenda internacional en los años '90*. Anuario RIAL 1990; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano 1991.
6. Véase Jorge Sábato/ N. Botana: *La ciencia y la tecnología en el desarrollo de América Latina*; en: A. Herrera (edit.): *América Latina: ciencia y tecnología en el desarrollo de la sociedad*; Santiago de Chile, Editorial Universitaria 1971.
7. Véase Armando Di Filippo: *La competitividad internacional en economías abiertas de América Latina*; en: ILPES/AECI/ CEPAL: Seminario-Taller "Coordinación de políticas de fomento de la competitividad y nuevos desafíos para la integración regional"; Santiago de Chile, 25-27 de noviembre de 1991.
8. Véase SELA: *Los impactos sociales de las políticas de ajuste*; SP/CL/XVI.O/ Di N° 1; 1989.

Pobreza, desarrollo del sector social y el papel del Banco Mundial

♦ Norman L. Hicks

Asesor Económico de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial

I. Tendencias y aspectos de la pobreza

Con un ingreso per capita promedio cercano a los US\$2.180 (1990), América Latina y el Caribe es la región más rica del Tercer Mundo. Sin embargo, es también una región con las disparidades más grandes en términos de distribución de los ingresos. El 20% más pobre de la población recibe apenas el 4 por ciento del total del Producto Interno Bruto (PIB). Los cálculos sobre la pobreza varían ampliamente y son sumamente inexactos; no obstante, un estudio reciente del Banco Mundial indica que el porcentaje de personas que viven en situación de pobreza aumentó del 27 por ciento al 32 por ciento del total de la población en el período 1980-1989.¹ Los acontecimientos económicos de la década de los ochenta parecen haber conducido también a un empeoramiento de la distribución de los ingresos. Aunque existen pocos datos sobre la tendencia de la distribución de los ingresos, ésta parece haber empeorado en aquellos países cuyos ingresos per capita disminuyeron (por ejemplo: Argentina, Brasil, Panamá, Venezuela), pero mejorado en aquellos países donde el ingreso per capita aumentó (por ejemplo: Colombia, Costa Rica, Uruguay).²

El empeoramiento de la situación de pobreza durante el decenio de los 80 fue el resultado no sólo de una caída de los ingresos per capita, sino también de una alta inflación, caída de los salarios reales y mayor desempleo. La necesidad de controlar los déficits presupuestarios y pagar un creciente servicio de deuda, junto a la indisposición a aumentar suficientemente los impuestos para cubrir estos costos, condujeron a una reducción de los gastos para todos los ti-

pos de servicios gubernamentales, incluidos los fondos destinados a los sectores sociales. Estos sectores vieron reducir sus niveles de gastos en términos reales, aunque con frecuencia fueron más "protegidos" contra las reducciones que algunos otros sectores, tales como la infraestructura.³

En líneas generales, los problemas de los sectores sociales de América Latina anteceden la crisis de la deuda y la subsiguiente década de ajuste de los 80. En muchos países, los gobiernos tendieron a promover extensos programas sociales sin prestar una atención adecuada a los medios de financiamiento. Así, algunos de los países más pobres iniciaron programas gratuitos de salud, y educación (desde pre-escolar hasta la universidad) sin realizar ningún esfuerzo por obtener al menos una recuperación parcial de los costos, ni siquiera de aquellos que pudieran pagar los servicios.

Los programas de nutrición consistieron con frecuencia en brindar alimentos básicos a precios altamente subsidiados, sin pensar en concentrar tales subsidios en los verdaderamente necesitados o aquellos con los mayores riesgos de desnutrición. Los programas de seguridad social prometían una jubilación temprana a tasas de remuneración más altas que las de los países desarrollados, pero sin suficientes impuestos al salario que los autofinanciaran. Estos programas sufrieron mayores presiones a medida que la estructura de edades de la población cambió durante la década de los 90, hasta llegar a un nivel menos joven que la anterior y, por lo tanto, con una relación más alta entre jubilados y trabajadores. Los déficits en el área de la seguridad social fueron una de las principales causas generadoras de presiones inflacionarias en varios países.

La expansión gradual de los servicios y el empleo en los sectores sociales se tornó crítica durante la década de los 80, cuando las reducciones presupuestarias y la austeridad dictaban la pauta. La mayoría de los gobiernos se resistía a aceptar la necesidad de reducir el empleo público, ya fuera en los sectores sociales o en otras áreas. El resultado fue que las reducciones de gastos se sintieron primero en el gasto de capital y luego en los costos recurrentes no salariales, incluidos los gastos de mantenimiento y gastos operativos. En consecuencia, aunque las matrículas escolares continuaron aumentando (véase más adelante), con frecuencia la calidad de los servicios sociales disminuyó. Las escuelas dejaron de recibir sus libros de texto y otros mate-

riales de enseñanza, las edificaciones se deterioraron y los salarios reales de los docentes disminuyeron, lo que dificultó el reclutamiento sobre todo en áreas rurales. En el sector salud, los hospitales se vieron desprovistos de medicamentos y otros suministros, equipos esenciales no eran reparados y los bajos salarios de los médicos motivaron u obligaron a éstos a desempeñarse a tiempo parcial, con frecuencia de manera ilegal, como practicantes privados al tiempo que recibían una paga completa por parte del gobierno.

Paradójicamente, el nivel de desarrollo social de América Latina ha continuado mejorando a pesar de estos problemas. La expectativa de vida general aumentó en un 5 por ciento entre 1980 y 1990, la mortalidad infantil disminuyó en un 23 por ciento y la matriculación escolar aumentó en un 6 por ciento. Sin embargo, muchas de estas tasas muestran un ritmo más lento de progreso durante la década de los 80 que en la década precedente (véase el cuadro 1). Estas cifras promedio nada revelan sobre la distribución, y estos indicadores podrían haber empeorado para algunos subgrupos de la población. Por otra parte, es posible que las relaciones de matrícula escolar hayan aumentado al tiempo que la calidad de la educación haya disminuido. Alternativamen-

Cuadro 1
Indicadores Sociales, 1970-90

	1970	1980	1990
Población analfabeta como porcentaje de la población mayor de 15 años	29.0	23.0	15.3
Tasas de matrícula escolar 6-11 años	71.0	82.3	87.3
Tasas brutas de matrícula, educación secundaria	31.6	47.4	54.9
Población por médico	2053	1315	1083
Porcentaje de población con acceso a agua potable	53.7	70.1	79.8*
Tasa de mortalidad infantil	84.9	63.0	48.2
Esperanza de vida al nacer	60.1	64.3	67.5

* Datos de 1988
Fuente: IEC, ECLAC, PAHO

te, las mejoras podrían reflejar el impacto de gastos pasados, y el impacto de las reducciones recientes de gastos podrían tomar cierto tiempo para reflejarse.

II. El papel de los gobiernos

En la era posterior a la crisis de la deuda, los gobiernos de la mayoría de los países latinoamericanos han intentado redefinir el papel del sector público. Los programas de privatización han reducido la producción directa de bienes y servicios por parte del sector público, mientras que la liberalización de los controles de precios, los aranceles a las importaciones y las restricciones al comercio han disminuido el papel del sector público como guía y protector de la producción del sector privado.

Los programas de reforma en los sectores públicos han mermado el empleo innecesario y descentralizado los servicios en favor de gobiernos locales y provinciales, que se espera respondan de mejor manera a las necesidades locales. Sin embargo, existe en este proceso una clara necesidad de que estos sectores públicos más pequeños mejoren su actuación en relación con los servicios básicos que solamente pueden ser prestados por los gobiernos. Nos referimos a la provisión de una oferta monetaria y niveles de precios estables, la regulación de los monopolios del sector privado, la seguridad interna y, lo que es más importante, los servicios del sector social.

El papel del sector público podría consistir en brindar servicios sociales a aquellos que no están en capacidad de pagar, a fin de eliminar las peores manifestaciones de pobreza e igualar la distribución de ingresos. Las personas pobres tienen pocos activos. Su activo más productivo y útil es su propia capacidad para trabajar productivamente. Las inversiones en educación y salud aumentan el capital humano de los pobres, lo que les permite aumentar sus ingresos y llevar vidas más productivas y útiles.

Un estudio reciente del Banco Mundial⁴ determinó que uno de los factores más importantes que explican las variaciones de la distribución de ingresos entre los trabajadores es su nivel educativo. Muchos estudios revelan que la productividad y la salud del trabajador están positivamente relacionadas y que los trabajadores más saludables reciben mayores salarios.⁵ Por otra parte, la educación y la salud también están relacionadas. La educación de la mujer está vinculada directamente a la calidad de la salud de una fami-

lia, al uso de métodos de planificación familiar y a un menor tamaño del hogar.

En América Latina, los pobres reciben sólo cerca del 4 por ciento del PIB. Investigaciones recientes demuestran que los gobiernos centrales gastan cerca del 23 por ciento del total del PIB; de esta cantidad, aproximadamente el 46 por ciento es invertido en sectores sociales (26 por ciento si se elimina el gasto de seguridad social).⁶ Por lo tanto, una modesta reasignación del gasto público podría aumentar significativamente el ingreso disponible de los grupos de bajos ingresos. Por ejemplo, si el 50 por ciento de los gastos no vinculados a la seguridad social se dirigen hacia los pobres, sus ingresos aumentarían en un 65 por ciento.

Para seguir siendo aplicables, los programas sociales del sector público deberían estar destinados a los pobres y evitar la prestación general de servicios sociales a ricos y pobres por igual.

El criterio clave en el diseño de programas focalizados consiste en reducir al mínimo tanto su desviación hacia otros beneficiarios como los costos administrativos. En consecuencia, ha de hacerse un gran esfuerzo por determinar medios económicos para focalizar proyectos en los pobres. En un estudio conducido a nivel regional sobre la focalización de programas sociales,⁷ Grosh demuestra que los costos de focalización de programas son bastante pequeños en relación con el gasto total del programa y que pueden utilizarse mecanismos relativamente simples para mejorar esta focalización. Por ejemplo, los programas pueden destinarse a municipalidades pobres o bien pueden recurrirse a los programas existentes en las áreas de salud y educación para identificar aquellos sectores pobres o que corren riesgos de desnutrición. La focalización podría reducir los costos presupuestarios de un programa contra la pobreza o bien elevar al máximo el impacto de determinado programa sobre los pobres, habida cuenta de una restricción presupuestaria fija. Los costos administrativos de la focalización son bajos, aunque varían ampliamente entre programas diferentes. En promedio, Grosh determinó que los gastos para la focalización de programas equivalían a apenas el uno por ciento aproximadamente del costo total del programa.

Educación. Cerca del 25 por ciento del gasto total en educación por parte de los gobiernos de la región fue dirigido a la educación superior, lo que representa un aumento en relación con el 16 por ciento invertido en 1970. Buena parte de este aumento es consecuencia de la multiplicación

por doce del ingreso por concepto de matrículas en educación superior entre 1960 y 1985, la mayor parte del cual fue en instituciones públicas.⁸ Este gasto está distribuido de manera muy desigual; buena parte del mismo está dirigido a familias que podían pagar parte o la totalidad de los costos que están siendo subsidiados. Una investigación de 1987 demostró que los estudios de familias, ubicadas en el 40 por ciento más alto de la distribución de ingresos, recibieron cerca del 75 por ciento de los subsidios para educación superior en la región, al tiempo que aquéllas ubicadas en el 40 por ciento inferior recibieron apenas el 13 por ciento.⁹ La investigación indica que las tasas sociales de retorno a la educación primaria son generalmente más altas que las correspondientes a la educación secundaria o a la educación superior.¹⁰ La educación primaria es particularmente importante para brindar una alfabetización básica y destrezas laborales a los pobres, así como para mejorar su capacidad para entender los conceptos de salud, planificación familiar y nutrición.

En vista del sub-financiamiento crónico de la educación primaria y la escasez de suministros, libros de texto e incluso docentes en muchas escuelas, parecería imponerse una reasignación en favor de la educación primaria. Ello puede lograrse parcialmente mediante esfuerzos mayores por recuperar costos de sectores más pudientes. En promedio, los países de América Latina y el Caribe cobran matrículas a nivel de educación superior cercanas al 7 por ciento de los costos totales por unidad (con una gama que oscila entre 0 y 26 por ciento).¹¹ El cobro de matrículas más altas para la mayoría de los estudiantes, compensadas con programas de préstamos estudiantiles para aquellos que no puedan pagar, podría ayudar a ahorrar recursos que podrían emplearse para satisfacer necesidades más prioritarias en la educación primaria.

Salud. Las principales inequidades tienen que ver con el acceso de los pobres a los servicios hospitalarios. Tanto en el área rural como urbana, pocos pobres tienen acceso regular a instalaciones hospitalarias modernas y las pocas instalaciones públicas disponibles están pobremente equipadas. Aunque existen suficientes doctores en América Latina, hay una aguda escasez de enfermeras, técnicos en salud y otro personal de apoyo médico, y los disponibles están con frecuencia mal entrenados. Los profesionales médicos del sector público carecen particularmente de instrumentos de diagnóstico apropiados y medicamentos. Los

productos farmacéuticos están sujetos a pocas regulaciones y son sometidos a procedimientos insatisfactorios de control de calidad. Se calcula que cerca de 130 millones de personas, lo que equivale a cerca de un tercio de la población de la región, no tienen acceso regular a los servicios de salud.¹² En Brasil, por ejemplo, el 78 por ciento de los gastos públicos se dirige hacia el subsidio de grandes hospitales de alto costo, fundamentalmente urbanos, y apenas el 22 por ciento es utilizado para el cuidado primario de la salud. Los sistemas de seguridad social generalmente benefician sólo a aquellos que son miembros de los mismos, que tiende a ser la clase media, y los sistemas de seguros privados son generalmente demasiado caros para las familias pobres.

Nutrición. A pesar de los altos niveles de ingreso, América Latina experimenta todavía incidencias relativamente altas de desnutrición. Se calcula que cerca de 10 millones de niños en edad pre-escolar y una cantidad desconocida de niños mayores y adultos se encuentran moderada o severamente desnutridos, de acuerdo a los estándares de peso por edad. Aunque los países invierten una cantidad relativamente pequeña de su PIB en programas de nutrición, cerca de un quinto del uno por ciento, ello equivale a aproximadamente US\$1.6 mil millones.¹³ De focalizarse adecuadamente, estos gastos podrían ser suficientes para erradicar la desnutrición; sin embargo, en muchos casos se concentran en regiones o países donde la desnutrición no es el principal problema, y grandes cantidades de beneficiarios que no corren riesgo de nutrición, tales como los escolares, reciben tales beneficios. En años recientes, muchos países han tomado medidas para eliminar costosos programas de subsidio alimentario que estaban disponibles para todos, sin tomar en cuenta el nivel de ingresos, y los han substituido por intervenciones focalizadas, dirigidas a aquellos que experimentan seria desnutrición, tales como las mujeres embarazadas o madres lactantes, así como niños pequeños.

III. El Banco Mundial y los sectores sociales

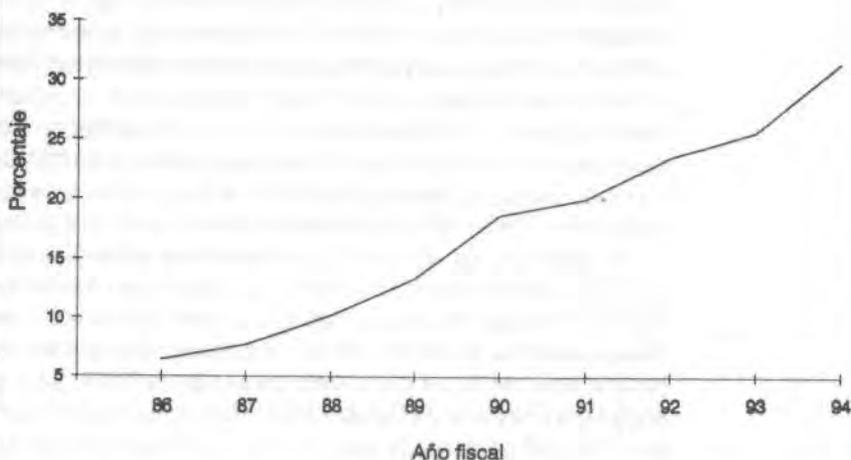
En los últimos años, el Banco Mundial ha modificado su política de préstamos para América Latina y el Caribe, con el propósito de concentrarse mucho más en la pobreza y el desarrollo del sector social. En los años fiscales 1985-1987, sólo el seis por ciento de los préstamos del Banco fue dirigido a los sectores sociales; para los años fiscales 1990-1992,

los créditos aumentaron al 20 por ciento del total y se espera que superen el 30 por ciento durante los años fiscales 1993-95 (Véase Gráfico 1).¹⁴ El aspecto clave de los préstamos para los sectores sociales consiste en apoyar intervenciones fundamentales dirigidas a mejorar directamente la calidad de vida de los pobres al prestar mejores servicios de cuidado primario de salud, educación básica, nutrición y agua y sanidad a aquéllos que se encuentran en el umbral del nivel de ingreso o consumo.

Estos proyectos adoptan una variedad de formas y atributos. Por ejemplo, el Proyecto de Cuidado y Nutrición Infantil de Colombia (iniciado en 1990) apunta al fortalecimiento del programa de cuidado diario comunitario existente en el país y a garantizar su permanencia. Este programa presta servicios de capacitación y mejora de viviendas para aquellas mujeres que prestan servicio de cuidado diario a las madres trabajadoras pobres. Los niños participantes reciben una mejor nutrición y una atención más adecuada, a la par que participan en actividades de aprendizaje preescolar. El programa está dirigido hacia los vecindarios urbanos más pobres y permite a las madres participantes

**Gráfico 1: Préstamos para sectores sociales
Región de América Latina y el Caribe**

Porcentaje del total, AF86-AF94
(Promedio trienal móvil)



buscar empleo fuera del hogar. Específicamente, el préstamo del Banco será utilizado para financiar suministros, equips y mejora de viviendas para el programa, así como capacitación y asistencia técnica.

En México, el Proyecto para el Cuidado Básico de la Salud, asistido por el Banco (1991), apunta al fortalecimiento y la ampliación de los servicios de cuidado básico de la salud para 13 millones de pobres en 47 Jurisdicciones sanitarias. Además de aportar equipo, mobiliario y suministros médicos básicos, el proyecto también apoya el mejoramiento institucional para fortalecer la capacidad de gestión y ampliar la eficiencia del sistema de cuidado de la salud y fortalecer la instrumentación de reformas sectoriales para descentralizar las responsabilidades presupuestarias, administrativas y operativas desde el nivel federal hacia los estados. En materia de educación, el Proyecto de Educación Primaria del Banco (US\$250 millones, 1991) se concentra en la modernización del sistema de educación primaria en cuatro de los estados más pobres de México que cuentan con altas tasas de repetición y deserción, y los niveles más bajos de logro educativo general. El proyecto aportará materiales educativos, incluidos libros bilingües en áreas rurales, una mayor capacitación para docentes subcalificados, restauración de escuelas, así como mejoramiento de la administración, supervisión, seguimiento y evaluación.

En Brasil, los niños de comunidades urbanas pobres tienen altas tasas de deserción y repetición escolares debido a instalaciones deficientes, pobre salud y mala nutrición, así como la falta de un entorno familiar que los apoye. El Proyecto de Innovaciones y Educación Básica de São Paulo, aprobado en el año fiscal 1990-91, está destinado a enfrentar estos problemas. Las reformas planificadas incluyen un nuevo enfoque curricular, construcción de escuelas en vecindarios pobres, un día escolar más largo, capacitación docente, aumento de los programas de comidas, creación de un fondo de apoyo pre-escolar, reforma del programa de salud escolar y televisión educativa dirigida a los niños pobres.

En un esfuerzo por amortiguar el efecto de la devaluación de 1986, Jamaica instrumentó un programa de subsidios alimentarios generales. Debido a la escasa focalización de tales subsidios, el 20 por ciento más pobre de la población recibía apenas el 14 por ciento de los beneficios. Con el apoyo del Proyecto de Desarrollo del Sector Social del Banco (1990), el gobierno jamaicano ha reformado el sistema, al transformarlo de subsidios alimentarios generales a un

programa de bonos alimentarios focalizados y a programas ampliados de alimentación escolar. El programa de bonos alimentarios abarca a todas las mujeres embarazadas y madres lactantes y a los niños menores de cinco años, así como a las familias pobres que se encuentran en el umbral de los niveles de ingreso. Este programa cubre aproximadamente al 12 por ciento de la población y el nivel de beneficios recibidos por el 20 por ciento más pobre ha aumentado en más de 200 por ciento.

IV. Fondos de Inversión Social

Uno de los instrumentos más importantes para focalizar asistencia hacia los pobres ha sido la ayuda del Banco para el financiamiento de fondos sociales, que brindan recursos para pequeños proyectos de infraestructura generadores de empleo, así como proyectos de atenuación de la pobreza en los sectores sociales. Hasta la fecha, el Banco ha contribuido con el establecimiento de tales fondos en varios países y ha prestado apoyo financiero para los fondos de Bolivia, Guatemala, Guyana, Honduras y Nicaragua.

El Fondo Social de Emergencia (ESF) de Bolivia fue uno de los primeros en crearse. El ESF, que comenzó en 1986, estaba destinado a brindar financiamiento para proyectos de generación de ingresos y empleo, así como para actividades de asistencia social. Este y otros proyectos similares fueron seleccionados con el fin de llegar a aquellos que sufrían en mayor medida los efectos de la crisis y el proceso de ajuste económico, incluidos los desempleados y los pobres del sector rural. El principal objetivo del ESF fue el de generar empleo rápidamente. Al ESF siguió el establecimiento de un programa similar, llamado Fondo de Inversión Social, el cual constituye un vehículo más permanente para el financiamiento de proyectos pequeños en los sectores sociales y, a la vez, está mejor integrado al programa global de inversión pública del país y más estrechamente coordinado con los ministerios correspondientes. En los últimos cinco años, el Banco ha apoyado a estos fondos con tres créditos IDA.

En Honduras, el Fondo de Inversión Social (FHIS) fue aprobado en febrero de 1991, para apoyar el financiamiento de sub-proyectos y créditos locales, un programa piloto que permita a los pobres y a los desnutridos adquirir alimentos y una mejor prestación de servicios por parte de los ministerios sociales. Los sub-proyectos del FHIS han sido focalizados en base a un mapa de pobreza definido mediante

criterios de población y pobreza. El sesenta por ciento de los recursos del FHIS fue dirigido a las comunidades más pobres y los recursos canalizados hacia comunidades de ingreso medios fueron focalizados en las poblaciones más pobres de dichas comunidades. Los sub-proyectos del FHIS llegaron a áreas donde antes hubo poco o ningún esfuerzo gubernamental. Los sub-proyectos de financiamiento mediante las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) han logrado poner créditos a la disposición de microempresarios urbanos y rurales que no tienen acceso a la banca comercial. Las ONG participan en la evaluación de los sub-proyectos, asumen la totalidad del riesgo crediticio, cobran tasas de mercado y contribuyen en el financiamiento del sub-proyecto, lo que mejora la eficiencia en el cobro y garantiza la viabilidad del fondo rotatorio. El programa piloto de cupones alimentarios demostró la conveniencia de comenzar a pequeña escala a fin de prepararse para la expansión eventual de una nueva forma de intervención en la nutrición. El programa piloto revela que los cupones son utilizados fundamentalmente para comprar alimentos y suministros escolares, se cambian ampliamente en el mercado privado y están bien focalizados en los pobres a través del uso de las escuelas primarias y los centros de cuidado primario de la salud. Adicionalmente, el programa aumentó la demanda de servicios preventivos de salud y la matrícula en escuelas primarias.

Guyana estableció el Programa de Atenuación del Impacto Social (SIMAP) para enfrentar algunos de los efectos adversos a corto plazo del programa de ajuste de este país. El programa canaliza recursos hacia pequeños proyectos de salud, nutrición e infraestructura a nivel local, utilizando a las ONG y a gobiernos locales como órganos ejecutores. El proyecto está financiando también la construcción y restauración de centros de cuidado diario, pequeños sistemas de drenaje y suministro de agua y la provisión de equipos para la recolección de desperdicios sólidos. Hasta marzo de 1992, el SIMAP había invertido US\$237 millones en apoyo a 128 proyectos. EL SIMAP recibe un apoyo de US\$10 millones en créditos IDA (AF92), así como asistencia del BID, USAID, y otros donantes bilaterales o privados. El crédito IDA será utilizado para financiar sub-proyectos y prestar asistencia al desarrollo institucional del SIMAP, así como para la preparación de proyectos a más largo plazo destinados a definir una política y estrategia a mediano plazo para los sectores salud y sanidad.

Una buena parte del trabajo del Banco en los programas de ajuste apunta hacia la reforma de las finanzas públicas, de manera que puedan reducirse los déficits del sector público y la inflación y, al mismo tiempo, aportar recursos que puedan ser redirigidos hacia programas más enfocados a la pobreza. El alcance de las reformas fiscales públicas es amplio e incluye mejoras en la administración tributaria, la eliminación de subsidios para empresas públicas y créditos, reducción del empleo en el sector público, eliminación de proyectos "de prestigio" innecesarios o eliminación de programas que no se justifican sobre la base de la equidad o la eficiencia. Así, muchos programas de ajuste requieren una reducción del gasto global y el déficit fiscal, pero un aumento de las asignaciones para los sectores sociales. Adicionalmente, el Banco ha estado trabajando con los gobiernos para establecer redes de seguridad de diversos tipos, incluidos fondos de inversión social, que ayuden a compensar los efectos del ajuste sobre los pobres.

En México, los Préstamos de Ajuste del Sector Agrícola I y II respaldan una serie de reformas en el sector agrícola, incluidas la racionalización de la inversión pública y la privatización de entes paraestatales. Los subsidios no focalizados, en forma de controles de precios de los alimentos, están siendo eliminados y el sistema actual de subsidios focalizados está siendo mejorado para eliminar filtraciones hacia sectores no pobres y ampliar la cobertura hacia las áreas rurales. Por otra parte, el gobierno está utilizando, cada vez en mayor medida, el sistema de salud para identificar a los beneficiarios que puedan optar a sus programas de alimentos y nutrición. El AGSAL II apoya también un proyecto piloto de nutrición y salud para los grupos más pobres.

En el caso de Venezuela, se apoyó un importante progreso en el desarrollo de programas focalizados como parte del Crédito para el Ajuste Estructural, aprobado en 1989. Este programa incluía la eliminación progresiva de distorsiones de precios para productos alimenticios originadas por un sistema de tasas cambiarias múltiples, altos aranceles, controles de precios y restricciones a las importaciones. El programa incluye la introducción o expansión de programas de transferencia directa, incluidas ayudas directas en efectivo para familias pobres con niños en la escuela escuela primaria. El crédito también prestó apoyo técnico para el es-

tablecimiento de un programa piloto de asistencia en salud y nutrición para grupos vulnerables. La distribución de alimentos para el componente nutricional fue realizada a través de contratistas del sector privado. Estos programas fueron ampliados mediante el Proyecto de Desarrollo Social del Banco, con el cual se hizo el seguimiento.

El Programa de Ajuste Estructural de El Salvador incluye también programas dirigidos a los grupos nutricionalmente más vulnerables, incluidos los niños en edad de destete. El gobierno salvadoreño planea introducir tres programas piloto durante 1991-1992: la distribución de galletas nutricionalmente fortificadas para niños de las escuelas primarias, la distribución de alimentos de destete y la distribución de cupones alimentarios. De tener éxito, estos programas serían extendidos en una secuencia progresiva a municipalidades seleccionadas por su alta incidencia de desnutrición.

VI. Conclusión

Aunque es mucho lo que se ha hecho, es mucho más lo que queda por hacer. No basta con una reorientación de los préstamos del Banco Mundial; esta reorientación ha de ser acompañada por cambios en las políticas de los países miembros. El Banco continuará su diálogo con los gobiernos miembros sobre estos temas y enfatizará un enfoque que:

- Fortalezca la capacidad de las instituciones públicas;
- Mejore la gestión del gasto y la prestación de servicios del sector público;
- Eleve al máximo el uso de proveedores privados para la prestación de servicios;
- Reasigne el gasto público al cambiarlo de los subsidios a los grupos de mayores ingresos hacia programas que benefician a los grupos de menores ingresos;
- Continúe enfatizando los elementos básicos tales como la educación primaria, el cuidado básico de la salud y la nutrición;
- Focalice intervenciones hacia los grupos más vulnerables de la población, sobre todo las mujeres y los niños de áreas pobres; y
- Garantice que los costos recurrentes sean financiados para poder mantener los proyectos.

1. G. Psacharopoulos et al., *Poverty and Income Distribution in Latin America: the Story of the 1980s* Banco Mundial (Washington, D.C.), Latin America and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, Informe N° 27, Diciembre 1992. La pobreza es definida como un ingreso per capita inferior a los US\$60 mensuales expresado en dólares de paridad de poder adquisitivo de 1985.
2. Psacharopoulos, p. viii. Algunos de estos datos están basados en familias urbanas únicamente.
3. Norman Hicks, "Expenditure Reductions in Developing Countries, Revisited", *Journal of International Development*, Vol. 3 (1991), pp.29-37.
4. Psacharopoulos, op.cit.
5. World Bank, *World Development Report, 1993* (por publicarse), Capítulo I.
6. Norman Hicks, "Trends in Government Expenditures and Revenues in Latin America, 1975-88", Documento de Trabajo sobre la Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial, febrero 1992.
7. M. Grosh, "From Platitudes to Practice: Targeting Social Programs in Latin America", LATHR, junio 1992.
8. Donald Winkler, "Higher Education in Latin America: Issues of Efficiency and Equity", Documento de Trabajo del Banco Mundial N° 77, Banco Mundial, Washington D.C., 1990.
9. Humberto Petrel, *El Gasto Público Social y sus Efectos Distributivos*, Río de Janeiro, ECIEL, 1987.
10. G. Psacharopoulos, "Returns to Education: A Further International Update and Implications", *The Journal of Human Resources* XX, 4, 1985.
11. Sam Carlson, "Private Financing of Higher Education in Latin America and the Caribbean", Banco Mundial, Washington D.C., Latin American and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, Informe N° 18, julio 1992.
12. Oscar Eschverri, "Population, Health and Nutrition Issues in the Latin American and Caribbean Region, and the Agenda for the 1990s", documento no publicado, Banco Mundial, LATHR, enero 1991.
13. Phillip Musgrove, "Feeding Latin America's Children", Banco Mundial, Latin America and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, Informe N° 11, noviembre 1991.
14. Esta cifra incluye préstamos para educación, salud y nutrición, suministro de aguas y sanidad, así como viviendas. Los años fiscales del Banco Mundial concluyen el 30 de junio.

Inversión en Recursos Humanos

❖ *Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)*

Resumen del capítulo Inversión en Recursos Humanos del Informe Los Niños de las Américas 1992, del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, (UNICEF).

Las metas principales de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia están claramente definidas, incluso en sus aspectos cuantitativos, en las áreas de salud, nutrición, educación, agua potable y saneamiento. Las estrategias para alcanzarlas son viables y están basadas en medidas de probada eficacia, con un costo asequible. Existe un reiterado compromiso político de cumplir estos objetivos, el cual se reconoce de forma explícita por todos los gobiernos firmantes de la Declaración.

Entre las medidas de gran efectividad y bajo costo se destacan las siguientes: el mantenimiento y ampliación de la inmunización, el uso de la terapia de rehidratación oral, los tratamientos sencillos de las infecciones respiratorias agudas, la práctica de la lactancia materna, la vigilancia de la nutrición y el desarrollo infantil, la aplicación de los métodos de aprendizaje no escolarizados, tanto de niños en edad preescolar como de adultos analfabetos, y el empleo de tecnologías apropiadas para la dotación de agua potable y saneamiento.

Ninguna de las metas para el año 2000 resultan incompatibles con los equilibrios macroeconómicos y el crecimiento. Por el contrario, el cumplimiento de estas metas produciría toda una serie de efectos sinérgicos que reforzarían considerablemente la eficacia social de la política económica. De hecho, este tipo de inversiones, al ser poco intensivas en capital, son complementaria a corto plazo para el crecimiento y la equidad, si logran combinarse con la creación de empleos productivos.

I. Salud materno infantil prevenir es mejor que curar

Las tendencias en las condiciones generales de salud en la región en las últimas décadas indican un progreso significativo, aunque el ritmo de avance haya disminuido en los años ochenta, por la repercusión de la crisis económica.

La resultante de este progreso es un aumento de once años en la esperanza de vida al nacer en el conjunto de América Latina y el Caribe, cuyo promedio ha pasado de 56 años en 1960 a 67 años en 1990. La razón principal del avance ha sido la disminución de la mortalidad infantil (0 a 5 años), que se ha reducido a menos de la mitad en el curso de los últimos treinta años, pasando de una de 157 a 69 por 1000 nacidos vivos.

No obstante, esta mejora general se ha producido a un ritmo menor que en los países más desarrollados y no se ha distribuido de forma equitativa a toda la población regional, con lo cual se ha aumentado la brecha con el mundo desarrollado y se han ampliado las disparidades dentro de la región.

La diferencia en la esperanza de vida al nacer es de veinte años entre los países con un nivel más bajo (Bolivia y Haití, 54-55 años) y los de más alto (Costa Rica y Cuba, 75 años). La tasa promedio de mortalidad infantil en América Latina y el Caribe es casi siete veces superior a la de los países desarrollados.

POBREZA Y DESIGUALDAD

¿Cuántos son los niños pobres?

En la región hay cerca de 78 millones de niños pobres.

En Brasil hay 28 millones y en México 14 millones.

Más de cuatro de cada diez niños menores de 18 años son pobres.



Dentro de este marco general, la evolución comparativa de la tasa de mortalidad infantil, un indicador sintético del estado general de salud de cada país, ha sido distinta y en algunos casos ha tenido un sentido opuesto a la del PIB per cápita. Este contraste muestra la relativa independencia de los avances en salud respecto a la coyuntura económica y a la vez aporta enseñanzas significativas para las estrategias a seguir.

Los avances en materia de salud, en especial de la niñez, dependen sobre todo de la prioridad en la asignación de recursos y en la aplicación sostenida de políticas sociales de cobertura de las necesidades básicas de la población, incluso en circunstancias económicas adversas.

Los países que ha logrado mayores avances en la salud materno-infantil presentan una serie de rasgos comunes entre los que se destacan los siguientes:

- Disponen de extensas redes de servicios de salud pública con fuertes componentes de atención primaria, incluida la participación comunitaria.

- Han promovido la información y la educación en salud, que ha actuado como "factor protector" en el seno de cada familia.

- Los programas de salud materno infantil han integrado como componente los servicios de planificación familiar.

- Las estrategias de salud han estado centradas en acciones preventivas con servicios de atención integral y no exclusivamente curativos.

A pesar del descenso general acumulado en las últimas décadas, todavía mueren anualmente, cerca de un millón de niños menores de cinco años, de los cuales más de seiscientos mil son menores de un año.

La inmensa mayoría de ellos (76%) muere por causas en gran parte evitables: afecciones perinatales, enfermedades diarreicas, enfermedades respiratorias agudas, anomalías congénitas y deficiencias nutricionales, por este orden de importancia. Las dos terceras partes de estas muertes están concentradas además en diez países: Brasil (un tercio), Perú, Bolivia, Guatemala, Haití, Ecuador, Honduras, El Salvador, República Dominicana y Nicaragua.

Sin embargo, es notable la reducción experimentada por la morbi-mortalidad causada por enfermedades inmunoprevenibles. En efecto, como resultado de la aplicación masiva de programas de vacunación durante la pasada década, la incidencia de estas enfermedades ha descendido a la octava posición entre las principales causas de mortalidad de la

niñez en la región, representando sólo el 2% del total de muertes de menores de cinco años.

A pesar de ello los problemas no han desaparecido. Se estima que todavía hay unos cuatro millones de niños que no han recibido una inmunización completa y más del 60 por ciento de los recién nacidos en la región están expuestos al tétanos neonatal por la falta de inmunización de la madre.

El ejemplo de las enfermedades diarreicas es aleccionador. La tasa de acceso a sales de rehidratación oral (SRO) alcanza ya un 65%, con una tasa de uso de 45%, de la población regional menor de cinco años. Esto permite relacionar en parte el descenso de la mortalidad infantil con las SRO, pero no se ha logrado reducir de forma sustancial la morbilidad por diarrea, debido a la permanencia de las malas condiciones de salubridad e higiene en que viven las poblaciones afectadas.

En general, la salud de los niños está interrelacionada con la salud, el grado de instrucción y el bienestar de las madres. Las estrategias de atención materno infantil más eficaces son aquellas que actúan de forma integrada, pues la evidencia epidemiológica revela que existe una fuerte asociación entre las causas de mortalidad materna y de mortalidad infantil perinatal.

Según las últimas estimaciones de la OPS, aproximadamente unas treinta mil mujeres mueren anualmente en América Latina y el Caribe por complicaciones relacionadas con el embarazo y el parto. Estas cifras indican una alta tasa de mortalidad materna en la mayoría de la región si se compara con las tasas de los países desarrollados (ocho muertes maternas por 100 mil nacidos vivos).

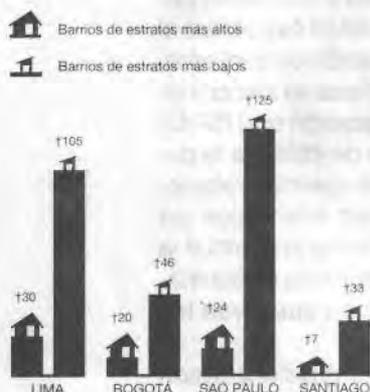
Este es uno de los indicadores más sensibles de las desigualdades en las condiciones de salud de la población y está inversamente correlacionada con la cobertura y la calidad de los servicios de salud y el acceso a la planificación familiar.

La mortalidad materna en América Latina y el Caribe es en gran parte evitable con medidas relativamente sencillas y poco costosas. Las acciones deberán centrarse en un aumento de la cobertura y la calidad de los servicios de atención prenatal, del parto y posnatal. De acuerdo con evaluaciones de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en los países de la región más del 80% de los servicios de salud fueron calificados como insatisfactorios.

Es preciso promover el acceso de las mujeres a la información, la educación y los medios eficaces para prevenir

La desigualdad en las ciudades

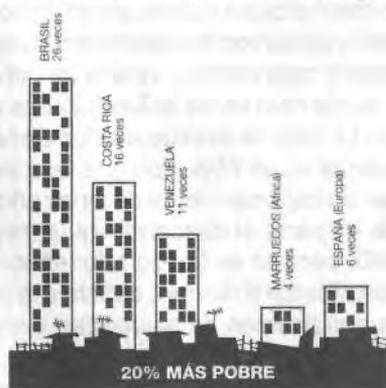
Mortalidad infantil (0-1 año por mil)



Fuentes: Unicef/Perú, Unicef/FIasco-Brasil, Cepal-Chile, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD/A Alcaldía de Bogotá-Colombia. Circa 1981-1992.

La desigualdad en los ingresos

Cuántas veces mayor es el ingreso del 20% de hogares más ricos respecto al 20% más pobres.



Fuentes: Elaboración Unicef, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, basada en: PNUD, Desarrollo humano 1992; Informe Banco Mundial, 1991.

los embarazos no deseados y de riesgo (tempranos, seguidos, numerosos y tardíos), tal como establece en el Plan de Acción Mundial en Favor de la Infancia y la Convención de los Derechos del Niño.

Según muestra las encuestas de demografía y salud, en la región existe una amplia demanda insatisfecha de planificación familiar, expresada en las mujeres que desean limitar o espaciar los nacimientos, en una proporción próxima al 30% en Bolivia, Perú, El Salvador y Guatemala, países con altas tasas de mortalidad infantil y materna.

Pero la eficacia de todas estas medidas será limitada si las mujeres en edad reproductivas más pobres no mejoran sus condiciones de vida mediante una nutrición y una instrucción adecuadas, que estén aseguradas por unos ingresos familiares dignos.

II. Nutrición: el hambre oculta

A pesar de los avances conseguidos por la región en la producción y en el suministro promedio de calorías en la dieta diaria, el hambre y la desnutrición siguen siendo un problema importante en algunos países. El crecimiento de la pobreza absoluta en la pasada década ha contribuido a aumentar la inseguridad alimentaria de numerosas familias

y en especial de sus hijos más pequeños, por la falta de poder adquisitivo.

Se estima que más de seis millones de niños menores de cinco años sufren desnutrición moderada y un millón desnutrición grave, lo que representa en conjunto cerca de un 14% del total de la población de este grupo de edad.

Estas cifras están seguramente subestimadas. La evidencia aportada por las encuestas de hogares en algunos países, indica que la proporción de niños menores de cinco años, respecto al total de su edad, que residen en hogares en situación de indigencia supera el 30% en Honduras, Brasil y Panamá y está próxima al 20% en Venezuela y Chile. Estos porcentajes se incrementan de 6 a 10 puntos en las zonas rurales.

La desnutrición predominante en la región es de tipo crónico (raquitismo), manifestada en forma acumulativa por la cortedad de talla con respecto a la edad; la desnutrición aguda (emaciación), medida por el peso con relación a la estatura, se muestra con signos más puntuales, que de delgadez extrema, tiene una incidencia inferior y está menos extendida. El carácter crónico de la desnutrición hace que en general sus síntomas sean menos visibles y que se subestime su importancia, aunque sus consecuencias para el desarrollo físico y psíquico de los niños afectados son graves y pueden ocasionar la muerte.

Además de ser una causa asociada de mortalidad infantil con otras enfermedades como la diarrea, la desnutrición relacionada con la anemia es la quinta causa específica de mortalidad de niños menores de cinco años en la región.

Una de las causas principales de la elevada morbi-mortalidad neonatal en muchos países de la región es la alta incidencia del bajo peso al nacer (menos de 2,5 kg.), debido a la desnutrición fetal y a partos prematuros, o a la combinación de ambos. En caso de supervivencia, el bajo peso al nacer es responsable de trastornos del crecimiento y de secuelas neurológicas que socavan el pleno desarrollo del niño.

La incidencia del bajo peso al nacer en algunos países, superior al 10-15%, representa a niveles superiores al doble de los registrados en países desarrollados.

Además de la influencia de la pobreza, como causa estructural, la desnutrición está ocasionada generalmente por tres factores interrelacionados: la ignorancia, las infecciones y la alimentación inadecuada. En muchos casos no es la escasez o la disponibilidad de alimentos en el hogar la pri-

mera razón de la desnutrición, sino la falta de higiene y salubridad en la vivienda, causante de infecciones frecuentes, y la ausencia de una dieta equilibrada para cubrir los requerimientos nutricionales de las madres gestantes y de los niños.

Las consecuencias limitantes de la desnutrición materno infantil afecta a las oportunidades vitales de las madres y de sus hijos: mayor vulnerabilidad a las enfermedades, menor capacidad de aprendizaje y rendimiento educativo, menores posibilidades de realizar una actividad productiva y de obtener empleo, y en definitiva menor capacidad de adaptación y participación social.

Además, se han detectado deficiencias nutricionales específicas en la dieta de muchos niños latinoamericanos y caribeños. Las más frecuentes son las de vitamina A, hierro y yodo.

El hecho de que la deficiencia de estos micronutrientes fundamentales (salvo en los casos extremos) no produzca síntomas aparentes de desnutrición, da a lugar a lo que se ha denominado como "hambre oculta". Esto hace que gran parte de la población no sea consciente de la gravedad de estas carencias nutricionales y de la necesidad de ponerles remedio.

La consecución de las metas de nutrición deberá tener en cuenta la naturaleza multisectorial de la nutrición, las interrelaciones entre infección y desnutrición, y los factores socio económicos del nivel de vida familiar, en especial el grado de instrucción de los padres y su capacidad de obtener ingresos.

Entre las acciones específicas de estas estrategias cabe destacar la siguiente: el control y la eliminación de las deficiencias de micronutrientes mediante programas destinados a informar y apoyar a las familias para que puedan diversificar su dieta y reciban un suministro directo de estos componentes (yodación de la sal, cápsulas de aceite yodado, vitamina A y sulfato de hierro); programas de alimentación suplementaria para mujeres embarazadas y lactantes y niños en edad escolar, así como la población de la lactancia materna. La eficacia de los programas nutrición dependerá en gran medida de una mejora sustancial de la cobertura y la calidad de los sistemas de vigilancia nutricionales y de la eficiencia interna de los programas, tanto en la gestión como en la capacidad de focalización y cobertura de la población destinataria.

Algunas evaluaciones realizadas en la región indican que tanto los sistemas de vigilancia como los programas de nutrición presentan importantes deficiencias. La OPS realizó una encuesta en 1988, con el fin de determinar los sistemas de vigilancia alimentaria y nutricional (SISVAN) en los países de América Latina y el Caribe. Sólo en siete de los países encuestados existían sistemas de vigilancia multi-sectoriales y únicamente en dos países se asignaba presupuesto específico al sistema.

La mayoría de los países generan algún tipo de datos pero la información no se analiza en conjunto. Falta un mecanismo que analice la interrelación de los tres componentes del sistema alimentario: producción, costo y efectos de estos factores en el consumo y estado de nutrición de la población.

En cuanto a la situación de los programas de nutrición se dispone de una investigación realizada en 1990 por el Banco Mundial sobre un conjunto de 104 programas de distribución de alimentos en 19 países de la región, con una cobertura estimada de 100 millones de beneficiarios y un gasto total de 1600 millones de dólares anuales. Más de la mitad de estos programas estaban destinados a los niños pequeños y sus madres, otros 23 programas consistían en la distribución de alimentos a la población escolar y los restantes tenían componentes como los subsidios de alimentos, los comedores comunitarios y otras formas de distribución alimentaria.

La mayor parte de estos programas nunca han sido evaluados en función del impacto sobre la salud, el estado nutricional, la asistencia o el rendimiento escolar. La evidencia obtenida de la encuesta muestra que la mayoría de los programas sólo logran pequeñas mejoras nutricionales por la escasa o nula focalización de los beneficiarios y la falta de inclusión de otros componentes no alimentarios. Si el gasto se concentrara para proporcionar unos 35 dólares por beneficiario por año, considerado como un nivel adecuado para un programa eficaz materno-infantil, sería posible cubrir unos 46 millones de personas. Esta cantidad es seis veces el número estimado de niños desnutridos de toda América Latina y el Caribe. Esto indica que el nivel corriente de gasto podría bastar por sí solo para eliminar o reducir sustancialmente la prevalencia de la desnutrición en la región.

Se puede decir que la desnutrición infantil continúa existiendo no por falta de programas de nutrición sino por la ineficiencia de gran parte de los que se aplican actualmente.

En el conjunto de América Latina y el Caribe existen tendencias positivas en el acceso, cobertura y promedio de escolarización primaria, pero hay diversos signos de baja calidad de la educación básica y marcadas disparidades, tanto en los países como en el interior de ellos.

El contraste entre la práctica universalización del acceso y la amplia cobertura por un lado, y los altos niveles de repetición y bajas tasas de terminación por otro, muestran un grave problema de ineficiencia y calidad de la enseñanza básica. Este deterioro educativo genera importantes pérdidas de recursos, limita las oportunidades de integración y movilidad social, y socava la capacidad de millones de niños y niñas latinoamericanos de obtener empleos productivos en su vida de adultos.

De acuerdo con los últimos datos disponibles, la gran mayoría de los países de la región dan acceso a la enseñanza primaria a casi toda la totalidad de los niños y niñas que entran en la edad escolar. En promedio, el 92% de la población regional de un grupo de edad simple se matricula en la educación primaria en algún momento de la etapa escolar. Sólo cuatro países (Haití, Guatemala, Nicaragua y El Salvador) tienen tasas de acceso inferior al 80%. La cobertura media de escolarización, se sitúa en torno al 86% en el grupo de 6-11 años, con un mínimo del 75% en Centroamérica y un máximo del 93% en el Caribe inglés.

La ampliación del acceso a la enseñanza primaria ha permitido lograr una importante disminución de las tasas de analfabetismo. El mayor avance se ha producido en la población joven, ya que la mitad de los analfabetos tienen más de 40 años. El número estimado de analfabetos absolutos representa el 15% de la población regional mayor de 15 años. Se estima que existe también gran número, difícil de cuantificar, de analfabetos funcionales, personas alfabetizadas pero que carecen de los conocimientos mínimos de lectura, escritura y cálculo, para desempeñarse en la vida cotidiana.

Para explicar este contraste entre la universalización del acceso y los altos niveles de fracaso escolar es preciso tener en cuenta los factores principales que determinan las oportunidades de ingreso, de permanencia y de avance y terminación en la escuela primaria.

Aunque la mayoría de los niños y niñas de la región accede a la escuela a los seis o siete años de edad, un 20% ingre-

sa tardíamente en relación con la edad establecida para cada país. Ocho de cada diez alumnos de un mismo grupo de edad permanecen al menos siete años en la escuela básica, aunque este período pueda incluir alguna deserción temporal. La deserción definitiva se empieza a producir en general a los 13 años y se acentúa considerablemente a partir de los 14 años en que se inicia en muchos países la edad laboral legal.

Tanto el ingreso tardío como la deserción prematura (temporal o definitiva) amplía la inequidad pues afecta especialmente a los hijos de las familias de menores recursos y nivel de instrucción, que registran mayores tasas de repetición y finalmente se ven forzados a reducir su permanencia en la escuela, por presiones económicas y laborales.

Se estima que el promedio de años de estudio necesarios para ser promovido al grado siguiente es de 1,7 grados; en conjunto, estas cifras indican que el 70% de los alumnos requeriría un año adicional para completar un grado.

Esta alta repetición a lo largo de la primaria genera una gran heterogeneidad de la composición de edades y niveles en las clases, lo cual dificulta la comunicación profesor alumno y reduce el rendimiento escolar.

Existe un amplio acuerdo sobre las causas principales de la baja calidad educativa y en las estrategias a seguir para mejorarla. Pero todavía hay signos de que en los centros de decisión política se sigue subestimando la magnitud real del problema.

La pobreza, el bajo nivel de instrucción de los padres y el tamaño numeroso de la familia, generalmente asociados, repercute negativamente sobre la capacidad y el tiempo de los padres (sobre todo de la madre) dedicados a la formación preescolar de sus hijos y la motivación y actitud de éstos para la adaptación social y el aprendizaje tras su ingreso en la escuela.

A pesar del fuerte crecimiento experimentado en la pasada década, la cobertura regional de la educación preescolar sigue siendo insuficiente, pues en conjunto sólo atiende al 14% de la población menor de cinco años y existe una gran desigualdad de oportunidades. La cobertura oscila entre un mínimo en Centroamérica del 7% y un máximo en el Caribe inglés del 32%.

En general, la atención se concentra en las zonas urbanas, y existen diferencias significativas de calidad de acuerdo con los estratos económicos atendidos, favorables a los sectores medios y altos. La extensión de la cobertura y la

reducción de la inequidad en la atención preescolar pueden contribuir considerablemente a mejorar la calidad de la educación primaria.

El otro elemento fundamental del binomio tiene que ver con la calidad de la manera de enseñar y la infraestructura escolar. Esto afecta a las oportunidades y al tiempo necesario para el aprendizaje de cada alumno e influye también sobre su motivación y dedicación para el estudio.

La preparación y motivación del profesorado es un factor explicativo importante para analizar las causas de la baja calidad de la enseñanza. A menudo, la formación pasiva de los profesores, los bajos salarios, la falta de reciclaje profesional y la desvalorización social de su función han contribuido al deterioro de la educación básica.

Las tasas brutas de escolarización para la región alcanzan el 108% en el ciclo primario de seis grados. Esto indica que en casi la totalidad de los países existe capacidad instalada suficiente para atender la demanda de educación primaria de la población en edad escolar. Sólo seis países de América Latina (Haití, El Salvador, Guatemala, Bolivia, Nicaragua y República Dominicana) registran tasas brutas inferiores a 100%. Pero, en el conjunto, gran parte de esa capacidad se utiliza en atender el alto número de alumnos repitientes.

Existe un conjunto variado de experiencias e investigaciones que pueden contribuir a generalizar nuevas estrategias educativas exitosas y a reasignar los recursos. Muchas de ellas no supondrían un costo adicional significativo y su aplicación permitiría liberar importantes recursos al reducir las ineficiencias actuales.

Desde esta perspectiva, la mejora de la calidad de la educación básica debe constituir una de las tareas de mayor prioridad y más urgente de los gobiernos de la región en el presente decenio, a la búsqueda de la nueva escuela del siglo XXI.

IV. Agua y saneamiento: necesidades vitales

El acceso universal a agua potable y servicios de saneamiento eficaces es quizás la meta más crucial para el año 2000 en la gran mayoría de los países de la región, tanto por su impacto directo sobre el número de personas que podrían beneficiarse (más de 200 millones) como por los efectos positivos indirectos en las condiciones generales de la calidad de vida de las familias.

A pesar de los avances conseguidos durante los años

ochenta, el Decenio del Agua Potable y el Saneamiento (DAPS), los datos de cobertura actual muestran un cuadro regional muy dispar e importantes déficits tanto en la provisión de agua como de saneamiento en relación con los niveles mínimos de cantidad y calidad requeridos para la higiene y la salud comunitarias.

Según las normas establecidas en el DAPS, esto implica un abastecimiento de agua limpia en cantidades adecuadas (20 litros por persona día), en forma permanente y continua para garantizar la calidad, a un costo asequible, así como la existencia de servicios e instalaciones de saneamiento para disposición de excretas y aguas servidas. De acuerdo con estos requisitos, los datos de cobertura usualmente utilizados en muchos países no satisfacen las normas mínimas de agua y saneamiento eficaz.

A principios de la presente década, 88 millones de personas carecían de acceso a agua potable y 140 millones no contaban con servicios de saneamiento básico. Los promedios regionales de cobertura eran de 80% y 68% respectivamente, pero estas cifras encubren diferencias notorias entre los países y dentro de ellos.

La cobertura de agua potable oscila entre niveles inferiores al 50% (Paraguay, Haití, El Salvador) hasta próximos o superiores al 90% (Chile, Venezuela, Brasil). Sin embargo, estas cifras de mayor cobertura están seguramente sobreestimadas y además no precisan ni la modalidad de acceso ni la calidad del agua.

Los avances conseguidos en el área de los servicios de saneamiento han sido menores y los déficits existentes siguen siendo muy importantes en numerosos países. En tanto el promedio regional de cobertura es del 68%, tres países, Bolivia, Haití y Nicaragua, tienen niveles inferiores al 35% y sólo cuatro países superan el 90%, Venezuela, Costa Rica, Jamaica y Trinidad y Tobago.

El indicador utilizado por las encuestas de hogares es el porcentaje de la población que reside en vivienda que disponen de sistema de alcantarillados; en las zonas rurales se agrega la población que reside en viviendas con conexión a cámara séptica.

El logro de la meta del 85% de cobertura de agua y saneamiento para la región a fines del presente decenio, se verá facilitado de modo considerable con la aplicación de estrategias basadas en nuevas tecnologías de bajo costo y gran impacto que reducirían sustancialmente el volumen de recursos requeridos.

En general, se reconoce que para maximizar la eficiencia de las inversiones en agua y saneamiento, es indispensable contar con la participación de la propia comunidad en el desarrollo y gestión de los programas, en el marco de estrategias descentralizadas.

Asimismo, es necesario promover la educación sanitaria de las familias relacionada con prácticas higiénicas en la utilización de agua salubre y sistemas seguros de disposición de excretas. En este sentido, resulta conveniente la integración del abastecimiento de agua y el saneamiento con otros componentes de la Atención Primaria de Salud.

Otro campo donde es necesario lograr avances importantes es en los sistemas de vigilancia y control permanentes relacionados con la información sobre cobertura, calidad del agua y del saneamiento, y uso de los servicios.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) y UNICEF han desarrollado el programa conjunto SIMAS (Sistema de Monitoreo de Agua y Saneamiento) con el fin de evaluar el ritmo de crecimiento de cobertura de estos servicios y contribuir al cumplimiento de las metas del año 2000.

El sistema permite seguir de forma continuada el proceso de cobertura de agua y saneamiento y compararlo con las metas establecidas mediante tres grupos de indicadores básicos: Cobertura (cuantifica la población atendida con diferentes sistemas); Gestión de Sistemas (cuantifica la contribución de los usuarios a los costos operacionales y de mantenimiento) y Financiamiento (determina la proporción de inversiones destinadas a las zonas rurales y urbanas marginales). El SIMAS se ha comenzado a instalar a nivel del país en 1991, tomando como base los datos de 1990.

En toda la región existe un desequilibrio significativo entre los servicios de agua y saneamiento, debido sobre todo a la falta de saneamiento en las áreas urbano-marginales y rurales. El cierre de esta brecha debería tener prioridad en el presente decenio. Las perspectivas de crecimiento y distribución de la población regional para el período 1990-2000 indican que se producirá un incremento decenal de 92 millones de personas y que se localizará fundamentalmente en estas áreas.

El cumplimiento de las metas de cobertura no sólo implica la extensión de los servicios sino también la preservación de las fuentes de agua para consumo humano y la provisión de medios adecuados de conducción y tratamiento, con el fin de que la disposición de aguas servidas y excretas no ofrezca riesgos para la salud y el medio ambiente. En gran

parte de la región se está produciendo una deforestación creciente de las cuencas fluviales y una ruptura de ecosistemas productores de agua.

La contaminación ha convertido a muchos de los principales ríos de las Américas en focos de diseminación de enfermedades y de degradación ambiental, como el Magdalena y el Cauca en Colombia, el Mantaro y el Rimac en el Perú, y el Río de la Plata en Argentina y Uruguay. El abastecimiento de agua se verá seriamente amenazado si no se pone freno con urgencia a este proceso de pérdida y degradación de los recursos hídricos.

En América Latina y el Caribe, a diferencia de los países más industrializados, la principal fuente de contaminación de los cursos de agua son los residuos de origen humano (excretas y basuras) y no los residuos industriales. Se estima que, a escala regional, sólo el 10% de los sistemas de alcantarillado disponen de instalaciones para tratamiento de aguas residuales antes de su vertido a los ríos, lagos o el mar. La mayoría de las grandes ciudades no cuentan con plantas de tratamiento o sólo cubren una pequeña proporción de las aguas residuales.

IV. Causalidad circular

En resumen, todas estas áreas de acción para la supervivencia, la protección y el desarrollo de la niñez no están jerarquizadas y deberían abordarse de forma integral. Como se ha podido apreciar, estas cuatro áreas básicas de acción en materia de salud, nutrición, educación y salubridad tienen en conjunto una "causalidad circular": las buenas condiciones de salubridad del hábitat influyen positivamente sobre la salud y la nutrición, éstas promueven a su vez la capacidad física y mental para el aprendizaje, el rendimiento escolar, la adaptación y participación social, y la obtención de empleos productivos, que finalmente permiten mejorar el bienestar familiar.

De aquí al año 2000 está a nuestro alcance salvar de la muerte a cerca de dos millones de niños menores de cinco años y a 86.000 madres; acabar con la desnutrición de unos cuatro millones de niños; facilitar el acceso a agua potable a casi 100 millones de personas y a servicios de saneamiento eficaces a más de 156 millones; promover la escolarización de más de 12 millones de niños y la terminación de la enseñanza primaria de más de 32 millones; y liberar del analfabetismo a más de 24 millones de adultos. Estos se-

rían los logros, traducidos en cifras, para América Latina y el Caribe si se consiguen las metas principales para la niñez y el desarrollo.

En la mayoría de los países se necesitará una marcada aceleración de la tendencia de los últimos años para alcanzar la tasa requerida de avance anual hacia la meta, especialmente en la terminación de la educación primaria y en el acceso a agua y saneamiento. En otros países, en cambio, el mantenimiento o un ligero incremento de la tendencia será suficiente.

El éxito en el cumplimiento de las metas permitiría además saldar parte de la deuda social contraída con los más pobres, y en primer lugar con los niños, los grandes perdedores de la crisis de los años ochenta. De este modo se contribuiría a reducir la desigualdad, a aumentar las oportunidades educativas y productivas de numerosas familias, y a fortalecer la democracia, ampliando la confianza en la eficacia del sistema político. El costo del fracaso sería considerable en términos humanos, y se ahondarían aún más las desigualdades sociales poniendo en grave peligro la recuperación económica y la estabilidad política.

Para evitar los riesgos del fracaso será preciso contar con el apoyo y la movilización social en favor de las metas para que los compromisos contraídos se cumplan. Porque lo prometido es deuda.

Ajuste, cambio estructural y política social en México

♦ **Lic. Fernando Peón Escalante**

Director General del Programa OEA - Solidaridad

La siguiente ponencia fue presentada en el Taller Análisis del Desarrollo Social en el contexto de Procesos de Ajuste, efectuado en la sede del SELA, del 18 al 20 de enero de 1993.

Introducción

El primero de diciembre de 1988 al asumir el cargo como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari, anunció la modernización de nuestro país, como concepto integrador y orientador de los esfuerzos nacionales dirigidos a superar los rezagos estructurales y los efectos de la crisis.

El primer acto de gobierno se dio en ese mismo momento, cuando anunció la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad como instrumento para el combate de la pobreza. A partir de entonces, quedaba establecido que se buscaría la recuperación del crecimiento pero bajo condiciones de mayor equidad social.

Consecuentemente, en el marco de la modernización, la política económica y la política social se entrelazan como dos componentes indisolubles de un mismo proyecto.

I. Los efectos sociales de la crisis

En febrero de 1982 el peso mexicano se devaluó marcando el inicio de un período de crisis en la economía, que habría de prolongar sus manifestaciones hasta los últimos años de la década.

El crecimiento del PIB que entre 1940 y 1980 se mantuvo por arriba del 6%, sufrió, para este período, una descenso al 1%. Con ello, se generó un fenómeno de empleo, agudizado por el ritmo de crecimiento de la población que se registró 15 ó 20 años antes.

MAGNITUD DEL PROBLEMA SOCIAL EN MÉXICO

Para 1987, de una población total de 81.2 millones, existen, 41.3 millones de habitantes pobres, de los cuales 17.3 viven en condiciones de pobreza extrema.



Fuente: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, "El Combate a la Pobreza" Lineamientos Programáticos, 1990.

Para la década de los 80's, más de 8 millones de jóvenes se incorporaron al mercado de trabajo sin ningún resultado; por el contrario, muchos otros engrosaron las filas del desempleo trayendo como consecuencia un efecto depresivo sobre los salarios.

Adicionalmente, el cuadro de condiciones que envolvió a grandes capas de la población tuvo como resultado un significativo crecimiento de la pobreza.

En 1981, de alrededor de 80 millones de mexicanos, se tenía que el 45% vivía en condiciones de pobreza y de esos el 43% la padecía en una situación extrema; para 1987 la población pobre comenzó a rebasar la mitad de la población total, en tanto que aquellos mexicanos que se colocaban en condiciones de pobreza extrema superaban más de la quinta parte.

La crisis pesaba sobre el conjunto de la nación, pero especialmente castigaba a las clases trabajadoras y sus familias. El gobierno trabajaba en una línea de rigurosa austeridad y fuertes transferencias al exterior, con lo cual se vio obligado a una progresiva disminución del Gasto Social.

En síntesis, la economía no ofrecía oportunidades de empleo y los que trabajaban lo hacían por un precio muy bajo; los bienes y servicios se encarecían constantemente y el gobierno no contaba con los recursos económicos para contra-

restar sus efectos sobre la población. En este marco de condiciones, la crisis del sector agropecuario, que se arrastraba desde fines de los años 60's adquiría su máxima expresión, particularmente localizada en el cultivo de maíz y frijol.

El bajo precio de estos cultivos, fundamentales en el consumo nacional y en la ocupación de la mano de obra rural, imponía tintes difíciles en el manejo de las dificultades generales del período. El abandono de las pequeñas unidades de producción, provocó la generalización de la pobreza extrema en el medio rural, y fuertes movimientos migratorios, que ensancharon los cinturones de miseria en las zonas urbanas.

La crisis dejaba un saldo de pobreza que se extendió por todo el territorio nacional pero sus expresiones extremas se radicaron en el campo y las orillas de las grandes ciudades.

II. Ajuste y cambio estructural

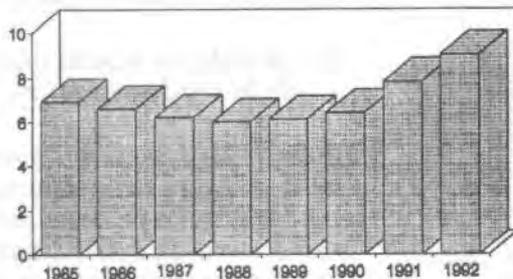
No obstante el crecimiento de la pobreza como saldo de la crisis de los 80's, durante este período se instrumentaron ajustes estructurales en la economía, que habrían de establecer las condiciones sobre las que el proyecto de modernización se haría posible.

El modelo de sustitución de importaciones con el cual se orientó el crecimiento económico desde 1940, vio agotadas sus bases desde los años 60's y a partir de entonces prolon-

GASTO SOCIAL CON RESPECTO AL PIB (participación %)

La Política Social del presente régimen de gobierno, ha incrementado la participación del Gasto Social respecto al PIB.

De 1988 a 1992, se incrementó en un 50%, pasando del 6.0% al 9.0%.



Fuente: C. de la H.P.F. 1983/90 y P.E.F. 1991/92

gó sus posibilidades apoyado en el creciente endeudamiento externo.

La expectativa que los hidrocarburos presentaban para México en los años 70's se diluyó ante el desplome de los precios del crudo en los mercados internacionales. El endeudamiento terminó por estrangular las posibilidades de continuar sobre el mismo esquema de desarrollo.

La crisis se hizo presente, pero también la decisión de emprender los ajustes que permitirían la implantación de un nuevo modelo de crecimiento.

En el marco de una férrea austeridad del gasto público, se reprivatizaron gran parte de las empresas del estado y se desarrolló el ahorro interno, elevando la capacidad de pago y recuperando la confianza ante los circuitos financieros.

Sobre esta base, se promovieron las exportaciones no petroleras y se inició un proceso de desregulación del comercio exterior.

En síntesis, se determinó una línea de rompimiento con el modelo centrado en la amplia injerencia de un estado propietario y un mercado protegido, para dar paso a un patrón de desarrollo basado en la apertura comercial.

Esta modalidad, no sólo se dio como respuesta a las limitaciones y lecciones recogidas de la aplicación del esquema de sustitución de importaciones sino también, a la adecuación que se requería para la integración de la economía mexicana con el mercado mundial.

El surgimiento de nuevas tecnologías y productos en el ámbito internacional, ha dado lugar a profundas transformaciones de la geografía económica del planeta, donde las naciones se reordenan a través de sus vínculos con los principales mercados regionales.

Nuestro país por tanto, se perfiló en una posibilidad de reconversión de su planta productiva y de fomento de sus exportaciones no sólo de origen petrolero.

III. La política social como factor sustancial de la modernización.

En 1990, tras una renegociación del endeudamiento externo, el gobierno mexicano logró acuerdos que le significaron reducciones cercanas al 35% en el capital y en los intereses; con ello se disminuyeron los flujos hacia el exterior, se incrementó el ahorro interno y se corrigió el déficit del sector público hasta colocarlo al cierre de 1992 en una condición superavitaria.

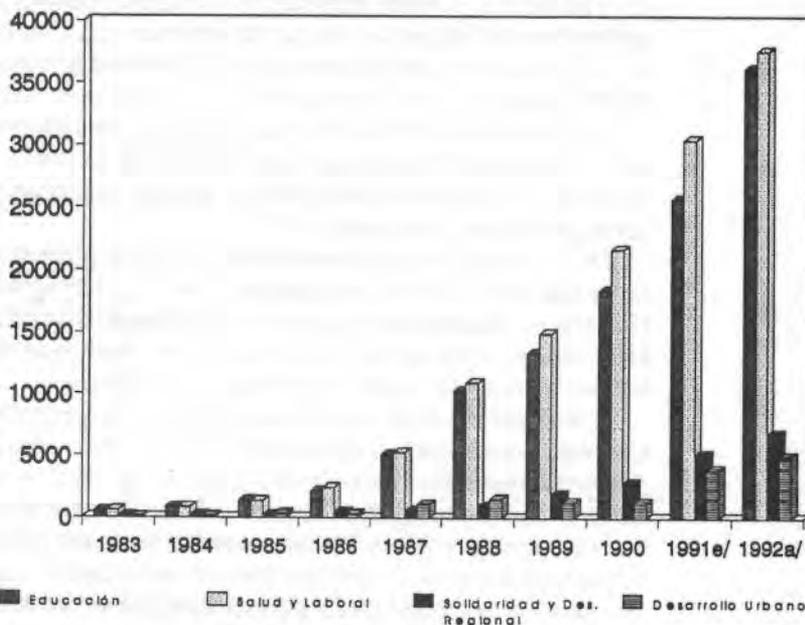
El gasto social inició a partir de 1989 una tendencia de incremento que a la fecha supera el doble de lo que se ejerció en 1988. Más de la mitad del Gasto Público Total se canaliza a los servicios sociales de alimentación, salud, educación, vivienda, desarrollo urbano y apoyos a la producción de los segmentos de población con menores recursos.

Esta magnitud del apoyo gubernamental, orientado a crear un piso social básico, ha sido posible por la obtención de un crecimiento promedio del 3.5% del PIB durante los últimos cuatro años, en un contexto macroeconómico estable.

La inflación ha sido reducida a menos del 12% en 1992 y se prevé llevarla a un dígito para este año. Las reservas internacionales han pasado de 7.3 a 18.3 mil millones de dólares entre 1989 y 1992, estimándose que para este año, llegarán a los 19 mil millones de dólares alcanzando niveles históricos.

ESTRUCTURA DEL GASTO SOCIAL 1983 - 1992

(Miles de millones de pesos)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1983-1990. Presupuesto de Egresos de la Federación 1991-1992.
e/ Esperado a/ Aprobado

déficit comercial del sector externo, que para 1992 se aproximó a los 20 mil millones de dólares. Este factor, que ha sido considerado un foco de atención para evaluar la economía mexicana, responde en gran medida al propio proceso de modernización del aparato productivo.

Las tasas de interés, aunque con márgenes reducidos, han iniciado un descenso como resultado de las expectativas de la economía para 1993, y el tipo de cambio ha incrementado la banda de deslizamiento a 4.6% anual, en la perspectiva de tener la mejor congruencia frente al Trabajo de Libre Comercio, que eventualmente será aprobado por Canadá, Estados Unidos y México, en este año.

Como puede reconocerse, la economía mexicana está consolidando una tendencia de estabilidad y crecimiento, que permite avizorar una recuperación del empleo y el ingreso como factores estructurales para el mejoramiento de los niveles de vida de la población. Pero también establece el marco de condiciones para desplegar paralelamente una fuerte política social sustentada en recursos propios.

Sin embargo, no debe entenderse mecánicamente que en México hemos instrumentado una fuerte política social porque existen finanzas públicas saludables y una economía de crecimiento; nuestra historia y la convicción política del gobierno de la República nos permite afirmar que sólo enfrentando en forma abierta los desequilibrios sociales podemos asegurar una economía con crecimiento sustentable.

Por ello, en este esfuerzo por remontar los desequilibrios estructurales y los efectos de la crisis, no sólo se presenta un esfuerzo de gobierno, sino de manera muy destacada la participación de la sociedad civil.

Para encabezar esta nueva modalidad de la política social y del gasto público, se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad. A partir de entonces el resto de las instituciones encargadas de lo social se encausan en una transición hacia la modernización de sus acciones.

Este papel de vanguardia que asume el Programa Nacional de Solidaridad en el conjunto de la Política Social del gobierno mexicano, se concreta, porque constituye una bolsa presupuestal de dimensiones suficientes para actuar en el amplio espectro de las necesidades sociales; porque condiciona la ejecución de recursos a la participación organizada de la sociedad civil y porque conlleva el correctivo estructural de asociar el Gasto Público a la generación de empleos productivos.

No se trata de una política de contención social sobre la base de desequilibrios macroeconómicos; la nueva Política Social constituye, en la práctica, una política de liberación de la movilidad social. No es neopopulismo, es Política Social en sentido estricto.

En México estamos convencidos de que la pobreza desprendida de los ajustes macroeconómicos, que impone la reorientación de las bases del desarrollo o aquella que proviene de la propia dinámica de la competencia librada en el mercado, sólo puede ser eficazmente contrarrestada mediante una sólida Política Social.

Pero la política social sólo puede ser consistente si está debidamente respaldada por el gasto público, y diremos sin querer hacer un juego de palabras, que sólo los resultados materiales pueden dar debida cuenta de que el presupuesto público asignado se ha canalizado adecuadamente a sus propósitos.

No haremos ante ustedes un recuento de las acciones alcanzadas por Solidaridad, para evitar un listado de cifras y conceptos que puede presentarse tedioso e inaprensible, pero en cualquier caso podemos afirmar, que los ritmos de crecimiento en los servicios sociales y apoyados a la producción que se han implantado por Solidaridad y las instituciones de la Política Social en México, son mucho mayores que el ritmo del crecimiento de la población; con lo cual se desprende un resultado favorable en el abatimiento de los rezagos y la atención de nuevas demandas.

No obstante, la pobreza está aún presente en nuestra sociedad, pero estamos seguros que hemos ingresado en una línea eficaz para erradicar sus manifestaciones extremas y elevar las condiciones y la calidad de vida de los mexicanos que menos tienen.

Finalmente, también podemos subrayar, que el balance de cuatro años de trabajo nos da cuenta de un esfuerzo sin precedente entre el gobierno y la sociedad civil; un saldo trascendente es el de la organización alcanzada y el surgimiento de una nueva cultura política que nosotros llamamos Solidaridad.

Chile: integración al desarrollo e inversión social

♦♦ **Jaime Gatica Barros**

*Jefe de División Planificación, Estudios e Inversión
Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) de Chile*

Este trabajo está basado en los siguientes documentos: Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) "Avanzando en Equidad: Un proceso de Integración al Desarrollo 1990-1992" y Ministerio de Hacienda. "Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública". Octubre 1992.

I. La estrategia: crecimiento con equidad

Chile pasa por uno de los mejores momentos de su historia económica. Todos los indicadores relevantes normalmente utilizados para medir el desempeño económico de un país, muestran que el gobierno democrático presidido por el Presidente Patricio Aylwin exhibirá los mejores resultados económicos de los últimos 35 años de historia económica.

Debido a estos resultados se ha ido consolidando una percepción internacional que señala a Chile como la economía que más crece, que presenta menor inflación y mejor desempeño global en América Latina.

Una de las causas principales que explican este exitoso desempeño, es el gran consenso que existe en la sociedad chilena en torno a los fundamentos de la estrategia económica de crecimiento con equidad. El gobierno ha realizado una labor importante recogiendo y promoviendo los acuerdos en materia del contenido de la política económica.

Hoy existe bastante conciencia sobre la necesidad de continuar con un **manejo macroeconómico cuidadoso**, evitando los desequilibrios fiscales y de balanza de pagos para continuar por el camino de reducción gradual de la inflación.

En este contexto de mantención estricta de los equilibrios macroeconómicos, el país percibe la necesidad de que la economía **continúe creciendo sostenidamente en el futuro** y que este esfuerzo requiere aumentar la inversión,

la cual debe financiarse fundamentalmente con ahorro interno para evitar desequilibrios externos, que pongan en riesgo el desarrollo exportador.

Al mismo tiempo, los principales partidos políticos y grupos sociales comparten la certeza de que **debe hacerse un esfuerzo mayor para satisfacer las necesidades básicas de los sectores más pobres** y que este esfuerzo es más eficiente y permanente en el tiempo, en el contexto de una economía en crecimiento y debidamente enmarcado en un programa de gasto fiscal equilibrado.

Por otra parte, existen grandes acuerdos para que Chile continúe **profundizando su apertura Internacional** tanto comercial como financiera y de que la orientación de este proceso requiere de diversificación de las exportaciones; modernización e innovación tecnológica; ampliación de la base empresarial y de capacitación permanente de la fuerza de trabajo.

Estas son lecciones que los chilenos han sacado de su difícil experiencia económica de las últimas dos décadas.

Sin embargo, estos resultados macroeconómicos y el reconocimiento internacional representan sólo una cara de la moneda. Existen aún enormes desafíos por delante, particularmente en el campo social.

La realidad es que Chile es un país relativamente pobre, con graves carencias sociales. Todavía amplios sectores de la población obtienen ingresos insuficientes para sobrevivir con dignidad, como es el caso, por ejemplo, de muchísimos jubilados o de las mujeres jefes de hogar, o de los que tienen empleos ocasionales o por cuenta propia. Existe aún un déficit importante en vivienda y en salud y el desempleo entre los jóvenes sigue siendo alto.

II. Componentes fundamentales de la política social

1. El punto de partida

La experiencia chilena durante el gobierno militar es una confirmación más de que el crecimiento económico por sí sólo, aunque imprescindible, no necesariamente brinda un bienestar suficiente a todos los grupos y especialmente a los más pobres. En efecto, durante ese gobierno el país experimentó un deterioro en la cantidad y calidad de los servicios públicos particularmente en las áreas de vivienda, educación y especialmente, salud.

Durante los años del Gobierno autoritario los Ingresos de

Cuadro 1
Chile: resultados y proyecciones económicas

	1990	1991	1992(e)	1993(p)	Promedio 1990-93
Crecimiento de PGB	2,1	6,0	8,0	5,5	5,4
Tasa de desocupación	6,0	6,5	4,8	4,5	5,5
Inflación	27,3	18,7	13,0	11,0	17,5
Aumento salarios reales	1,8	4,9	4,5	3,0	3,6
Aumento del empleo	2,0	0,7	4,2	2,5	2,4
Aumento exportaciones	7,6	12,9	11,0	5,0	9,1
Tasa de Inversión Capital Fijo	19,5	18,2	19,5	20,0	19,3
Tasa de Ahorro Nacional	17,5	19,0	19,2	18,5	18,6

(e) Estimación preliminar.

(p) Proyección.

Fuente: Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública, Oct. 92.

Cuadro 2
Chile: comparación del desempeño económico
 (promedios de cada período)

Período	Crecimiento		Inflación	Desempleo	Inversión Cap. Fijo	Ahorro Nacional
	PGB	Exportaciones				
1958-64	4,5	6,0	28,0(**)	6,0(**)	21,3(**)	10,3(**)
1965-70	4,1	4,3	27,0	6,1	19,3	14,5
1971-73	1,2	-4,1	150,0	4,6	15,9	8,6
1974-89	3,1	10,4	92,0	14,5	15,6	10,6
1990-93	5,4	9,1	17,5	5,5	19,3	18,6

(*) 1960-64.

Fuente: Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública, Oct. 92.

las familias más pobres del país sufrieron un dramático retroceso: a comienzos del actual Gobierno el ingreso mínimo era un 35 por ciento inferior a su valor real en 1980. La Asignación Familiar no había sido reajustada desde 1985 y su poder adquisitivo era inferior a un tercio del que tenía en 1980. A su vez, entre 1982 y 1989 el valor real del Subsidio Único Familiar para sectores de extrema pobreza cayó en un 50 por ciento.¹ Las pensiones y remuneraciones habían experimentado importantes pérdidas en su poder adquisitivo.

Los factores anteriores fueron responsables de que cerca de 5 millones de chilenos no contaran con un ingreso

que les permitiera satisfacer sus necesidades mínimas de alimentación, vivienda y vestuario. Por su parte, los indicadores mostraban que esta situación estaba asociada a un empeoramiento en la distribución del ingreso y el consumo. Entre 1968 y 1978 la participación en el consumo del 40 por ciento más pobre de la población cayó desde el 19,6 por ciento al 14,5 por ciento, caída que se repitió entre 1978 y 1988, llegándose en este último año a un 12,6 por ciento de participación en el consumo total. Como contrapartida, entre 1968 y 1988 el peso del consumo del 20 por ciento más rico aumentó desde un 44,5 por ciento a un 54,6 por ciento.

El nuevo Gobierno encontró una situación en que no sólo existía un generalizado malestar sobre la forma en que se estaban prestando servicios sociales básicos de salud, educación o seguridad social, sino también numerosos programas se encontraban fuertemente desfinanciados. Del mismo modo, la inversión en la infraestructura social había permanecido sistemáticamente en niveles incompatibles con la mantención de los ya deteriorados niveles de atención.

No hay ninguna duda de que a pesar de los esfuerzos de focalización del gasto social realizados durante el período militar, la acción del Estado para dar protección y generar posibilidades de progreso a los más postergados fue muy insuficiente.

2. Objetivos generales de la Política Social

El gobierno democrático heredó un déficit social, llamado también deuda social, de enormes proporciones y consideró necesario reforzar sustancialmente su acción desde el punto de vista social. Sin una responsabilidad activa del Estado en lo social, grandes sectores quedarán marginados del progreso y el desarrollo. Con el fin de hacer de Chile un país donde todos puedan gozar de los beneficios del crecimiento, el Gobierno ha tomado el compromiso de iniciar un proceso de integración al desarrollo y de inversión en las personas que contempla un conjunto armónico de políticas e instrumentos, a través de los cuales el Estado genera oportunidades a las personas, familias, grupos y localidades que han permanecido marginadas, para que se integren al esfuerzo y a los frutos del desarrollo.

Este proceso de integración al desarrollo no es una política social de corte asistencialista, sino un apoyo al crecimiento y a la modernización, a la participación y a la inicia-

tiva de las personas y grupos sociales que estén dispuestos a hacer un esfuerzo para progresar y superar la pobreza.

Cuando la política social concentra los esfuerzos públicos en la inversión en las personas, ésta constituye, además, un aporte a la estabilidad y al crecimiento de la economía, pues cada persona que sale de la marginalidad está en condiciones de aportar sus ideas, conocimientos y esfuerzo a la tarea del desarrollo nacional. No es solamente un compromiso del Gobierno, sino una tarea de todo el país. Este es, en suma, un proceso abierto cuya plena realización será una obra compartida del Gobierno con la comunidad organizada.

Consistente con lo anterior, una de las primeras medidas contempló un aumento importante en el gasto social y en el desarrollo de nuevas iniciativas en el campo de la educación, salud, vivienda, capacitación laboral, nutrición y apoyo a pequeños productores. La magnitud del déficit y por tanto el esfuerzo de gasto posible de realizar eficientemente, planteaba la necesidad de que la solución a los problemas debía ser necesariamente gradual pero sostenida en el tiempo, sin pretender corregir de inmediato problemas que venían arrastrándose de muy atrás.

El objetivo de mantener una situación fiscal sana significaba que cualquier suplemento al gasto social sólo podría materializarse cuando los recursos para financiarlo se recolectaran de manera no inflacionaria. De esta manera se presenta al parlamento una reforma tributaria que contó con el apoyo de parte de la oposición y que fue rápidamente aprobada por una amplia mayoría en el Congreso Nacional. Los 600 millones de dólares adicionales que generó esta reforma se destinaron totalmente a suplementar los presupuestos de salud, educación, vivienda y otros rubros sociales.

Hay que recordar además que debido a la existencia de presiones inflacionarias y "recalentamiento" generalizado de la economía, durante el primer año de gobierno democrático se aplicó una política de ajuste macroeconómico. La existencia de recursos adicionales provenientes de la reforma tributaria permitió que el ajuste macroeconómico fuera consistente con una política social que permitió iniciar la recuperación de los niveles de ingreso y condiciones de vida de los más pobres.

a. Ingresos y oportunidades laborales

La generación de empleos es, sin duda, una de las herramientas más eficaces para combatir la pobreza. El acceso al trabajo le permite a los sectores más postergados de la población no sólo obtener un ingreso superior a los subsidios que cualquier programa de ayuda estatal puede ofrecer, sino satisfacer también necesidades de desarrollo personal y adquirir habilidades y calificaciones que son una importante inversión para el futuro.

Durante muchos años la economía chilena fue incapaz de ofrecer dichas oportunidades. Por más de una década las tasas de desempleo superaron el 10% y los desocupados sumaban centenares de miles en el país. Los jóvenes y mujeres que buscaban integrarse al mundo laboral se enfrentaban a la frustración, en tanto que muchos trabajadores calificados sufrían largos períodos de cesantía y desesperanza.

El crecimiento económico de los últimos años ha permitido una sustancial expansión de empleo, lográndose reducir la desocupación hasta niveles prácticamente desconocidos en la historia reciente de nuestro país. Sólo durante el último año se han generado 200.000 nuevos empleos, reduciendo la tasa de desocupación a niveles inferiores al 5% de la fuerza de trabajo.

La expansión del empleo ha permitido ofrecer nuevas oportunidades a los sectores más postergados. Desde el comienzo de la actual Administración el número de desocupados se ha reducido en más de 75.000 personas. Mientras en el caso de los trabajadores más calificados se han alcanzado tasas de desempleo que pueden caracterizarse como friccionales, los grupos menos calificados, compuestos por jóvenes y mujeres, son los que han experimentado una mayor reducción del desempleo, representando cerca de la mitad de la reducción total de desocupados, pese a constituir menos de un tercio de la fuerza de trabajo.

La expansión del empleo en este período ha estado liberada por los sectores de industria, construcción y comercio, y se ha traducido en la generación de un volumen especialmente significativo de ocupaciones asalariadas. Mientras el número de empleados y obreros se incrementó en más de 200 mil personas entre 1989 y 1992, el número de familiares no remunerados y empleadas domésticas se mantuvo

prácticamente constante en el mismo período.

Entre 1989 y 1992 las remuneraciones reales han crecido en promedio a una tasa cercana al 4%. Tal crecimiento obedece fundamentalmente a tres factores: la sistemática caída de la inflación en el mismo período, la mayor demanda de mano de obra derivada de la expansión económica y la política de mejoramiento del ingreso mínimo seguida por el Gobierno. Este último factor ha permitido concentrar una parte importante de los aumentos de poder adquisitivo en los trabajadores de menores ingresos.

El crecimiento económico y el control de la inflación han dado paso, de este modo, a un período excepcionalmente favorable para los trabajadores chilenos. No sólo se han creado miles de nuevos empleos, sino que éstos han sido más estables, mejor remunerados y de mayor calidad. Las remuneraciones han crecido sostenidamente a un ritmo similar al de la productividad, siendo mayor el crecimiento para los sectores en peor situación.

Dentro de este favorable escenario, sin embargo, son muchas aún las tareas pendientes. La primera es la de extender las oportunidades laborales a sectores que han acumulado un gran rezago a través de los años. El desempleo juvenil es aún superior al 10% y las mujeres encuentran dificultades para acceder en igualdad de condiciones al mundo laboral. En el país subsisten zonas de alto desempleo, con un efecto depresivo sobre la realidad local. En estas áreas se requiere avanzar y consolidar los programas que el actual Gobierno ha puesto en marcha.

Para poder mantener una trayectoria estable de crecimiento económico es también necesario asegurar un equilibrio entre el crecimiento de la demanda por recursos humanos, la productividad y las remuneraciones reales. Ello permitirá compatibilizar un crecimiento estable y sostenible de los ingresos de los trabajadores con una mayor competitividad, evitando que el mercado del trabajo se transforme en un cuello de botella del crecimiento.

Para lograr estos objetivos se requiere de iniciativas orientadas a aumentar la calificación de los trabajadores, ampliar la participación del mundo empresarial en la formación de recursos humanos y facilitar el traslado de trabajadores desde áreas deprimidas de la economía a sectores de alta productividad.

El Gobierno ha dado importantes pasos en este sentido. Ha incentivado un mayor uso de la franquicia tributaria para capacitación y puso en marcha el Programa de Capacita-

ción Laboral de Jóvenes; ha incorporado con gran prioridad a la agenda de trabajo a las organizaciones laborales y empresariales, el apoyo a la reconversión laboral y la capacitación en la pequeña y mediana empresa con la intención de enviar al Congreso, antes de fin de año, un proyecto de ley que modifique el Estatuto de Capacitación y Empleo; puso en práctica programas piloto sobre formación dual e iniciación a la vida del trabajo en las escuelas y ha mejorado el equipamiento de los establecimientos de educación media técnico-profesional.

Este conjunto de iniciativas conforma un gran esfuerzo nacional para mejorar la eficiencia del mercado del trabajo y estimular la formación de recursos humanos en Chile. Este esfuerzo debe continuar y profundizarse, perfeccionando los programas y abarcando áreas rezagadas del sistema educacional y productivo.

b. Financiamiento de los programas sociales

Durante 1993 el gasto social del Gobierno General alcanzará a alrededor de 6.000 millones de dólares. Dicha cifra es un 40% superior, en términos reales, al nivel del gasto social contenida en el presupuesto heredado en 1990 por el actual Gobierno. Estos aumentos significan que el incremento real del gasto social por habitante superará el 35% en poco más de tres años de Gobierno.

El actual es el mayor esfuerzo social realizado en Chile en varias décadas. No existe antecedente de expansiones del gasto social con el grado de sistematicidad y solidez de la que se ha producido en este período. Este logro es aún más meritorio si se analiza el contexto macroeconómico y político en que se produce. En efecto, en este período el mayor gasto social se ha canalizado hacia un sector institucionalmente consolidado y de amplia cobertura en muchos de sus programas, adecuadamente focalizado, con financiamiento estable y en un contexto de expansión económica.

El esfuerzo fiscal en favor de los programas sociales se ha logrado no sólo en virtud de los mayores ingresos generados por la Reforma Tributaria de 1990, sino concentrando en este sector una proporción creciente de los recursos fiscales existentes y los originados por el crecimiento económico. Es así como los incrementos logrados en el presupuesto social más que duplican los mayores ingresos fiscales que se estimó generaría la reforma tributaria.

El objetivo fundamental del Gobierno es que los programas sociales permitan un mejoramiento sostenido en la calidad de vida y las oportunidades de los sectores más postergados. El crecimiento del gasto social no es más que un instrumento para lograr dicho objetivo. Por esta razón, la calidad del gasto social es tan importante como su nivel.

Al interior de la política social es posible apreciar que existen programas que difieren significativamente en cuanto a su naturaleza y objetivos. La calidad de la política social se expresa en su capacidad para adecuar la operación de cada programa con el objeto de lograr sus objetivos al menor costo posible, y en la asignación de recursos entre programas de acuerdo a las grandes orientaciones de la estrategia de desarrollo.

Para analizar la política social, por lo tanto, no basta simplemente con conocer la evolución del gasto social, medir su focalización en los sectores de menores ingresos o describir los programas existentes. Es necesario entender la racionalidad, objetivos y operación de sus componentes. Para este efecto, puede ser de utilidad agrupar los diversos programas sociales y las partidas de gasto de acuerdo a características comunes.

– Programas de Asistencial Social

Estos programas están constituidos fundamentalmente por subsidios monetarios—como las pensiones asistenciales, asignaciones familiares y subsidios únicos familiares—, programas de empleo de emergencia y subvenciones a instituciones de beneficencia. El objetivo de estos programas es paliar la insuficiencia de ingresos en los sectores más pobres de la población, por lo que su eficacia puede medirse de acuerdo a su capacidad para llegar efectivamente a las familias de menores recursos. Asimismo, la prioridad asignada a estos programas dentro de la política social debería estar dada por la importancia relativa de la pobreza extrema, el desempleo y la marginalidad laboral.

En Chile subsiste un alto número de familias en condiciones de pobreza, que requieren de ingresos que les permitan satisfacer sus necesidades más elementales. Por esta razón, en este período se ha elevado el valor de los principales subsidios dirigidos a estos grupos, con lo que los gastos por concepto de asistencia social se han incrementado

en alrededor de un 28% entre los presupuestos de 1990 y 1993, disminuyendo levemente su participación en el gasto social desde un 8% en 1990 a un 7% del total en 1993.

Durante los últimos años se ha hecho un esfuerzo significativo por concentrar estos programas en quienes más lo necesitan. La principal expresión de este esfuerzo se encuentra en la política seguida respecto de las asignaciones familiares, las que han sido reajustadas en porcentajes superiores para las familias de menores ingresos. Esta política ha permitido focalizar mejor los gastos en programas de asistencia social. Es así como se estima que hacia fines de 1992 casi un 70% del gasto en estos programas se dirigirá al 40% más pobre de la población, en tanto que a comienzos de 1990 este sector sólo captaba un 57% de dichos recursos.

— Prestaciones contributivas de la seguridad social

Estas prestaciones incluyen los gastos en pensiones, jubilaciones y montepíos del antiguo sistema previsional, los gastos por concepto de bonos de reconocimiento y pensiones mínimas a los jubilados bajo el nuevo sistema y las prestaciones del sistema de medicina curativa de libre elección.

Estos programas se caracterizan por otorgar prestaciones en base a las contribuciones—actuales o pasadas—de los afiliados a instituciones previsionales. Esto hace que las posibilidades de focalización de dichos programas sean limitadas. Esta situación sólo se alterará en el largo plazo, en la medida que la maduración del nuevo sistema previsional permita concentrar los recursos públicos en el financiamiento de las pensiones mínimas y asistenciales y que se alcance la consolidación del esquema de seguros privados de salud asociados a los Institutos de Salud Previsionales (ISAPRES). En el corto plazo, sin embargo, la eficiencia de estos programas debe evaluarse en función de su objetivo central, cual es proteger al beneficiario o sus familiares contra contingencias como la vejez, invalidez o muerte, y en el caso de la medicina curativa financiar un paquete mínimo de prestaciones de salud.

Los mayores esfuerzos realizados en este campo se refieren a la nivelación de las pensiones mínimas y la restitución del reajuste del 10,6% de las jubilaciones, lo que ha permitido recuperar el valor real de dichos beneficios. Se ha incrementado el aporte fiscal al Fondo Nacional de Salud (FONASA) y reajustado el valor de sus prestaciones más

deficitarias, asegurando la supervivencia de un sistema al que se encuentran afiliados los chilenos de menores ingresos. Se han elaborado iniciativas legales que fortalecen los regímenes de Administración de Fondos Previsionales (AFP) e Institutos de Salud Previsionales (ISAPRES) mediante una definición más clara de los derechos de los afiliados, y se han restablecido los derechos previsionales de los funcionarios públicos y de los trabajadores que realizan faenas pesadas o riesgosas para la salud.

Estas iniciativas determinaron que entre 1990 y 1991 se comprometieran importantes incrementos del gasto en prestaciones previsionales que extenderán sus efectos hasta 1993. En el mediano plazo, sin embargo, la evolución de estos gastos está más relacionada con el crecimiento secular de la población beneficiaria. Es así como el gasto global en prestaciones contributiva de la seguridad social crecerá en alrededor de un 24% real entre los presupuestos de 1990 y 1993, pero decrecerá su peso relativo en el gasto social desde un 46% a un 40% entre ambos años.

— Servicios sociales básicos

Un tercer gran componente del gasto social corresponde a la operación de servicios sociales básicos. Estos incluyen los gastos operacionales de educación y salud, y los programas convencionales de inversión y subsidios de vivienda. La finalidad de estos programas es ofrecer masivamente, en forma gratuita o subsidiada, servicios básicos para el bienestar de la población en áreas en las que se presentan importantes externalidades a través de sistemas de libre acceso.

La focalización de estos programas, no está definida tanto por la forma en que se asignan los recursos como por opciones más globales de política. En Chile, en particular, se ha mantenido a lo largo de los años y a través de diversos gobiernos la opción por mantener sistemas gratuitos de libre acceso en la educación básica y media, y en la salud primaria. En el caso de la vivienda y la educación superior, en tanto, se ha buscado mantener la accesibilidad de los programas promoviendo mecanismos de cofinanciamiento por parte de los usuarios. La eficacia del primer grupo de programas, por lo tanto, está determinada por su capacidad para ofrecer mejores servicios, de calidad homogénea, al conjunto de la población. En el segundo grupo la eficacia está ligada a la capacidad para generar una oferta de servi-

cios capaz de satisfacer las demandas de la población, con una distribución adecuada de sus costos entre el Estado y los beneficiarios.

Durante el actual Gobierno se ha recuperado el valor real de las subvenciones educacionales y de los aportes para el financiamiento de la salud primaria. La aplicación del Estatuto Docente, los mejoramientos de remuneraciones en el sector salud y la próxima entrada en vigencia del Estatuto de la Salud Municipal han procurado mejorar las condiciones de trabajo y la motivación de los trabajadores de quienes dependen dichos servicios. Los programas de vivienda han experimentado un importante crecimiento, llegándose en los últimos dos años a generar más de 100.000 soluciones habitacionales al año.

Todo lo anterior ha demandado un importante esfuerzo fiscal. Los recursos destinados a estos programas, los segundos en importancia en cuanto a gasto, se incrementarán en más de un 40% en términos reales entre los presupuestos de 1990 y 1993, aumentando su participación en el gasto social total.

— Programas de Inversión Social

Bajo este concepto se agrupa a un conjunto de programas que comparten la finalidad de generar oportunidades para que los sectores más postergados puedan superar permanentemente las causas de la pobreza y la marginalidad.

En cuanto a inversiones, se trata aquí de recursos que rinden sus frutos en el mediano y largo plazo, pero que representan una acumulación de capacidades que permanecen y pueden ser aplicadas por las personas de diversas maneras a la generación de ingresos y al mejoramiento de sus condiciones de vida. De acuerdo a estos objetivos, la eficacia de estos programas está relacionada con su capacidad para llegar a los grupos más necesitados, con soluciones adecuadas frente a las principales causas de la pobreza y marginalidad.

El actual Gobierno ha asignado especial importancia a la inversión social, desarrollando técnicamente nuevos programas, creando instituciones especializadas en su diseño y aplicación, y canalizando un volumen muy importante de recursos hacia este campo. Entre las principales iniciativas impulsadas en este período, se cuentan programas de inversión en infraestructura y de mejoramiento de la calidad en los servicios sociales de educación y salud prestados a

los sectores de menores recursos; programas de nutrición, becas y asistencialidad estudiantil destinados a retener a los niños y jóvenes de mayor riesgo social en el sistema educacional; una fuerte expansión de la educación técnica y la capacitación laboral orientada a los jóvenes y los desempleados; la puesta en marcha de múltiples programas en favor de grupos vulnerables a través del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Instituto de la Juventud y el Servicio Nacional de Menores (SENAME), el Instituto de la Juventud y el Servicio Nacional de Menores (SENAME) y el desarrollo de programas de apoyo a la pequeña producción.

En virtud de esta política, los programas de inversión en las personas han duplicado su peso en el presupuesto social. En efecto, entre los presupuestos de 1990 y 1993 los gastos por concepto de inversión social se habrán casi triplicado en términos reales, pasando desde un 6% del gasto social total a un 12% en 1993.

No obstante, una característica saliente de estos programas es su capacidad para movilizar más recursos que los directamente involucrados en el gasto público. Es así como se estima que los aportes del FOSIS al financiamiento de programas dirigidos a grupos vulnerables representan sólo la mitad del costo de dichos programas, correspondiendo el resto a aportes de organismos no gubernamentales o de los propios beneficiarios. Del mismo modo, el Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes ha incorporado a las empresas a su operación, mediante la aceptación de jóvenes en práctica, los que adquieren por este medio una experiencia laboral concreta.

– Fiscalización y Administración

Finalmente, en directa relación con lo anterior, se cuentan los gastos generales por concepto de planificación, administración y fiscalización de programas sociales. Dichos gastos son esenciales para asegurar el éxito de la política social y el buen uso de los recursos públicos y su eficacia debe medirse en función del logro de tales objetivos, sin que ellos excedan, sin embargo, de una proporción razonable del gasto total.

Estos gastos abarcan las labores de planificación en los ministerios sociales, la administración de subsidios y prestaciones sociales por parte de las instituciones previsionales

y la fiscalización de la utilización de las subvenciones estatales, el funcionamiento de los sistemas privados de previsión y salud y el cumplimiento de las normas laborales.

Entre 1990 y 1993 los gastos por este concepto crecerán significativamente, pasando de un 2,6% a un 3,5% del gasto social total. El nivel alcanzado, sin embargo, representa una proporción relativamente baja del total, lo que asegura que el énfasis en la asignación de recursos públicos sigue estando centrada en el bienestar de los beneficiarios finales de los programas sociales.

Notas

1. La asignación familiar es un subsidio fijo que se paga por carga familiar. El subsidio único familiar es un subsidio monetario focalizado en las familias de extrema pobreza.

República Dominicana: Desarrollo social y procesos de ajuste

❖ Susana Gámez

*Coordinadora Nacional del Fondo de Compensación Social
de la República Dominicana.*

Ponencia presentada en el Taller de Análisis del Desarrollo Social en el contexto de Procesos de Ajuste, efectuado en la sede del SELA del 18 al 20 de enero de 1993.

Introducción

En la década de los ochenta, los esfuerzos de estabilización del gobierno dominicano —expresados en la aplicación de tres programas de ajuste entre 1983 y 1986 con ayuda del Fondo Monetario Internacional (FMI) y sin ella— no eran sostenibles en el mediano plazo, debido a que no creaban las condiciones para el crecimiento sostenido del ingreso y el empleo y generaron efectos negativos, particularmente severos, sobre las condiciones de vida de amplios sectores de la población. Esta situación dio lugar a una estrategia de reactivación económica mediante la movilización de importantes recursos de inversión pública, provenientes del ahorro interno en infraestructura económica y social.

A pesar de los cambios en política, la economía dominicana terminó la década de los ochenta exhibiendo graves desequilibrios internos y externos como resultado de factores externos y la débil coordinación de las políticas fiscal, monetaria, cambiaria, y de precios.

La inestabilidad de la tasa de cambio, la rápida expansión de los medios de pago, la elevada tasa de inflación, el estancamiento de la producción, el creciente déficit fiscal, como consecuencia de la erosión de la base impositiva, y el aumento en los atrasos en el pago de las obligaciones externas crearon, en definitiva, un marco macroeconómico inestable.

En este contexto y mediante un diálogo con amplios sectores de las fuerzas vivas del país, que culminó con la firma

en 1990 del Pacto de Solidaridad Económica, surgió el Programa Macroeconómico, el cual consistió en un conjunto de medidas económicas y propuestas de reformas arancelarias y tributarias que permitieron y facilitaron el cumplimiento de los requisitos establecidos en los planes de estabilización. A mediados de 1991, el Presidente anunció la firma de un nuevo acuerdo Stand By con el FMI, por una duración de 18 meses.

Los resultados del Programa de Estabilización están a la vista. En 1992 se registró una tasa de crecimiento del producto positiva del 7%, es decir, que el país desde el punto de vista económico puede exhibir importantes logros. Hoy en día existe consenso en que la obtención de un alto ritmo de crecimiento económico es una condición necesaria para resolver los problemas sociales.

I. Pobreza y gasto social

La pobreza, en sus múltiples manifestaciones no puede considerarse como un fenómeno nuevo en República Dominicana, pero la extensión de la misma al finalizar la década de los ochenta, ha sido y es la principal causa de preocupación del Gobierno. En efecto, a la reducción significativa del ingreso per-capita para el período, de US\$1.000 en 1980 a alrededor de US\$700 al terminar esa década, se asocia una distribución más concentradora del ingreso, lo que explica que alrededor del 60% de la población dominicana se encontrará por debajo de la línea de pobreza al finalizar la década. Desafortunadamente los logros en el área social no son tan importantes, a pesar de los esfuerzos que ha realizado y realiza el Gobierno en este sentido.

Normalmente, la Política Social es evaluada con base en los montos de recursos asignados a los sectores sociales, de tal manera que una evaluación positiva considera un incremento en el Gasto Social y no una mejora de la eficacia y eficiencia de la gestión social.

En este sentido, el monto asignado de los recursos en el área social, durante la década, se mantuvo en términos corrientes como porcentaje del gasto total, pero al reducirse gradualmente el gasto total del Gobierno como porcentaje del PIB, al pasar de 16.1% en 1980 a 11.8% en 1990, para un promedio durante el período de 14.4%, los montos asignados al área social también lo hicieron.

La estructura de este Gasto Social se ha modificado sustancialmente; el índice de gasto nominal corrientes/gasto

nominal de capital base 1986 era de 100.0 mientras en 1989 el índice era 19.8, estos índices indican que el gasto público está priorizando los gastos de capital. El análisis de estos gastos muestran que la importancia relativa de la inversión real pasa del 34% al 72% de los gastos capital y dentro de éstos específicamente las construcciones, las cuales, en definitiva, han marcado el comportamiento del Gasto Social en los últimos años.

Dentro de los Servicios Sociales los sectores prioritarios no han variado sustancialmente para el período considerado. Mientras el Índice de Gasto nominal en Educación, Salud, Vivienda y Agua y alcantarillado/Gasto nominal en Servicios Sociales base 1980 era de 100.0, para 1989 éste ascendía a 116.1. Si se elimina vivienda de dicho Índice, los resultados serían 100.0 y 92.7 respectivamente.

La evaluación del destino del Gasto Social, es decir, si éste se dirige a cubrir necesidades básicas que modifican los indicadores sobre pobreza, implica determinar la prioridad sectorial dentro de los llamados Servicios Sociales. La metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas, utilizada para evaluar y proponer políticas en materia social y recomendada por el Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD) para la medición de Pobreza establece 5 indicadores básicos que definen las características de un hogar en situación de pobreza. Estos indicadores se refieren a hogares con vivienda inadecuada, con carencia o acceso inadecuado al servicio de agua potable y eliminación de excretas, con hacinamiento crítico, con alta carga económica y con niños en edad escolar no asistiendo a un centro educativo.

Esta metodología sugiere que una Política Social, cuyo objetivo sea proporcionar un consumo mínimo a la población más pobre, debería enfocar su prioridad a los sectores de Educación, Vivienda, Salud y Saneamiento.

Si se comparan estas recomendaciones del PNUD con la prioridad del Gasto Social establecida con base en el monto de recursos según las funciones atribuidas por el Presupuesto Nacional, el Gobierno Central estaría dedicando en promedio el 71.6% de su Gasto Social a estas prioridades.

En definitiva, los nuevos Programas y Proyectos destinados a mejorar la calidad de vida de los sectores de menores ingresos, sea con énfasis en los gastos corrientes o de capital, se implementaron sin tomar en consideración las restricciones producidas por la disminución paulatina de los ingresos fiscales como porcentaje del producto, para una carga tributaria que se sitúa en 11.4% para 1990.

Sólo a finales de la década de los ochenta, el énfasis en la problemática de la pobreza se centró en el análisis del Gasto Social considerado como el instrumento idóneo para la acción correctiva del Estado de las inequidades sociales.

II. La política social dominicana: logros y fracasos

El diseño de la Política Social a principios del noventa se lleva a cabo en este marco y una de sus grandes innovaciones consiste en que la participación del sector público y privado, las organizaciones de bien público y sin fines de lucro, las comunidades y las instituciones internacionales de cooperación técnica y financiera, ha permitido la formulación de planes públicos sectoriales con los cuales se identifica la sociedad civil. Tal es el caso del Plan Decenal de Educación, del Plan de Acción en favor de la Infancia y quizás en menor grado de los programas en el área de salud.

No creo conveniente en este Taller enumerar los programas específicos que se ejecutan en las áreas sociales, porque además de responder a incrementar la cobertura de la atención primaria de salud y educación —en una estrategia que permita la participación de las comunidades beneficiarias, así como la eficacia y eficiencia en su implementación y coordinación interinstitucional— son similares a los que se instrumentan en la mayoría de sus países. Más bien preferiría compartir con ustedes algunas reflexiones que expliquen los logros y fracasos de la política social, por lo menos en República Dominicana.

El considerar las posibilidades reales de que el sector público financie la implementación de la Política Social, sin generar desequilibrios macroeconómicos, es quizás lo que explica las diferencias de óptica entre los diseñadores de política económica y los diseñadores de política social. Los diseñadores de política social ponemos más énfasis en el monto de recursos adicionales que requerimos para eliminar los desequilibrios sociales generados en la búsqueda de equilibrios económicos, que en incrementar la eficacia y la eficiencia del Gasto Social que se nos asigna.

Y en este sentido, quisiera presentar ciertas consideraciones que hemos olvidado, en lo relativo a la participación del Gasto Total Público en el PBI y a la cantidad y calidad del gasto.

La participación del Gasto Total Público en el PBI no es ilimitada. Si aceptamos como lo expresa el libro Índice de Desarrollo Humano que lo ideal es que esta participación sea

de 25% del PBI, también debemos aceptar que la República Dominicana dista mucho de lograr ese nivel óptimo.

Un aumento de la relación GPT/PBI sería posible a través de un aumento de los ingresos fiscales mediante el incremento de la carga tributaria o mediante un aumento del gasto que incrementaría el déficit fiscal o a través del endeudamiento interno y/o el externo o una combinación de ellos. En todo caso, el esfuerzo del Gobierno para alcanzar la relación recomendada por PNUD¹ (GPT/PBI = 25%), sin generar desequilibrios económicos, implicaría primero, para nuestro caso, incrementar los montos actuales de ingresos fiscales.

Bajo estas condiciones de restricción, generadas por las políticas económicas, cabe preguntarse cuál es la rentabilidad social y el impacto de este gasto. De esta manera, si aceptamos que un gasto menor al ideal, si se destina a actividades de alta rentabilidad social, podría tener un mayor impacto, el énfasis debería estar en la calidad y no en monto.

El esfuerzo mayor de Política Social debería pues centrarse en el desarrollo de acciones que aseguren una racionalización del gasto social, es decir una eficiente asignación en base a prioridades definidas y su focalización hacia los grupos sociales más desprotegidos, sin desconocer que este esfuerzo de Política Social debe estar asegurado a través de medidas de Política Económica que permitan el financiamiento real del Gasto Social programado.

En la práctica, los organismos sectoriales diseñan en la actualidad su política de manera concertada. Esta descentralización en la formulación de los planes, programas y subprogramas ha permitido el consenso en términos de los objetivos de la Política Social, pero no en los montos de recursos requeridos, puesto que no se considera la capacidad de financiamiento del Gobierno Central.

El esfuerzo para cubrir las brechas en materia de satisfacción de necesidades básicas es de tal magnitud, que sólo es ahora cuando los diseñadores de política social hemos comprendido que los recursos aplicables al área social deben administrarse con un máximo de rendimiento y destinarse a actividades de alta rentabilidad social para lograr un mayor impacto social.

Esta situación explica la dificultad de los evaluadores de la política social dominicana para identificar los programas dirigidos a la población de menores ingresos, puesto, que las diferentes instituciones involucradas sólo a partir de los noventa comienzan a enfocar de manera clara su población beneficiaria, en consecuencia los efectos de estos progra-

mas y su impacto redistributivo sobre la población no son suficientemente conocidos.

Otro aspecto que explica los débiles logros en materia de Política Social en República Dominicana es que los esfuerzos para superar o aliviar la pobreza se encuentran dispersos entre diferentes instituciones del sector público social, a pesar que el Programa Macroeconómico planteó la necesidad de garantizar los ingresos de la población pobre, mediante un esfuerzo coordinado.

El objetivo de desarrollo implícito de la Política Social, en el cual desde diversas ópticas se encuentra involucrado actualmente el Gobierno, es la reestructuración del gasto público social mediante una búsqueda de coordinación interinstitucional que permita mejorar la eficiencia y eficacia del gasto social aplicado, garantice el fortalecimiento institucional en la prestación de los servicios y por ende incrementa y amplía la cobertura de los servicios sociales públicos.

De la experiencia extraída en la última década, hemos comprendido que cuando los desequilibrios internos y externos requieren la aplicación de políticas de ajuste, el diseño de la Política Social Estatal debería pasar primero por un análisis de la eficiencia y eficacia operativa y una recomposición del gasto en términos de destino y estructura, tomando en consideración la capacidad real instalada y jerarquizando las necesidades a satisfacer.

En el mediano y largo plazo este análisis debe complementarse con políticas que impulsen un proceso de reformas estructurales en el Sector Social. Con ello se prevé evitar el sobredimensionamiento de las instituciones sociales, la dispersión de los recursos y la duplicación de esfuerzos, al dotarlas de una mayor eficiencia y eficacia operativa basada en principios de equidad.

Para concluir, es importante tener presente la sensibilidad a los cambios de la incidencia de la pobreza, tanto en las políticas sociales como en las económicas. Por lo tanto, en este período de ajuste y reformas se hace más necesaria la coordinación de ambas políticas. Terminó mi exposición con la certeza de que los noventa se perfilan como la década del desarrollo humano, en la cual, la eliminación de los desequilibrios sociales generados en la búsqueda de equilibrios económicos sea la tarea principal, para lograr un desarrollo económico con equidad.

Cuadro 1
Indicadores de desarrollo humano de República Dominicana
 (comparaciones internacionales año más reciente)

	República Dominicana	América Latina y el Caribe	Países de Ingr. Med.	Países en Desarrollo	Países Industrializados
Promedio de vida (años)	66,7	67,4	67,0	62,8	74,5
Alfabetismo entre adultos (% 15 +)	83	84	77	64	—
Porcentaje combinado de inscripción en la primaria y secundaria (%)	92	84	81	74	100
Mortalidad por debajo de los 5 años (por 1.000 nacimientos vivos)	78	70	80	112	18
PNB per cápita (\$US)	790	1.962	1.945	770	17.017
PNB real per capita (PPP\$)	2.537	4.514	4.030	2.296	15.043
Gasto para educación como % de PNB	1,5	3,5	4,0	3,6	—
Gasto para salud como % de PNB	1,7	1,8	1,5	1,4	—
Gasto militar como % de PNB	0,8	1,9	—	4,4	4,9
Relación entre gasto militar y gasto educación + salud	25	64	193	169	28

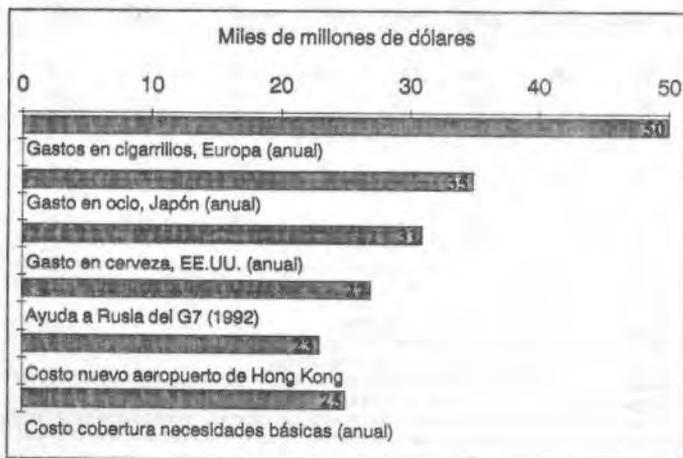
Fuente: Human Development Report 1992. Publicado por UNDP, by Oxford Press, New York, 1992.

Notas

1. PNUD, Índice de Desarrollo Humano, 1991.

Gráfico 1
Un costo asequible

No se puede seguir diciendo que la satisfacción de las necesidades humanas básicas es un objetivo demasiado vasto y costoso. Gracias a los conocimientos disponibles, este objetivo podría conseguirse dentro de una década con un costo de unos 25.000 millones de dólares anuales. Véanse algunos ejemplos comparativos.



Según estimaciones de UNICEF se requieren unos recursos adicionales de 25.000 millones de dólares anuales para prevenir las principales enfermedades infantiles, reducir a la mitad la desnutrición infantil, salvar 4 millones de vidas infantiles anuales, proveer de agua potable y servicios de saneamiento a todas las comunidades, proporcionar educación básica a todos los niños y prestar servicios de planificación familiar con carácter universal.

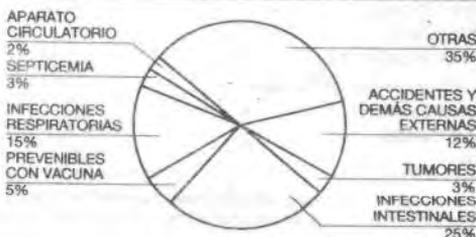
Fuente: UNICEF, basado en diversas fuentes.

Gráfico 2

¿DE QUE SE MUEREN LOS NIÑOS DE LAS AMERICAS?

Cada año, mueren en América Latina y el Caribe cerca de 1 millón de niños menores de 5 años, en su mayoría por causas prevenibles

1-4 AÑOS



Fuente: Organización Panamericana de la Salud, circa 1986-89

Cuadro 1

Proyecciones de los indicadores sociales hasta el año 2000

Regiones	Tasas netas de matrícula (porcentajes)			Mortalidad de niños menores de cinco años (por mil)			Tasa de fecundidad total*	
	1985	Tendencias		1985	Tendencias		1985	2000
		a largo plazo ^a	a corto plazo ^b		a largo plazo ^c	a corto plazo ^d		
Africa al Sur del Sahara	56	86	46	185	136	153	6,1	5,4
Asia Oriental	96	100	100	54	31	33	2,7	2,2
Asia Meridional	74	88	100	150	98	83	4,7	3,4
Oriente Medio y Norte de Africa	75	94	95	119	71	65	5,1	3,9
América Latina y el Caribe	92	100	100	75	55	32	3,6	2,5

Nota: Todos los datos son ponderados, excepto los correspondientes a la tendencia a corto plazo de la mortalidad de niños menores de cinco años. Todos los datos sobre mortalidad son proyecciones hasta 2000-05.

a. Basada en la tendencia del período de 1965-85.

b. Basada en la tendencia del período de 1980-85.

c. Basada en la tendencia usada por las Naciones Unidas.

d. Basada en los períodos de 1975-80 y 1980-85, excepto en el caso de Asia Meridional, para el cual se han usado los períodos de 1970-75 y 1975-80.

e. La tasa de fecundidad total es el promedio de niños que nacerían vivos de una mujer durante su vida si tuviera hijos de acuerdo con las tasas de fecundidad vigentes específicas para la edad. Se toman como base los períodos de 1985-90 y 2000-05.

Fuente: Datos de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, excepto para la tendencia a corto plazo de la mortalidad de niños menores de cinco años, que se han tomado de Hill y Pebley, 1988, y para la fecundidad, que se han sacado de Bulatao, 1989. (Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990. La Pobreza. Banco Mundial).

Cuadro 2

La pobreza en el año 2000, por regiones en desarrollo

Regiones	Incidencia de la pobreza		Número de pobres (millones)	
	1985	2000	1985	2000
Africa al Sur del Sahara	46,8	43,1	180	265
Asia Oriental	20,4	4,0	280	70
China	20,0	2,9	210	35
Asia Meridional	50,9	26,0	525	365
India	55,0	25,4	420	255
Europa Oriental	7,8	7,9	5	5
Oriente Medio y Norte de Africa y otros países de Europa	31,0	22,6	60	60
América Latina y el Caribe	19,1	11,4	75	60
Total	32,7	18,0	1.125	825

Nota: La incidencia de la pobreza es la proporción de la población que vive con ingresos inferiores al umbral de pobreza, establecido en \$370 anuales (el umbral más alto usado en este informe).

Fuente: Las cifras de 1985 están tomadas del Cuadro 2.1 "Magnitud de la pobreza en los países en desarrollo. La situación en 1985"; las del año 2000 son estimaciones del Banco Mundial. (Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990. La Pobreza. Banco Mundial).

Conferencia Mundial en la Cumbre sobre Desarrollo Social

❖ Asamblea General de las Naciones Unidas

En el cuadragesimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Tercera Comisión aprobó la Convocatoria a una Conferencia Mundial en la Cumbre sobre Desarrollo Social, cuyo texto se transcribe a continuación.

I. Introducción

1. La Comisión prosiguió el examen del tema 93 a) del programa, titulado "Desarrollo social: cuestiones relativas a la situación social en el mundo y a los jóvenes, el envejecimiento, los impedidos y la familia" en sus sesiones 54a., 56a. y 59a. a 61a., celebradas los días 2, 3, 4 y 9 de diciembre de 1992.

II. Examen de los proyectos de resolución A/C.3/47/L. 51 y Rev. 1.

2. En la 54a. sesión, celebrada el 2 de diciembre, el representante de Chile, en nombre del Afganistán, Albania, Antigua y Barbuda, Argelia, la Argentina, las Bahamas, Bangladesh, Barbados, Bolivia, el Brasil, Burkina Faso, Cabo Verde, el Camerún, Colombia, Costa Rica, Cuba, el Chad, Chile, China, Dinamarca, el Ecuador, Egipto, el Salvador, España, Filipinas, Finlandia, Francia, Granada, Grecia, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Honduras, Indonesia, Irán (República Islámica del), el Iraq, Islandia, las Islas Marshall, Italia, la Jamahiriya Arabe Libia, Jamaica, Kenya, el Líbano, Liechtenstein, Luxemburgo, Madagascar, Malawi, Malí, Marruecos, México, Mongolia, Myanmar, Nepal, Nicaragua, el Níger, Nigeria, Noruega, los Países Bajos, el Pakistán, Panamá, Papua, Nueva Guinea, el Paraguay, el Perú, Polonia, Portugal, la República Centroafricana, la República de Corea, la República Dominicana, la República Unida de Tanzania, Rwanda, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Marino, Santo Tomé y Príncipe, el Sene-

gal, Sierra Leona, Sri Lanka, Suecia, Suriname, Tailandia, el Togo, Trinidad y Tobago, Túnez, Turquía, Ucrania, el Uruguay, Venezuela, Viet Nam, el Yemen y Zimbabwe, presentó un proyecto de resolución titulado "Convocación de una conferencia mundial en la cumbre sobre desarrollo social" (A/C.3/47/L.51), que más adelante fue patrocinado también por Angola, Benin, Chipre, Eslovenia, Etiopía, Fiji, la India, Malta, la República Popular Democrática de Corea, el Sudán, Swazilandia, Vanuatu y Zambia. El texto del proyecto de resolución es el siguiente:

"La Asamblea General,

Recordando su resolución 46/139, de 17 de diciembre de 1991, así como la decisión 1991/230, de 30 de mayo de 1991, y la resolución 1992/27, de 30 de julio de 1992, del Consejo Económico y Social,

Habiendo examinado el informe del Representante Especial sobre las consultas solicitadas en la decisión 1991/230 del Consejo Económico y Social, que figura en el documento E/1992/80,

Recordando su resolución 45/199, de 21 de diciembre de 1990, en la cual adoptó la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, uno de cuyos temas principales es la necesidad de fortalecer la relación de beneficio mutuo existente entre el crecimiento económico y el bienestar humano,

Recordando asimismo su resolución 42/125, de 7 de diciembre de 1987, en la que hizo suyos los principios normativos para las políticas y programas de bienestar social para el desarrollo en un futuro próximo,

Acogiendo con beneplácito el apoyo a la idea de celebrar una conferencia mundial en la cumbre sobre desarrollo social expresado en la Décima Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países No Alineados, celebrada en Yakarta del 1° al 6 de septiembre de 1992,

Consciente de que una mayor cooperación internacional para el desarrollo económico y social contribuiría significativamente a fortalecer la paz y la seguridad internacionales,

Convencida de la necesidad de dar mayor importancia al componente social del desarrollo sostenible a fin de lograr un crecimiento económico con justicia social,

Reafirmando el derecho y la responsabilidad de cada Estado de determinar libremente sus propias prioridades, políticas y metas de desarrollo social, de conformidad con

sus propios sistemas constitucionales y jurídicos y sus propias condiciones sociales,

Consciente de la necesidad de estudiar medios para eliminar la pobreza generalizada y lograr el pleno disfrute de los derechos humanos, incluidos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, como objetivos relacionados entre sí,

Reconociendo la necesidad de que en el sistema de las Naciones Unidas se adopte un enfoque integrado en las esferas del desarrollo social y económico a fin de aprovechar mejor la amplia experiencia del sistema en esas esferas,

Subrayando que la pobreza, el desempleo y la integración social están estrechamente relacionados entre sí en todas las sociedades y tienen consecuencias particularmente sensibles en los países en desarrollo,

Convencida de que una conferencia mundial en la cumbre sobre desarrollo social contribuiría a los esfuerzos que despliegan todos los países para fomentar el desarrollo social sostenible y promover políticas contra la pobreza y el desempleo en todas las sociedades,

1. *Expresa su reconocimiento* al Secretario General y al Representante Especial por los esfuerzos que han desplegado para llevar adelante un proceso pormenorizado de consultas sobre esta cuestión;

2. *Acoge con beneplácito* el informe del Secretario General sobre los resultados positivos de las consultas acerca de la posibilidad de convocar una conferencia mundial en la cumbre sobre desarrollo social;

3. *Decide convocar* una conferencia mundial en la cumbre sobre desarrollo social, a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, para principios de 1995;

4. *Acepta con profundo reconocimiento* el generoso ofrecimiento del Gobierno de Dinamarca de actuar como anfitrión de la conferencia en la cumbre;

5. *Decide* que la conferencia en la cumbre tenga los siguientes objetivos:

a. Impulsar los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas, enunciadas en el Artículo 55, de promover 'niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social', así como 'la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos', prestando particular atención a los aspectos de desarrollo social;

b. Expresar la voluntad común de los países del mundo

de que las necesidades de la población constituyan el núcleo mismo del desarrollo y de la cooperación internacional y de que ello sea una cuestión prioritaria en las relaciones internacionales;

c. Estimular la cooperación internacional a nivel bilateral, regional y multilateral, por conducto de iniciativas gubernamentales, privadas y no gubernamentales, a fin de contribuir a la aplicación de políticas sociales eficaces, eficientes y apropiadas para cada país, y formular estrategias que permitan que todos los ciudadanos participen activamente en esas políticas;

d. Formular estrategias sobre metas, medidas y políticas prioritarias que puedan adoptarse a nivel nacional, regional e internacional para abordar, en los distintos contextos de desarrollo, las cuestiones esenciales y de interés común para todos los países en el ámbito del desarrollo social, prestando particular atención a las necesidades de los países menos adelantados;

e. Crear una conciencia internacional de la necesidad de equilibrar la eficiencia económica y la justicia social y estudiar los medios para conseguir ese equilibrio en un clima de desarrollo orientado hacia el crecimiento, así como equitativo y sostenible, de conformidad con las prioridades que se definan en cada país;

f. Abordar con criterio creativo la interacción entre la función social del Estado, las respuestas del mercado a las demandas sociales y las exigencias del desarrollo sostenible;

g. Definir los problemas comunes de los grupos socialmente marginados y desfavorecidos y fomentar la integración de esos grupos en la sociedad, subrayando la necesidad de que las sociedades brinden igualdad de oportunidades a todos sus miembros;

h. Fomentar programas para garantizar la protección jurídica, alentar los programas eficaces de asistencia social y mejorar la enseñanza y la capacitación de los distintos grupos de todas las sociedades, incluidos los grupos marginados y desfavorecidos;

i. Ayudar a mejorar la prestación de servicios sociales a los sectores más desfavorecidos de la sociedad;

j. Subrayar la necesidad de movilizar recursos para el desarrollo social en los planos local, nacional, regional e internacional;

k. Formular recomendaciones apropiadas para aumentar la eficacia de las actividades del sistema de las Naciones Unidas en la esfera del desarrollo social, especialmen-

te medidas y políticas para revitalizar la Comisión de Desarrollo Social;

6. *Decide*, teniendo en cuenta los objetivos enunciados en la presente resolución, que las cuestiones esenciales que afectan a todas las sociedades y se han de tratar en la conferencia en la cumbre sean las siguientes:

- a. Fomentar la integración social, especialmente de los grupos más marginados y desfavorecidos;
- b. Mitigar y reducir la pobreza;
- c. Aumentar el empleo productivo;

7. *Decide* establecer un Comité Preparatorio abierto a la participación de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y de los organismos especializados, con la participación de observadores con arreglo a la práctica establecida por la Asamblea General;

8. *Decide asimismo* que el Comité Preparatorio celebre un período de sesiones de organización, de una semana de duración, en abril de 1993, y que, a nivel de representantes personales de Jefes de Estado o de Gobierno, celebre en 1994 tres períodos de sesiones sustantivos, con una duración máxima de 10 días laborales cada uno, en la Sede de las Naciones Unidas, en Nueva York;

9. *Decide* que, en su período de sesiones de organización, el Comité Preparatorio, teniendo debidamente en cuenta la representación geográfica equitativa, elija a los miembros de su Mesa, de la que el país anfitrión, Dinamarca, será miembro nato;

10. *Decide* que el Comité Preparatorio:

a. Examine los informes que le presenten los órganos, las organizaciones y los programas del sistema de las Naciones Unidas sobre cuestiones relacionadas con la conferencia mundial en la cumbre sobre desarrollo social;

b. Prepare el programa provisional de la conferencia en la cumbre, de conformidad con las disposiciones de la presente resolución;

c. Prepare los proyectos de decisiones de la conferencia en la cumbre y los presente para que ésta los examine y apruebe;

d. Tome cualesquiera otras decisiones necesarias para el éxito de los preparativos, los resultados y las medidas complementarias de la conferencia en la cumbre;

11. *Pide* al Secretario General que establezca una dependencia especial de secretaría, compuesta de funcionarios de los organismos y programas pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, que preste asistencia al proceso pre-

paratorio y a la labor de fondo del Comité Preparatorio;

12. *Recomienda* que en su 33° período de sesiones, que celebrará en 1993, la Comisión de Desarrollo Social examine el programa de la conferencia mundial en la cumbre sobre desarrollo social e informe al respecto al Consejo Económico y Social en su período de sesiones sustantivo de 1993;

13. *Recomienda también* que el Consejo Económico y Social, en su serie de sesiones de alto nivel de su período de sesiones sustantivo de 1993, examine el tema 'Conferencia Mundial en la Cumbre sobre el Desarrollo Social';

14. *Pide* a las comisiones regionales que incluyan en sus programas de trabajo de 1993 la conferencia mundial en la cumbre sobre desarrollo social, haciendo particular hincapié en la situación social de sus respectivas regiones, formulen propuestas y preparen un informe integrado para su presentación a la Asamblea General en su cuadragésimo octavo período de sesiones;

15. *Pide* a los órganos, las organizaciones y los programas del sistema de las Naciones Unidas, así como a otras organizaciones intergubernamentales, en particular el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que contribuyan plenamente a los preparativos de la conferencia en la cumbre;

16. *Recomienda* que el Comité Preparatorio tenga plenamente en cuenta, según corresponda, los preparativos y los resultados de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 y la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994, así como los preparativos de la cuarta conferencia sobre la mujer que se celebrará en 1995;

17. *Pide* a las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social que, de conformidad con la práctica establecida, contribuyan a la conferencia en la cumbre y a su proceso preparatorio, según corresponda;

18. *Invita* al Secretario General a que proporcione, incluso mediante una redistribución de recursos, los recursos necesarios para iniciar en 1993 el proceso preparatorio de la conferencia en la cumbre;

19. *Invita asimismo* al Secretario General a que establez-

ca un fondo fiduciario y movilice contribuciones voluntarias de fuentes públicas y privadas a fin de financiar las actividades adicionales necesarias para los preparativos y la celebración de la conferencia en la cumbre;

20. *Decide* que los recursos del fondo fiduciario se utilicen para financiar la participación de los países menos adelantados en la conferencia en la cumbre y en su proceso preparatorio;

21. *Pide* al Comité Preparatorio que le informe, en sus períodos de sesiones cuadragésimo octavo y cuadragésimo noveno, sobre la marcha de sus trabajos y los preparativos de la conferencia en la cumbre".

3. En su 56a. sesión, celebrada el 3 de diciembre, la Comisión tuvo ante sí una exposición de consecuencias para el presupuesto por programas del proyecto de resolución (A/C.3/47/L.80).

4. En la misma sesión, el Contralor interino, Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Finanzas, hizo una declaración para aclarar las consecuencias para el presupuesto de programas.

5. En la 61a. sesión, celebrada el 9 de diciembre, el representante de Chile, en nombre de los patrocinadores del proyecto de resolución A/C.3/47/L.51, presentó un proyecto de resolución revisado (A/C.3/47/L.51/Rev.1). Más tarde, Gambia se sumó a los patrocinadores del proyecto de resolución revisado.

6. En la misma sesión, la Comisión aprobó el proyecto de resolución A/C.3/47/51/Rev.1.

7. También en la misma sesión, los representantes de Alemania, los Estados Unidos y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte formularon declaraciones una vez aprobado el proyecto de resolución.

Mandatos sobre aspectos sociales

⇨ XVIII Consejo Latinoamericano del SELA

El artículo 45 que se transcribe sobre actividades encomendadas a la Secretaría Permanente del SELA en materia de desarrollo social forma parte de la "Decisión 327: Programa de Trabajo, lineamientos para 1993", sección V. La cooperación y la integración regional, acápite "Aspectos Sociales y Culturales", aprobada en la XVIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA, celebrada a nivel ministerial, en Caracas, del 10 al 11 de septiembre de 1992.

Aspectos Sociales y Culturales

Artículo 45. Encomendar a la Secretaría Permanente que, en cooperación con los organismos regionales e internacionales competentes:

- a. Realice estudios y actividades de coordinación y consulta para preparar la posición regional de América Latina y el Caribe con vistas a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social de 1995;
- b. Continúe participando en las actividades del Grupo Interagencial sobre Políticas Integradas y Ajustes Económicos en América Latina y el Caribe;
- c. Elabore estudios y propuestas de cooperación regional, intercambio de experiencia y opciones alternativas que podrían contribuir a mejorar la vinculación de las políticas económicas con la equidad social;
- d. Prepare los estudios necesarios para establecer una base de datos sobre proyectos sociales en cooperación con la CEPAL y la UNESCO;
- e. Realice estudios sobre el empleo de nuevas tecnologías en el sector de políticas sociales.
- f. Llevar a cabo un intercambio de información sobre las experiencias en relación a políticas y programas para el combate de pobreza.

Transición mundial hacia el desarrollo sostenible

◆ *Embajador Noel Sinclair*

Secretario Permanente Adjunto del SELA

No se necesita ser muy perspicaz para reconocer los momentos decisivos de la historia: cambios de una naturaleza tan revolucionaria que modifican totalmente el curso ulterior del pensamiento y las acciones, ya sea en las vidas de los estados, individual o colectivamente, o de sus pueblos. Cambios tales como la invención de la rueda, el descubrimiento de la electricidad, la separación del átomo o la invención de la microficha. En estos años finales del siglo veinte, podríamos estar en presencia de otro de estos momentos decisivos: la toma de conciencia del mundo ante la realidad de la degradación del medio ambiente y la amenaza que dicho proceso plantea a la continuación de la habitabilidad del planeta y la supervivencia de las especies. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (también conocida como la Cumbre de Río o la CNUMAD 92) simbolizó un histórico paso dado por la comunidad internacional hacia el reconocimiento de dicha realidad y la formulación de respuestas a los imperativos planteados por ésta.

I. La degradación ambiental

La Cumbre de Río fue la respuesta de la comunidad internacional a tres elementos independientes pero relacionados: el primer elemento consiste en la dimensión y el efecto de la degradación ambiental; como consecuencia de estilos de vida y procesos de producción derrochadores, sobre todo en los países industrializados, con el transcurso de los años, ha habido un deterioro constante de la calidad del entorno físico: la tierra misma, la atmósfera, los mares y los océanos. Ello ha tenido como efecto la modificación considerable de la capacidad natural de estos elementos para soste-

ner la vida sobre el planeta. Aparte de los grandes problemas de deterioro ambiental que ocupan las primeras líneas de los medios de comunicación internacionales, tales como la reducción de la capa de ozono y el calentamiento de la tierra, existe un deterioro ambiental que vivimos diariamente en nuestros pueblos y ciudades, pequeños poblados y costas: la deforestación, la contaminación de recursos hídricos causada por actividades de producción mineral, erosión costera y polución marina originada por arrojar en las playas y el mar desechos líquidos y sólidos, así como descargas industriales; los efectos de la lluvia ácida en algunas áreas industriales de nuestra región (precipitaciones lluviosas con un contenido ácido similar al del jugo de manzana o de limón) y la contaminación atmosférica, la tentación de los estados ajenos a la región de utilizar a América Latina y el Caribe como puntos de destino para sus desechos tóxicos. Esta agresión al entorno físico no puede continuar indefinidamente sin que se afecte de manera negativa las oportunidades de la vida humana en el planeta; han de tomarse medidas para detener y revertir este fenómeno.

El segundo elemento reside en que la degradación ambiental no puede ser abordada como fenómeno aislado del problema de la pobreza, dado que, sobre todo en los países en desarrollo, estos dos factores no pueden con frecuencia ser separados. En los países en desarrollo, cientos de millones de personas consumen gran parte de su tiempo y energía tratando de satisfacer sus necesidades más básicas y elementales. Millones de agricultores pobres, movidos por su pobreza y su falta de alternativas, se dedican cada vez en mayor número a la tierra para producir cosechas que los alimenten y cortar árboles que utilizarán o venderán como leña. A medida que se cortan los árboles y la tierra va perdiendo su capacidad de cultivo, junto al crecimiento de la población y la falta de capital para la inversión, los campesinos simplemente se desplazan hacia otras áreas para hacer lo mismo. Por lo tanto, la pobreza alimenta la degradación ambiental, que a su vez alimenta la pobreza, lo que define a la postre un continuo círculo vicioso. Dicho círculo ha de ser roto para que el pobre pueda salir de su estancamiento económico. Sólo de esta manera pueden desempeñar su papel junto a los ricos de invertir en la conservación de su herencia natural y en la limpieza de lagos contaminados, así como en la aplicación de tecnologías ecológicamente viables. Por lo tanto, los problemas de la degradación ambiental y la pobreza han de ser abordados

de manera simultánea. Y este trato tiene que involucrar un cambio en la naturaleza del modelo de desarrollo para dar cabida a un modelo que tenga como principal objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de todos los pueblos.

El tercer elemento consiste en que, dado que todos los estados y pueblos comparten una responsabilidad diferenciada frente al deterioro ambiental y la degradación del medio ambiente afecta a todo el planeta, y en vista de la amplia y compleja naturaleza de las respuestas requeridas, los problemas de degradación ambiental y pobreza pueden ser atacados únicamente a través de una acción internacional coordinada conjunta.

II. La Cumbre de Río

Fue a partir del conjunto de estos elementos que la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó a la CNUMAD, y decidió que la Conferencia debía producir estrategias y formular medidas que detuvieran y revirtieran los efectos de la degradación ambiental y, al mismo tiempo, promovieran en todos los países el tipo de paradigma de desarrollo que enfrentaría simultáneamente los problemas de desarrollo para todos los pueblos y los de la protección del medio ambiente; un paradigma que fuera ecológicamente viable y, por lo tanto, sostenible.

El propósito de la CNUMAD, pues, consistió en echar las bases para la transición mundial hacia una política de desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible, definido como desarrollo que garantizaría que las generaciones actuales satisfagan sus necesidades sin comprometer la capacidad de futuras generaciones para satisfacer las suyas, implica, fundamentalmente, una nueva relación entre la raza humana y la naturaleza; una relación que toma en cuenta los elementos ecológicos en todas las decisiones de política económica, al tiempo que inyecta un mayor contenido social y una mayor equidad mundial al proceso de desarrollo. Implica, igualmente, una nueva relación entre los países desarrollados y las naciones en desarrollo, una relación de sociedad mundial basada en intereses comunes, necesidades mutuas y responsabilidad compartida.

La transición mundial hacia el desarrollo sostenible es una empresa radical y masiva, pero al mismo tiempo necesaria. No es por nada que el Informe del Banco Mundial de 1992 está enteramente dedicado al problema del medio ambiente y el desarrollo. Dicha transición involucra la introducción

de cambios fundamentales en la forma en que nos hemos acostumbrado a vivir; cambios en nuestros patrones y programas de desarrollo; en la forma en que planificamos nuestras economías y tomamos las decisiones de desarrollo económico; en la manera en que fabricamos nuestros productos, la forma en que producimos y utilizamos energía, la forma en que asignamos valor a lo que producimos, ya sean bienes o servicios, de manera que los precios reflejen los costos ambientales de su producción. Implicará también una completa transformación de la manera en que cultivamos o pescamos; de hecho, tiene que ver con toda una nueva actitud frente a los recursos naturales o el uso que damos a los mismos.

La transición requerirá un gran ajuste institucional e innovación en nuestros países; nuevas y mejores maneras de recopilar datos relacionados con el medio ambiente; capacitación de personas para procesar dichos datos y utilizarlos como base en el proceso de toma de decisiones; maneras nuevas y más eficientes de involucrar a los diversos grupos de nuestras sociedades: ONGs, la comunidad científica, sindicatos, universidades, grupos autóctonos, etc.; nuevos y más intensos niveles de cooperación entre los gobiernos y sectores claves de nuestras sociedades.

La transición requerirá también mejores maneras de aplicar las fuerzas científicas y tecnológicas de los países industrializados a las realidades de la vida de los países en desarrollo y ayudar a conseguir soluciones a sus problemas; la nueva relación entre los países desarrollados y las naciones en desarrollo tendrá que contemplar, en líneas generales, un nuevo pensamiento en cuanto a la cooperación para el desarrollo y la incorporación de un mayor sentido de sociedad.

La transición requerirá también una nueva diplomacia, un mayor uso de la diplomacia multilateral de conformidad con los dictámenes de la interdependencia ecológica, nuevas instituciones internacionales y regímenes regulatorios.

III. El Programa 21

Esta monumental empresa requiere de un necesario primer paso, un proyecto, un programa. El Programa 21, adoptado en Río, constituye dicho proyecto. Se trata de un programa multisectorial que enfrenta, en sus 39 Capítulos y 115 áreas programáticas, todos los requerimientos descritos anteriormente y mucho más. Estas áreas programá-

ticas están agrupadas todas en torno a una serie de temas, cada uno de los cuales representa una dimensión importante de la estrategia global para una transición mundial hacia el desarrollo sostenible. En cada caso, se define una serie de objetivos hacia los cuales deberían moverse nuestros países. Obviamente, el primer tema es la pobreza y la necesidad de erradicarla.

Además de las estrategias, el Programa 21 aborda los medios de instrumentación: financiamiento, así como los recursos tecnológicos que requerirá la transición, los arreglos institucionales, entre otros elementos.

De acuerdo con las cifras manejadas por la CNUMAD, la ejecución del Programa 21 requerirá financiamiento fresco y adicional por un monto equivalente a US\$125 mil millones por año hasta el 2000. Aunque tales cifras parecen astronómicas, es necesario ubicarlas en perspectiva. En primer lugar, estrictamente hablando, más que simples costos excedentes, nos encontramos efectivamente en el reino de las inversiones en la seguridad ecológica mundial. Los países desarrollados no pueden construir un futuro económicamente seguro para sí mismos sin la cooperación de los países en desarrollo; por su parte, los países en desarrollo simplemente no están en capacidad de prestar dicha cooperación a menos que revitalicen sus economías a través de un mejoramiento de los términos de intercambio, los flujos de recursos y los accesos a tecnología, entre otros aspectos.

En segundo lugar, el monto requerido es inferior al 1 por ciento del PNB de los países desarrollados; si los países desarrollados aumentasen sus transferencias de recursos hacia los países en desarrollo en cerca del 1 por ciento de su PNB, habría más que suficiente. En todo caso, la suma requerida es apenas una fracción de los US\$9 billones que, incluso en términos conservadores, se espera que alcancen los gastos militares mundiales en los próximos diez años. Y si además consideramos que los países desarrollados pagarán subsidios en áreas tales como la agricultura, la cifra no es realmente lo que parecía ser a primera vista. Cuando nos detenemos a contemplar la espantosa alternativa ante la instrumentación de políticas de desarrollo sostenible, las sumas requeridas pierden su terrible aspecto. Lo que se requiere es un reordenamiento de nuestras prioridades.

Junto a los recursos financieros necesarios, el Programa 21 aborda también las necesidades en términos de recursos tecnológicos, capacitación de destrezas y arreglos institucionales, entre otros aspectos. Con respecto al último

elemento mencionado, el Programa incluye un área programática destinada a asegurar que el medio ambiente no sea entendido ya más como un sector independiente aislado, sino que las preocupaciones relacionadas con la sustentabilidad sean introducidas en todos los sectores económicos, que todos los departamentos gubernamentales tengan responsabilidad en la gestión del medio ambiente y que todas las instituciones centrales responsables de la asignación de recursos financieros se impregnen de un sentido del valor económico del medio ambiente.

Además del Programa 21, la Cumbre adoptó también la Declaración de Río, que representa un importante primer paso hacia el establecimiento y la enseñanza de los valores que deberían apuntalar el régimen de desarrollo sostenible.

Las decisiones de la Cumbre incluyen también dos convenios: el Convenio sobre Diversidad Biológica y el Convenio sobre Cambio Climático. Estos instrumentos representan respuestas de la comunidad internacional a dos peligros ecológicos potencialmente graves que enfrenta el planeta, a saber, la pérdida de la biodiversidad y el calentamiento mundial. Los Convenios no son del todo satisfactorios sobre todo para los países en desarrollo. Hubo de pagarse un precio por el consenso en torno a los mismos. La comunidad internacional debe continuar todavía realizando sacrificios colectivos en pro de la seguridad ecológica mundial. Sin embargo, el reconocimiento de la interdependencia ecológica mundial es relativamente nuevo, por lo que la comunidad internacional ha de continuar trabajando en favor de una definición de las maneras de dar vida o poner en efecto dicha interdependencia. En su totalidad, los dos Convenios constituyen pasos importantes hacia el ajuste colectivo de posiciones internacionales en favor del consenso mundial, y deberían conformar una sólida base para constituir un acuerdo más sólido en el futuro. Lo que se requiere ahora es una serie de acciones concretas que den total eficacia a los Convenios, sobre todo el financiamiento necesario para su puesta en marcha.

Además del Programa 21, la Declaración de Río y los dos Convenios, las decisiones de CNUMAD contemplan también una declaración de principios no obligante sobre los bosques. Los bosques constituyen un precioso eslabón de los sistemas de apoyo a la vida en nuestro planeta. Sin ellos, la tierra sería inhabitable. Los bosques funcionan como grandes depósitos naturales de carbono. Los árboles respiran y almacenan dióxido de carbono, que es un gas de inver-

nadero, por lo que representan reservorios o sumideros de carbono. De esta manera, ayudan a mantener estable el clima del planeta. Cuando los bosques son destruidos, el dióxido de carbono es emitido hacia la atmósfera, lo que se suma a la concentración de gases de invernadero, todo lo cual aumenta el calentamiento del planeta. Además, los bosques albergan gran parte de la biodiversidad del mundo, que es tan importante para nosotros por una serie de razones.

Un hecho triste es que los bosques están desapareciendo a un ritmo alarmante. En respuesta a esta situación, numerosos países desarrollados, con Canadá y Estados Unidos a la cabeza, habían propuesto que Río adoptase un Convenio sobre los Bosques. La preocupación fundamental de estos países se centraba, inevitablemente, en la Amazonia, aunque históricamente la destrucción más grande de tierras forestales ha tenido lugar en las regiones de climas templados. En estas partes, los bosques fueron sistemáticamente cortados para construir ciudades, y continúan siendo destruidos en nombre del desarrollo urbano y suburbano para la construcción de nuevas autopistas, la minería y la expansión industrial; ni qué decir de la extensiva destrucción de árboles producto de la lluvia ácida y otras formas de contaminación del aire. América Latina y el Caribe, en causa común con estados del Sureste Asiático y África, pudieron derrotar esta idea de un convenio; el compromiso fue una declaración de principios en la que se señala claramente que no tiene ningún efecto jurídico obligante.

Río adoptó una serie de propuestas en favor del apoyo internacional y regional a los gobiernos nacionales en la instrumentación del Programa 21 y para garantizar la adecuada supervisión y coordinación de los esfuerzos internacionales de seguimiento. Estas propuestas fueron apoyadas por la Asamblea. De especial importancia en tal contexto resultó el apoyo de la Asamblea a la propuesta de crear una Comisión sobre Desarrollo Sostenible, que fungiría de mecanismo institucional internacional para garantizar la ejecución del Programa 21. Esta propuesta fue posteriormente adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y la primera reunión de la Comisión se llevará a cabo pronto en Nueva York.

Río también tuvo su dimensión no oficial: el Foro Mundial que tuvo lugar de manera simultánea con la Cumbre, y la Conferencia Mundial de Pueblos Indígenas que se reunió justo antes de la misma. Estos dos eventos, junto a muchos otros que tuvieron lugar en Río, ayudaron a alumbrar y avi-

var el camino hacia la Cumbre y constituyeron un testimonio a la fe que los pueblos del mundo, mujeres, hombres y niños, tenían en lo que los Jefes de Estado y Gobierno harían durante su reunión.

IV. El camino por recorrer

Ahora que Río ha quedado atrás, la comunidad internacional debe lograr que el impulso que allí se generó no fallezca, y que las antiguas modalidades de vida simplemente no continúen como si Río hubiese sido simplemente la distracción de un momento. ¿Cuáles son las posibilidades de que Río constituya en efecto el acontecimiento que marque el inicio de la era del desarrollo sostenible? Nuestra interrogante aborda fundamentalmente las posibilidades de la creación de un nuevo régimen de cooperación interestatal que requerirá de la instrumentación de las políticas de desarrollo sostenible por parte de todos los estados. Obviamente, no existe una respuesta fácil o precisa. Pero para comenzar, existe al menos un factor que debería ayudar a llevar a todos los estados a desear trabajar juntos en favor de la aplicación de tales políticas. Hablamos de la toma de consciencia del mundo ante la realidad, la naturaleza general y los efectos inexorables del deterioro del medio ambiente. Ha de recordarse que cuando se celebró la primera Conferencia del Medio Ambiente en Estocolmo en 1972, los problemas ambientales eran preocupación de apenas unos cuantos científicos. El único Jefe de Gobierno presente en la reunión, aparte del Primer Ministro anfitrión, fue la señora Indira Gandhi. Constituye, sin duda alguna, demostración del desarrollo de la sensibilización mundial ante el medio ambiente el hecho de que veinte años después, ciento treinta y ocho Jefes de Gobierno se reunieran en Río para ponerse de acuerdo en torno a los requerimientos de un programa de desarrollo sostenible.

Pero junto a las preocupaciones públicas que conforman la médula de Río, ha habido, en los seis meses que han transcurrido desde entonces, una serie de desastres ecológicos y señales de advertencia en todo el mundo que constituyen la acotación de la naturaleza misma a lo que aconteció en Brasil. Ha habido grandes inundaciones y una serie de tormentas destructivas en varios estados de Estados Unidos y en México, así como la intensificación de la sequía en Africa, el derrame petrolero en las costas escocesas de Shetlands, y el ocurrido frente a las costas de Sumatra, más

nuevas advertencias de los científicos sobre el tamaño del hoyo abierto en la capa de ozono y el peligro que ello representa para los seres humanos. Hace treinta años, habría bastado la explicación de que éstas eran manifestaciones de la demencia de la naturaleza; hoy en día, nuestra sabiduría y conocimientos van mucho más allá.

El nivel de degradación del medio ambiente mundial representa una preocupación compartida entre los países desarrollados y las naciones en desarrollo, en una situación donde no existe conflicto de intereses. No hay ganadores, sólo perdedores. Esta situación constituye un poderoso estímulo para la cooperación internacional.

Sin embargo, se abre con frecuencia una considerable brecha entre el reconocimiento de las dimensiones de un problema y la adopción de las medidas correctivas necesarias. El desarrollo sostenible requerirá la inversión de grandes sumas de dinero por parte de los países desarrollados y las naciones en desarrollo, así como importantes modificaciones de la manera en que se organizan la planificación y las actividades económicas. El costo será tan alto que, como lo señala la Comisión Brundtland, la ejecución de dichas políticas es, en gran medida, asunto de voluntad política. Si esta voluntad no existe, las posibilidades de establecer un nuevo régimen se verán disminuidas.

Esto nos lleva al problema de la equidad en las relaciones entre los países desarrollados y los países en desarrollo. No puede haber solución eficaz a los problemas de la degradación del medio ambiente mundial sin la activa colaboración de estos dos grupos de países. Por razones obvias, será necesario que los países desarrollados enfrenten los desafíos que creará la solución de estos problemas. Para los países que tienen que enfrentar problemas de una carga creciente del servicio de la deuda, el proteccionismo en los mercados de los países desarrollados, la depresión de los precios de las materias primas, en otras palabras, para los países donde la supervivencia de las generaciones actuales es la preocupación principal, no sólo se ve disminuido el incentivo para cumplir con las demandas de un régimen de desarrollo sostenible. Estos países, que en todo caso no son los responsables principales de los niveles actuales de degradación del medio ambiente, podrían considerar ventajoso desatar una mayor agresión contra el medio ambiente a fin de elevar su capacidad de exportación y su captación de divisas, todo ello sin preocuparse por el desarrollo sostenible, lo cual viciaría el régimen. Por lo tanto, a menos

que las preocupaciones de los países en desarrollo sean atendidas con el espíritu de verdadera asociación que supestandamente apuntala el Programa 21, el nuevo régimen de cooperación internacional continuará eludiéndonos.

Todo lo anterior demuestra que el fortalecimiento de las bases para la construcción de un régimen internacional para la aplicación de políticas de desarrollo sostenible continúa siendo una empresa inconclusa. De hecho, el trabajo apenas ha comenzado. Los estados de América Latina y el Caribe pueden continuar desempeñando el importante papel que han tenido hasta ahora en relación con los temas del medio ambiente y el desarrollo. Por ejemplo, los estados de América Latina y el Caribe deberían articular su propia concepción regional de lo que ha de ser la futura orientación de la cooperación internacional al en favor del desarrollo sostenible. Dado que los resultados de Río no son completamente satisfactorios para la región, nuestros gobiernos deberían comenzar a elaborar colectivamente nuestra propia declaración de lo que deberían ser algunos de los elementos prioritarios de la agenda de una futura consulta entre los países industrializados y los países en desarrollo.

Reportes sobre la Iniciativa para las Américas

❖ *Secretaría Permanente del SELA*

IPA

18 de enero de 1993

Negociaciones comerciales

Actualmente se adelantan dos investigaciones que podrían ayudar a delinear el enfoque de la nueva administración frente a las negociaciones comerciales en la región. La Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (USITC) ha dado inicio a la investigación que sobre la IPA solicitara la USTR saliente en diciembre pasado. El mencionado estudio ha de incluir un análisis por país de los acontecimientos económicos más recientes en el continente americano, una discusión sobre los posibles efectos que tendría un acuerdo hemisférico y el impacto de éste sobre diversos sectores de la economía estadounidense. La USTR pidió a la USITC que partiera del supuesto, "a los fines estrictamente analíticos" que las futuras negociaciones en la región serán realizadas a imagen y semejanza del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Es más, ha de presuponerse que tanto Canadá como México participarán en el acuerdo hemisférico. La Comisión recibirá comentarios sobre estos temas hasta el 15 de febrero de este año. El informe final deberá presentarse el 23 de abril, pero es posible que el USTR retenga partes del mismo como información confidencial.

La Administración Marítima, adscrita al Departamento de Transporte, ha establecido un nuevo programa de investigación para analizar el aumento de las necesidades en materia de transporte en la región. Los estudios del "Sistema Marítimo de las Américas" examinarán tanto las vías de navegación como las modalidades de transporte marítimo actuales y futuras, con el objeto de prepararse para la expansión del comercio marítimo entre los países del hemis-

ferio occidental. Aparentemente, los estudios están encaminados a determinar la forma de aumentar el uso de las vías de navegación estadounidenses e internacionales frente al transporte terrestre o aéreo, con el objeto de poder manejar el esperado aumento de tráfico. Entre los temas de discusión figuran la conveniencia de ampliar la Vía de Navegación Intracostera del Golfo desde su actual extremo occidental hacia México como ruta comercial internacional barata y ecológicamente viable. No se ha estipulado fecha tope para la conclusión de los estudios, el primero de los cuales ya está en marcha y sobre el que se ha previsto la celebración de un taller internacional para los días 25 y 26 de marzo de 1993 en Nueva Orleans, Louisiana.

Reducción de deuda

Como se previera en el reporte anterior, el Departamento del Tesoro concluyó el 15 de enero acuerdos con Argentina y Jamaica para reducir sus deudas bilaterales contraídas en virtud de los programas de préstamos para asistencia externa. La deuda de Argentina fue reducida en un 10%, de aproximadamente \$38.1 millones a cerca de \$34.3 millones. La deuda de Jamaica disminuyó en un 70%, al pasar de aproximadamente \$134.4 millones a unos \$40.3 millones. Una vez establecido el Acuerdo Marco de las Américas para Argentina, el Departamento del Tesoro calcula que se generen cerca de \$3.1 millones en moneda local en un lapso de quince años, producto del interés devengado por el saldo deudor. En el caso de Jamaica, el fondo en moneda local debería producir unos \$12.3 millones en veinte años. Los fondos han de ser destinados a programas nacionales para el medio ambiente y el bienestar y desarrollo infantiles.

Según uno de sus principales analistas, el Departamento del Tesoro no trabaja actualmente en las negociaciones de reducción de deuda. Las recientes reducciones de deuda prácticamente agotaron las asignaciones contempladas en el año fiscal 1993 para reducción de deuda concesional y no concesional. En consecuencia, es posible que la mayor parte de los esfuerzos del Tesoro en relación con la IPA se dirijan hacia la solicitud al Congreso de asignación de fondos para los programas de reducción de deuda para el año fiscal 1994, que comienza el 1° de octubre de 1993.

El 21 de enero, la Administración Clinton anunció la designación de Larry Summers, economista de la Universidad

de Harvard, como Secretario Adjunto del Tesoro para Asuntos Internacionales. Este fue el cargo ocupado durante la Administración Bush por David Mulford, quien desempeñó un papel clave en la elaboración y el cumplimiento de los objetivos estadounidenses en la Iniciativa para las Américas. El Secretario Adjunto tiene como principal responsabilidad el negociar los acuerdos de reducción de deuda con los países de América Latina y el Caribe. Summers había estado trabajando como Economista en Jefe del Banco Mundial. A diferencia de algunos economistas ortodoxos, no le preocupan los acuerdos bilaterales o plurilaterales como el TLCAN, como complementos de la liberalización del comercio internacional. También es conocido por haber propuesto enfoques innovadores, y bien podría ser uno de los "pensadores" de la Administración Clinton. Hasta la fecha Summers no ha mostrado mayor interés profesional en temas económicos relacionados con América Latina; en su lugar, ha concentrado sus energías en los problemas de transición de la antigua Unión Soviética y Europa del Este. También es posible anticipar que Summers y el Secretario del Tesoro, Lloyd Bentsen, den un considerable énfasis a la necesidad de lograr una mayor coordinación macroeconómica entre los países industrializados que conforman el Grupo de los 7. Aún no se conoce cuál será el grado de participación personal de Summers en asuntos relacionados con la IPA.

Inversiones

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha elaborado una lista preliminar de países que podrían optar a préstamos sectoriales en 1993. Entre los posibles candidatos figuran Bahamas, Barbados, Costa Rica, Guatemala y Trinidad y Tobago. Por ahora, las posibilidades de Guatemala son remotas. Costa Rica debió recibir un préstamo en 1992, pero una disputa pendiente con Estados Unidos por ciertas expropiaciones ha obstruido el proceso. El énfasis en economías más pequeñas refleja una opción deliberada del BID. Un funcionario del banco explicó que los países más grandes "emprendieron sus reformas hace cinco o seis años, por lo que sus necesidades son diferentes", pues requieren préstamos para proyectos específicos, en lugar de préstamos sectoriales más generales. Otra razón esgrimida es que "el BID excedió sus presupuestos de préstamos [sectoriales] para 1991 y 1992", según el funcionario consultado, por

lo que "escogeremos economías pequeñas este año". El entrevistado agregó que es posible que esta tendencia continúe durante 1994, cuando podrían estudiarse préstamos para Ecuador, Honduras y Panamá.

La reunión anual del BID está programada para marzo en Hamburgo, Alemania. El funcionario dijo que, en su opinión, el BID parece inclinado, en líneas generales, a cambiar en cierta medida su enfoque, para favorecer préstamos dirigidos a satisfacer más necesidades sociales, tales como la educación, centros de salud en áreas rurales y programas similares para combatir la pobreza.

Venezuela y Estados Unidos parecen estar avanzando significativamente en la negociación de un acuerdo bilateral de inversiones (BIT). Según un funcionario del USTR, los países están "acercándose bastante", aunque continúan sin resolverse algunos aspectos relativos a los derechos de propiedad intelectual. Un BIT es un importante elemento en el proceso de calificación para participar en la reducción de deuda y otros programas de la IPA.

Medio ambiente

Se espera que los Acuerdo Marco de las Américas desempeñen ahora un papel más prominente, debido al gran número de países que han podido optar por la reducción de deuda. Un elemento singular del programa de reducción de deuda de la IPA es el requisito de que el interés sobre la deuda pendiente sea repagado en moneda local y colocado en un fondo destinado a programas para el medio ambiente. Uno de los últimos actos del entonces Presidente Bush fue nombrar al último miembro de la Junta de la Iniciativa para las Américas, integrada por once personas. La Junta está conformada por los directores de seis organismos estadounidenses (Departamentos del Tesoro, Agricultura y Estado, la Agencia para el Desarrollo Internacional y la Agencia de Protección del Medio Ambiente) y cinco organizaciones no gubernamentales. Los representantes de estas cinco últimas son el Dr. Craig Black, del Museo de Historia Natural de América Latina, James Morris, de IWC Resources Inc., John Sawhill, de Nature Conservancy, Diane Wood, del World Wildlife Fund, y William Novelli, de Care, Inc.

La Junta sostendrá reuniones con representantes de Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, Jamaica y Uruguay, países que ejecutan actualmente planes de reducción de deuda, para organizar en cada uno de ellos los mencio-

nados fondos para los programas de protección del medio ambiente. Se espera que la Junta se reúna también con Chile y Jamaica para tratar la expansión de sus fondos para el medio ambiente e incluir programas de supervivencia y desarrollo infantiles. La ley de autorización de asistencia externa señala explícitamente que, en el caso de una reducción de deuda para préstamos de la AID, los intereses generados en moneda local podrán ser utilizados para financiar programas de asistencia al niño.

12 de febrero de 1993

El Representante Comercial de Estados Unidos, Mickey Kantor, confirmó el 11 de febrero que la Administración Clinton solicitará ante el Congreso la prórroga de la facultad de aprobación expedita. Este mecanismo permite la rápida ratificación de acuerdos comerciales por parte del Congreso. El objetivo principal de esta solicitud es el de concluir y ratificar la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, pero también se requerirá para negociar y poner en marcha nuevos acuerdos de libre comercio en el marco de la IPA o realizar adhesiones al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La facultad actual expirará el 31 de mayo de este año.

Kantor manifestó que la solicitud sería hecha oficial dentro de poco tiempo. Antes pretende realizar consultas tanto en el seno de la administración como con representantes del Congreso y el sector privado. Kantor declinó dar detalles sobre la solicitud, tales como el plazo para el cual será requerida la nueva facultad, o si el Representante Comercial intentaría obtener un plazo más largo para llevar adelante negociaciones bilaterales y regionales. Se espera que el Congreso exija algún tipo de retribución a cambio de la renovación de la facultad y la ratificación del TLCAN. Este *quid pro quo* podría contemplar la reinstauración de la Super 301, que obliga al Representante Comercial a establecer negociaciones, fundamentales en represalias, con aquellos países que mantengan obstáculos significativos contra el comercio de bienes y servicios estadounidenses.

La Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (USITC) publicó un largo informe titulado "*The Potential Impact on the U.S. Economy and Selected Industries of the North American Free Trade Agreement*" (Publicación USITC 2596). El Informe adopta, en líneas generales, un enfoque positivo ante el TLCAN, el cual producirá beneficios para

los tres países tanto a corto como a largo plazo. Las ganancias estimadas a largo plazo para Estados Unidos y Canadá representan el 0.5% o menos del PIB; no obstante, en el caso de México, tales beneficios se ubicarían entre el 0.1 y el 11.4% del PIB. El estudio anticipa igualmente mejoras tanto en las tasas de empleo como en los niveles salariales para los tres países, amén de un aumento del comercio y las inversiones. La USITC realiza también proyecciones sobre los efectos del TLCAN en trece sectores industriales de Estados Unidos, tres sectores energéticos, dieciseis sectores agrícolas y cinco sectores de servicios. Varias industrias estadounidenses obtendrán ganancias con el TLCAN, tales como las máquinas herramientas, los farmacéuticos y los granos. Sin embargo, el informe indica también que el TLCAN acarreará pérdidas para grandes industrias tales como la automotriz, de la confección, del vidrio y ciertos vegetales frescos y congelados.

Richard Feinberg ha sido designado Asistente Especial del Presidente Clinton y Director de Asuntos Interamericanos en el Consejo Nacional de Seguridad. Feinberg fue Vice-Presidente del Overseas Development Council y, más recientemente, fungió de Presidente del Inter-American Dialogue, que hace poco publicó un informe titulado "*Convergence and Community: The Americas in 1993*". El referido informe recomienda varios pasos para hacer progresar la integración económica en el hemisferio occidental. Entre tales pasos figuran la ratificación del TLCAN, "asegurándose de que dicho acuerdo o arreglos paralelos presten la debida atención al medio ambiente y a los derechos de los trabajadores", intensificación de los esfuerzos en América Latina y el Caribe "por forjar pactos comerciales subregionales viables" y al mismo tiempo mantener sus procesos internos de reforma económica y liberalización comercial, consultas entre los socios del TLCAN y otros gobiernos del hemisferio a fin de "establecer criterios, procedimientos y cronogramas para convertir el TLCAN en un pacto de libre comercio que abarque el hemisferio occidental", el pronto inicio de negociaciones "para incorporar al TLCAN a aquellos países que puedan satisfacer los requerimientos de ingreso", cooperación de Norteamérica con América Central y el Caribe "para echar las bases de su participación en conversaciones de libre comercio", y el establecimiento de "una nueva organización multilateral que guíe y coordine el progreso hacia la constitución de una Comunidad Económica del Hemisferio Occidental". Ello no quiere decir que todas

estas recomendaciones serán adoptadas como políticas de Estados Unidos. Feinberg bien puede defender estas posiciones, pero debe convencer a sus colegas del Departamento de Estado, el Tesoro, el Representante Comercial y otros organismos (y quizás también al Congreso) antes de que dichas recomendaciones se convierten en metas formales de Estados Unidos.

5 de marzo de 1993

Deuda

El componente de reducción de deuda de la Iniciativa para las Américas se encuentra entre los muchos programas del gobierno estadounidense que podrían ver su financiamiento reducido, como consecuencia del plan económico del Presidente Clinton. La Casa Blanca piensa recortar el presupuesto del programa de reducción de deuda de la IPA para los próximos cinco años fiscales.

La Administración Clinton no ha dado a conocer oficialmente los montos definitivos que a la postre serán asignados a la reestructuración de deuda en el marco de la IPA. La Oficina de Administración y Presupuesto (OMB) estudia actualmente las asignaciones que recomendará para los años fiscales 1994 a 1998. Aunque tales cifras continúan sujetas a cambio, hasta la fecha de redacción de este Boletín, la Administración parecía dispuesta a disminuir los fondos destinados a los planes de reducción de deuda P.L.480 y AID de acuerdo al siguiente esquema:

Asignaciones para la reestructuración de deuda en el contexto de la Iniciativa para las Américas (millones de dólares corrientes, años fiscales)

	Base de Bush	Ahorro	Propuesta de Clinton
AF1994	\$ 92	\$ 14	\$ 78
AF1995	\$ 95	\$ 37	\$ 58
AF1996	\$ 90	\$ 54	\$ 36
AF1997	\$ 100	\$ 81	\$ 19
AF1998	\$ 97	\$ 92	\$ 5

Las cifras preliminares de la Administración Clinton para cada año son calculadas mediante la estimación del nivel de la facultad de reducción de deuda que la Administración

Bush habría solicitado en un año fiscal futuro, sobre el supuesto de que no habría un cambio fundamental de políticas. Los "ahorros" representan entonces la diferencia entre esta base, obviamente ficticia, y el monto real que la Administración Clinton planea solicitar. Estas cifras de la OMB no establecen diferencias entre deuda concesional y deuda no concesional. La OMB estima que la solicitud de Clinton por cinco años reduciría la supuesta solicitud de Bush en \$278 millones.

Estos montos son sometidos a cambios a dos niveles. En primer lugar, la Administración Clinton aún no ha desarrollado plenamente sus propuestas presupuestarias para el Año Fiscal 1994, que han de estar listas para el 5 de abril. Algunos de los montos fijados para la presentación del 17 de febrero fueron calculados con prisa, por lo que podrían ser modificados antes de que el presupuesto sea dado a conocer formalmente. En segundo lugar, las propuestas presupuestarias son todas revisadas por el Congreso. El Año Fiscal 1994 no comienza hasta el 1° de octubre, por lo que el Congreso podría trabajar sobre el mismo hasta esa fecha. Algunos legisladores han manifestado ya su interés en recortar el gasto gubernamental en una cantidad superior a la propuesta por el Presidente Clinton, y con tal propósito podrían posar sus miradas en los recursos destinados a la asistencia externa, área que nunca ha gozado de mayor popularidad.

También es de hacer notar que la IPA ya ha captado la atención de la Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO), entidad de investigaciones del Poder Legislativo que prepara anualmente un informe titulado "Reducing the Deficit: Spending and Revenue Options". Una de las opciones identificadas en el documento de la CBO, también dado a conocer el 17 de febrero, consiste en eliminar de plano la reestructuración de deuda de la IPA. La CBO estima que esto representaría un ahorro de \$490 millones entre los años fiscales 1994-1998. El documento argumenta que "la IPA representa un alivio de deuda bastante modesto para la mayoría de los beneficiarios", y que "la reestructuración de la deuda... es una manera ineficiente de brindar tales beneficios". La CBO sugiere que "una asignación directa de \$90 millones en fondos del gobierno estadounidense destinados a proyectos ambientales y de supervivencia infantil en países receptores brindarían mayores beneficios que el programa de reestructuración de deuda... [y] el costo presupuestario para los contribuyentes estadounidenses sería menor

que el del programa de la IPA". Estos argumentos supuestamente contribuyeron para convencer a la Administración de reducir el presupuesto de la IPA. Algunos legisladores podrían citar el documento de la CBO en un intento por eliminar completamente el programa.

Un asistente del Comité de Asignaciones de la Cámara de Representantes manifestó que el Presidente del Subcomité de Operaciones Externas, David Obey (demócrata por Wisconsin), no ha dado su opinión sobre la propuesta de Clinton. Obey se ha mostrado con frecuencia escéptico ante la reestructuración de la deuda en el contexto de la IPA.

Inversiones

El Fondo Multilateral de Inversiones (MIF) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha programado una reunión para el 12 de marzo. Estados Unidos ya ha supuestamente comenzado a aportar la primera de cinco contribuciones anuales prometidas al Fondo. Aunque la Administración Bush había prometido contribuir con \$500 millones en aportes anuales de \$100 millones, el Congreso asignó apenas \$90 millones para el Año Fiscal 1993. La OMB supuestamente buscará obtener un "financiamiento completo" del monto prometido por Estados Unidos en años subsiguientes, según palabras de un funcionario del gobierno. Sin embargo, un asistente de Obey destacó que es más probable que el congresista apoye la asignación de contribuciones al MIF "por el orden de los \$90 ó 95 millones".

21 países conforman la lista actual de posibles contribuyentes al MIF. Siete de dichos países han ratificado su compromiso, lo que significa que deberán hacer sus aportes en un plazo de 90 días contados a partir de su ratificación. Estos países son Chile, El Salvador, Honduras, Japón, Nicaragua, Perú y Estados Unidos. Otros ocho países de América Latina y el Caribe han manifestado su interés en contribuir con el MIF. Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago han informado al BID que quisieran contribuir con el MIF. Por su parte, Paraguay ha señalado que desearía aportar \$1 millón, mientras que Bolivia aportaría \$625.000. Ecuador también ha expresado su deseo de participar en el Fondo, mas no ha decidido a cuánto ascendería su aporte.

Comercio

Estados Unidos, México y Canadá han programado para el 17 de marzo sus primeras discusiones trilaterales sobre los tres acuerdos suplementarios del TLCAN. Los acuerdos colaterales buscan establecer compromisos adicionales sobre medio ambiente, asuntos laborales y aumentos imprevistos de las importaciones. El Representante Comercial de Estados Unidos pretende sostener reuniones sobre "acuerdos marco" con representantes de El Salvador durante la semana del 8 de marzo. También se han programado reuniones similares con Ecuador para principios de abril y Venezuela para finales del mismo mes.

25 de marzo de 1993

Comercio

En las últimas semanas, varios comités del Congreso han centrado su atención en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con un interés particular en los acuerdos colaterales propuestos. No es producto de la coincidencia el que este interés del Congreso surja simultáneamente con el inicio de las conversaciones trilaterales sobre los acuerdos suplementarios. Los negociadores se reunieron por primera vez el 17 de marzo para discutir disciplinas adicionales relacionadas con el medio ambiente, el trabajo y el aumento de las importaciones. Muchos miembros del Congreso han sugerido recientemente que si se fracasa en la consecución de acuerdos significativos en estas materias, el TLCAN será derrotado. Aunque tales declaraciones deberían ser tomadas en serio, no es cuestión de interpretarlas literalmente. La mejor manera de entenderlas es que forman parte de un juego tradicional en el proceso estadounidense de formulación de las políticas comerciales.

Por lo general, los miembros del Congreso exageran el grado de su desacuerdo con un determinado convenio comercial con el fin de ejercer presión sobre los negociadores estadounidenses y/o sus homólogos extranjeros. El objeto del juego consiste no simplemente en dar a conocer la disposición de cada quien a votar en contra de un acuerdo comercial, sino más bien en fijar un precio por el voto a favor. En líneas generales, los legisladores rechazan que se

les ofrezca la simple opción de un "sí" o un "no" cuando el Presidente somete un acuerdo a su consideración. En su lugar, desean demostrar a sus electores que lograron utilizar la solicitud como mecanismo de presión para obtener una concesión que favorece los intereses locales.

Tal fue el caso en las etapas primigenias del debate sobre la ratificación del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (CFTA), hace ya cinco años. Por ejemplo, cerca de dos tercios del Senado firmaron cartas a principios de 1988 en las cuales manifestaban su descontento por un aspecto u otro del acuerdo. Estas cartas bien sugerían implícitamente o señalaban explícitamente la disposición de los senadores a votar en contra de la ley habilitante que requería el tratado. Aunque estos senadores bien habrían podido llevar adelante sus amenazas, su verdadero objetivo consistía en negociar con la administración Reagan los términos específicos de la ley habilitante del CFTA, así como otros asuntos pendientes relacionados con la política comercial de Estados Unidos. Los senadores esperaban vincular su aprobación del CFTA con acciones de la administración Reagan en asuntos tan diversos como los subsidios para la industria estadounidense del uranio y la promulgación de la nueva ley orgánica de comercio. La administración Reagan debió a la postre realizar una serie de concesiones en estas áreas, tras lo cual ambas cámaras del Congreso votaron abrumadoramente a favor de la ley habilitante del CFTA.

En este caso surgen motivaciones similares; no obstante, hay dos diferencias fundamentales entre las maniobras de 1988 frente al CFTA y aquellas que tienen que ver con el TLCAN este año. En primer lugar, existe quizás un bloque más serio de oposición radical al TLCAN que el conformado contra el CFTA. La mayoría de los estadounidenses piensa, correcta o incorrectamente, que los canadienses son "iguales a nosotros" en muchas formas, por lo que no hubo mayor presión para que se derrotara el CFTA per se; el verdadero enfrentamiento en 1988 se dio en torno al precio que el Congreso cobraría por su aprobación. Las circunstancias son diferentes en el caso de un acuerdo comercial con un país cuyos salarios, cultura y tradiciones políticas son tan abiertamente diferentes. El TLCAN es una iniciativa más controvertida con un perfil político mucho más marcado, por lo que indudablemente hay mucho más legisladores dispuestos a votar en contra de este acuerdo.

Aun así, sugerir que el TLCAN enfrenta serios obstáculos

los para su ratificación sería una exageración. El objetivo de las maniobras actuales consiste no en hacer cambiar de opinión a la minoría que se opone al TLCAN en todo momento y situación, ni solidificar el respaldo de una minoría incluso más reducida que apoya el tratado sin restricciones ni críticas. El objetivo de la acción ha de ser la supuesta mayoría de legisladores que están preparados a votar a favor del TLCAN pero que quieren demostrar a sus electores que ayudaron a introducir "mejoras" en el acuerdo.

La otra diferencia notable reside en que las negociaciones entre el Congreso y la Casa Blanca transparentan ahora un tono más cooperativo y hasta colusorio, a diferencia de lo ocurrido en 1988. La administración Reagan objetó vehementemente la "intromisión" del Congreso en el CFTA, y al principio se opuso resueltamente a negociar la interpretación del acuerdo y su condicionamiento a otras legislaciones comerciales. En el caso del TLCAN, el objetivo principal de estas maniobras es la administración del Presidente Salinas de Gortari, más que la administración del Presidente Clinton. El nuevo presidente estadounidense propuso desde un principio la negociación de acuerdos colaterales, durante su campaña electoral el año pasado, y ya está comprometido con la reinstauración del mecanismo de repesalla comercial Super 301. La administración y la mayoría del Congreso coinciden en líneas generales en cuanto a los tipos de acuerdos colaterales que deben negociarse, y ambos tienen los medios y el motivo para coordinar sus acciones, al menos tácitamente, para que la presión recaiga sobre México.

No quiere decir esto que puede darse por sentado el proceso político nacional o internacional de ratificación del TLCAN. Por el contrario, es posible que estas maniobras tengan éxito sólo en la medida en que los miembros del Congreso presenten argumentos convincentes en el sentido de que existen posibilidades reales de un rechazo del acuerdo por parte del legislativo de no concretarse acuerdos colaterales significativos. A fin de generar esta impresión, es menester que un número sustancial de legisladores formule grandes demandas a los negociadores y amenacen con votar en contra del acuerdo si tales demandas no son satisfechas. Existe siempre la posibilidad de que una o ambas partes jueguen con demasiada agresividad y que sin intención planteen una amenaza más seria a la ratificación del TLCAN. Tales riesgos son inherentes a la estrategia de jugárselo todo por el todo. Sin embargo, actualmente

luce probable que—luego de las negociaciones entre México y Estados Unidos y entre el Congreso y la Casa Blanca—el TLCAN y sus acuerdos colaterales sean a la postre aprobados antes de la fecha de ejecución del tratado, pautada para el 1° de enero de 1994.

Deuda

El 17 de marzo, Costa Rica calificó para obtener préstamos sectoriales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por un total de \$170 millones. Los préstamos, que habían sido retrasados por meses a raíz de una disputa con Estados Unidos por un asunto de expropiación, fueron concedidos luego de que Costa Rica convino en adherirse al Centro Internacional para la Solución de Diferencias en Materia de Inversiones (ICSID). Sin embargo, la disputa sobre la expropiación no ha sido resuelta aún. El BID aprobó un préstamo de \$100 millones para un programa de reformas de inversiones sectoriales, y \$70 millones para un programa de créditos multisectoriales. El programa de inversiones sectoriales servirá para apoyar los esfuerzos del gobierno de Costa Rica por promover reformas de mercado. De acuerdo con el BID, tales reformas contemplan cambios en el sistema financiero, los mercados de capital, el régimen cambiario, la promoción de las inversiones nacionales y extranjeras, la protección de la propiedad industrial y los derechos de autor, el mejoramiento de las condiciones de intercambio y el desarrollo del sector privado y el capital humano.

El Banco estudia ahora la concesión de préstamos a Trinidad y Tobago, la República Dominicana y las Bahamas. Los préstamos para Trinidad & Tobago y las Bahamas serían préstamos de inversión sectorial, mientras que el préstamo de la República Dominicana sería para el sector financiero. De respetarse el cronograma previsto, los tres créditos serían concedidos antes de finales de mayo.

