

b. NOTA SOBRE EL DESARROLLO SOCIAL EN AMERICA LATINA
NOTA SOBRE O DESENVOLVIMENTO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA

PRESENTACION

Durante la Cuarta Reunión de Presidentes del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río), que se celebró en la ciudad de Caracas, Venezuela, el 11 y 12 de octubre de 1990, el Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, invitó a los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de América Latina, así como a los de España y Portugal, a un encuentro de reflexión y diálogo, que tendrá lugar en la ciudad de Guadalajara, los días 18 y 19 de julio de 1991.

La Primera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno centrará sus deliberaciones en cuatro puntos: desarrollo económico, desarrollo social, educación y cultura y vigencia del derecho internacional. Mediante carta del 13 de mayo de 1991, el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Fernando Solana, solicitó a la Secretaría de la CEPAL la elaboración de una nota que contribuya a orientar las discusiones en el campo del desarrollo social. Los apuntes contenidos en este documento responden a esa solicitud.

La brevedad del documento es intencionada. La línea de argumentación central se presenta en breves páginas y el sustento de lo afirmado está contenido en los anexos. Caben dos advertencias: primero, que si bien se hace un esfuerzo por revelar aquellos aspectos que podrían fundamentar la reflexión y el diálogo sobre el desarrollo social, desde el

punto de vista conceptual no es posible divorciar los aspectos económicos de los sociales, por lo que convendría abordar ambos de manera integral; segundo, al hablar de fenómenos de carácter regional, cabría tener en mente las importantes diferencias entre un país y otro, e incluso entre distintas regiones dentro de un mismo país.

El documento destaca la manera en que las contradicciones y ambivalencias del desarrollo latinoamericano y caribeño en la posguerra se hicieron especialmente patentes en el ámbito social. Demuestra que, como consecuencia de fenómenos de vieja data, agravados durante la crisis de los ochenta, la vasta mayoría de los países enfrenta el inicio del próximo siglo con un impresionante cúmulo de rezagos e insuficiencias en materia del bienestar de grandes contingentes de la población. Se concluye con un conjunto de orientaciones tendientes a corregir dicho estado de cosas.

NOTA SOBRE EL DESARROLLO SOCIAL EN AMERICA LATINA

1. Las modalidades de desarrollo 1945-1980

Las primeras décadas de la posguerra marcaron una etapa de importantes transformaciones en América Latina y el Caribe. Con significativas diferencias de un país a otro, se registró un período de sostenida expansión económica, apoyada en el acrecentamiento de la capacidad productiva y tecnológica y la adquisición de una apreciable potencialidad productiva y exportadora. El producto interno bruto al por habitante se duplicó con creces entre 1950 y 1980, no obstante que la población también se multiplicó por dos; la estructura productiva sufrió considerables mutaciones, las sociedades se diversificaron y su estratificación se volvió cada vez más compleja; se registraron enormes desplazamientos desde el medio rural hacia las ciudades, contribuyendo al creciente coeficiente de urbanización, y ciertos grupos de la población consiguieron incorporarse a pautas de consumo y comportamiento social similares a las de los países desarrollados.

Con todo, el desarrollo durante este período no estuvo exento de problemas y contradicciones. El dinamismo señalado coexistió con un importante rezago en materia tecnológica y una elevada vulnerabilidad externa. Asimismo, por diversas razones, entre ellas la dispar distribución de los activos y la disímil repartición de oportunidades entre distintos estratos de la población, los frutos de la expansión económica se distribuyeron de manera notoriamente desigual: grandes contingentes no captaron sino mínimas partes de los frutos del progreso.

Las contradicciones del desarrollo latinoamericano y caribeño se hicieron especialmente

patentes en el ámbito social. Incorporación y exclusión, integración y desarticulación, modernización y heterogeneidad tendieron a reproducirse casi como condición de funcionamiento de la modalidad de desarrollo. De un lado, en el medio urbano se expandían con rapidez sectores sociales intermedios que captaban proporciones apreciables del ingreso y participaban activamente en la vida política. Al mismo tiempo, porcentajes considerables de la población vivían a fines de los años setenta en condiciones de extrema pobreza en las grandes metrópolis, desempeñando trabajos de escasa productividad. No menos significativa para muchos países resultó la exclusión rural. La incorporación del sector empresarial moderno y la difusión de los avances tecnológicos en la producción agropecuaria modificaron la estructura y funcionamiento de la sociedad rural y acrecentaron su integración con el resto del sistema, al mismo tiempo que aumentaba la diferenciación entre la agricultura empresarial y la agricultura tradicional o campesina.¹

De otra parte, se registraron notables logros en el área social. Se produjeron caídas radicales de la mortalidad, especialmente infantil, y aumentó en más de 13 años la esperanza de vida al nacer; se incorporó a una elevada proporción de niños a las escuelas y se ampliaron las coberturas de las enseñanzas media y superior; el analfabetismo se transformó en residual para numerosos países; se acrecentó el acceso de la población a las vacunas y a los servicios de agua potable, alcantarillado y, en menor grado, vivienda. Al mismo tiempo, los sectores más pobres siguieron padeciendo en forma desproporcionada ciertas enfermedades típicas del subdesarrollo.

¹ CEPAL, "Transformación y Crisis: América Latina y el Caribe 1950-1984", Crisis y Desarrollo: Presente y Futuro de América Latina y el Caribe (I.C.A. 332 (Sem. 22/3)), Vol. I, Santiago de Chile, abril de 1985.

rollo, fácilmente curables con medicinas y tratamientos modernos, pero que seguían siendo causa de muerte. Persistía en muchos casos una distribución sesgada de la educación, que se traducía en un numeroso contingente de nuevos trabajadores sin educación primaria completa, funcionalmente analfabetos; esta condición les vedaba el acceso a puestos de trabajo del sector moderno, y contribuía a la reproducción intergeneracional de la pobreza.

En la región como un todo hubo una modesta pero significativa reducción de la proporción de personas ubicadas bajo la línea de pobreza, sobre todo ante los años sesenta.² Con todo, debido al elevado crecimiento de la población, el número absoluto de pobres aumentó. Por último, si bien se dispone de relativamente poca información sobre la distribución del ingreso durante este período, en lo fundamental puede decirse que persistieron los altos índices de concentración, que constituyen una constante de la vasta mayoría de las sociedades latinoamericanas.³ Este hecho fue tan acentuado que con el tiempo se fue disipando la confianza, propia de los primeros años de la posguerra, en que la distribución de los frutos del progreso mejoraría junto con el incremento del ingreso por habitante. Así, el carácter concentrador y excluyente del desarrollo de la región terminó diferenciándola de otras regiones que también crecieron y se transformaron económicamente.

² CEPAL, *La pobreza en América Latina: Dimensiones y Políticas* (LC/G.1366) Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 54, Santiago de Chile, octubre de 1985. Publicación de Las Naciones Unidas, N° de venta: S.85.II.G.18.

³ CEPAL, *Transformación Ocupacional y Crisis Social en América Latina* (LC/G.1558-P), Santiago de Chile, diciembre de 1989. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.3. Véase también: Altimir, O., "La Pobreza en América Latina: un examen de conceptos y datos", Revista de la CEPAL, N° 13, Santiago de Chile, abril de 1981, especialmente la parte VI, "Las desigualdades del Ingreso", pp. 88-91.

2. La crisis de los años ochenta

Como se sabe, a principios del decenio de 1980 se desencadenó una prolongada y profunda crisis, que modificó las tendencias del período anterior en materia de expansión económica.⁴ Entre las muchas manifestaciones de este largo período recesivo y de desequilibrios macroeconómicos, se puso nuevamente en evidencia la naturaleza inequitativa de las sociedades latinoamericanas, por cuanto los costos del ajuste recayeron en forma desproporcionada sobre los grupos de ingresos medios y bajos, en tanto que el 5% más alto en muchos casos no vió lucidos sus ingresos, e incluso los aumentó en algunos países.

En estas circunstancias, la proporción de la población en situación de pobreza volvió a aumentar, anulándose de este modo los progresos de los años setenta. Se estima que el porcentaje de pobres pasó de 41% a 43% de la población entre 1980 y 1986 (136 millones y 170 millones de habitantes, respectivamente), y una estimación conservadora sitúa esa cifra en 44% en 1989, lo que equivale a 183.2 millones de habitantes.⁵ Asimismo, al parecer la distribución del ingreso, en la mayoría de los países, ha empeorado. Al menos así lo sugieren los datos empíricos en cuatro de los seis países para los que se dispone de información, así como otros indicadores parciales derivados de encuestas.

⁴ Para una interpretación sobre el origen, el alcance y las consecuencias de la crisis de los ochenta, véase, entre otros: CEPAL, *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y El Caribe: restricciones y requisitos* (LC/G.1540-P) Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 61, Santiago de Chile, 1989. Publicación de Las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.3, especialmente el capítulo II.

⁵ CEPAL, *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta* (LC/L.533), Santiago de Chile, Mayo de 1990, pp. 60-66.

La maduración de la inversión previa en infraestructura social, junto con la captación de progreso técnico en áreas tales como la salud, permitieron en general que continuaran mejorando los promedios cuantitativos en lo que respecta a la mortalidad infantil, la esperanza de vida, los años de educación de niños y jóvenes, las tasas de alfabetización y el acceso a servicios de agua y alcantarillado. Sin embargo, se disiparon logros, especialmente en el área económica. Más aún, al reducirse notablemente las inversiones en infraestructura económica y social, se afectó la potencialidad de crecimiento futuro, y la posibilidad de dar solución a los problemas sociales que la crisis acumuló. Asimismo, cabría suponer que existe un deterioro cualitativo en los servicios prestados, debido a las restricciones presupuestarias.

3. La región en el umbral del próximo siglo

De lo anterior se desprende que los países de América Latina y el Caribe enfrentan los años noventa con impresionantes rezagos sociales. Si bien la mayoría de las naciones se encuentra en plena transición hacia bajas tasas de fecundidad, son las cohortes nacidas en los años de más alta natalidad las que se incorporarán a la población económicamente activa en el decenio de 1990.⁶ La estructura ocupacional muestra enormes disparidades de productividad e ingresos, los que, junto a otros factores, están en el origen de que persista la situación de pobreza de grandes estratos de la población, así como una muy desigual distribución del ingreso.

En el pasado, la ampliación de los servicios de educación, salud, vivienda, agua y alcantarillado se llevó a cabo, en general, mediante instituciones estatales. Hoy éstas, en la mayoría de los países, han sufrido los efectos de la crisis del sector fiscal. Más aún, y no obstante algunos esfuerzos de modernización en curso, suelen no calzar con las nuevas modalidades de transformación económica y social que se están proponiendo para superar la crisis.

Los efectos del profundo deterioro de la situación social tienen numerosas manifestaciones. Afectan a los jóvenes, que en porcentajes elevados ni estudian ni trabajan; a las mujeres, que se han incorporado a la fuerza de trabajo en condiciones discriminatorias; a los jefes de familia, que sufren elevados niveles de desempleo. En la mayoría de los casos estas situaciones son más dramáticas para las familias de bajos ingresos; frecuentemente incluyen procesos acelerados de degradación ambiental. Otra manifestación de lo señalado se encuentra en los aumentos de los indicadores de delincuencia en las grandes ciudades.

Todo ello ocurre en un contexto en que gobiernos y sociedades civiles procuran consolidar el avance hacia sistemas políticos plurales, participativos y democráticos. Los rezagos descritos ciertamente no contribuyen a dicha consolidación; más bien, la someten a agudas tensiones. Es más, por intenso que resulte un esfuerzo de transformación, es probable que transcurra un período prolongado antes de que los sectores actualmente marginados puedan incorporarse a las actividades de creciente productividad.

⁶ Véase Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), Boletín Demográfico, N° 45 (LC/DEM/G.82) Santiago de Chile, enero de 1990.

4. Bases para enfrentar el desafío social

Los procesos económicos y sociales necesarios para superar este estado de cosas suponen desafíos de la mayor magnitud. El sistema político debe poner en marcha procesos de concertación democráticos que permitan rehacer la cohesión social y a la vez ampliar la inversión, en circunstancias que un porcentaje apreciable del ahorro interno se sigue utilizando en el servicio de la deuda externa. Aprovechar con eficiencia la abundante oferta de mano de obra que caracteriza a la región requiere poner énfasis en la capacitación, así como en nuevas formas y rubros de producción: por ejemplo, debe haber políticas de crédito y asesoramiento para las microempresas, tanto del sector informal urbano como del campesinado.

Estos procesos suponen, entre otras condiciones, ampliar la base tributaria, disminuir la evasión de impuestos, reasignar los gastos militares excesivos, aumentar la eficiencia del aparato estatal, reorientar el gasto -desde las actividades de alto costo que sirven principalmente a los estratos medios y altos más influyentes hacia las apremiantes necesidades de las mayorías- y poner fin a las subvenciones a sectores productivos en actividades mal administradas y de baja eficiencia. Suponen además focalizar estrictamente las políticas económicas y sociales de apoyo, para alcanzar efectivamente a las personas y grupos que se desea apoyar.

La condición fundamental es la de contar con un enfoque integral y sistémico, que se oriente a avanzar por la senda de la transformación productiva con equidad. La Secretaría de la CEPAL ha formulado una propuesta al respecto. En ella postula que el crecimiento sostenido apoyado en la competitividad es incompatible con la prolongación de

rezagos en relación con la equidad, pero que estos últimos no podrán corregirse sin dicho crecimiento sostenido.⁷ La idea central del planteamiento, en torno a la cual se articulan todas las demás, es que la transformación productiva debe sustentarse en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico, en el contexto de una mayor competitividad internacional, con miras a lograr crecientes niveles de productividad.

En ese sentido, materias de clara prelación, tanto para la transformación productiva como para la equidad, son la educación y la capacitación. Al convocarse la Primera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno a acciones concretas, encontrará en este ámbito un fecundo campo de actividad, así como un terreno propicio a la cooperación intra e interregional.

⁷ CEPAL, Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria para el desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (L.C/G.160 P), Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas. Precio de venta: S.90.11.G.6.