

## América Latina: la crisis de desigualdad\*

Pedro Vuskovic B.●

### I. La naturaleza de la crisis y el discurso predominante

Decir que el cuadro general de América Latina a fines de los años ochenta caracteriza una situación de profunda crisis, es apenas un reconocimiento elemental de los datos objetivos de la realidad inmediata y la vida cotidiana de la mayor parte de su población. Ese reconocimiento generalizado suscita, entre tanto, apreciaciones muy diversas respecto de la naturaleza esencial del fenómeno, de sus causas de origen, de la intensidad de sus proyecciones sociales y por supuesto de las políticas idóneas para procurar su superación.

Cuesta imaginar qué constelación tan poderosa de intereses, prejuicios e influencias ideológicas ha podido motivar la diseminación, en contraste flagrante con la realidad, de una suerte de resistencia íntima a aceptar el dramatismo casi patético de las consecuencias inmediatas y las proyecciones futuras de esta crisis. Los retrocesos consecutivos a lo largo de ocho años nos vienen acostumbrando a aceptar la presencia de la crisis como un hecho normal; no identi-

---

\* Estas notas forman parte de las contribuciones del autor al proyecto sobre "productos básicos" emprendido por el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México.

● Profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) de México. Actualmente profesa la cátedra extraordinaria "Narciso Bassols", que la Universidad Nacional Autónoma de México, a través del Instituto de Investigaciones Económicas, otorga a distinguidos investigadores sociales latinoamericanos.

ficamos en la crisis misma graves fenómenos sociales, a los que pareciera que seguimos viendo como ajenos a ella; y la promesa reiterada de la recuperación, apenas cumplido un “ajuste” que sin embargo no acaba de resolverse, aferrada a la esperanza de que baste un poco más de sacrificio adicional para reabrir un futuro de progreso.

El resultado es un conjunto de ideas dominantes que pocos se atreven a desafiar y en cuyo nombre se sustentan tanto decisiones de gobiernos como planteamientos políticos incluso de sectores de oposición a ellos. La idealización del “mercado” y la “iniciativa privada”, el privilegio que se otorga a la exportación y las consideraciones de “competitividad internacional”, la satanización del Estado y toda forma de acción pública, un entendimiento peculiar de los conceptos de “modernización” y “reconversión productiva”, la convocatoria a comprometerse con unos “equilibrios macroeconómicos” antes que con la condición básica de vida de la mayoría de la gente, el llamado a aceptar concentración y desigualdad como supuestos requisitos para la acumulación y el crecimiento económico, se constituyen en otros tantos componentes de ese discurso ideológico, que reclama para ellos la condición de verdades consagradas. Como incorpora también, en otros planos y con la misma condición, la demanda, para encarar la crisis, de la gran “concertación” política: de intereses nacionales y extranjeros, de las distintas clases y estratos sociales; aunque en los hechos involucre la subordinación –temporal, según se dice– de los intereses de los más débiles al de los más fuertes. En rigor, no sólo en nombre de la crisis, sino también de la democracia: pidiendo “moderación” en las demandas sociales, para que la economía no perturbe a la democracia; pero sin pedir a la democracia que se manifieste también en el terreno de la economía, no obstante la lección reiterada de que no se puede afirmar convivencia democrática mientras prevalecen a la vez políticas económicas antide-mocráticas en su esencia.

Penetran, con todo, las ideas, y se actúa en función de ellas. Pero la porfiada crisis no cede presencia ni doblega intensidad; aún en aquellos países en que las cifras positivas de unos indicadores coyunturales no pueden ocultar la dimensión de los retrocesos nacionales y el empobrecimiento extremo de amplias capas de su población. Continuidad suficiente como para que sugiera que tal vez el “diagnóstico” que respalda las políticas en práctica no sea tan certero como se afirma; o aún peor, que esas mismas políticas puedan haber venido a alimentar unas dinámicas recesivas de modo que contribuyan ellas

mismas a prolongar la crisis y ahondar crecientemente sus consecuencias negativas.

Es tiempo más que sobrado para enfrentar esa posibilidad y acrecentar empeños para una reconsideración seria de los entendimientos de la crisis, la naturaleza esencial de ella, la idoneidad de las políticas en práctica y las opciones que pudieran configurar unas estrategias alternativas. Se conocen ya en medios latinoamericanos contribuciones significativas en esa dirección; pero no obstante esos aportes, tal vez sigue constituyendo el mayor de los desafíos actuales para intelectuales y dirigentes sociales de América Latina.

Estas notas quisieran ser parte de ese esfuerzo colectivo necesario. De ahí su propósito de comenzar por algunas referencias algo más amplias a los componentes principales del discurso dominante, como parte de esa reconsideración crítica que se hace perentoria. En particular, se hará referencia a tres que podrían considerarse como claves en la interpretación que se ofrece de la crisis y en el diseño de las políticas económicas con que se busca contrarrestarla.

1. Forma parte, en efecto, de ese discurso predominante, un primer concepto que es preciso discutir: la idea de que la crisis es un fenómeno que se circunscribe a la esfera económica; que proyecta obviamente consecuencias sobre la vida social y política, pero como hecho secundario, perturbador de lo que en sus dimensiones sociales y políticas parecería más bien como una fase singularmente positiva de la historia latinoamericana, en la que gana terreno la democracia y cuando la madurez cívica favorecería posibilidades de amplias concertaciones sociales.

Una expresión acaso extrema pero sin duda elocuente de ese discurso, se encuentra en las afirmaciones públicas de un influyente dirigente de la derecha latinoamericana, quien llega a sostener que, para América Latina, “desde el punto de vista político, no hay duda de que éste es el mejor momento de su historia republicana... Sin embargo, cuando desviamos la vista del campo político hacia el económico –añade– el radiante paisaje se ensombrece y en vez de un horizonte soleado y promisor divisamos los negros nubarrones, los rayos y centellas de una tormenta”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Mario Vargas Llosa, en: “El desafío latinoamericano-democracia política y económica en un continente en crisis”; artículo publicado en *El País*, España, año II, núm. 57, 15 de noviembre de 1988.

La gravedad de la crisis económica es indiscutible. Bastaría recordar que cuando la CEPAL dio cuenta del “balance preliminar de la economía latinoamericana en 1988”, hubo de reconocer que se trataba de una “evolución desfavorable de la región por octavo año consecutivo”; disminuyó el producto por habitante, situándose muy por debajo del nivel que exhibió en 1980, la inflación más que se duplicó, las remuneraciones reales volvieron a disminuir en la mayoría de los países y “continuó agravándose el deterioro que desde comienzos del decenio actual han sufrido las condiciones de vida”. Su análisis llevó a sostener que “el año de 1988 marca una prolongación de lo que con toda propiedad se ha llamado la crisis económica de América Latina y el Caribe de los ochenta”, la que acaba de exhibir “ribetes dramáticos”.<sup>2</sup> Con toda probabilidad, la evaluación no será distinta cuando la misma CEPAL extienda su análisis al año 1989.

No hay pues exageración en la imagen sombría del cuadro económico que traza Vargas Llosa; pero sería ingenuo esperar que esas condiciones económicas no encuentren algún grado de correspondencia con signos igualmente negativos en la situación social y política. Porque se trata hoy día, en efecto, de unas sociedades profundamente sacudidas por la frustración de sus esperanzas; con aumentos impresionantes del desempleo y el empleo de grandes cuotas de la fuerza de trabajo y deterioros visibles en la condición esencial de vida de buena parte de su población; con la extensión de situaciones de extrema miseria que tienen, entre otros efectos, el de elevar los índices de delincuencia hasta constituirlos en un hecho social que va mucho más allá del acto delictivo común esporádico: es la inseguridad en la vida diaria, bajo la amenaza constante de la agresión, del robo, del asalto, del secuestro; cuando los oficios de protección privada de personas, negocios e instituciones —de las que pueden pagarlo— se constituyen en una de las pocas expresiones dinámicas del empleo, multiplicando increíblemente el número de los que se ocupan en ellas; cuando las diversas actividades vinculadas al narcotráfico alcanzan dimensiones “macroeconómicas”. Y al mismo tiempo, se trata de unas poblaciones cada vez más desprotegidas por los servicios públicos de cuidado de la salud, como resultado de políticas de contracción del gasto social y las propuestas “privatizadoras”; y para las que los niveles de escolaridad

<sup>2</sup> CEPAL: *Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1988*; documento informativo presentado el 20 de diciembre de 1988 por Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo de la Comisión.

tienen poco que ver con las posibilidades de acceder a unos puestos de trabajo de todos modos inexistentes.

La pérdida de dinamismo industrial, y en algunos casos la franca “desindustrialización” de las economías, viene modificando las estructuras de clase: disminuye el peso relativo del proletariado industrial y crecen los contingentes de “trabajadores por cuenta propia”, debilitando de paso a las organizaciones sindicales y su capacidad de defensa de los intereses de los trabajadores. Ocurren otros cambios no menos significativos en las estructuras rurales. Las clases medias asalariadas sufren las consecuencias de la disminución de los empleos estatales y el deterioro general de sus remuneraciones. En cambio, aumenta la concentración del capital, se fortalecen cada vez más grupos de concentración del poder económico en los sectores productivos y financieros, que además estrechan sus lazos de interés con empresas extranjeras, en desmedro de amplias capas de empresarios medianos y pequeños. Ya no es sólo la vieja “marginalidad” de los postergados por el avance técnico: son los nuevos marginales, los que ya tuvieron y han dejado de tener; no es la postergación, sino la pérdida y el retroceso.

En fin, un listado, que ciertamente podría ser mucho más largo, de rasgos que configuran un cuadro social del presente latinoamericano, más o menos intenso de unos países en comparación con otros, tan impresionante como el de las expresiones estrictamente económicas. En rigor, varios de ellos no nuevos, pero agudizados extraordinariamente en el curso de la crisis, marcando diferenciación cualitativa con su significación en fases anteriores del desarrollo económico-social de la región.

Condicionantes también de los procesos políticos, en los que no podrían dejar de incidir profundamente. Porque es verdad que se han venido agotando una a una las dictaduras militares que llegaron a dominar el escenario de América Latina; pero su desaparición no restituye automáticamente condiciones estables de desarrollo democrático, y sus “herencias” seguirán pesando severamente en los desarrollos del futuro. En ese sentido, uno de los elementos claves parece radicar precisamente en la correlación que pueda lograrse entre los proyectos políticos y los programas económicos: la idea de que pudiera sostenerse por mucho tiempo una disociación entre uno y otro proceso resulta cada vez menos sostenible.

En suma, no habrá comprensión cabal de la crisis, y por tanto políticas realmente idóneas para encararla, mientras no se vea en ella

un fenómeno complejo, de dimensiones económicas, sociales y políticas inseparables; y se acepte que en el proceso de superación de la crisis hay que hacerse cargo de desafíos no sólo económicos, sino también sociales y políticos, sin precedente. Por lo demás, basta una mirada objetiva al conjunto del mapa político latinoamericano para concluir que la región está muy lejos del "mejor momento de su historia republicana".

2. El mismo discurso predominante envuelve generalmente dos asociaciones clave: una de temporalidad, que identifica la crisis actual con "la crisis de los ochenta"; y otra de causalidad, que circunscribe las causas de la crisis a "factores externos", principalmente el deterioro de las relaciones de comercio y la incidencia de la deuda acumulada.

Los dos términos de la proposición no son, desde luego, independientes entre sí: el mayor impacto negativo de los factores externos se sitúa, precisamente, en los inicios de esta década; y en última instancia, uno y otro forman parte de la misma matriz ideológica. Conviene, además, a los intereses de las capas sociales dominantes, en tanto sugieren que la crisis sería un fenómeno en lo esencial ajeno a los procesos internos y que lo que habría que corregir, para superarla, son las condiciones externas y los determinantes de ellas: demandar alivio en las cargas de la deuda, promover activamente las exportaciones, procurar mayor acceso a los mercados de los grandes países capitalistas; y para ello, aceptar los desafíos de la "modernización" y la "reconversión productiva", integrar sin barreras a las economías nacionales con la economía internacional, abrir puerta ancha a las empresas extranjeras y corporaciones transnacionales, confiar en el "mercado" como principal mecanismo conductor de la economía, "privatizar" actividades que han sido creadas y desarrolladas a través de los aparatos estatales, exhibir "disciplina financiera" mediante reducciones del gasto público y contención de los salarios reales. Es la convocatoria a esfuerzos y sacrificios, que se identifica en los últimos años con los programas llamados "de ajuste", y que terminan por recaer en la mayor parte de la población, con la promesa todavía incumplida de recompensas posteriores.

Por cierto, no corresponde atenuar en modo alguno el significado de la incidencia de factores catalogados como "externos" en la crisis actual de América Latina; pero sí colocarlos en debida perspectiva histórica, advertir sobre su interrelación con procesos de orden predominantemente internos y guardar consecuencia, en la proposi-

ción de políticas, con las conclusiones objetivas del análisis sobre su probable evolución futura.

La subordinación de los intereses propios al de las naciones más avanzadas con las que se ha tenido la mayor parte de relaciones económicas externas, ha sido una constante en el desarrollo histórico de las economías latinoamericanas, por la que se ha pagado altos precios en términos de transferencias de ingresos y efectos dinámicos al exterior en desmedro de las potencialidades de crecimiento propio. Además, particularmente en las últimas décadas, América Latina —como el conjunto del mundo subdesarrollado— ha venido perdiendo progresivamente participación relativa en las corrientes del comercio mundial, cada vez más dominadas por el comercio recíproco al interior del mundo capitalista desarrollado. Las expectativas de un cambio importante en los patrones tradicionales de comercio que se hicieron patentes en la segunda mitad de la década de los setenta, mediante el "redespliegue industrial" y los anuncios de una nueva división internacional del trabajo, resultaron efímeras; por el contrario, los enormes avances científico técnicos —especialmente en la microelectrónica y sus aplicaciones en la automatización creciente de los procesos productivos, y en la biotecnología y su proyección a la ingeniería genética— reducen cada vez más el significado de las "ventajas comparativas" de América Latina basadas en la disponibilidad de una "mano de obra abundante y barata" y en su relativa riqueza de recursos naturales. El horizonte exportador de América Latina hacia esas naciones se viene así estrechando notoriamente, hasta el punto de que lo menos que puede decirse es que esas exportaciones, en lo que es previsible del futuro, difícilmente podrían convertirse en un factor de dinamismo capaz de contribuir a superar la crisis y a abrir nuevos caminos de desarrollo.

No son mejores las cosas en lo que hace al componente financiero de las relaciones económicas externas de América Latina. Las dimensiones abrumadoras del endeudamiento externo que vino acumulándose son bien conocidas: países que en su conjunto han llegado a deber más de medio producto anual, o el equivalente al valor de más de cuatro años del total de sus exportaciones de bienes y servicios; para los que sólo el pago de intereses ha venido representando la transferencia al extranjero de un valor anual aproximadamente igual al producto que generan 18 millones de campesinos latinoamericanos, que absorben alrededor de 30 por ciento de los ingresos corrientes de exportación y que obligan a dedicar a este propósito hasta más de la mitad de los

presupuestos públicos. Es conocido también el tortuoso proceso de sucesivas renegociaciones, mientras el mantenimiento del servicio de lo acumulado sumaba cifras que acababan por exceder holgadamente los montos de la deuda inicial, a la par que seguía creciendo el registro de la deuda que se cobraba. Y la transferencia creciente de la propiedad de activos nacionales como forma de amortizar una deuda que no podía pagarse con excedentes de comercio, motivando extremos de desnacionalización de economías nacionales latinoamericanas. Problemas todavía no resueltos y que se sitúan además en la perspectiva de movimientos muy restrictivos de las corrientes de flujos financieros desde el exterior.

En suma, más que de una coyuntura externa recesiva, de lo que cabe hablar, con más propiedad, es de una crisis del conjunto del sistema de relaciones económicas externas de América Latina, como culminación de procesos de larga gestación histórica. Los hechos ocurridos en la economía mundial a comienzos de los años ochenta precipitan la crisis, pero no son los únicos determinantes de ella; ni basta la reactivación de las economías “centrales” para que sus efectos desaparezcan: es una situación nueva, duradera, ante la que no cabe respuesta idónea que no reconozca la necesidad de reestructurar profundamente ese sistema de relaciones económicas externas que hace crisis. La idea de un “nuevo orden económico internacional” se abre otra vez paso, ahora como reclamo de un mundo subdesarrollado agobiado por el endeudamiento externo, que es desplazado aún más de las corrientes del comercio mundial y queda expectante ante las consecuencias potenciales de gigantescos avances científico-técnicos en curso en el capitalismo desarrollado.

Reconocida así, incluso atribuyéndole mucha mayor trascendencia que la que le asigna el discurso tradicional, la incidencia de los factores externos, no terminarían éstos de dar cuenta de la profundidad, extensión y duración de la crisis actual de América Latina. La esencia de ella tiene que ser comprendida, también, a la luz de procesos de orden principalmente interno, vinculados a aquellos otros pero igualmente con sus propias especificidades y dinámicas. En oposición al discurso predominante, lo que resulta indispensable sostener ahora —y ésta es la idea central que anima estas notas— es que la crisis actual de América Latina tiene que ser comprendida, más que nada, como una crisis de desigualdad; es decir, como el agotamiento de un modo de crecimiento económico que, junto a la exportación, apoyó sus posibilidades dinámicas en las demandas ejercidas por los grupos de

población que han concentrado altas cuotas de ingreso, hasta acabar por encontrar en su misma condición concentradora y excluyente unos límites ya no sólo sociales y políticos, sino también económicos.

Un entendimiento distinto, que obliga a mirar a la crisis, en su condición esencial, como expresión de los límites del patrón de desarrollo capitalista que ha caracterizado a la región. Y por lo tanto, a atender no sólo a los antecedentes factuales, sino también a las concepciones teóricas que se han tenido a ese respecto; no sólo como manifestación de problemas de esta década que acaba, sino también de procesos de origen histórico distante y de larga gestación; no sólo en los términos de las relaciones económicas externas, sino también de las dinámicas de funcionamiento interno de las economías nacionales; y sobre todo, no sólo en sus dimensiones económicas, sino también en las sociales y políticas.

Situados en esa perspectiva, recobran actualidad, casi sorprendente, preocupaciones y controversias que tuvieron realce en otros momentos de la evolución latinoamericana; y que, particularmente en la “euforia aperturista” —de comercio y sobre todo de endeudamiento— de la segunda mitad de la década del setenta, quedaron relegados a segundo plano. El reconocimiento de las situaciones de pobreza que afectan a grandes contingentes de población, vuelve a ser tema de atención preferente ante su agravamiento en el curso de la crisis, motiva ingentes esfuerzos estadísticos para su evaluación más rigurosa y lleva a propuestas de articular en torno a ella nuevas concepciones estratégicas. El propio interés renovado por la producción de “básicos” reabre consideración sobre las estructuras productivas y su capacidad para generar los “satisfactores” de las necesidades esenciales, disminuida aún más en los últimos tiempos. Conceptos como los de “heterogeneidad estructural”, “marginalidad”, “empleo informal”, se retoman en relación con una realidad social que ha amplificado aún más sus manifestaciones. Otra vez la vieja discusión sobre distribución, acumulación y crecimiento, con referencia ahora a unas economías que no crecen, con una exacerbada regresividad distributiva y con tasas de inversión en sus más bajos registros históricos. El tema, en fin, de los “estilos de desarrollo”, promovido desde hace ya tanto tiempo por la institucionalidad internacional, otra vez presente; quizás para sugerirnos elocuentemente que esta crisis de hoy acaso no sea más que la culminación de la misma que ya se gestaba desde muy atrás y que motivó, particularmente en las décadas del sesenta y del setenta, la búsqueda afanosa de otros

camino, en el plano intelectual tanto como en el de la acción política concreta.

3. Un tercer componente del discurso predominante, explícito o implícito, es la difusión de la idea de que la crisis viene imponiendo sacrificios, en cada país, al conjunto de la población nacional, de manera que todos los intereses —nacionales tanto como extranjeros, de trabajadores tanto como de empresarios— estarían siendo afectados negativamente por ella más o menos “equitativamente”. Lo cual, proyectado al plano de la propuesta de políticas, prepara el terreno para la convocatoria a la gran “concertación social”: puesto que todas las capas sociales están siendo perjudicadas, la resolución positiva de la crisis debiera ser un proyecto común en aras del cual tendrían que renunciar o posponer reivindicaciones y demandas que perturbarían las posibilidades del acuerdo.

La evidencia estadística ofrece sin embargo numerosos indicadores que muestran cómo algunos intereses han resultado incluso favorecidos por las políticas puestas en práctica para contrarrestar la crisis, a costa de acrecentar los perjuicios para otros. Entre otros reconocimientos de ese fenómeno, destacan los contenidos en publicaciones del PREALC, proyecto regional de la Organización Internacional del Trabajo para América Latina y el Caribe. Así por ejemplo, al recordar el concepto de “deuda social” expuesto por primera vez por el presidente Tancredo Neves de Brasil, se afirma que “el sacrificio económico realizado durante este periodo no fue equitativamente absorbido. Las políticas aplicadas profundizaron el problema de pobreza que afecta al 40 por ciento de los latinoamericanos y deterioraron la situación de empleo y de los ingresos del trabajo”.<sup>3</sup> En esa ocasión, la misma institución registra el hecho de que “a pesar de que el PIB regional experimentó un leve crecimiento (2.6 por ciento), en el periodo 1980-1985 el ingreso regional bruto a precios de mercado cayó un 2.7 por ciento... La región pierde en su conjunto, pero, además, esta pérdida fue inequitativamente distribuida entre los distintos agentes nacionales...concentrándose la totalidad del costo del ajuste en los trabajadores...los trabajadores han perdido casi cuatro puntos porcentuales de participación en el ingreso nacional en

favor de los propietarios del capital... (la) reducción de los fondos de inversión permitió a los grupos de ingresos más altos aumentar su nivel de consumo, a pesar de la crisis...(además) la regresividad distributiva durante el ajuste se vio reforzada por el comportamiento fiscal... aumentó el gasto del gobierno, lo que se financió mediante un aumento en el déficit fiscal y una mayor tributación indirecta. Se produjo así mismo una redistribución del gasto en contra de los aspectos sociales... la participación del gasto en educación y en salud en el gasto total se redujo del 26 al 23 por ciento, lo que significó una reducción del gasto por persona en esos sectores del 9 por ciento...el aumento en el déficit fiscal se tradujo en un impuesto-inflación que recae con mayor peso sobre los grupos más pobres...la caída de un 12 por ciento del ingreso *per cápita*, reforzada por la concentración del ingreso, aumentó la extensión de la pobreza en América Latina...entre 1980 y 1985 los salarios medios de la industria se redujeron en un 8.7 por ciento en términos reales, en tanto que el salario mínimo real cayó en un 15.2 por ciento...”.

En algunas situaciones nacionales estos fenómenos han sido relativamente más agudos. Se observa, por ejemplo, que “las políticas de ajuste seguidas por los países del Cono Sur (la Argentina y Chile) fueron las más costosas y con peor distribución de su costo”.<sup>4</sup> Argentina ha registrado, en efecto, uno de los deterioros más graves en la distribución funcional del ingreso: la participación de los salarios en el total del ingreso nacional ha llegado recientemente a situarse por debajo del 20 por ciento, proporción sin precedente en cualquiera experiencia histórica. En Chile, por su parte, “el poder adquisitivo de los salarios, según el índice (oficial) de sueldos y salarios, cayó en un 6 por ciento entre 1980 y 1987. Es probable, sin embargo, que el índice de sueldos y salarios subestime la caída real en este periodo (y) que los ingresos por trabajo no asalariado se hayan visto fuertemente reducidos... el costo por trabajador debe haber disminuido más de 15 por ciento en el periodo. El costo provisional para el empleado también se redujo entre ambas fechas...los costos financieros han disminuido”, todo lo cual ha favorecido por el contrario a las ganancias: “para un grupo de alrededor de 200 sociedades, cuyas acciones se transan en la Bolsa, sus utilidades pasaron de representar 1 por ciento del PGB en 1980 a 1.4 por ciento en 1986 y 2.7 por ciento en

<sup>3</sup> PREALC: *Deuda social. ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?*; publicaciones de la OIT, primera edición, 1988.

<sup>4</sup> Víctor E. Tockman: *Crisis, ajuste económico y costo social*, en *El Trimestre Económico*, núm. 209, enero-marzo de 1986.

de la desigualdad” escribió Humboldt en 1814; y lo mismo pudo decir de muchas otras sociedades latinoamericanas de la época. La larga fase de “crecimiento hacia afuera”, sustentada en la exportación primaria como eje del crecimiento económico, favoreció luego la continuidad de grandes disparidades en la distribución interna del ingreso. El desarrollo de la región marcó también desde muy temprano una fuerte diferenciación entre la economía rural y centros urbanos relativamente grandes, inscribiendo el fenómeno de tasas de urbanización muy altas como otro rasgo distintivo de la región latinoamericana. Se configuran así los patrones de consumo –su concentración y su composición– que predominaban al inicio de la “industrialización sustitutiva”, con la gravitación decisiva de los grupos de alto ingreso, los que absorbían la mayor parte de las importaciones de bienes de consumo que procuraban ahora sustituir los nuevos desarrollos industriales. Y la industrialización no vino a cambiar significativamente los perfiles distributivos: no supuso el surgimiento de “una nueva clase capitalista que, desde la periferia física y política, desafiara el *statu quo* imperante... (fue) promovida por los propios grupos en el poder y no por una clase diferente”,<sup>9</sup> lo que contribuyó a que sostuviera como un referente fundamental de mercado las demandas muy diversificadas y de poco volumen de las capas hasta entonces privilegiadas por la concentración del ingreso.

A partir de ahí y en el curso de toda la evolución posterior se genera una diversidad de fuerzas y reacciones que configuran una verdadera “dinámica de desigualdad” en el funcionamiento de los sistemas económicos latinoamericanos. La estructura productiva se adecúa a la demanda preexistente de alto ingreso, motivando desarrollos industriales relativamente muy diversificados, de alta intensidad de capital y baja capacidad de absorción de mano de obra; la industrialización asume más la modalidad de superposición de nuevas unidades productivas, modernas y tecnificadas, que una de modernización y transformación de las actividades artesanales o semi artesanales existentes hasta entonces, marcando la diferenciación de estratos con niveles de productividad creciente distanciados; la intensidad y los patrones de industrialización quedan lejos de abrir los nuevos puestos de trabajo que reclaman el crecimiento de la población en edad activa y las migraciones cada vez mayores desde las áreas rurales, acre-

<sup>9</sup> José de Jesús Sosa López: *Desarrollo económico y concentración urbana en América Latina*; en “Comercio Exterior”, México, vol. 39, núm. 9, septiembre de 1989.

centando constantemente nuevas situaciones de marginalidad urbana y de refugio ocupacional en actividades de escasa significación social y apenas remuneradas; las dimensiones del desempleo, el subempleo y la marginalidad debilitan objetivamente la capacidad de los trabajadores para defender su participación en el producto social y favorecen una distribución “funcional” del ingreso –su reparto entre ganancias de capital y remuneración del trabajo– singularmente regresiva; la relativa estrechez de los mercados nacionales conduce a altos grados de monopolización u oligopolización de las estructuras industriales, proceso que se refuerza aún más con la incorporación de empresas extranjeras; en este contexto, la proyección del avance técnico sobre la economía rural asume también formas diferenciadas configurando un estrato tecnificado de “agricultura comercial” moderno y relativamente dinámico, en coexistencia con una agricultura “de subsistencia” o “campesina” en la que queda la gran mayoría de los campesinos, con dotaciones cada vez menores de tierras y vendiendo temporalmente su fuerza de trabajo por lo general en los peores términos. Las actividades financieras encuentran campo propicio para su desarrollo, hasta el punto de que llegan a sobreponerse a las actividades directamente productivas, contribuyendo aún más a acentuar la concentración del ingreso y la propiedad; y en definitiva, el dinamismo económico queda enteramente dependiente o de la demanda externa (las exportaciones) o de las demandas internas ejercidas por las capas de población que concentran altas cuotas del ingreso nacional: es entonces, en ese esquema, la desigualdad creciente como condición y requisito del crecimiento económico.

Entre tanto, la estructura económica, la conformación de los sistemas productivos, se somete a ese rasgo esencial de desigualdad y contribuye a preservarlo, fenómeno del cual dan cuenta objetiva varias investigaciones estadísticas sobre el tema emprendidas en países latinoamericanos. Destaca entre ellas una particularmente amplia y sistemática referida a México,<sup>10</sup> en la que se leen conclusiones como las siguientes: “cerca de 33 por ciento del aporte productivo nacional está orientado hacia la producción de los satisfactores que consume el 10 por ciento de la población más rica del país. Este 10 por ciento consume 80 veces más bienes de consumo necesarios que el 10 por ciento más pobre y 232 veces más en productos industriales de tipo no perecedero y servicios...

<sup>10</sup> COPLAMAR: *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*; Siglo Veintiuno editores, México, 1983.

Orientada la mayor parte del empeño productivo hacia los consumos de los grupos minoritarios de alto ingreso, la dimensión absoluta de los mercados internos se constituye en un factor limitativo de creciente gravitación para la continuidad del crecimiento, particularmente en lo que concierne a los desarrollos industriales más complejos y diversificados. Por cierto, tales límites guardan también relación con los respectivos tamaños económicos de las unidades económicas nacionales, lo que ha representado ventajas relativas, en el conjunto latinoamericano, para Brasil y México. Y en todos los casos, hay la búsqueda de formas de romper esa limitación, la que asume, como respuesta, diversas expresiones. En una fase, se impulsan formas de crédito al consumo —sobre todo para bienes de consumo duradero— que permitan el acceso a determinados consumos de estratos familiares que no podrían hacerlo con sus ingresos corrientes. Los propios esquemas de integración económica regionales y subregionales ofrecían, desde este ángulo, la posibilidad de sumar mercados nacionales circunscritos a fracciones de la población en unidades más grandes, capaces de sustentar nuevos desarrollos con sacrificios menores de productividad y eficiencia. El mismo perfil de la distribución del ingreso por niveles tiende a modificarse paulatinamente, ampliando la participación relativa de los estratos que se sitúan inmediatamente por debajo de los ingresos más elevados, las capas medio-altas; pero más en desmedro de los grupos más pobres que en el de los más ricos.

Las políticas oficiales no buscan entre tanto neutralizar o corregir de modo directo las tendencias concentradoras del funcionamiento “espontáneo” del sistema. En una larga fase, se orientan más bien a compensar parte de sus efectos sobre los grupos desfavorecidos, mediante una creciente extensión de los servicios sociales públicos, particularmente en los ámbitos de la salud y la educación. Los resultados son bien conocidos: esas políticas contribuyeron de modo importante a elevar la condición de vida del conjunto de la población; pero sus beneficios declinaron relativamente en la medida que otros avances adicionales pasaban a depender cada vez más de la situación global de ingreso y trabajo y no sólo de la disponibilidad gratuita de determinados servicios.

Todo convergía entonces a cerrar el círculo de la desigualdad. A partir del hecho de que uno de los ejes del dinamismo económico descansaba en la demanda de las capas sociales de alto ingreso, se privilegiaba consecuentemente el desarrollo de ramas productivas

que a su vez se caracterizan por reclamar inversiones relativamente grandes, absorbiendo altas proporciones del esfuerzo global de inversión; por emplear relativamente poca mano de obra, perjudicando la posición global de la fuerza de trabajo y su capacidad para defender participación en la distribución del ingreso; que involucran mayores grados de concentración y centralización del capital; que suponen avances tecnológicos que las distancian crecientemente de otros sectores de la producción; que operan con contenidos de importación relativamente altos, acentuando las tendencias al desequilibrio de las cuentas externas; y que conducen a unos ritmos de crecimiento económico global más bajos que los que, con los mismos recursos, podrían alcanzarse bajo otros patrones de desarrollo. Y en ese contexto, la otra fuente de dinamismo, las exportaciones, no aportaban tampoco resultados que contribuyeran a atenuar desigualdades; por el contrario, la preocupación constante por sostener condiciones de “competitividad internacional” constituía a la disposición de una “mano de obra abundante y barata” en factor de “ventaja comparativa” que era necesario para el sistema.

Estas anotaciones no hacen más que sugerir, por cierto, de manera exageradamente esquemática, la necesidad de una profundización mucho mayor de nuestro entendimiento sobre lo que Prebisch llamó “teoría del capitalismo periférico”. Su objeto de análisis reafirma hoy día validez como uno de los mayores reclamos de esclarecimiento; aunque los nuevos empeños conduzcan, como es lo más probable a conclusiones muy diferentes de las que él llegó a esbozar, sobre todo precisamente en este ámbito referido a la naturaleza y a las consecuencias de los que el mismo Prebisch llamaba “la pugna distributiva”.

#### *Las fuentes de desigualdad*

Revertir positivamente una dinámica de desigualdad como la que ha quedado sugerida requeriría tener en cuenta, como punto de partida la desigualdad global tal como la apreciamos, por ejemplo, en la distribución por niveles del ingreso o el consumo es la expresión última de la acumulación de una diversidad de factores que constituyen en la experiencia latinoamericana otras tantas fuentes de desigualdad.

Es bien sabido que la distribución del ingreso por niveles en el conjunto de América Latina se ha caracterizado por una participación

extraordinariamente exigua de los tramos de población de ingreso inferior, un crecimiento relativamente lento del ingreso en los tramos ascendentes siguientes y un brusco aumento de la curva distributiva cuando se llega a la fracción minoritaria de alto ingreso; perfil distributivo que sólo ha reconocido en el curso del tiempo la modificación relativamente menor, pero con efectos económicos significativos, de la ganancia que llegaron a tener los tramos altos que se sitúan inmediatamente por debajo de esa minoría. Se reconoce, por ejemplo, que hacia 1960, el 40 por ciento más pobre de las familias recibía apenas el 8.7 por ciento del ingreso total de los hogares, cifra que en 1975 había disminuido al 7.7 por ciento, mientras el 10 por ciento de las familias de mayor ingreso aumentaba su participación entre iguales años del 46.6 al 47.3 por ciento.<sup>11</sup>

Una primera gran fuente que contribuye a esa desigualdad global radica en los términos de la distribución "funcional" del ingreso: a diferencia de lo que ocurre en las sociedades capitalistas desarrolladas, donde la participación de la remuneración del trabajo en el ingreso nacional es considerablemente mayor que la de los ingresos del capital, en América Latina se dan relaciones que son exactamente las opuestas. Así por ejemplo, investigaciones referidas a la distribución del ingreso en México dan cuenta de cómo la participación del trabajo como producto se redujo de 39.2 por ciento en 1977 a 27.6 por ciento en 1984, de modo que en términos del ingreso total percibido llegó a "aproximarse peligrosamente a un tercio del ingreso total, mientras en Estados Unidos la participación del trabajo en el PIB en términos reales cubre un porcentaje que casi duplica al que corresponde al capital".<sup>12</sup> Visto desde otro ángulo, esto quiere decir que, sin sobrepasar relaciones que están en la esencia de un sistema capitalista habría en América Latina un amplio espacio para la atenuación de las desigualdades modificando los términos de la distribución funcional del ingreso, lo que a su vez, dentro de cierto rango, es cuestión de políticas salariales, de ganancias y de precios.

En rigor, en un sentido más amplio, la distribución funcional del ingreso está influida entre otros, por dos factores de especial incidencia: uno, por las características de la propiedad de los medios de producción, es decir, la distribución de la riqueza; y el otro, las

<sup>11</sup> PREALC: *Buscando la equidad - planificación para la satisfacción de las necesidades básicas*; PREALC/OIT, Santiago de Chile, 1986.

<sup>12</sup> Raúl Livas: *op. cit.*

situaciones de trabajo, de acceso a empleos y las condiciones de productividad y remuneración de ellos.

Investigaciones estadísticas referidas a distintas realidades nacionales latinoamericanas dan cuenta de lo que ha sido la distribución de la propiedad de la tierra, de los activos industriales, de los medios financieros y de manera general los grados de concentración del poder económico. Es la configuración de lo que ha solido llamarse el "mapa de la extrema riqueza", en oposición al de la extrema pobreza. Por su parte, la lectura analítica de tales datos lleva a concluir que "la fracción del excedente apropiada por cada grupo social depende muy crucialmente del acceso al capital físico y humano que ellos tengan". Con el corolario consiguiente en el sentido de que "una estrategia de desarrollo equitativo requiere distribuir activos en conjunto con un programa de transferencias públicas".<sup>13</sup>

Como se sabe, los fenómenos de concentración se expresan también en grandes disparidades en la dotación de capital por persona ocupada en las actividades productivas, que a su vez determinan diferenciaciones muy marcadas en la productividad y el ingreso entre distintos estratos y segmentos del sistema económico. En su época, la CEPAL llamó la atención sobre el tema, bajo el concepto de "heterogeneidad estructural", y con posterioridad se han enriquecido las apreciaciones incluso cuantitativas, referidas por ejemplo a una área "tecnológicamente retrasada", conformada a su vez por un sector rural "tradicional" y un sector urbano "marginal", y una área "moderna", con expresiones también en la economía rural y la economía urbana. Una estimación basada en el promedio de 14 países de la región, hacia 1980, sugiere que el 45 por ciento de la fuerza laboral se encontraba en el sector urbano moderno, 20 por ciento en el sector "informal urbano", 12 por ciento en el estrato moderno de la economía rural y 23 por ciento en actividades rurales tradicionales; y advierte cómo "la brecha tecnológica entre esos estratos suele ser enorme: el área moderna opera con productividad de 5 a 6 veces superior, ingresos medios 3 o 4 veces más altos y dotación de capital por hombre 10 a 20 veces mayor que las áreas rezagadas".<sup>14</sup> Si se consideran segmentos más específicos, se podría constatar, por ejemplo, que un trabajador ocupado en el sector petrolero de la economía de México genera un

<sup>13</sup> PREALC: *Buscando la equidad...*, *op. cit.*

<sup>14</sup> Daniel Carbonetto y M. Inés Carazo: *Heterogeneidad tecnológica y desarrollo económico; el sector informal*. Instituto Nacional de Planificación y Fundación Friedrich Ebert; Lima, Perú, 1986.

producto equivalente a unas 40 veces el que genera un campesino del mismo país trabajando su propia tierra.

El fenómeno ha sido asimilado a su vez a la distinción entre las situaciones de empleo “formal” y de empleo “informal”, constituyendo ésta última una amplia área, que comprende estratos de diferentes sectores productivos, de “economía informal”, “subterránea”, “no registrada” u otras denominaciones similares. Aunque persiste cierta ambigüedad en su significado,<sup>15</sup> estas categorías han terminado por incorporarse a las tabulaciones estadísticas usuales y los análisis correspondientes ocupan hoy día considerable espacio en los estudios del desarrollo latinoamericano.

Las situaciones de “informalidad” se asocian también a las condiciones de “subempleo”, las que se asumen a las de desempleo abierto y conforman las tasas de subutilización del conjunto de la fuerza de trabajo. La dimensión del fenómeno en América Latina queda ilustrada por la estimación de que, hacia 1980, uno de cada cinco trabajadores de la región estaba completamente subutilizado, lo que equivalía a alrededor de 23 millones de trabajadores, con clara tendencia a desplazarse desde la condición de fenómeno predominante rural a uno crecientemente urbano. Visto desde otro ángulo, se constata que hacia 1950 alrededor del 50 por ciento de la fuerza de trabajo de la región se encontraba afectada por desempleo abierto o subempleo; en 1980 la proporción había descendido a 46 por ciento y en los dos casos el desempleo abierto explica sólo una fracción menor de la subutilización global, ya que en su mayor parte corresponde a la cobertura e intensidad del subempleo. “Por consiguiente, el cuadro fundamental de la subutilización de la mano de obra en América Latina se caracteriza por la lenta reducción de la misma,

<sup>15</sup> Juan Basco, Luis Beccaria y Alvaro Orsatti, en una *Guía para la discusión de los alcances y características de la economía no registrada desde una perspectiva comparada*; (Seminario sobre Economía no Registrada, Argentina, junio de 1986), proponen una “tipología de actividades no registrables”, en la que distinguen: 1. Actividades de refugio...desarrolladas en forma independiente, de baja productividad, inestables, de escasa calificación y desempeñada generalmente en forma ambulante. 2. Actividades en microempresas...en las que hay un componente empresarial, participan varias personas, ligadas familiarmente o incluyendo asalariados; localizadas sobre todo en el sector terciario de la economía: pequeños comercios, servicios personales y a los hogares. 3. Actividades de microempresas industriales subcontratadas...pequeñas empresas, pero en este caso inducidas por las empresas formales, como proveedoras de materias primas o componentes del producto final. 4. Profesionales independientes. 5. Actividades encubiertas desarrolladas en establecimientos formales. 6. Autoproducción en unidades domésticas (agricultura de autoconsumo, construcción y reparación de vivienda). 7. Actividades ilegales (tráfico de drogas y otras).

asociada a la persistencia del subempleo, en un contexto de creciente urbanización del problema”.<sup>16</sup>

En suma, la extrema inequidad que caracteriza a las sociedades latinoamericanas es expresión de este complejo de fuentes de desigualdad, que comprende desde las situaciones de propiedad hasta las condiciones del trabajo, y se manifiestan en la regresividad de la distribución funcional del ingreso tanto como en las grandes diferencias de productividad e ingreso que se conforman en distintos segmentos del sistema económico. Antecedentes que es preciso tener en cuenta a la hora de evaluar la idoneidad y la eficacia potencial de estrategias y políticas alternativas que se propongan lograr, a diferencia con el pasado, crecimiento y equidad.

### *Desigualdad y pobreza*

Combinada la desigualdad con los niveles todavía relativamente bajos de desarrollo global y de ingreso medio alcanzado por América Latina, su resultado es que cuotas muy importantes de las poblaciones nacionales permanezcan en situaciones de pobreza o de franca indigencia.<sup>17</sup>

La medición estadística de tales situaciones se ha constituido también en un campo destacado de las investigaciones socioeconómicas de la región, a la vez que el fenómeno se transforma en referencia central de propuestas alternativas de desarrollo. Las dimensiones que se han puesto así de manifiesto son ciertamente impresionantes: se estima que a comienzos de la década de los setenta casi 40 por ciento de la población latinoamericana no alcanzaba la “línea de pobreza”; se trataba entonces de alrededor de 115 millones de personas, de las cuales a su vez más de 40 por ciento eran indigentes; las tres cuartas partes de los pobres vivían en zonas rurales y casi un tercio de los hogares rurales eran indigentes.

Si bien la intensidad relativa del problema varía considerablemente de un país a otro, está presente en todos simbolizando uno de los mayores desafíos sociales. El mismo presidente Tancredo Neves, al exponer por primera vez el concepto de “deuda social”, habló de los

<sup>16</sup> PREALC: *Dinámica del subempleo en América Latina*; en Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 10, Santiago de Chile, 1981.

<sup>17</sup> Se ha venido haciendo convencional la calificación de una situación de pobreza como aquella en la que se dispone de un ingreso inferior al necesario para adquirir en el mercado una “canasta” de bienes y servicios considerados esenciales; y la condición de indigencia cuando ese ingreso es insuficiente para cubrir siquiera las necesidades mínimas de alimentación.

“treinta millones de brasileños metidos en el bolsón de pobreza, que no son ni unidad de consumo ni unidad de producción...totalmente marginados de la sociedad”.

Las mismas investigaciones sobre la distribución del ingreso contribuyen a ilustrar no sólo sobre qué tan pobres son los pobres, sino también quiénes son los pobres: es frecuente, por ejemplo, que el decil de familias de más bajos ingresos esté constituido enteramente por “trabajadores por cuenta propia” de las áreas rurales, que en el decil siguiente se agreguen los asalariados agrícolas, y que los pobres urbanos, primero los de empleo informal y luego los trabajadores del sector formal urbano, comiencen a situarse a partir del segundo o tercer decil.

Contrariamente a un supuesto bastante extendido, las situaciones de pobreza no se corresponden necesariamente con insuficiencias de los sistemas productivos nacionales para proveer los “satisfactoros” necesarios para superarlas, y ello incluye en lo que respecta a la alimentación. Aún a nivel mundial, es decir, áreas comprendidas de África y Asia relativamente más subdesarrolladas que América Latina, los problemas del hambre y la desnutrición no son atribuibles directamente a escasez de alimentos. La reflexión llega a asumir un tono dramático: existe abundancia de alimentos, sin embargo, millones de personas sufren hambre y desnutrición. El hambre, la más innecesaria e inaprensible de las aflicciones humanas, continúa siendo una plaga para millones de seres, mata directamente a unas 40 mil personas... Los cálculos del número de personas que sufren grave desnutrición van desde los 450 millones (FAO) hasta mil millones (Banco Mundial)... Los 15 millones de niños que de acuerdo a los cálculos de UNICEF mueren prematuramente de hambre, cada año, o de enfermedades relacionadas con el hambre, podrían salvarse con una parte infinitesimal de los alimentos producidos en el mundo...Un economista del Banco Mundial escribió recientemente que un simple 2 por ciento de las cosechas mundiales de granos proporcionaría alimentos suficientes para más de dos mil millones de personas que los necesitan...<sup>18</sup>

Prácticamente todas las situaciones nacionales latinoamericanas podrían motivar consideraciones similares, abriendo como cuestión central la de las relaciones entre disponibilidad y distribución; o si se quiere, en un sentido dinámico, entre crecimiento y redistribución.

En rigor, ninguno de los dos términos del asunto puede ser subestimado. En efecto, si bien el promedio estadístico de la disponibilidad *per cápita* de los bienes y servicios esenciales puede exceder la línea de pobreza, ninguna sociedad podría llegar a una distribución enteramente igualitaria de su consumo; por lo tanto, asegurar esa disponibilidad para las capas hoy menos favorecidas no sólo requeriría algún grado de “transferencia” desde los sectores de consumo “excesivo”, sino también aumentos importantes en los volúmenes totales de producción y de suministro de los bienes y servicios correspondientes. Y de otro lado, la disponibilidad suficiente no se acompaña automáticamente de la posibilidad de acceso, de la capacidad de compra, determinada decisivamente por los términos de la distribución del ingreso.

La insuficiencia del ingreso de las capas sociales más pobres no sólo les impiden comprar los bienes básicos en el mercado, sino que a veces les impide incluso acceder a servicios gratuitos, profundizando un fenómeno de “integralidad” de la pobreza: una observación referida a Chile señala como ciertos bienes que parecen gratuitos no lo son desde el punto de vista de las familias. Por ejemplo, éstas pueden necesitar incurrir en costos de transporte elevados para que los niños vayan a la escuela o al hospital, y muchas veces las familias deben proveerse de bienes complementarios por sus propios medios (por ejemplo, medicamentos en el caso de la salud)...<sup>19</sup>

De otro lado, una política encaminada a acrecentar la disponibilidad de bienes y servicios básicos en la medida necesaria para eliminar la pobreza, enfrentaría grandes obstáculos derivados de lo que ha sido la evolución y la conformación estructural de los sistemas productivos latinoamericanos. Adecuados, como se ha dicho, a las demandas de los estratos de alto ingreso, las producciones básicas han quedado rezagadas; los mayores estímulos se consagran a los bienes “dinámicos” de consumo no esencial, en los que se concentran los avances técnicos mientras la producción de los básicos queda en gran medida como función específica de los estratos tradicionales de baja productividad y eficiencia; con frecuencia, los precios relativos desfavorecen a éstos últimos como forma además de abaratar los “costos de reproducción” de la fuerza de trabajo. Es la misma dinámica de desigualdad en el plano de la asignación de los recursos productivos.

<sup>19</sup> Ernesto Tironi: *Políticas gubernamentales contra la pobreza: el acceso a los bienes y servicios básicos*, en Colección Estudios CIEPLAN, núm. 2, Estudio núm. 38; Santiago, Chile, diciembre de 1979.

<sup>18</sup> Susan George: *Enferma anda la tierra*; Editorial España, Madrid, 1987.

Y por lo mismo, una reponderación de las producciones básicas no podría lograrse a través del “mercado”: requiere acciones deliberadas, participación estatal planificada, con vistas a una verdadera reconversión del sistema productivo en correspondencia con una jerarquización distinta de sus flujos de producción.

No resulta menor el desafío en relación con la otra parte de la ecuación, es decir, la de que aún las capas sociales más desfavorecidas cuenten con los ingresos mínimos suficientes para acceder a la “canasta de satisfactores” esenciales. A partir de los datos actuales de la realidad latinoamericana, es completamente ilusorio pensar que ello pudiera ser alcanzable en cualquier tiempo histórico razonable por la vía de acelerar los ritmos globales de crecimiento, sin que medie un cambio significativo en los patrones actuales de la distribución del ingreso. La investigación efectuada a este respecto por COPLAMAR en México ofrece conclusiones de singular elocuencia, de las que conviene recoger al menos una de especial interés a los fines de esta discusión. Se toma allí como punto de partida el gasto efectivo en consumo del año 1977, igual a 1 226 (miles de millones de pesos); en segundo lugar, se calcula un ingreso familiar compatible con la satisfacción de las necesidades de toda la población al año 2000, que resulta ser de 1 764.0 (en las mismas unidades monetarias), de manera que en la hipótesis de una distribución enteramente igualitaria del ingreso el esfuerzo productivo a lo largo del periodo sería relativamente modesto; si, en cambio, la distribución del ingreso fuera igual a la de los países socialistas, habría que alcanzar un monto global de producción de 2 949.6 para que todas las familias mexicanas quedaran por encima de la línea de pobreza; y esa cifra sería de 5 309.3 si la distribución fuera similar a la del Reino Unido, y de 11 344.6 si se mantuviera la distribución del ingreso existente en 1977. Ello quiere decir que “la satisfacción de las necesidades esenciales de toda la población al año 2000 reclamaría de una economía entre 7 y 10 veces más grande que la actual, la cual estaría orientada fundamentalmente a abastecer el consumo suntuario de los estratos de elevado ingreso...”<sup>20</sup>

Hay pues, prácticamente en todas las sociedades latinoamericanas una relación fundamental inescapable entre pobreza y desigualdad, en los dos sentidos: en tanto la desigualdad priva a las capas pobres del mínimo de ingresos necesario para acceder a los bienes y servicios

<sup>20</sup> COPLAMAR: *op. cit.*

básicos, aún si éstos estuvieran disponibles en cantidades suficientes; como también, en tanto la desigualdad ha inducido unas estructuras productivas que relegan a segundo término las producciones básicas, frente a las de consumos suntuarios.

### *La desigualdad y la crisis*

La experiencia latinoamericana ha venido marcando el signo de procesos como los descritos desde largo tiempo. Ello se ha manifestado en dificultades crecientes para sostener los ritmos globales de crecimiento, así como en los costos sociales que han involucrado los patrones de crecimiento económico prevalecientes. La idea de que el esquema aproxima inexorablemente a unos límites sociales y políticos de tolerancia ha parecido encontrar más de una vez fundamento objetivo; como ocurrió hacia fines de los años sesenta, cuando estaban ya presentes muchas de las manifestaciones de la crisis actual y se inscribió una variedad de proyectos nacionales que buscaban superarlos en algún esquema alternativo de “vía no capitalista de desarrollo” (el Perú de Velasco Alvarado, el Chile de Allende, entre otros). La extensión de los regímenes autoritarios, capaces de acallar las presiones sociales, y el cuadro externo relativamente favorable de la segunda mitad de la década de los setenta —recuperación dinámica de las exportaciones, mejoramientos de precios de los productos primarios en el mercado mundial, y muy particularmente, disponibilidad inusitada de préstamos externos—, postergaron luego la manifestación de la crisis latente, hasta que reaparece con su mayor intensidad precipitada por la reversión de la incidencia de los factores externos al inicio de los ochenta.

La desigualdad aparece de nuevo, en el marco de la crisis, como la cuestión central. Concurren a ello varias consideraciones de diverso orden, a las que se hace referencia en las páginas siguientes.

a) En primer lugar, se trata de cómo la crisis, en gran medida resultado histórico de la desigualdad, viene a su vez profundizando la desigualdad a límites extremos. A ello se aludió en lo ya escrito a propósito de la forma en que se han distribuido socialmente los costos de la crisis y los sacrificios impuestos por las políticas de ajuste.

Como bien se ha dicho, “entre 1980 y 1985, pero muy particularmente entre 1980 y 1983, la región en su conjunto sufrió una fuerte caída en su ingreso y producto por persona, lo cual impactó el

mercado de trabajo de una variedad de maneras: ...una reducción del dinamismo del sector moderno urbano como generador principal de empleos comparativamente bien remunerados...una expansión muy grande del desempleo abierto...reducciones en el nivel de salarios de todos los grupos de trabajadores...una expansión muy grande en el volumen del empleo informal de bajo ingreso...".<sup>21</sup>

Los retrocesos que se evalúan a nivel de la región en su conjunto se reproducen en la gran mayoría de las situaciones nacionales individualmente consideradas, con la excepción de Cuba, a cuya realidad social no son aplicables los contenidos de estas notas.

Ha sido por cierto el caso de Chile, cuya experiencia es particularmente sugerente tomar ya que se ha difundido la imagen de un supuesto éxito económico de los últimos años que la propaganda interesada exhibe como un "modelo" que debiera ser imitado por otros países. En los hechos, se estima que todavía en junio de 1989 la tasa de desocupación en el "gran Santiago" alcanzaba el 16.6 por ciento de la fuerza de trabajo, con incidencia mucho mayor en los jóvenes de 15 a 24 años (25.7 por ciento) y en las mujeres (21 por ciento); el 41.2 por ciento de las familias calificaban como "pobres" y el 14.9 por ciento como "indigentes", proporciones que hace 20 años eran de sólo 28.5 y 8.4 por ciento respectivamente, y en todo el país la pobreza afectaba a más de 5 millones de personas.<sup>22</sup> En 1986 el consumo por persona era alrededor de 20 por ciento menor que en 1981, reducción que supera el 30 por ciento si la comparación se hace con los años 1971-1972; "para la gran masa de asalariados...sus remuneraciones tienen en promedio un poder adquisitivo del 15 por ciento menor que en 1981 y en 1970, vale decir registran una pérdida equivalente al salario de más de un mes y medio por año... El ingreso mínimo ha perdido poder adquisitivo en cerca de 40 por ciento si se le compara al periodo 1978-1981... Para los empleados la remuneración mínima es menos de la mitad que en 1970. Para los obreros industriales es un 25 por ciento menor... El gasto público social por habitante es más de 20 por ciento inferior al promedio de 1969-1970 y cerca de 13 por ciento menor al trienio 1979-1982...".<sup>23</sup>

<sup>21</sup> PREALC: *Deuda externa, mercado de trabajo y deuda social: América Latina en la década del ochenta*: OIT, Santiago, marzo de 1988.

<sup>22</sup> Encuesta de Empleo del Programa de Economía del Trabajo, 1989.

<sup>23</sup> José Pablo Arellano: *La situación social en Chile*; CIEPLAN, Notas Técnicas, núm. 94, febrero de 1987.

En México, se han alterado igualmente, con sello regresivo, las relaciones entre los salarios y los precios de los productos básicos. "Desde 1982...los salarios han bajado y la plusvalía ha subido en proporción inversa... De esa época a la actualidad (1986)...el costo de la canasta de sobrevivencia ha aumentado 11.2 veces, mientras que el ingreso mínimo legal ha aumentado sólo 7.4 veces. Así, actualmente se requiere 1.8 veces el ingreso mínimo legal para tener acceso, por la vía mercantil, a esta canasta. Más grave aún, en marzo de 1982 sólo se requería gastar 63 por ciento del ingreso mínimo legal para cubrir la necesidad esencial de alimentación de una familia. En julio de 1986 el ingreso mínimo legal es insuficiente para cubrir la necesidad alimentaria de una familia, pues representa 91 por ciento de su costo. Por último...en julio de 1986 se necesitaba 3.1 ingresos mínimos legales para comprar la canasta...".<sup>24</sup>

b) No se trata sin embargo sólo de retrocesos cuantitativos, de acentuación de los rasgos prevalecientes de desigualdad y pobreza; y por lo tanto, sólo de la magnitud de la tarea de "recuperación" que quedaría planteada para el futuro. En efecto, hay también una segunda consideración pertinente que hacer en relación con la significación cualitativa que asumen algunos de los cambios ocurridos en el curso de la crisis, con proyecciones futuras más difíciles y complejas.

Una manifestación de ello se encuentra en el plano de la propiedad y el control del patrimonio económico, afectado por la acentuación de los procesos de concentración y centralización del capital, el dominio acrecentado de las empresas trasnacionales, la "privatización" de actividades en manos del Estado y la reducción de su ámbito de acción económico-social, y en algunos casos reversiones directas de acciones anteriores encaminadas hacia una distribución más amplia de la propiedad de los factores productivos.

Esto último exhibe de nuevo una expresión extrema en el caso de Chile. Se revirtieron allí avances anteriores muy importantes hacia una distribución más amplia de la propiedad de la tierra: "una parte de los 10 millones de hectáreas físicas expropiadas en el proceso de reforma agraria fue devuelto a sus antiguos propietarios, otra se asignó en forma de parcelas individuales y el resto se licitó en grandes

<sup>24</sup> Julio Boltvinik y Fernando Torres M.: *Concentración del ingreso y satisfacción de necesidades en la crisis actual*; en *El Economista Mexicano*, Colegio Nacional de Economistas, México, tercer trimestre de 1986.

explotaciones. Paralelamente, se eliminó toda traba al funcionamiento del mercado de tierras y fue permitida la subdivisión y venta de predios de cualquier tamaño, así como la constitución de sociedades anónimas en el campo...".<sup>25</sup> Simultáneamente, tenía lugar "una sobrecogedora y despreocupante desnacionalización de la economía chilena y la privatización de los bancos se constituía en uno de los instrumentos decisivos para la recomposición de los grupos económicos".<sup>26</sup> Chile es también el caso en que se fue más lejos en la aplicación del principio de "subsidiariedad" del Estado, reduciendo funciones que le eran propias, desmantelando instituciones, disminuyendo fuertemente el número de funcionarios y transfiriendo a intereses privados buena parte del suministro de servicios básicos, incluidos los de salud y educación.

La crisis y las políticas de ajuste han motivado también "reconversiones" de la capacidad productiva que distancian todavía más su estructura de la que correspondería a su habilitación para adecuarse a la satisfacción de las necesidades básicas. Ello tiene que ver, principalmente, con la forma en que se han privilegiado los objetivos exportadores y la reasignación consiguiente de los recursos productivos, incluida la dedicación de tierras a cultivos "rentables" de exportación en desmedro de las superficies dedicadas a producir para las necesidades internas. Dicho de otro modo, las políticas de ajuste han impulsado unas composiciones del flujo productivo en la dirección exactamente opuesta a la necesaria para atenuar desigualdades y aliviar pobreza; con lo cual no sólo acentúan problemas del presente, sino que acrecientan las inflexibilidades para las reorientaciones del futuro.

También se han acelerado en el curso de la crisis tendencias negativas en la composición de los consumos, modificando disposiciones y hábitos que han agudizado los déficits en la satisfacción de necesidades básicas más allá de lo que ha sido la reducción de los ingresos de las capas correspondientes. Se ha observado, por ejemplo, cómo en México "las familias de menos recursos económicos gastan proporciones mayores para adquirir bienes y servicios no alimentarios pero necesarios para el sostenimiento del hogar y que son inflexibles a la baja, como la renta, la electricidad y el transporte. Por

ejemplo, en julio de 1985 las familias del estrato formal bajo destinaron 67 por ciento de su ingreso a la compra de alimentos; este porcentaje fue de 46 por ciento en febrero de 1988. Por su parte, las del formal medio gastaron en alimentos 40 por ciento de su ingreso en la primera fecha y 37 por ciento al final del periodo...".<sup>27</sup> Aunque en parte tal reducción del gasto en alimento se logra sustituyendo productos alimenticios más caros por otros más baratos, sin duda se sacrifican así niveles de nutrición en favor de otros consumos, estimulados además por campañas publicitarias que buscan contarrestar mediante esa reponderación de las prioridades de gasto los descensos en el ingreso real de las familias más pobres: En Chile, por ejemplo, el gasto en publicidad anual por habitante pasó de 2.6 dólares en 1975 a 34.8 dólares en 1981.<sup>28</sup>

Se ha agudizado así el problema, relativamente extendido, de una no correspondencia estricta entre nivel y composición del consumo. En efecto, como bien se ha hecho notar, "los patrones o hábitos de consumo distorsionados que muchas veces se observan entre los pobres son el resultado de la pobreza misma; son la consecuencia de la deprivación económica, social y moral en que viven las familias pobres... Debido al predominio de una presión publicitaria transnacional orientada hacia el consumo de bienes apropiados para sociedades y grupos que ya han satisfecho sus necesidades básicas, es muy difícil que precisamente los pobres resistan esa presión...".<sup>29</sup>

Se acumula pues un conjunto de cambios y adecuaciones en el curso de la crisis, que involucran desafíos aún mayores para políticas futuras que procuren responder a los rasgos de desigualdad y pobreza que la misma crisis ha venido a profundizar.

c) Un tercer orden de consideraciones, tal vez más relevante incluso que las anteriores en la perspectiva del futuro, tiene que ver con la relación entre desigualdad y crecimiento.

Como se dijo antes, en el marco de los patrones de crecimiento prevalecientes, la concentración del ingreso, independientemente de lo censurable que haya sido social y políticamente, cumplía una

<sup>27</sup> Instituto Nacional del Consumidor: *El gasto alimentario de la población de escasos recursos de la ciudad de México*; en "Comercio Exterior", vol. 39, núm. 1; México, enero de 1989.

<sup>28</sup> Javier Martínez y Eugenio Tironi: *Las clases sociales en Chile. Cambio y estratificación, 1970-1980*; Ediciones Sur, Colección Estudios Sociales; Santiago, Chile, 1985.

<sup>29</sup> Ernesto Tironi: *Políticas gubernamentales contra la pobreza: el acceso a los bienes y servicios básicos*; Colección Estudios CIEPLAN, núm. 2, Estudio núm. 38; Santiago de Chile, diciembre de 1979.

<sup>25</sup> Gonzalo D. Martner: *El hambre en Chile; op. cit.*

<sup>26</sup> Patricio Rozas y Gustavo Marín: *El "mapa de la extrema riqueza" 10 años después*; Ediciones Chile-América CESOC; Santiago, 1989.

función de relativo dinamismo económico, en tanto fortalecía la demanda, crecientemente diversificada además, de los estratos de mayor ingreso, determinante en alto grado de la estructuración global del sistema productivo. Esa forma particular y “perversa” de relación entre desigualdad y crecimiento parece cambiar radicalmente de signo en el curso de la crisis.

La razón radica en la propia exacerbación de la desigualdad y en otros efectos duraderos de las políticas de ajuste.

Aunque insuficientes, las informaciones estadísticas disponibles señalan que en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas los retrocesos más grandes en las escalas distributivas ocurridos durante la década de los ochenta han correspondido a las capas medias, es decir, a los tramos medio-altos o inmediatamente por debajo del decil superior de la distribución del ingreso por niveles. Su ingreso ha sido afectado de diversas maneras, acumulando consecuencias muy importantes. Sufren relativamente más que otras capas sociales la reducción de las remuneraciones reales, sin tener la misma posibilidad de otros estratos más pobres de compensar parcialmente esa pérdida de impulso mediante la aportación –por exigua que sea– de otros miembros del grupo familiar que se incorporan a alguna forma de trabajo asalariado. La fuerte contracción del gasto público las ha afectado doblemente: de un lado, como pérdida de una fuente muy importante de empleo (no sólo para nuevos contingentes, sino por la reducción de los ya existentes y la cesantía consiguiente); y de otra parte, por la contracción de los servicios sociales públicos, de los cuales eran usualmente los principales beneficiarios, con la obligación consiguiente de asignar parte de su ingreso ya reducido a pagar por unos servicios “privatizados” que antes eran gratuitos.

De este modo, se retrocedió en el único cambio significativo que había registrado el perfil distributivo y que había sustentado la ampliación de diversas líneas de producción, principalmente en el campo de los bienes de consumo duradero; se volvió a la concentración extrema en el tramo más alto, contrayendo bruscamente la demanda de las ramas que alimentaban el dinamismo económico global y motivando así una acentuación de las tendencias recesivas.

Buscar la compensación de ese efecto recesivo en un impulso mayor a las exportaciones, como fue el caso en el pasado (y como es el empeño mayor de las políticas de ajuste) encuentra también situaciones nuevas. Las propias condiciones del mercado mundial,

determinadas en gran medida por los recambios tecnológicos a que se hizo referencia, imponen al propósito exportador costos muy altos: preservar “competitividad” exige sacrificios cada vez mayores de precios de exportación y de niveles de los salarios, y el acceso a los mercados externos reclama la reciprocidad de una amplia apertura a las importaciones procedentes de los países desarrollados. De ese modo, se refuerzan las incidencias regresivas sobre los ingresos de los trabajadores, y los estímulos de demanda de los grupos de alto ingreso se trasladan a los productos importados, debilitando aún más su capacidad de influencia dinámica sobre el propio sistema productivo.

En síntesis, éstas y otras anotaciones complementarias respaldan la proposición de que, durante la crisis y a partir de ella, la función de dinamismo que en sentido estrictamente económico cumplió antes la concentración del ingreso, aparece agotada; la ampliación del mercado mediante el ascenso en la pirámide distributiva de los tramos superiores de las capas medias, termina igualmente por encontrar sus límites, y la desigualdad pasa a constituirse en un freno a la continuidad (o a la recuperación) del crecimiento.

### III. Tres ejes estratégicos de respuesta a la crisis

Aunque persistan diferenciaciones muy grandes en los entendimientos sobre la naturaleza esencial de la crisis actual de América Latina, ya no cabe desconocer –constatadas reiteradamente su profundidad y su prolongación– que se trata de un fenómeno de indiscutible trascendencia histórica; que además de caracterizar toda una década de historia latinoamericana, está marcando huellas que se proyectarán por mucho tiempo en su evolución futura. Con toda probabilidad, la América Latina que emergerá de esta crisis exhibirá en muchos sentidos rasgos fundamentales muy distintos de los que identificaron su desarrollo económico-social en las décadas anteriores.

La idea de que era suficiente un “ajuste” que permitiera sortear situaciones externas transitoriamente adversas, comprendidas en esas políticas de ajuste adecuaciones internas encaminadas a “restablecer las bases de una economía sana”, para que así las cosas volvieran a la “normalidad” y se retomaran las pautas del desarrollo anterior, quedó lejos de corresponderse con la realidad. Aún en

nombre del "ajuste" y en los marcos de esa visión más bien de coyuntura, se han impulsado cambios que proyectan consecuencias más hondas y duraderas.

Resulta pues imprescindible tratar de evaluar con más propiedad la significación plena de lo que hoy ocurre en las distintas situaciones nacionales y con mayor razón sobre los rumbos del porvenir que se insinúan a partir de esta presente crisis. Propósito que lleva a hacerlo, en parte, con referencia a proyectos o políticas en práctica y a las críticas que se hacen de ellas, pero también a propuestas que se han venido enunciando explícitamente, e igualmente a otras que quedan todavía implícitas en algunos análisis recientes y en la controversia con las anteriores. Un ámbito de discusión que está llamado a resultar muy esclarecedor, aunque no pueda ser por ahora más que el inicio de un debate que con toda probabilidad estará cada vez más presente en el escenario latinoamericano.

Con esa finalidad, se sugiere a continuación la identificación de tres "ejes estratégicos" que caracterizarían de modo general alternativas de superación de la crisis. En el entendido, desde luego, que se trata de formulaciones muy esquemáticas, que atribuyen a cada una de esas opciones una serie de componentes, sin desconocer que esos mismos componentes pueden darse en la realidad, mucho más compleja y variada bajo otras diversas combinaciones o con distintos grados de prioridad.

### *1. Apertura externa y segregación interna*

Cabe reconocer, en primer lugar, un eje estratégico que se caracteriza por proponer una apertura externa completa de la economía nacional, integrándola lo más plenamente posible a la economía capitalista internacional. Las expectativas reactivadoras y de desarrollo futuro quedan colocadas en las posibilidades de lograr un importante dinamismo exportador, en aras del cual se justificarían todas las adecuaciones internas que sean necesarias y los sacrificios que fueran inevitables para sustentar la imprescindible "competitividad externa". Supone, por lo mismo, un grado importante de "reconversión" del sistema productivo; la más amplia vigencia del "mercado" como el mecanismo fundamental de asignación de recursos; un esfuerzo de "modernización" que coloque al menos al sector de los "bienes transables", en términos de organización, tecnificación y eficiencia, lo

más próximo posible a los de las economías capitalistas desarrolladas; la aplicación consecuente del principio de "subsidiariedad" del Estado, lo cual significa la "privatización" de toda suerte de actividades de provisión de bienes y servicios, así como el máximo de "neutralidad" de la política económica oficial; libertad, con el mínimo de trabas, del comercio exterior y los flujos financieros externos, así como de los precios internos, con la excepción de la remuneración del trabajo que sigue bajo control como elemento clave de la competitividad y la estabilidad financiera del sistema.

Tal diversidad de propósitos en torno a ese objetivo central tiene por supuesto que encontrar correspondencia en diversos planos. Supone, desde luego, unos criterios muy definidos de selectividad y concentración de los esfuerzos, ya que reclama una aplicación de grandes recursos e inversiones que contrasta con la limitación de ellos acentuada por los condicionamientos externos y restricciones de todo orden; de ahí que la clave estratégica de su puesta en práctica sea la de reunir y aplicar todos los recursos movilizables en una parte de la economía, y con vistas a que sirvan a una parte de la sociedad, aceptando como contrapartida supuestamente inevitable alguna forma de marginación del resto. Involucra así una suerte de reconocimiento implícito de que a partir de la crisis no habría la posibilidad de soluciones de escala verdaderamente nacional en el sentido de que pudieran alcanzar al conjunto de la economía y a toda la sociedad: de ahí sus consecuencias inexorables de "segregación" interna.

Todas las reacciones secundarias que se suscitan apuntan en la misma dirección. Privilegia actividades productivas con capacidad de absorción de fuerza de trabajo relativamente baja; la contracción del gasto público disminuye la ocupación en la administración y los servicios estatales; la "modernización" reduce el empleo incluso en las actividades que se consideran prioritarias; la apertura a las importaciones y la concentración creciente en torno a las unidades productivas mayores, debilita estratos productivos de medianos y pequeños empresarios, hasta ocasionar el cierre de muchos de ellos; todo lo cual repercute en las condiciones del trabajo causando elevados índices de desocupación abierta y de subempleo. La reducción de los salarios reales contrae la demanda interna de bienes de consumo difundido. La selectividad con que se encauzan los empeños modernizadores agudizan al extremo las heterogeneidades estructurales. La supresión de subsidios y apoyos estatales desmejora la posición de los consumidores pobres y de quienes producen para ellos.

Se disocian así los índices que dan cuenta del resultado económico: los indicadores globales encubren diferenciaciones cada vez mayores entre distintos estratos de "agentes productivos", de empresarios y de asalariados; los éxitos exportadores en unas actividades tienen la contrapartida de reducciones en otras que se orientan hacia los consumos básicos internos, la riqueza mayor de unas capas sociales se contrapone con el empobrecimiento de otras. Todo apunta, para recoger palabras de Javier Martínez, hacia una dualización permanente de la sociedad, más que a su integración. Lo que puede llegar a extremos tales como esta vívida descripción del escenario latinoamericano en el que se ha puesto más plenamente en vigencia una línea estratégica como ésta: "El que camina por Santiago y por Chile con los ojos y los oídos abiertos tiene que chocar a cada instante con esta pseudomodernidad en que, por cada auto de cromos exhuberantes, hay un cuidador de parquímetros, un lavador, un ayudante de los anteriores, un inspector del concesionario de parquímetros; por cada bus que circula hay un 'sapo'; por cada semáforo, un limosnero, una vendedora de flores y otra de frutas, etcétera. El ejército inagotable de los pobres dedicados a actividades perfectamente inútiles, para sobrevivir apenas en la periferia de nuestro cotidiano de tarjetas de banco, mensajes por fax, transacciones electrónicas, entre otros... Si se atreve a recorrer el Santiago ignorado...se encontrará con comunas de centenas de miles de habitantes donde no hay ninguna actividad productiva real que ocupe a más de 20 personas..."<sup>30</sup>

Por cierto, nadie asume la propuesta formal de una perspectiva como ésta, ni se la sustenta en el plano conceptual o de los valores políticos. Pero de hecho hay fuerzas sociales que la impulsan, como expresión de intereses económicos –de dentro y de fuera– hoy día predominantes, y se manifiesta por lo mismo a través de las acciones concretas de gobierno. En efecto, la ilustración más elocuente de una orientación estratégica de esa naturaleza se encuentra en las transformaciones que han venido experimentando la economía y la sociedad chilenas en el curso de los últimos años de la dictadura militar. Allí ha sido particularmente evidente la concentración de recursos

<sup>30</sup> Herman Schwember: *Eliminar la pobreza ¿o a los pobres?*; en *La Epoca*, Santiago, Chile, 30 de octubre de 1989.

que ha permitido crear, en una parte del país, las condiciones para una sociedad de relativa abundancia, sustentada por unos estratos de economía moderna y tecnificada; y como contrapartida, la otra parte de Chile, la de la mayoría, caracterizada por el empobrecimiento, el desempleo y enormes retrocesos en la condición de vida. Ilustra también sobre los costos de alcanzar, en esas condiciones, relativo éxito en el empeño exportador: la nueva agricultura de exportación frutícola se acompaña de graves deterioros en los niveles de nutrición de la población chilena; y el auge de las ventas al exterior de productos forestales y del mar involucra el arrasamiento de los recursos correspondientes por la explotación depredatoria de ellos.

Entre tanto, el carácter esencialmente antinacional y antipopular de tal estrategia, obliga a imponerla en un marco de extrema represión política.

En otra realidad latinoamericana, la de Perú, se ha llegado al punto de invocar abiertamente el mismo fenómeno de segregación como un hecho positivo, eje potencial de toda una estrategia de desarrollo supuestamente compatible con la democracia e incluso como expresión genuina de conquista de la libertad. Es el caso del discurso de Mario Vargas Llosa a propósito de la "economía informal", intencionadamente idealizada para atribuirle esa función en efecto, en un prólogo suyo, fechado en Londres en agosto de 1986, al libro que recoge una amplia investigación sobre la materia, habla Vargas Llosa de cómo "un fenómeno hasta ahora mal estudiado y peor comprendido –la economía informal– propone un camino de solución para los problemas de los países subdesarrollados que está en total entredicho con el que han tomado la mayoría de los gobiernos y las élites políticas, pero que –es la tesis central del libro– es el que han elegido, por intuición o por necesidad, los sectores sociales desfavorecidos...en países como el Perú el problema no es la economía informal sino el Estado. Aquella es, más bien, una respuesta popular espontánea y creativa...una puerta de salida del subdesarrollo...hecha realidad por un ejército de víctimas del sistema imperante que, al revelarse contra éste en nombre del derecho al trabajo y a la vida, descubrieron los beneficios de la libertad..."<sup>31</sup> Que no reclamen pues nada de la sociedad y del Estado, que no perturben al pedazo del sistema "moderno" y disfruten libremente de su miseria.

<sup>31</sup> Mario Vargas Llosa: en el prólogo al libro de Hernando de Soto: *El otro sendero-la revolución informal*; Editorial La Oveja Negra, Colombia, 1987.

La evaluación de la eficiencia económica de una estrategia como ésta merecerá pues necesariamente, por su propia naturaleza, dos ángulos de valoración muy distintos. Como ocurre con las calificaciones de “modelo ejemplar de éxito económico” y al mismo tiempo “el peor de los desastres” que vienen recibiendo los resultados de las políticas económicas de la dictadura chilena. Como quiera que sea, de lo que no cabe duda es de que sus efectos sociales la hacen incompatible con cualquier perspectiva de recuperación y perfeccionamiento de formas democráticas de convivencia y que, por lo tanto, lo que se coloca en primer plano es la cuestión de su viabilidad política a mediano y largo plazo

## 2. Concentración social y solidaridad con la pobreza

Un segundo eje estratégico identificable en el presente de América Latina queda contenido en propuestas que convocan a una concertación de fuerzas sociales para encarar la crisis, sobre la base de no afectar significativamente sus intereses respectivos pero sí asumiendo compromiso conjunto de actuar frente a las situaciones prevalecientes de pobreza extrema; de ahí que se hable frecuentemente de “una estrategia para la satisfacción de las necesidades básicas”.

En la imagen pública que proyecta y para sus formulaciones específicas más completas, encuentra apoyo en una nutrida producción de documentos e informes surgidos muchos de ellos de la institucionalidad internacional, y llega a constituirse en bandera programática de importantes corrientes políticas. Asume expresiones concretas relativamente muy variadas, dependientes además de rasgos nacionales singulares, al recoger en su interior una diversidad de planteamientos con diferencias secundarias y de matices respecto del análisis y el alcance de las propuestas; pero todas ellas tienden, de modo general, a encuadrarse en una suerte de “neodesarrollismo”. Propicia la armonización de empeños por reactivar las exportaciones, sobre bases más selectivas que la estrategia “aperturista”, con orientaciones simultáneas de “crecimiento hacia adentro”. Defiende un ámbito significativo para la acción estatal, tanto para ejercer una conducción económica global indispensable como para asumir responsabilidades directas de suministro de algunos de los “satisfactores” de las necesidades básicas; pero atribuyendo al “mercado” el rol fundamental en la asignación de los recursos, a la vez que ofrece a los propietarios del capital las garantías de que sus propiedades no

serán afectadas (condición indispensable además para su presencia en la “concentración”). Ofrece ámbitos significativos de participación a la inversión extranjera y se dispone a la búsqueda de soluciones “de consenso” para los problemas de la deuda externa acumulada. Y en ese marco, convoca a la acción colectiva y solidaria para erradicar los focos de extrema pobreza, promesa que justificaría el llamado a las capas más desfavorecidas para que concurren también ellas a la concertación.

Este último componente, que se lo puede identificar como rasgo distintivo de la estrategia, descansa en la idea de que los niveles alcanzados por el desarrollo global de las fuerzas productivas prácticamente en todas las sociedades latinoamericanas, contendría la potencialidad suficiente para cubrir las necesidades básicas de toda la población, más aún si se cuenta con el complemento de la cooperación internacional. Propone en consecuencia que, sin afectar en nada esencial el funcionamiento actual del sistema económico, se emprendan programas específicos dirigidos hacia los grupos sociales en situación de pobreza, bajo variadas formas: subsidios, suministros directos de determinados bienes y servicios, constitución de alguna suerte de “fondo nacional de solidaridad”, etcétera.

Se argumenta también, desde esta perspectiva, que la magnitud de los costos y transferencias involucrados en el propósito sería bastante modesta. He aquí unas citas ilustrativas al respecto: “...¿Cuál es la magnitud del ingreso requerido para terminar con la pobreza? Hacia 1981 esa brecha era inferior al 4 por ciento del producto interno bruto de la región...”<sup>32</sup> “... En 1981 alcanzaba con un 3.6 por ciento del PIB regional para cubrir el déficit de pobreza...”<sup>33</sup> “...Proponerse eliminar la brecha alimentaria de los más pobres (en Chile)...supone ampliar el gasto en programas nutricionales en una cifra del orden de los 50-60 millones de dólares equivalente en pesos de 1986, vale decir, un 0.03 por ciento del PGB...”<sup>34</sup>

No son sin embargo tan obvias las condiciones de viabilidad de una estrategia de esta índole. La propia idea de la concertación contiene al mismo tiempo los elementos que le abren términos propicios para su viabilidad política y los que imponen límites o cuestionan directamente su viabilidad económica, es decir, la eficacia potencial de

<sup>32</sup> Ricardo Lagos, en su Introducción al libro de PREALC *Buscando la equidad*, ya citado.

<sup>33</sup> Alvaro García, en el capítulo III del mismo libro.

<sup>34</sup> Gonzalo D. Martner: *op. cit.*

unas acciones esencialmente “asistenciales” frente a la pobreza. La presencia de “los pobres” en una mesa de concertación en la que se les pide, como base para el consenso, que moderen o posterguen demandas, después de los graves retrocesos que han sufrido en el curso de una crisis en la que no dejan de advertir que ha habido otros por el contrario beneficiados, no queda en verdad asegurada por la promesa de la solidaridad; menos aún si con ello se convalidan despojos de lo que tuvieron antes, como ocurre en Chile con los impuestos por la dictadura después de las conquistas alcanzadas en los años de Allende. Tampoco es tan claro que la magnitud de las transferencias y el ámbito de las afectaciones imprescindibles sea tan modesta: los mismos estudios que lo sugieren así acaban reconociendo que el propósito puede requerir acciones de ámbito mucho más amplio.<sup>35</sup> De hecho, los enunciados generales —el propósito específico de corregir las situaciones de pobreza extrema, sin afectar en lo esencial los términos actuales de funcionamiento de los sistemas económicos— no sugieren grandes readecuaciones políticas, pero en la medida en que se profundiza en la raíz de esas situaciones, y se pone de manifiesto el grado en que dependen de las condiciones generales de desempeño, de profundas heterogeneidades estructurales, de aguda concentración del ingreso y de la fuerte gravitación que tienen intereses externos en las economías nacionales, las exigencias de cambio se hacen mucho mayores, y con ellas, los requerimientos también de orden político. Dicho de otro modo, una estrategia simplemente “correctora” podría demandar, para ser eficaz, una diversidad de acciones —incluida la afectación de situaciones presentes de propiedad de los medios de producción— suficientemente profundas como para que se propusiera metas mucho más trascendentes que la sola superación de la pobreza. De otro modo, la propia viabilidad económica de esta estrategia no resistiría tal vez la prueba de si ella, aun suponiéndola exitosa en el alivio de la pobreza

de los pobres de hoy, no volvería a reproducir pobreza en nuevos pobres de mañana.

### 3. Transformación y lucha contra la desigualdad

Más lejos aún que las anteriores de la práctica actual e incluso del diseño programático, queda la consideración de un eje estratégico que recoja con plena consecuencia ese diagnóstico de la crisis que la identifica, en lo fundamental, como una crisis de desigualdad, coincidente además con lo que ha sido el patrón histórico de relaciones económicas externas de América Latina. En efecto, esas dos dimensiones que cabría reconocer en la crisis actual, a la vez que sugieren la profundidad de ella, contribuyen a identificar lineamientos esenciales de otro eje estratégico alternativo de desarrollo.

Una opción que, muy probablemente, tendería a cambiar la ponderación relativa que en general se viene otorgando al “sector externo”, colocando en cambio el centro de la atención en las demandas, aspiraciones y requerimientos de orden más bien interno. No se trata por cierto de una propuesta de autarquía, pero sí de una reconsideración de prioridades y de búsqueda de nuevas potencialidades dinámicas que surjan desde el interior mismo de las sociedades y los sistemas económicos nacionales. De este modo, ya no se trataría tanto de qué función dinámica podrían cumplir las exportaciones (es decir, cuál es el máximo que se podría exportar) sino más bien qué capacidad para importar resultará indispensable para sustentar una nueva estrategia (o sea, cuál es el mínimo de exportaciones necesario). Por lo mismo, tampoco lleva a subordinar las políticas internas al objetivo de mantener o acrecentar las “ventajas comparativas” que abran más posibilidades exportadoras, propósito que con frecuencia termina por constituirse en un freno al crecimiento de los salarios reales, o en excusa para justificar su deterioro.

Aun así, hay que dar respuesta a lo que de todos modos seguiría representando unas restricciones externas importantes. Consecuentemente, se hace patente la necesidad, primero, de una resolución drástica del problema de la deuda externa acumulada; y en segundo lugar, encaminar un esfuerzo decidido para modificar el patrón de las relaciones económicas externas de comercio, procurando su diversificación geográfica en las tres direcciones posibles: la recuperación, en un nuevo contexto, de esquemas de integración económica latinoamericana, la apertura de nuevos lazos de comercio con otras áreas

<sup>35</sup> Se sostiene, por ejemplo, que “la reducción en la intensidad de la pobreza requiere, fundamentalmente de un paquete de políticas de carácter asistencial y redistributivo...políticas directas para superar la pobreza”. Pero se reconoce, al mismo tiempo, que “el aumento en la extensión de la pobreza, originado en la elevación del desempleo estructural y la caída en la productividad del sector informal urbano y tradicional rural, requerirán de un paquete de políticas que actúen sobre el empleo y la productividad, a través de la inversión y el cambio tecnológico. El aumento en el desempleo cíclico y la caída en los salarios reales requerirán de políticas macroeconómicas reactivadoras, de la superación de la restricción de divisas que genera el pago de la deuda externa y de la redistribución funcional del ingreso. Todo esto podría resumirse bajo el título de políticas macroeconómicas para promover el crecimiento equitativo...” PREALC, *Deuda Social... op. cit.*

subdesarrolladas, y una articulación económica mayor con los países socialistas. En breve, es lo que podría considerarse como unos términos actualizados de la vieja aspiración por un “nuevo orden económico internacional”.

En todo caso, la cuestión central pasa a ser la de cómo las sociedades latinoamericanas se hacen cargo de las consecuencias acumuladas por los grados extremos de desigualdad que se han profundizado en el curso de su desarrollo anterior. A partir de ellas, la recuperación de nuevas dinámicas de crecimiento supone, en efecto, que esta vez sean las necesidades de todos –y no las demandas de unos grupos privilegiados por una distribución muy concentrada del ingreso– las que se constituyan en la referencia fundamental de los esfuerzos de desarrollo. Del mismo modo que las circunstancias externas obligan a construir un nuevo sistema de relaciones económicas con el exterior, estas otras imponen la necesidad de construir lo que en definitiva no vendría a ser más que *una economía para la mayoría*. Así, de lo que se trataría es no sólo de resolver las situaciones de “extrema pobreza” y de “necesidades básicas” mediante acciones complementarias específicas, sino de que las necesidades de todos se constituyan en el objetivo central a partir del cual se definan los patrones de inversión y los términos de funcionamiento del conjunto del sistema productivo. En rigor, no sólo con referencia a los “satisfactores” materiales de determinadas necesidades, sino también a otros valores, como los de seguridad personal y familiar en la vida cotidiana, particularmente relevantes en las preocupaciones de las clases medias.

La proposición, puesta así, parece muy simple, pero supone de hecho un vuelco muy fundamental: involucra un cambio drástico en la distribución del ingreso, a partir de afectar consecuentemente las distintas fuentes de desigualdad (las situaciones de propiedad, las tasas de participación de los salarios, las heterogeneidades estructurales); y además, una readecuación correspondiente del flujo productivo, es decir, de la estructura del sistema económico, respondiendo a la correlación necesaria entre distribución del ingreso, composición del consumo y estructura productiva. Ello significa, a su vez, otras prioridades sectoriales, otra jerarquización del papel de los distintos “agentes productivos” al interior de cada sector, otra concepción de la “modernización” y otra estrategia de absorción y diseminación del progreso técnico.

Plantea así una intensidad y una amplitud de transformaciones que de inmediato suscita interrogantes respecto de la viabilidad económica y política de un eje estratégico de esta índole.

En su expresión predominantemente económica, habría que reconocer qué configura la opción más consecuente con la naturaleza esencial de la crisis, entendida ésta en los términos que aquí se vienen sugiriendo. Supondría igualmente una reversión desde las “dinámicas recesivas” que hoy día motiva la desigualdad, encerrando al sistema económico en una sucesión de interrelaciones que tienden a deprimir los niveles de actividad, en la dirección en cambio de nuevas potencialidades de dinamismo positivo, generado por otro perfil de la demanda de consumo –en correspondencia con una distribución más igualitaria del ingreso–, que además lleva consigo la triple condición de abrir más oportunidades de empleo, requerir relativamente menos recursos de inversión y utilizar relativamente menos insumos importados. Como bien se ha dicho, se estaría “en presencia de un círculo virtuoso en el cual un desarrollo más igualitario conduciría hacia una expansión en la capacidad de generación de empleo productivo en la economía, lo que refuerza el proceso redistributivo e induce el crecimiento económico”.<sup>36</sup>

Una estrategia de esta índole conduciría también a restablecer prioridad a los sectores de la producción material (la agricultura, la industria) frente a las actividades de servicios, que han llegado a configurar una excesiva “terciarización” de las economías de la región en el curso de su desarrollo anterior. Su perspectiva no es utópica, si se tienen en cuenta factores objetivos de diverso orden. En primer lugar, el significado de los niveles medios de ingreso y productividad ya alcanzados, hasta el punto de que –como se ha puesto de manifiesto más de una vez– los mayores problemas de la condición de vida de la población son atribuibles más a la distribución del ingreso que a la capacidad absoluta de producción de bienes y servicios que se ha llegado a conformar. En segundo lugar, por lo que significa la disposición de un gran contingente de fuerza de trabajo hoy día desocupada o subutilizada, con niveles de calificación y experiencia relativamente altos, que en una perspectiva como ésta aparecería no tanto como “problema” sino más bien como un enorme potencial productivo latente. Con una base, también, de recursos naturales relativamente holgada; y un acervo de capital directamente productivo y en infraestructura básica bastante considerable, así como experiencias acumuladas y construcciones institucionales largamente probadas. En suma, una potencialidad que contrasta vivamente

<sup>36</sup> Ricardo Lagos: *op. cit.*

con las situaciones depresivas del presente; pero que tiene que expresarse no sólo en los términos de una perspectiva estratégica sino también de un quehacer inmediato, de una política económica de corto plazo. Resulta preciso reconocer a este último respecto la manifiesta ausencia del diseño de un programa específico de política económica alternativa, capaz de cumplir a la vez una función reactivadora, de situarse en una perspectiva de superación de la crisis, y abrir nuevas dinámicas de desarrollo.

Es necesario reconocer también que a esos obstáculos objetivos se suman unas disposiciones subjetivas que no favorecen una voluntad social para enfrentar decididamente a la crisis: ganan terreno el escepticismo y la desesperanza; una suerte de complejo de "realismo" achica las propuestas a dimensiones que resultan intrascendentes; se extiende un conservadurismo que no se corresponde con la magnitud de los nuevos desafíos; se debilita la solidaridad social y prosperan el individualismo y el oportunismo; se condena como utopía cualquier proyecto que busque vislumbrar otras perspectivas.

Como quiera que sea y no obstante la complejidad de los asuntos de índole principalmente económica que están planteados, sin duda los problemas mayores quedan referidos a la viabilidad política de una estrategia como ésta. Porque, en efecto, el respaldo social y político a un proyecto redistributivo no asume espontáneamente la dimensión que se podría suponer. La construcción de la necesaria viabilidad política, es decir, la capacidad para reunir la fuerza social necesaria para darle respaldo, exige así, entre sus principales requerimientos, encarar las consecuencias de influencias ideológicas largamente sostenidas: porque la propuesta de encarar decididamente la desigualdad puede concitar hoy día el apoyo de una amplísima mayoría social, toda vez que las diversas capas sociales definieran sus conductas políticas en directa correspondencia con sus intereses objetivos.