

# Nota sobre el desarrollo social en América Latina

*Comisión Económica para América Latina y el Caribe*

## Presentación

**E**n la Cuarta Reunión de Presidentes del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río), celebrada en la ciudad de Caracas, Venezuela, el 11 y 12 de octubre de 1990, el presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, invitó a los jefes de Estado y de Gobierno de los países de América Latina, así como a los de España y Portugal, a un encuentro de reflexión y diálogo en la ciudad de Guadalajara, México, los días 18 y 19 de julio de 1991.

La Primera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno centrará sus deliberaciones en cuatro puntos: desarrollo económico, desarrollo social, educación y cultura, y vigencia del derecho internacional. Mediante carta del 13 de mayo de 1991,

el secretario de Relaciones Exteriores de México, Fernando Solana, solicitó a la Secretaría de la CEPAL una nota que contribuya a orientar las discusiones en el campo del desarrollo social. Los apuntes contenidos en este documento responden a esa solicitud.

Caben dos advertencias: primero, que si bien se hace un esfuerzo por revelar los aspectos que podrían fundamentar la reflexión y el diálogo sobre el desarrollo social, en el plano conceptual no es posible divorciar los aspectos económicos de los sociales, por lo que convendría abordar ambos de manera integral; segundo, al hablar de fenómenos de carácter regional, cabría tener en mente las importantes diferencias entre un país y otro, e incluso entre distintas regiones dentro de un mismo país.

El documento destaca la manera en que las contradicciones y ambivalencias del desarrollo latinoamericano y caribeño en la

posguerra se hicieron especialmente patentes en el ámbito social. Demuestra que, como consecuencia de fenómenos de vieja data, agravados durante la crisis de los ochenta, la vasta mayoría de los países se enfrenta al inicio del próximo siglo a un impresionante cúmulo de rezagos e insuficiencias en materia del bienestar de grandes núcleos de la población. Se concluye con un conjunto de orientaciones tendientes a corregir dicha situación.

### Las modalidades de desarrollo 1945-1980

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

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

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

Por otra parte, se registraron notables logros en el área social. Se produjeron caídas radicales de la mortalidad, especialmente

infantil, y aumentó en más de 13 años la esperanza de vida al nacer; se incorporó una elevada proporción de niños a las escuelas y se ampliaron las coberturas de las enseñanzas media y superior; el analfabetismo se hizo residual para numerosos países; se acrecentó el acceso de la población a las vacunas y a los servicios de agua potable, alcantarillado y, en menor grado, vivienda. Al mismo tiempo, los sectores más pobres siguieron padeciendo en forma alarmante ciertas enfermedades típicas del subdesarrollo, fácilmente curables con medicinas y tratamientos modernos, pero que seguían siendo causa de muerte. Persistía en muchos casos una distribución sesgada de la educación, que se traducía en un numeroso contingente de nuevos trabajadores sin educación primaria completa, funcionalmente analfabetos; esta condición les vedaba el acceso a puestos de trabajo del sector moderno y contribuía a la reproducción intergeneracional de la pobreza.

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

### La crisis de los años ochenta

Como se sabe, a principios del decenio de los ochenta se desencadenó una prolongada y profunda crisis que modificó las tendencias del período anterior en materia de expansión económica.<sup>4</sup> Entre las muchas manifestaciones de este largo período recesivo y de desequilibrios macroeconómicos, destaca la naturaleza inequitativa de las sociedades latinoamericanas, por cuanto los costos del ajuste recayeron en forma desproporcionada en los grupos de ingresos medios y bajos, en tanto que el 5% más alto en muchos casos mantuvo sus ingresos, e incluso los aumentó en algunos países.

2. CEPAL, *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, LC/G.1366, serie Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 54, Santiago de Chile, octubre de 1985. Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.85.II.g.18.

3. CEPAL, *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, LC/G.1558-P, Santiago de Chile, diciembre de 1989. Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.90.II.G.3. Véase también O. Altamir, "La pobreza en América Latina: un examen de conceptos y datos", en *Revista de la CEPAL*, núm. 13, Santiago de Chile, abril de 1981, especialmente la parte VI, "Las desigualdades del ingreso", pp. 88-91.

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

1. CEPAL, "Transformación y crisis: América Latina y el Caribe 1950-1984", en *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe*, LC/L.332 (Sem.22/3), vol. I, Santiago de Chile, abril de 1985.

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

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

### La región en el umbral del próximo siglo

De lo anterior se desprende que los países de América Latina y el Caribe encaran los años noventa con impresionantes rezagos sociales. Si bien la mayoría de las naciones se encuentra en plena transición hacia bajas tasas de fecundidad, es la población nacida en los años de más alta natalidad la que se incorporará a la PEA en el decenio de los noventa.<sup>6</sup> La estructura ocupacional muestra enormes disparidades de productividad e ingresos que, junto con otros factores, provoca que persista la situación de pobreza de grandes estratos de la población, así como una distribución muy desigual del ingreso.

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

Los efectos del profundo deterioro social tienen numerosas manifestaciones. Perjudican a los jóvenes, que en porcentajes elevados no estudian ni trabajan; a las mujeres, que se han incorporado a la fuerza de trabajo en condiciones discriminatorias; a los jefes de familia, que sufren los elevados niveles de desempleo. En la mayoría de los casos estas situaciones son más dramáticas para las familias de bajos ingresos; frecuentemente incluyen procesos acelerados de degradación ambiental. Otra manifestación

de lo señalado es el aumento de la delincuencia en las grandes ciudades.

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

### Bases para hacer frente al desafío social

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

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

La condición fundamental es contar con un enfoque integral y sistémico, que se oriente a avanzar por la senda de la transformación productiva con equidad. La Secretaría de la CEPAL ha formulado una propuesta al respecto. En ella se postula que el crecimiento sostenido apoyado en la competitividad es incompatible con la prolongación de rezagos en la equidad, pero estos últimos no podrán corregirse sin crecimiento sostenido.<sup>7</sup> La idea central del planteamiento, en torno a la cual se articulan todas las demás, es que la transformación productiva debe sustentarse en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico, en el contexto de una mayor competitividad internacional, con miras a aumentar la productividad.

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

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

6. Véase Centro Latinoamericano de Demografía, *Boletín Demográfico*, núm. 45, LC/DEM/G.82, Santiago de Chile, enero de 1990.

7. CEPAL, *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria para el desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, LC/G. 1601-P; Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.90.II.G.6.