

**Los años
noventa:
¿Desarrollo
con equidad?**

Los años noventa: ¿Desarrollo con equidad?

Adolfo Gurrieri
Edelberto Torres-Rivas
Coordinadores

FLACSO - Biblioteca

FLACSO
Facultad
Latinoamericana
de Ciencias Sociales

CEPAL
Comisión Económica
para el Desarrollo
de América Latina

338.9

A61-a Los años noventa: ¿Desarrollo con equidad?
coord. Adolfo Gurrieri, Edelberto Torres-Rivas.
-- 1. ed. -- San José: FLACSO, 1990
378p.

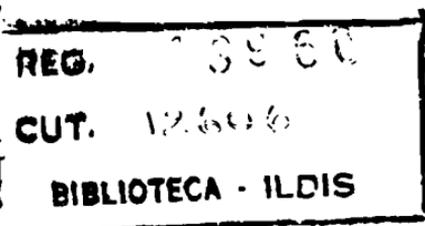
ISBN 9977-68-015-9

1. Desarrollo social - América Latina. 2. Países
en desarrollo. I. Torres-Rivas, Edelberto. II. Gu-
rrieri, Adolfo. III. Título.

Procesamiento de Texto:

Vilma Herrera P.

Mercedes Flores R.



© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FLACSO.
Comisión Económica para el Desarrollo de América
Latina-CEPAL

Primera edición: junio de 1990

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO
Secretaría General. Apartado 5429. San José, Costa Rica

INDICE

EL DESARROLLO SOCIAL EN LOS AÑOS NOVENTA: PRINCIPALES OPCIONES

Adolfo Gurrieri 9

DESARROLLO, CRISIS Y EQUIDAD EN AMERICA LATINA

Oscar Altimir 63

EQUIDAD, TRANSFORMACION SOCIAL Y DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA

Enzo Faletto 125

LOS DILEMAS DE LA EQUIDAD SOCIAL EN LA ARGENTINA FENINSECULAR

Jorge Graciarena 153

COLOMBIA: SU DESARROLLO SOCIAL Y OPCIONES PARA LOS AÑOS NOVENTA

Antonio J. Urdinola 197

UNA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO SOCIAL EN BRASIL

Sonia Miriam Draibe 215

**SUBDESARROLLO SIN EQUIDAD
Y SIN DESARROLLO.
LA EXPERIENCIA DE GUATEMALA**

Edelberto Torres-Rivas 257

LAS POLITICAS SOCIALES EN COSTA RICA

Ana Sojo 287

**HACIA LA UTOPIA: TENEMOS
QUE SER MENOS DESIGUALES**

José Luis Reyna 329

**PARTICIPACION Y CONCERTACION
EN LAS POLITICAS SOCIALES**

Carlos Franco 355

**EQUIDAD, TRANSFORMACION
SOCIAL Y DEMOCRACIA
EN AMÉRICA LATINA**

Enzo Faletto*

- * **Funcionario de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.**

*La transformación social:
privilegio y exclusión*

No es difícil poder constatar, tanto en los ámbitos académicos como políticos de América Latina, la existencia de un relativo pesimismo —o por lo menos desconcierto generalizado— respecto a sus posibilidades en el futuro inmediato. Si nos atenemos al ámbito estrictamente económico a partir de la crisis de 1980, los vaticinios más responsables coinciden en señalar que las posibilidades de crecimiento en la década —en el mejor de los casos— serían sólo una lenta recuperación de la caída que la crisis había provocado. Ya casi al finalizar la década no es posible decir que el pesimismo ha sido reemplazado por el optimismo.

El problema adquiere mayor gravedad si se tiene en cuenta que la economía mundial aborda una fase de transformación económica y tecnológica que ya no es sólo una perspectiva de futuro sino que se ha constituido en una realidad operante. Por consiguiente puede afirmarse que el esca-

so dinamismo de las economías latinoamericanas conspira en contra de una inserción favorable de la región en las nuevas condiciones que presenta la economía mundial.

Ciertamente muchos países latinoamericanos han hecho un esfuerzo considerable con el fin de reorientar sus economías en la búsqueda de una inserción positiva en el nuevo contexto, es así que en la mayor parte de los casos son apreciables los intentos de aumentar la capacidad exportadora y diversificar sus rubros tradicionales.

No obstante, si se tienen en cuenta los resultados hasta ahora alcanzados, algunos ejemplos muestran que ésto ha sido posible, en cambio otros señalan que la política exportadora puesta en marcha es discutible dado el escaso valor agregado que muchos de los productos exportables significan. Pareciera en estos últimos casos volver a repetirse el conocido defecto de las denominadas "economías de enclave" cuyo rasgo era el de constituirse como islas de modernidad pero con una escasa capacidad de difusión de la misma hacia el conjunto de la economía nacional.

A esta modernización parcial puede agregarse el reconocido carácter concentrador del estilo global del desarrollo vigente, del cual se ha señalado que su dinámica de crecimiento estuvo y está basada en esa tendencia a la concentración, puesto que su estructura productiva se vincula, en términos de expansión, preferentemente a la demanda de los sectores de altos ingresos.

La modernización parcial que muchas de las formas de exportación significan y la tendencia a la concentración del estilo de desarrollo vigente, tiene una serie de efectos negativos que la mayoría de los economistas señalan. Uno de ellos es el

límite que una extrema desigualdad, derivada de lo dicho, pone a la capacidad expansiva de la economía misma. Otro, y de suma importancia, se refiere a que la capacidad real de inserción en la nueva revolución tecnológica, está condicionada, en gran parte, a que la mayoría de la población participe de un modo activo en ese proceso. Esto significa de hecho, que muchas de las economías de la región poseen un segmento atrasado que en la práctica actúa como freno para la acción transformadora que se requiere.

No menos importantes que las consideraciones estrictamente económicas en el resultado del desarrollo, son las consecuencias en el campo social y cultural de la inequidad, cuya traducción pura y simple es el de la excesiva desigualdad.

En el ámbito de la cultura es bastante común destacar el papel significativo que desempeñan las élites. Las más diversas teorías y estudios históricos han puesto de relieve el rol que éstas cumplen en los procesos de innovación y en la promoción de transformaciones profundas. Pero los historiadores coinciden en señalar que el papel que esas élites llevan a cabo no es posible en un vacío cultural. Tan importante como la existencia de una élite con capacidad innovadora es el humus social —por así decirlo— en que ellas actúan.

La experiencia de élites desarraigadas no es una experiencia nueva en América Latina y de ella pueden derivarse valiosas reflexiones. El problema concreto se manifiesta en que una diversidad cultural muy profunda hace difícil la difusión de nuevos valores que logren constituir comportamientos sociales adecuados para un proceso de transformación. El cambio, en todas sus magni-

tudes, implica la conformación de nuevas actitudes sociales que sean favorables al proceso de desarrollo deseado.

Se trata por lo tanto que, por lo menos en cierta medida el cambio en cuestión sea legitimado socialmente. Es así como en una sociedad en donde la desigualdad cultural es muy amplia no son comunes los mismos valores y por tanto no existe un sistema compartido de los mismos que haga posible legitimar socialmente los resultados de la transformación.

Se requiere pues que la actitud innovadora, que en un momento dado una élite pueda tener, encuentre un lugar donde enraizarse y crecer.

Por lo común la existencia de un cierto conjunto de valores compartidos que puedan arraigar y dar sustento a un proceso de transformación está ligada a que tenga lugar un tipo de estructura social en donde la forma de su estratificación no presente una desigualdad excesiva.

A menudo se ha caracterizado el problema de la desigualdad social recurriendo a la vieja imagen de la dualidad estructural. Esta que principalmente estuvo referida a la diferencia entre estructura agraria tradicional y estructura urbana moderna, parece estar ahora más bien vinculado a los rasgos de inclusión y exclusión que atraviesan el conjunto de la estructura económica.

Si bien el tema de la nueva dualidad tiene una cierta validez, no conviene adoptar esta perspectiva con una actitud demasiado simplificadora. Desde hace un largo tiempo los escritos de la CEPAL han puesto de relieve el fenómeno de la heterogeneidad estructural. En la estructura social ésta se expresa en la complejidad de su estratificación, en donde coexisten formas diversas, "atra-

sadas" o "modernas". No obstante la coexistencia, lo importante es el escaso grado de integración entre ellas.

Para señalar sólo una de las incidencias de la heterogeneidad estructural de la mayor parte de los países de América Latina en los procesos de transformación y modernización, puede pensarse en lo que ella significa en términos de la constitución de un mercado. En tales casos difícilmente se forma un mercado de bienes y servicios de amplitud nacional. Es común por lo demás que en esas situaciones tiendan a formarse mercados de trabajo segmentados, lo que impide o dificulta la necesaria movilidad de la mano de obra.

En suma, la estructura social del conjunto del país en cuestión no se corresponde con la estructura del sector dinámico de la economía y más aún, opone graves obstáculos a la dinámica de expansión del sector mencionado.

Esta peculiar conformación económica, que se expresa en la no existencia de una economía nacional integrada, da origen a un complicado proceso de diferenciación social. Algunos autores, entre ellos principalmente Alain Touraine, han señalado que en América Latina junto a estructuras que expresan posiciones ocupacionales o niveles diferenciados de ingresos, tiene lugar una importante diferenciación entre grupos que pueden ser considerados como privilegiados o excluidos.

Fue bastante común el suponer que la dinámica del proceso de urbanización e industrialización darían origen a un proceso de integración nacional y de conformación de una plena ciudadanía. La incorporación al mundo del trabajo, por ejemplo, suponía, además de eso, el reconocimiento de

derechos laborales —otorgados tanto a las personas como a las organizaciones— que los trabajadores pudieran darse. El acceso a la educación, a la vivienda y la salud estaban estrechamente relacionados con la capacidad de organización y al reconocimiento de derechos.

Este proceso de integración no ha logrado cumplirse a cabalidad, y más aún, pareciera que amplias categorías quedan al margen de él. Para los excluidos los que han logrado integrarse son poseedores de un privilegio del cual ellos no disfrutan. La diferencia entre grupos sociales adquiere por tanto, además, el rasgo de una diferenciación de privilegios.

Tal relación se aproxima a una relación de carácter estamental en la que —como apunta el autor citado— un empresario por ejemplo, no es sólo un empresario sino que a la vez es un "privilegiado". Por otra parte, los cesantes, los trabajadores ocasionales, los marginales, no sólo son eso, sino que también son "excluidos".

La constatación de este rasgo adquiere importancia puesto que durante un largo período la idea del desarrollo estuvo asociada a la idea de movilidad social. Como muchos estudios muestran, en un gran número de países de la región pareciera que la movilidad social se ha detenido —o por lo menos no tiene el ritmo anterior— y tienden a robustecerse las barreras sociales que separan a los incluidos de los excluidos.

El fenómeno apuntado ha llevado a señalar la conformación en América Latina de un nuevo poder elitario que conciente de que el estilo de desarrollo vigente no permite la integración, trata de constituir una forma de poder político que de algún modo consagra la exclusión. Los grupos socia-

les que disponen de privilegios tienden a percibir a los no privilegiados como "clases peligrosas" cuyas demandas serían disruptivas del orden establecido.

Incluso en algunos casos se pueden propiciar políticas que implican formas de asistencia para con los excluidos, pero difícilmente se interviene, ni económica ni culturalmente, en la transformación de la exclusión en integración.

Puede apuntarse a varios mecanismos que intentan legitimar este nuevo orden elitario. Uno de ellos es la búsqueda de la despolitización de la gestión del desarrollo. En tales formulaciones el desarrollo más que una opción política pasa a ser una opción técnica, en donde casi por definición las masas están incapacitadas para discutir las.

La situación descrita, que tiene como origen un estilo de desarrollo concentrador e inequitativo se ha agravado por efecto de la larga crisis recesiva por la que la mayoría de los países latinoamericanos han atravesado.

No es necesario insistir en la muy lenta recuperación de la caída del producto per cápita en la región y en la aún mayor caída del ingreso por habitante. Los efectos negativos han sido mayores para los grupos menos privilegiados. Basta señalar que las cifras de desempleo abierto en muchos casos han sido de gran relevancia, en parte por la crisis misma y no en menor medida —a veces se puede hablar de casi duplicación— como resultado de las políticas de ajuste. Además, las cifras disponibles constatan que junto al desempleo han tendido a producirse aumentos importantes en los niveles de subempleo. Esto indica que en muchos casos la reabsorción ha tenido lugar a través del llamado "sector informal". Dicho

de manera directa, el costo pagado por la incorporación a las actividades típicas de ese sector, que hacen posible la sobrevivencia económica, está constituido por la exclusión social, política y cultural que la marginalidad conlleva.

Como se ha dicho, por efectos de la crisis las condiciones en que se encuentran los excluidos tienden a agravarse. Según cifras de PREALC entre 1980 y 1983 el ingreso de los trabajadores informales cayó en un 27%. Por lo demás, si la crisis actuó de un modo que generó un empeoramiento de las condiciones de trabajo e ingreso de los sectores menos privilegiados, la disminución del gasto fiscal, estrechamente asociada al ajuste recesivo tuvo como consecuencia recortes drásticos del gasto social, principalmente en salud y educación. La menor oferta de estos servicios afectó principalmente a los grupos a que se está aludiendo. Casi todos los análisis muestran un hecho que era altamente predecible, los grupos con menor grado de organización —por definición los "excluidos"— son los que tienen a la vez una menor capacidad de demanda y de defensa frente a las restricciones que les puedan afectar. Esto implica que de hecho han sido los que han pagado un costo social mayor.

Debe tenerse presente que el "costo social" no sólo implica que se es afectado en términos de ingresos o de nivel de vida, tiene también como consecuencia el que se debilitan mucho más aún los escasos mecanismos de integración existentes en la sociedad y por lo tanto vastos sectores pasan a engrosar el alto número de los excluidos.

Como señala Touraine, en un sistema que constituye como uno de sus rasgos principales una fuerte diferenciación entre privilegiados y exclu-

dos, el conflicto social -siempre presente en una sociedad- adquiere características especiales. El conflicto no se constituye entre intereses negociables, dado que los grupos altos defienden "su privilegio". Este hecho introduce una fuerte dimensión de rigidez en la relación social. A lo que se apunta es que no existe un cuadro político común entre privilegiados y excluidos, lo que a su vez implica la no existencia de canales institucionales a través de los cuales el conflicto puede expresarse. No operan para ese propósito ni los sindicatos, ni los partidos, ni el parlamento. El hecho concreto es que los grupos excluidos no pueden acceder hasta un poder central capaz de arbitraje y compromiso.

De hecho pueden existir largos períodos en que el conflicto no adquiere visibilidad, puesto que no se trata de una negociación cotidiana de intereses. Pero cuando el conflicto surge, se transforma en crisis. De ahí se desprende que para los grupos privilegiados el recurso a la coerción es casi inevitable, del mismo modo en que también es casi inevitable -por parte de los excluidos- el recurso a la violencia.

*Las relaciones económico
-sociales vigentes
y la equidad*

Lo que el análisis económico y socio-político actual ha puesto de relieve, para el caso de gran parte de los países de la región, es que la explicación de la permanencia de la inequidad no sólo se encuentra en la resistencia de ciertas estructuras tradicionales a la modernización, sino que además se debe en gran medida a la forma que la

propia modernización asume. Como tantas veces se ha dicho, el determinante estructural de la inequidad puede encontrarse en el estilo de desarrollo vigente.

La característica de este estilo está dada por la tendencia a la concentración de recursos en los sectores altos de la sociedad, cuyo resultado es la exclusión de vastos sectores de la población. La tendencia señalada empezó a advertirse a partir de algunas modalidades que adquirió el mismo proceso de industrialización.

El sector industrial y los sectores económicos concomitantes tendieron a desarrollar con mayor rapidez un estilo de producción que tenía como patrón a las sociedades de altos ingresos. Pero, como subrayaba Aníbal Pinto, el ingreso per cápita de la mayoría de los países de la región distaba de ser una base apropiada para tal estilo productivo.

Diferentes estudios han señalado además que no fue ajeno a lo ocurrido la influencia de la dependencia tecnológica y financiera a la que la actividad productiva estaba sometida. Del mismo modo tendió a atribuirse un peso explicativo a la presencia de transnacionales y multinacionales en dicho fenómeno. La tecnología importada y los rubros de inversión preferidos correspondían a un tipo de productos sólo accesibles a grupos de altos ingresos.

El hecho hoy en día relevante es que tal tendencia continúa, aunque redefinida por la importancia de la modalidad financiera del funcionamiento del capitalismo. Junto a este hecho tiene gran relevancia la existencia de conglomerados económicos que articulan actividades de distinto tipo en cada país. En estos con-

glomerados se reúnen actividades financieras, industriales, agrarias, mineras, comerciales y de servicios que se orientan tanto a la exportación como al mercado interno.

En la mayor parte de los países se ha producido, ya sea por la importancia que adquieren bancos y financieras o por la conformación de conglomerados, una importante acumulación de capital en pocas manos. Esto implica un fuerte grado de control por tales grupos, puesto que el capital financiero es esencial como capital de crédito, que los sectores productivos requieren en las distintas fases y aspectos de su operación.

Otro hecho destacable es que a menudo la modalidad de inversión se orienta hacia "negocios rentables" que den la seguridad de una rápida rotación del capital y de incremento del capital líquido.

Teniendo en cuenta el rasgo general señalado, conviene hacer algunas referencias más específicas a los distintos sectores de la actividad económica.

En relación a *la estructura del sector agrario*, cabe señalar la formación de un grupo dinámico—en el sentido estrictamente capitalista— conformado en su mayoría por el llamado "sector empresarial moderno exportador". En él ha tenido lugar una modernización de las formas agrícolas, introducción de tecnologías, aumento de la productividad y modernización de las estructuras de comercialización. Son a menudo bastante estrechas sus vinculaciones con el capital financiero y tiene lugar un proceso de diversificación de faenas que origina un cierto tipo de industrialización agrícola.

También puede hacerse referencia a empresas agrarias capitalistas vinculadas al mercado inter-

no, poseedoras de un cierto grado de industrialización en su actividad. En algunos casos, como a menudo ocurre en rubros como los de ganadería y lechería, tienen lugar mecanismos próximos a la cartelización, lo que constituye a veces un cierto monopolio del mercado. Es de destacar además, que por lo menos en los dos casos señalados, a menudo tienen fuerte presencia las multinacionales y las transnacionales.

En relación a las empresas agrícolas más próximas al tipo tradicional (latifundio) cabe apuntar que pierden significación las formas de trabajo del tipo de la mediería o el inquilinaje y asume mayor presencia el trabajo asalariado. No obstante, en este tipo de empresas la tecnología incorporada y la productividad son bajas.

Junto a estas empresas capitalistas se constata la existencia de medianos y pequeños campesinos que producen para el mercado interno, utilizando una fuerza de trabajo de tipo familiar con contrataciones ocasionales de trabajadores externos. La tecnología y la productividad son precarias y la tendencia es enfrentar la coyuntura de precios recurriendo fundamentalmente al aumento de la explotación de la fuerza de trabajo, que en este caso es de hecho auto-explotación.

Otro sector campesino es aquél que se liga a una economía de estricta subsistencia y constituye una reserva de fuerza de trabajo movilizable para faenas temporales y ocasionales. Existe además un sector numeroso de campesinos sin tierras, en su mayoría son trabajadores ocasionales y tiene lugar entre ellos un cierto "nomadismo ocupacional".

Es de destacar la importancia que adquieren en la actualidad las relaciones salariales como forma de relación económico-social en el agro. Como se ha dicho éstas están presentes en las llamadas empresas modernas pero también son significativas en las tradicionales. El problema de los salarios agrícolas está muy relacionado a la inequidad. Sería de esperar que en las empresas agrícolas modernas los salarios fuesen más altos, pero de hecho éstos no alcanzan el nivel que corresponde porque el resto de los salarios en el sector presiona a la baja. También influye en la mantención de la inequidad, la inestabilidad en el trabajo, su carácter ocasional y el "nomadismo" aludido. Estos hechos impiden la existencia de formas de organización —como por ejemplo los sindicatos— que requieren de una cierta permanencia y continuidad de la mano de obra. La falta de organización y la escasa estabilidad está unida a su vez a un bajo acceso a servicios que puede otorgar el Estado, como salud, vivienda, educación y otros.

En el grupo de los denominados "campesinos", tanto en los pequeños como los de economía de subsistencia, los factores que dan origen a la inequidad son, la baja dotación de tierras, la mala calidad de la misma y el bajo nivel de tecnología y productividad.

El problema de la inequidad en el agro debe tener particularmente en cuenta la modalidad que adquiere la "concentración agraria". Al problema tradicional del acceso a la tierra hay que agregar que hoy día son claves la política de inversión, la redistribución del excedente, las características de la acumulación y el

conjunto de factores que operan en la concentración capitalista.

Por otra parte el problema agrario ya no puede ser enfocado en una óptica que privilegiaba el tema de la incorporación a la vida urbana. Lo que está en discusión son los objetivos de "sociedad agraria" por la que se opta, y cuáles pueden ser sus modalidades.

La tendencia a la concentración económica —como fenómeno vinculado a la no equidad— es también visible en *el tipo de desarrollo industrial vigente* en la mayor parte de los países de la región. El tipo de modernización que algunos sectores de la industria alcanzan tiende a ser —como muchos autores lo han dicho— imitativo del de los países de más alto desarrollo y por consiguiente supone para su expansión una capacidad de consumo alto y sofisticado. Para que ésto tenga lugar en países como los nuestros, son necesarios procesos de concentración de ingresos, generándose de este modo una estructura privilegiada de producción y consumo.

Otro problema que incide en la equidad es el de las posibilidades de redistribución al conjunto de la sociedad del excedente que generan las empresas modernas, como también el de la difusión del progreso técnico que aparece concentrado en ellas.

Las industrias de tipo más tradicional —grandes y medianas— ligadas a consumos más generalizados como alimentación, textil y otros, a menudo tienen un carácter casi monopolístico, lo que no favorece a los procesos de desconcentración.

La pequeña industria tradicional y los talleres trabajan con un bajo nivel de tecnología y sus posibilidades de acumulación son casi inexisten-

tes. La productividad es muy baja y los salarios de la mano de obra que contratan tienden a ser más bajos que el promedio. En ellas se da también el caso de contratación de trabajo domiciliario que por lo general queda exento de las obligaciones patronales respecto a prestaciones sociales.

La heterogeneidad salarial en el conjunto del sector industrial tiende a ser relativamente grande. Los ingresos por salarios de los obreros parecen depender más de la productividad global de la empresa que de la calificación obrera; por consiguiente los salarios son bajos en las industrias que generan pocos excedentes.

El nivel salarial está también vinculado a la capacidad de negociación sindical y los sindicatos tienden sólo a tener eficacia en las industrias modernas y en las grandes. La capacidad de acción de los sindicatos es muy deficiente en las pequeñas y medianas industrias y especialmente en las de tipo tradicional. A su vez el bajo nivel de organización incide en el acceso a las prestaciones sociales y servicios existentes. Del mismo modo la capacidad de organización sindical influye en la estabilidad del trabajo, la que sólo puede asegurarse por medio de negociaciones colectivas eficientes.

Respecto a *la actividad comercial*, ésta obviamente incide con fuerza en el resultado de las actividades productivas. Por ejemplo, es conocida la importancia que tiene en la economía agraria el acceso a la comercialización. Se puede agregar además que en muchos de los casos es el capital comercial el que otorga los créditos requeridos en vista a futuras cosechas. Por otra parte, a menudo la manipulación de precios agrícolas está más ligada a las estructuras comerciales que a los pro-

ductores mismos. Los sectores que aparecen más afectados -y a veces en forma negativa- por la estructura del comercio agrícola, son los medianos y pequeños campesinos.

Algo similar puede derivarse de la relación que se establece entre el comercio y el sector industrial. No es inusual en América Latina que comercio e industria aparezcan estrechamente vinculados y puedan -actuando sobre los precios o a través de otros mecanismos de acuerdo- constituir formas que se aproximen al monopolio. Es frecuente también que las industrias grandes posean su propia estructura de comercialización, lo que les permite un mayor control sobre los modos de realización de la producción. No es ese el caso de las pequeñas y medianas industrias, que son más dependientes de las estructuras comerciales existentes.

Respecto al comercio en sentido más estricto, merece destacarse en América Latina la gran proliferación del comercio marginal. De hecho su presencia está determinada por las escasas posibilidades ocupacionales en el sector productivo más que por las necesidades reales de comercialización, aunque esto no impide señalar que la comercialización hacia los sectores populares presenta serias deficiencias. Como es sabido, el comercio marginal -ambulante o precario- constituye uno de los mayores rubros de ocupación marginal.

No puede dejarse de lado la relación entre *el sector de servicios* y la equidad, especialmente si se toma en cuenta la tendencia a la privatización de servicios que hoy en día predomina. Los servicios financieros son en la actualidad decisivos respecto a la modalidad que adquiere el proceso

de concentración; pero además de este hecho conocido, existe una fuerte tendencia al control privado de servicios que constituyen la infraestructura de desarrollo del capital productivo o que se vincula a él, como es el caso de la energía, transporte, comunicaciones y otros. Sus obvias finalidades de lucro y rentabilidad las orienta a satisfacer la demanda de los sectores que de hecho constituyen el poder económico y por consiguiente actúan como un elemento más en el proceso de concentración.

La privatización de servicios destinados a la reproducción de condiciones de vida, como salud, seguridad social y vivienda, ha significado que se incorpore a ellos un criterio de rentabilidad casi empresarial. Satisfacen por tanto la demanda de sectores altos y en algunos casos de los sectores medios, que son los únicos que están en condiciones de pagar los servicios requeridos en un monto que resulta rentable a estas nuevas empresas. Por lo común operan con costos altos y las inversiones en equipos es utilizada por una pequeña fracción de la población. No puede dejar de anotarse que no son excepcionales los casos en donde los sistemas de seguridad social privados actúan como mecanismos de acumulación financiera.

Respecto a los servicios privados, vinculados a la reproducción de las capacidades, como es el caso de la educación y la capacitación profesional, es ampliamente conocido el hecho de que en gran medida hoy día cumplen menos una función de movilidad social -como fue tradicional en América Latina- sino que actúan como un mecanismo de reproducción de la desigualdad social e introducen formas elitistas en la sociedad.

El control privado en tal tipo de servicios significa que en su orientación predominan los intereses particulares de grupos sociales, sin que se contemplen adecuadamente objetivos más generales o de interés nacional.

De importancia respecto al problema de la equidad es el alto número de personas vinculadas a los servicios personales de baja calificación. Se concentra en ellos gran parte de la ocupación marginal, son obviamente de muy baja productividad y las personas que desempeñan tal tipo de labores en su gran mayoría carecen de organización. La vinculación que tienen con los sistemas de seguridad social o el acceso a servicios colectivos, salvo algunas excepciones, es casi nulo.

Existen por cierto servicios personales de alta calificación que hoy día aparecen muy asociados a los denominados servicios modernos. La tecnología de esos sectores a menudo imita la de los países centrales y no se difunde hacia los sectores más rezagados, lo que determina en que actúen como un factor más de concentración.

Por último corresponde una breve referencia al *papel del Estado* —en cuanto productor de bienes y servicios— en relación a la equidad. En muchos países el sector productivo estatal sigue siendo una parte importante de la economía nacional y constituye un elemento clave en la generación de excedentes y en los procesos de acumulación e inversión.

Como algunas investigaciones han puesto en evidencia, en algunos casos latinoamericanos es perceptible la existencia de una asociación entre el capital externo, el capital privado nacional y el

capital estatal, de modo que el Estado no es ajeno a las modalidades que asume el estilo de desarrollo económico y social vigente.

Un tema significativo respecto a los rasgos actuales del Estado en América Latina es el de los efectos de la privatización de algunos sectores fundamentales. En el caso de la privatización de servicios vinculados a la reproducción de condiciones de vida (salud, vivienda y seguridad social), el efecto ha sido que en parte importante se ha dejado sin cobertura a vastos sectores de la población. Quizás por fuerza de las circunstancias se ha reducido la política social a términos preferentemente asistenciales. Tal determinación afecta políticas de más largo plazo que puedan actuar sobre las condiciones que generen la inequidad, como serían las políticas que mejoran la productividad, permiten la incorporación social, u otros.

Si se considera al Estado en un sentido más amplio que el de su capacidad de producir bienes y servicios, cabe señalar que el funcionamiento del sistema político institucional es de vital importancia para el logro de las dimensiones sociales y políticas de la equidad. La exclusión de la participación en el ejercicio del poder no hace posible que los grupos menos favorecidos puedan expresar sus demandas y tener acceso a las decisiones que directamente los afectan.

Particular mención merece la eficacia del sistema judicial que representa la equidad en el ejercicio de los derechos. Lo mismo puede decirse respecto al sistema político propiamente tal, que expresa la equidad respecto al ejercicio de las demandas ciudadanas y el derecho a la iniciativa.

*Los obstáculos a la vigencia
de un sistema democrático*

La extensa mención que se ha hecho a los determinantes de inequidad y la exclusión, no tiene otro objeto que el contribuir a actualizar los datos de una posible respuesta a una vieja inquietud de la sociología latinoamericana. Gino Germani, en un ensayo que data de 1956 ("La integración de las masas a la vida política y el totalitarismo") manifiesta su preocupación por las condiciones que hacen posible la existencia de una genuina democracia.

Preocupación que se justifica puesto que lo que muchas veces hemos conocido es, en sus palabras: "un ersatz de participación que crea la ilusión en las masas de que ahora son ellas el elemento decisivo, el sujeto activo, en la dirección de la cosa pública y sobre aquella parte que queda excluida hasta de esta pseudoparticipación, logra aplicar exitosamente sus mecanismos de neutralización".

Germani distingue entre los requisitos de una democracia genuina aquéllos que se refieren al orden económico, al cultural y al político. En el primero de ellos se trata de que "las posibilidades materiales creadas por el progreso técnico sean efectivamente utilizadas y alcancen a todos de manera que nadie quede excluido". Este requisito de distribución, cuya necesidad es fácilmente perceptible en la región, requiere —por lo que se ha expuesto— algo más que la mera formulación de una política distributiva. Lo que se ha pretendido mostrar es que la tendencia a la concentración está vinculada a la estructura social existente y al tipo de relaciones sociales y económicas que ella implica. Por consiguiente, el cambio en el

modo en que las relaciones económicas y sociales se constituyen es un producto obligado de reflexión para que una política distributiva realmente viable pueda tener lugar.

Del mismo modo, es condición de una participación democrática real el que la cultura que la hace posible no sea sólo privilegio de una élite. Por lo general este tema se abordó en la reflexión latinoamericana a partir de la constatación de la existencia de dos culturas, una cultura superior y una cultura degradada de masas. En tal perspectiva se trataba de hacer posible el acceso a la cultura superior a estratos cada vez más amplios de la población. Hoy en día los problemas son más difíciles, puesto que están en duda los contenidos mismos de la cultura, tanto de la llamada cultura superior como de la cultura de masas, por consiguiente ya no se trata de una mera política de "participación distributiva" en el orden cultural. Si bien es cierto que no es difícil constatar la existencia de una cultura degradada de masas y elementos claramente positivos en la llamada cultura superior, existe hoy una mayor receptividad a la consideración de las nuevas condiciones en que el desarrollo y creatividad cultural se hacen posibles. Por ejemplo, dada la importancia de los medios de comunicación de masas, éstos tienden a ser considerados no sólo en sus aspectos negativos de simplificación y vulgarización -que obviamente existen- sino que también en términos de sus posibilidades de desarrollo creativo.

Asimismo, la cultura popular, despojada de sus mitos, no es sólo expresión de atraso y de privación sino que también encierra elementos positivos que permiten su despliegue creativo y enriquecedor.

Es necesario detenerse un poco más en la consideración del requisito estrictamente político de la democracia. Como el mismo Germani lo hace, es quizá necesario admitir que la participación en las grandes decisiones políticas por parte de la mayoría de los ciudadanos se reduce de hecho a unos pocos actos, como el de votar, informarse o pocos más de carácter similar. No obstante, la estabilidad o mantención de un sistema democrático requiere de una adhesión creciente de todos los ciudadanos a la misma. Por consiguiente, si bien los actos a que se alude no son numerosos, deben estar cargados de importancia y sentido para quien los realiza. De este modo el votar dejaría de ser el procedimiento de "contar narices" al que escépticamente aludió Marx. Condición para que adquiera importancia y sentido es que el ciudadano común disponga de la más amplia y plena información, por lo que se requiere a la vez la difusión de la misma y la posibilidad real de acceso a ella.

Por otra parte, también se requiere lo que hoy en día se llama "transparencia" de la política. Sólo la plena información hace posible que el acto de votar asuma el carácter y sentido de una decisión responsable. A nadie escapa la particular importancia que tradicionalmente se ha dado a la educación para el logro de tal finalidad.

Además de lo señalado, condición de suma importancia es que la práctica democrática se logre incorporar a la esfera de la existencia personal, de ahí la importancia del ejercicio de los derechos políticos en el ámbito de la comunidad local. Esto implica una descentralización del poder y la capacidad para generar condiciones en que el poder descentralizado pueda ejercerse efectivamente.

Del mismo modo cabe incentivar la participación en todo orden de actividades cooperativas. Esto puede no sólo dar lugar a ámbitos efectivos de participación sino que a la vez constituir instancias de creación de nuevas actitudes. Por ejemplo, una economía y una sociedad donde una más justa distribución sea posible, requiere de un tipo de comportamiento que privilegie la relación de solidaridad social. Ciertos bienes a los que las personas aspiran —educación, salud, vivienda, cultura, etc.— requieren ser concebidas como bienes públicos o sociales; si sólo son concebidos como bienes privados, la pugna distributiva en torno a ellos se agudiza e incluso se defienden como privilegio exclusivo. Para que la noción de bien público exista, ésta tiene que arraigar en una práctica social de solidaridad.

Un tercer aspecto se refiere a la democracia en la esfera del trabajo. La capacidad de democratizar el ámbito de las decisiones en esta esfera se refiere, por una parte a la posibilidad de participación creativa en el proceso de producción mismo, hecho que no pertenece al reino de lo utópico como muchos afirman; por otra se refiere a la capacidad de poseer organizaciones, sindicatos u otras, que hacen posible incidir en decisiones tanto del ámbito específicamente laboral, como a través de las demandas colectivas en el modo que asume la relación económica.

Si bien es cierto que en la mayor parte de nuestros países la necesidad apremiante es obtener un trabajo que permita la subsistencia, ésto no se puede transformar en un pretexto para que las condiciones de su desempeño se constituyan en una consagración de la exclusión social.

Si las condiciones aludidas para la plena existencia de una genuina democracia son altamente deseables, a nadie escapa lo difícil de su logro en un estilo de desarrollo cuyo rasgo es la concentración y la exclusión. No es por azar el que se haya señalado que el modo político que a tal tipo de desarrollo correspondía era más bien autoritario y coercitivo.

Las formas democráticas estaban constantemente amenazadas por la imposibilidad de que tal modelo de crecimiento satisficiera las crecientes demandas populares. En palabras de Edelberto Torres, la economía aparece cada vez más como un límite a la opción democrática.

No obstante el problema es traspasar ese límite, introduciendo elementos de democratización en el conjunto de la economía. Pero la posibilidad de extensión de la democracia depende como ya se ha dicho, de su propia fuerza y arraigo en la sociedad.

Podría decirse que la democracia implica por lo menos la existencia de un Estado de derecho, de una forma de representación de mayorías y minorías, de un régimen de partidos políticos y, fundamentalmente, de un conjunto de garantías ciudadanas. La experiencia latinoamericana, por desgracia, ofrece reiteradamente ejemplos en que tales requisitos no se cumplen. Es válido por consiguiente preguntarse por las condiciones de su posibilidad.

Se ha insistido en la importancia que tiene para los países de la región el fenómeno de la irrupción de masas. Una de las incidencias más notorias de este proceso ha sido la transformación cuantitativa y cualitativa de los sectores urbano populares, por ejemplo, el movimiento obrero.

También es de señalar la conformación de una masa urbana "marginal", primero definida en términos preferentemente ecológicos pero cuyas características estructurales y sociales se han puesto de relieve poco a poco.

La irrupción de las masas, tanto en el ámbito urbano como en algunos casos en el rural, puso en jaque el sistema político, desarticulando las formas tradicionales que este concedía de participación y representación. El fenómeno de irrupción de masas implicó no tan sólo que quedara a la vista la inadecuación de las estructuras de expresión existentes, sino que a la vez la misma irrupción disolvió las estructuras de control social tradicionales, tales como la familia, el sistema educacional, el sistema de valores y así por delante.

Pero junto a esta presencia de masas se ha dado otro movimiento paralelo, propio del carácter concentrador de la economía, que se expresa en una concentración de los mecanismos claves de la administración y gestión. Se agudizó por tanto el problema de la representatividad al radicar en ámbitos muy reducidos la toma de decisiones importantes.

El carácter elitario de la forma de gobierno se acentúa cuando el mecanismo de las decisiones tiende a concentrarse. El gobierno es en los hechos cada vez más un gobierno de minorías. La crisis y el conflicto social se agudizan como consecuencia del movimiento contradictorio de masificación, por una parte, y la forma elitaria de ejercicio del poder, por otra.

En suma en América Latina el desafío de la democracia sigue siendo el desafío de la transformación social.