

## BASES DE POLITICAS SOCIALES PARA LAS PROPUESTAS DE CEPAL

### A. POLITICAS DE LARGO PLAZO Y CRISIS

#### 1. Insuficiencias del desarrollo social entre 1950 y 1980

La transformación de las sociedades en dicho período medida por tasas de urbanización, niveles educativos, incremento de ocupaciones en el sector moderno de la producción y los servicios, diferenciación y ensanchamiento del volumen de posiciones sociales de tipo medio, incremento de la esperanza de vida, etc. ha sido evidente para la región aunque los ritmos de transformación y las condiciones estructurales en la partida son muy desiguales según países. El resultado más destacable es que hoy las sociedades son complejas, existen nuevos grupos sociales con demandas y capacidad de intervención diferente y los problemas sociales ya no pueden ser planteados en forma dicotómica: pobres y población integrada al desarrollo.

A pesar de los avances el rasgo definitorio de la transición fue el no haber logrado una integración de la población en el sistema social. No fueron cumplidas las metas mínimas en cuanto a salud, educación, alimentación y vivienda que en las sociedades desarrolladas en la etapa correspondiente permitieron crear las condiciones de homogeneidad social básica que corresponden al concepto de ciudadanía social que es la base de desarrollo humano sobre la cual se construye la ciudadanía política propia de la democracia.

El no logro no puede ser imputado a la insuficiencia del crecimiento económico - que fue desigual entre los países - porque salvo excepciones el producto per cápita alcanzado hubiera permitido evitar las condiciones de pobreza y marginalidad social. Basta recordar que hacia 1980 el ingreso promedio de la región era similar al que tuvo Europa hacia 1950.

Inversamente, la alta concentración del ingreso y la temprana constitución de un sistema de asignación corporativista de los beneficios sociales han resultado ser los mayores obstáculos para la universalización de condiciones aceptables en cuanto a calidad de vida. La primera ha provocado tanto la insuficiencia de recursos monetarios mínimos en las familias de los deciles inferiores como la canalización del producto colectivo hacia el sustento de un modelo consumista de producción y demanda. El segundo ha determinado que en lugar de crearse homogéneos servicios sociales públicos se acumularan asignaciones específicas a cada grupo social según su poder relativo, consituyéndose de hecho circuitos de satisfacción de demandas educativas, de salud, de seguridad social, etc. no solo estratificados sino que los del extremo inferior son remedos de los superiores.

El resultado ha sido que dentro de cada país las distancias que median entre los estratos superiores y los inferiores sean similares a las registrables entre las condiciones sociales de fines de los siglos XIX y XX en los países desarrollados (ejs. analfabetismo y tasa de escolarización universitaria; tasas de mortalidad infantil en estratos marginales y equipamiento médico para prolongación de la duración de la vida de estratos altos, etc.)

## 2. Efectos de la crisis económica y de las políticas de ajuste en la situación social

La crisis irrumpió súbitamente; fue percibida como originada en causas únicamente externas y de corta duración.

Ella hizo evidente que entre otras funciones el endeudamiento externo había permitido conciliar la alta concentración del ingreso con políticas sociales de alcance desigual, pero existentes al fin, y que también había permitido sostener y expandir el modelo consumista incorporando en él - con distintos y jerarquizados bienes de consumo - a estratos medios y bajos integrados al sistema social.

Las políticas de ajuste fueron asumidas de acuerdo a ciertos supuestos implícitos:

- a) Que la crisis sería de corta duración.
- b) Que se podría superar con una violenta reducción de la demanda, sin distinguir el tipo de demanda a constreñir o haciéndolo en torno a la separación de bienes transables y no transables.
- c) Que el ajuste implicaba necesariamente disminución de salarios y desempleo.
- d) Que la reducción del gasto público se realizaría sobre la base de una disminución de inversiones, gastos y sueldos y no mediando una reestructuración de la acción del Estado ante la crisis, con la consecuencia de una violenta caída del gasto social a lo que se agregó un incremento considerable de las tarifas de servicios públicos básicos de fuerte repercusión en el presupuesto de las familias. (En Argentina y Uruguay se redujo el gasto militar y parte fue trasladado a gastos sociales.)
- e) Que ante el endeudamiento interno y externo de las empresas - especialmente en países que habían aplicado una política monetarista - el Estado asumió esa deuda y transfirió importantes recursos a los sectores de capital que debieran ser comparados a los aplicados a políticas sociales de emergencia.
- f) Que el Estado reduciría su déficit fundamentalmente por la disminución del gasto y por la mayor efectividad en el cobro de impuestos. Ya fuera por el poder de los grupos de capital o por temor a su traslado al exterior, de no mediar una alta rentabilidad, pocos países emprendieron una reforma tributaria que trasladara partes sustanciales del costo del ajuste a los más altos perceptores de ingresos. (Resta saber con información empírica si se ha incrementado aún más la concentración de ingresos luego de tres años de políticas de ajuste.)

Pocos países (por ejemplo Uruguay en 1985) llevaron a cabo políticas de transferencias de ingreso entre agentes económicos (aumento de salarios) con el cometido de reactivar la demanda de bienes-salarios. La mayoría de los países optó por una política económica que redujo el ingreso de la mayoría de la población, mientras que simultáneamente se aplicaron políticas de emergencia para controlar los efectos más graves en cuanto alimentación, desocupación, etc. de los sectores más pobres de la sociedad.

Tres años después de iniciado el ajuste se pueden resumir sus efectos sociales de la siguiente forma: a) ha caído fuertemente el ingreso de las familias del 50% más pobre y en menor medida del 30% siguiente; b) se ha producido una transferencia de familias de sectores obreros y de pequeñas clases medias a condición de pobreza; c) se han acumulado tres generaciones de jóvenes de diversos estratos sociales que no logran entrar en el mercado de trabajo; d) se han incrementado fuertemente la desocupación abierta, la subocupación y la ocupación informal; e) se han deteriorado las condiciones de salud mínima -ejemplo: atención materno-infantil- la calidad de los servicios educativos existentes y se han agravado las condiciones de la vivienda popular y de los servicios de saneamiento urbano; f) se ha interrumpido el desarrollo de los servicios dirigidos a la integración social como es el caso de los preescolares; g) se están produciendo fenómenos de anomia (la delincuencia es su demostración) y expresiones de disolución del sistema social cuya recomposición va a ser difícil de realizar en el futuro; h) finalmente, los deterioros en alimentación, salud y educación en niñez y primera juventud, pueden implicar en el largo plazo la permanencia de generaciones que van a vivir marginales, por falta de desarrollo humano y cultural, a lo largo del siglo XXI.

### 3. El horizonte 2000 para América Latina

Mientras América Latina experimenta la mayor crisis de su historia en el siglo XX, los países desarrollados están operando la modernización de sus instituciones y de las sociedades en forma paralela a la transformación científico-tecnológica que preside el cambio de su sistema de producción. La transformación desde el punto de vista social tiene presente que la base de la producción en bienes industriales y en servicios va a ser científico-técnico y que el capital humano medido en racionalización, eficiencia y conocimiento científico-técnico va a tener un papel enorme en la constitución de los recursos productivos. En tal sentido a los logros de una población sana, alimentada e integrada y formada en dos años de estudios preescolares y nueve de enseñanza básica se agregan como objetivos mayores llevar a toda la población a doce años de formación (bachillerato completo) con altas dosis de formación científico-tecnológica.

Nuestra región tiene fuertes riesgos de retornar a agudas condiciones de periferia ante la nueva industrialización y el papel de los servicios en las economías desarrolladas.

Los desafíos de preparar a las sociedades para el ingreso al Tercer Milenio son múltiples: a) superar el atraso registrable en niveles de educación, alimentación, hacinamiento y cultura propios del siglo XIX en los países desarrollados; b) consolidar lo que han sido las metas de la segunda mitad del siglo XX en los países desarrollados tales como cumplimiento de la escuela de tiempo completo, seguro mínimo de salud para toda la población, distribución del ingreso para ampliar mercado y establecer el desarrollo humano, vivienda popular digna, etc.; c) crear las condiciones para que sean las sociedades y no una élite de las mismas las que ingresan con sus potencialidades en el siglo XXI, lo cual implica el logro de "sociedades viables y deseables", el otorgar las condiciones para la plena expansión de los seres humanos y su participación en la cultura y en las decisiones y la preparación por vía educativa para el carácter científico y racional que tendrá el mundo en el siglo XXI.

El planteo tiene dos tipos de limitantes cuando se pasa de la escala regional a la nacional: a) algunos países registran un producto per cápita muy bajo, continúan siendo de predominio rural-campesino y los grados de industrialización, modernización social y cultural son aún incipientes; b) algunos otros tienen las características anteriores y son de pequeña escala, en tanto que otros si bien registran avances en alguna de las dimensiones antedichas la escala media, pequeña o micro constituye un obstáculo muy considerable para asumir una transformación científico-técnico en la producción y los servicios de no mediar una efectiva y justa integración regional que les permita desarrollarse a base de especialización como es el caso de algunos países europeos (ej. Dinamarca).

Respecto de los primeros la débil tasa de crecimiento económico per cápita registrada entre 1960 y 1980 y su progresivo distanciamiento de la media regional sugiere el fracaso de las políticas de desarrollo convencionales y el impacto negativo de los modelos consumistas asumidos por sus élites a la vez que señala las posibilidades inexploradas de un modelo de desarrollo que se apoye en las condiciones comunitarias y asociativas, en las tradiciones ecológicas y alimenticias, para proveer la satisfacción de las necesidades sociales básicas.

Esos países tienen ya un patrimonio importante en recursos humanos calificados y avances, en algunos casos no desdeñables, en integración cultural de la población, por lo que no sería difícil con procesos de movilización lograr cambios cualitativos en niveles alimenticios, sanitarios y educativos (un ejemplo de "tecnología apropiada" con movilización social fue la cruzada de la alfabetización en Nicaragua, en la que se logró con mínimos costos económicos y con utilización del potencial del volumen de jóvenes educados la alfabetización de una población mayoritariamente analfabeta).

En cuanto a los países de mediano desarrollo la incorporación al nuevo tipo de sociedad y producción del siglo XXI plantea desafíos no menores porque el nivel alcanzado encubre desigualdades internas

-más bien circuitos sociales segmentados- y un sorprendente desaprovechamiento de su potencial económico y humano. Al respecto cabe evocar: a) que parte de la población no ha sido incorporada en forma regular como productora y consumidora, que para hacerlo se requeriría de una reorientación de la estructura de la distribución del ingreso y del aparato productivo; b) que está aún por lograrse el establecimiento de la infraestructura, la construcción de las ciudades (vivienda y servicios básicos para la población de bajos ingresos), la satisfacción de equipamientos en educación, salud, etc. y alimentación satisfactoria de la población; c) que alcanzar esas metas implicaría utilizar por una parte capacidad industrial existente y fundamentalmente mano de obra en dos extremos de la escala de calificación -baja en construcción y alta en educación y salud, por ejemplo- que están igualmente afectados por desocupación y subocupación; A/ d) que simultáneamente existen las estructuras institucionales -desde educación y ciencia hasta empresas- para iniciar los programas de modernización, entendida como apuesta a la generación de conocimientos, racionalización e innovación tecnológica y social, que permitan una incorporación no marginalizada en el modelo de desarrollo mundial futuro.

#### 4. Una visión alternativa de las políticas sociales

En las pasadas décadas y ahora bajo la crisis las políticas sociales fueron consideradas en América Latina bajo diferentes perspectivas que se definen por una variable o por la combinación de varias, entre las cuales se pueden citar las siguientes: a) una concepción de la sociedad que la divide en pobres y no pobres y que omite la diferenciación creciente -propia de la industrialización y la modernización- en grupos sociales con demandas distintas y organizadas de acuerdo a ciertos proyectos implícitos o explícitos de inserción grupal o de modificación estructural. En relación a los pobres, criterios de equidad y de humanidad definieron los tipos de políticas sociales dirigidas hacia ellos como si fueran integrantes de "otra sociedad", lo que obviamente suponía que se podían formular políticas para la pobreza sin hacerlo simultáneamente para la riqueza y al margen de las relaciones de poder y del tipo de economía; b) una hipótesis de que la superación de la marginalidad y la pobreza dependían del crecimiento económico -considerado como necesario y suficiente- por lo que las

---

A/ Si se introdujera la dimensión histórica en el análisis de los sistemas de pensamiento económico y social, podría inferirse que el Keynesianismo fue una concepción ante sociedades en que la integración social estaba por realizarse con todas las potencialidades económicas del caso, en tanto que el neoliberalismo sería una reacción ante los excesos de integración social corporativista y burocrática establecida en economías de abundancia y alta distribución del ingreso. En ambos casos el pensamiento respondería a la historicidad de las sociedades desarrolladas.

estrategias apuntaban al incremento de la producción y el empleo formales, confundiendo a veces los conceptos de bajos ingresos por explotación con bajos ingresos por no productividad de las actividades realizadas; A/ c) una interpretación del desarrollo que, con diversas metodologías y diferentes cuadros ideológicos, se plantea la construcción de una sociedad democrática, diferenciada y compleja, al servicio de la cual introduce la orientación del sistema económico. Sus objetivos son los del desarrollo humano, de la ciudadanía política y social, de la igualdad de oportunidades atendiendo a las diferencias individuales, y de la equidad, al servicio de los cuales los instrumentos son la plena participación creativa de los hombres, su formación para cumplir el papel de recursos productivos y la orientación de la economía para utilizarlos y satisfacer las demandas, de acuerdo a metas de eficiencia y de constante renovación científica y tecnológica.

La tercera de las interpretaciones adquiere una relevancia especial cuando se considera el triple desafío de una estrategia de desarrollo a fines del presente siglo (sustituir el modelo concentrador y consumista del estilo de desarrollo, superar el impacto recesivo de la crisis y acceder a la modernización científico-tecnológica del siglo XXI).

Por una parte hay un amplio campo de expansión económica con la incorporación de la población marginada como productora y consumidora utilizando el patrimonio de recursos humanos existentes -con sus diversas calificaciones- y la infraestructura productiva ya adquirida. Para lograrlo influye sobremanera la disponibilidad de recursos humanos ociosos y la existencia de franjas de calificación estimable -especialmente entre los jóvenes- forzados al desempleo.

Considerando las limitaciones en capital y balanza de pagos se requeriría de estrategias que: a) incorporarán muchos recursos humanos y escasa infraestructura de capital a la vez que implicarán aporte a la calificación de los futuros recursos humanos y al tipo de sociedad a emerger (ejs. salud preventiva, control parasitario, educación preescolar en locales ad-hoc, atención materno-infantil en clínicas externas, etc.); b) incluyeran alimentación, especialmente en primera infancia y escolares, que dinamizaría producción nacional o regional, preservaría las jóvenes generaciones de retrocesos biológico-intelectuales y establecieron el comienzo de una política alimentaria regular.

---

A/ Tras ésto figuraba la hipótesis que salario e ingreso son función de la productividad de la fuerza de trabajo, lo que eliminaba del análisis relaciones de poder y las complejas relaciones entre tecnología y calificación de la mano de obra.

Por la otra, se trata de preparar el desarrollo futuro. En éste el papel de los recursos humanos calificados en su totalidad y no sólo una minoría pasa a ser crucial. En la composición de capital el conocimiento tiene una parte creciente y en el crecimiento las variables de iniciativa, innovación y competencia reclaman de una sociedad muy liberada de tutelas estatales y burocráticas, con alta capacidad de creación autónoma y de participación en la gestión económica y social (en lugar de un welfare state burocrático). Si crear es participar y participar es delegar, la alta formación de los hombres deviene por primera vez simultánea condición de la sociedad política y de la organización económica.

Por eso las estrategias sociales inscriptas en el ajuste económico no pueden ser sólo una compensación a las condiciones de pobreza y de extrema pobreza sino etapas -con los límites económicos del caso- hacia la construcción del desarrollo de largo plazo.

## B. NECESIDADES SOCIALES INMEDIATAS Y HORIZONTE 2000

### 1. Integración de políticas

Para enfrentar los desafíos antedichos se requiere de políticas que en la instancia del ajuste tengan presente las condiciones de concentración de ingreso que actuaron como causas internas de la crisis y con efectos específicos en el modelo consumista que presidió los años 70; que consideren la congruencia entre las políticas económicas y las sociales para evitar que las primeras promuevan la concentración del ingreso transformando las segundas en meras remediales; entre las políticas que se definen por los requerimientos del ajuste y la necesidad de ir construyendo incluso bajo la crisis las condiciones de integración social y cultural que permitan a la región ingresar al Tercer Milenio.

Lo anterior implica tener objetivos como la creación de un seguro de alimentación para toda la población o de un seguro de salud en relación a los cuales en las etapas inmediatas se asegure una canasta de alimentación mínima para las familias más pobres o un seguro de salud para atender a la mujer embarazada, considerando este logro una etapa hacia el seguro integral de salud.

Implica también considerar que el desempleo forzado de los jóvenes debe ser abordado no con políticas de empleo mínimo para la producción física con independencia de su necesidad en ciertos casos - cuyo aporte a la producción es poco significativo, sino con políticas de subvención económica a los jóvenes para que reciban paquetes de formación educativa o específicos de formación técnica y científica.

Implica finalmente una política integrada de desarrollo social que vincule las actuales políticas sectoriales en materias de alimentación, educación, salud, vivienda, etc. entre sí y teniendo como referencia la forma en que esas políticas llegan a los distintos estratos sociales, es decir, partiendo de las necesidades de las familias según tramos de ingreso al diseño de las políticas.

## 2. Políticas de apoyo a la reproducción biológica y social de la familia

En las sociedades latinoamericanas los costos económicos directos, los costos de servicios sociales y las tareas de formación y educación de las nuevas generaciones son financiados y/o cumplidas por las familias sin apoyo de la sociedad. Más aún los servicios existentes han estado adscriptos o a los ingresos personales o a las condiciones de pertenencia a alguna actividad laboral relativamente privilegiada (militares, bancarios, etc.).

La atención sanitaria en alimentación y en orientación educativa es crucial en la etapa de parto, lactancia y primera infancia. En la política de salud debe comenzar por la cobertura de la atención sanitaria en esas etapas, lo que supone formación y utilización de personal existente de matronas, médicos y pediatras, afectación e

inversiones en centros barriales de salud materno-infantil, servicios de asistencia social sanitaria y medidas inmediatas en tecnologías simples (hidratación oral) que evitan las causas más numerosas de una mortalidad infantil que sigue siendo en América Latina inusualmente elevada.

Las políticas se complementan con educación de madres para lograr la estimulación precoz de lactantes y primera infancia, creación de guarderías y de establecimientos de atención preescolar. Los servicios preescolares permiten canalizar a través de ellos las políticas de alimentación a los niños, de atención sanitaria y de vestimenta y calzado (que pueden ser base de políticas de reactivación de producción de bienes industriales de consumo masivo).

La estrategia de ejecución implica: a) desarrollar en primer término estas actividades en relación a los asentamientos humanos de más bajos ingresos y marginales b) introducir la cooperación social de empresas, dependencias del Estado en la provisión de locales y afectación de personal y la participación de las comunidades en la ejecución de los programas; c) diseñar los programas en la época de ajuste como etapas iniciales de una cobertura nacional de servicios a completarse en la medida de los recursos.

### 3. Políticas de formación educativa

En primer término se trata de cumplir la meta del siglo XIX, escuela primaria para todos los niños, con el agregado de que sea uniforme respecto a calidad de equipamiento y de recursos humanos (terminando con la discriminación que pesa sobre la población rural) y que sea de tiempo completo. Hoy todos los niños llegan a la escuela; lo que pasa es que este modelo de escuela en su concepción pedagógica y en escaso número de horas anuales de "exposición" de niños al proceso pedagógico, establece el fracaso escolar. Al igual que con la atención preescolar la escuela tiene que ser la base territorial de la aplicación de políticas de alimentación, salud y vestimenta.

En segundo término es necesario tener como meta para el año 2000 que las nuevas generaciones reciban 11/12 años de educación y que esta sea eficiente en las formaciones básicas para la estructuración mental como son las lenguas y las matemáticas, introduzca la ciencia experimental, el conocimiento de la estructura social nacional y universal, y los instrumentos de la computación.

En tercer término se trata de recuperar a las jóvenes generaciones hoy desocupadas e ineducadas (el 50% de los jóvenes en la región no completó una primaria de 6 grados) con núcleos o "antenas" localizados en barrios y poblaciones para recibir paquetes de programas educativos transfiriendo a los jóvenes en condición de pobreza por lo menos ingresos equivalentes a los que se utilizan en programas de empleo mínimo.

En cuarto término se trata de ir programando el tipo de educación que va a ser indispensable para las actividades del siglo XXI: la formación permanente y recurrente en técnicas, ciencias, instrumental de acumulación, registro y transferencia de información, y los conocimientos culturales y sociales para que los hombres puedan participar en la sociedad.

La estrategia de ejecución depende de la condición actual de los países aunque debe anotarse que salvo unos pocos casos, todos están en condiciones económicas de financiar una educación primaria. Al igual que en el programa anterior la estrategia debe tener metas sucesivas teniendo como prioridad cubrir las necesidades de los grupos más carenciados e iniciando por el logro de una escuela para todos.

#### 4. Políticas para los jóvenes

Las políticas aplicadas a la juventud tienen un triple significado: a) el período de vida útil de ellas se proyecta a años comprendidos entre el 2030 y el 2050; b) están fuertemente afectados por la recesión (desocupación, falta de servicios); y c) su atención y formación sobre nuevas bases implica pre-figurar los rasgos de la

sociedad en el siglo XXI.

Además de los programas de educación que se han indicado figura el establecimiento de un sistema generalizado de aprendizaje-estudio en actividades productivas y de servicios (el ejemplo es Alemania Federal) que vincule el hacer con el aprender y a los jóvenes con los mercados de trabajo potenciales.

La fuerza de trabajo juvenil actualmente desocupada podría ser utilizada en trabajos de interés social (ejemplo: Francia) tales como desarrollo de políticas preventivas de salud, educativas de madres, preescolares, de educación para jóvenes populares, de animación cultural, etc. El gasto realizado por las sociedades en quienes hoy llegan a completar la enseñanza media (entre el 15 y el 50% de cada tramo de edad) justifica la utilización para fines colectivos de los beneficiados.

La estrategia de ejecución debería iniciarse en los programas de joven educado educa a joven popular y con un sistema de empleo mínimo para los trabajos de utilidad social.

##### 5. Políticas de empleo y de capacitación laboral

En la medida en que una de las respuestas al desafío del crecimiento económico sea la industrialización para exportación y en la medida en que se produzca la renovación tecnológica de los equipamientos, la consecuencia ineluctable es que el porcentaje de personas trabajando directamente en la producción material de los bienes se va a reducir. Sólo de mediar altas tasas de crecimiento en el producto podría suponerse para los países de desarrollo industrial medio un crecimiento de la ocupación. Paralelamente en el sector agrario se incrementará la complejidad técnica de producción por lo que incluso las unidades de producción campesina se verán inscriptas en un proceso de tecnificación que podrá ser realizado bajo formas asociativas y cooperativas.

Paralelamente el crecimiento económico demandará la ampliación del empleo en los sectores modernos de la producción y los servicios y una complejización de actividades realizadas hoy por procedimientos rutinarios y con personal no calificado.

La proyección de estas tendencias daría un nuevo ciclo de marginalización de sectores importantes de la población mientras que el desarrollo quedaría a cargo de sectores minoritarios con todas las consecuencias de polarización social previsibles, especialmente para la población adulta que ya se encuentra en el mercado del empleo.

Para evitar lo anterior, proveer de empleo y establecer las vías para el ingreso al nuevo modelo de producción económica y social se requerirían de estrategias en por lo menos dos dimensiones cualitativamente distintas:

a) Estaría dirigida a actuales sectores populares y ocupados en actividades de baja calificación o del sector informal. Como uso inmediato de la fuerza de trabajo no calificada urbana figurarían activas políticas en materia de construcción de vivienda popular, saneamiento, infraestructura social, etc., políticas de dotación de capital y capacitación para microempresas y organizacionales cooperativas de personas actualmente ocupadas en el sector informal de la economía para la transformación de las mismas en actividades de producción de bienes de consumo y de servicios de reparación y apoyo con destinatarios principales en el sector popular. En relación a la población rural y a los sectores campesinos una estrategia que implique dotación de tierras, capitales, capacitación y que incluya formas asociativas de usos de equipamientos, aprovisionamiento de insumos y mercadeo, tendrían una función similar a la anteriormente indicada para el medio urbano.

b) Estaría dirigida a los ya incorporados en sectores modernos y a la juventud y tendría por objetivo planificar la incorporación de nuevas tecnologías, la creación de polos de desarrollo y la formación de personal para incorporarse a las nuevas actividades y no ser desplazados del sector moderno de la economía y de la sociedad. Lo anterior implica la perspectiva del desarrollo inminente de los llamados servicios de apoyo a la producción, cuya complejidad técnica y los efectos iniciales en desocupación de la población adulta son ya conocidos en los países desarrollados. También implica el reconocimiento de que las variables producción y empleo tienden a separarse en las economías modernas y que la mayor dotación de nuevos empleos provendrá indefectiblemente de los servicios sociales y administrativos que están relacionados por una parte con la distribución de los ingresos y por la otra con la racionalidad técnica creciente.

En cualquier caso una acelerada disminución del desempleo y el subempleo reclama<sup>en</sup> las políticas de ajuste de: a) retrasar la incorporación de los jóvenes que hoy aportan alrededor de la mitad de los desempleados; y b) instrumentar políticas de distribución de ingresos a través de asignaciones directas en alimentos, vestimenta y servicios que demandan ocupación en los dos niveles de calificación extremos de la fuerza de trabajo latinoamericana.

#### 6. Políticas alimentarias

Con la actual crisis se han introducido en muchos países políticas alimentarias de emergencia, lo que constituye un excelente principio para el establecimiento de políticas regulares y coherentes en materia de alimentación. Estas deben incluir la identificación de una canasta alimenticia mínima y de los alimentos a distribuir o a entregar bajo subsidio, los convenios de producción con campesinos, unidades cooperarias y empresas para la

provisión regular de los mismos y la identificación de los recipientes de la ayuda alimentaria. Dada la propuesta anterior las prioridades serían: mujeres embarazadas, niños de primera infancia, escolares, desocupados, familias en extrema pobreza y población anciana necesitada.

La estrategia implicaría la atención a los grupos más necesitados y la formulación de un desarrollo progresivo de la cobertura hacia el establecimiento de un programa alimenticio regular mientras persistan las condiciones de pobreza y la existencia de grupos carenciados.

#### 7. Políticas de salud

En este ámbito se registran las mayores inequidades y la superposición de los medios tecnológicos más modernos con la ausencia total de atención en salud. Es también aquí que las tendencias corporativistas de las sociedades latinoamericanas han determinado de la forma más consecuente de las políticas de salud.

Al igual que en políticas educativas lo prioritario es la incorporación de los sectores excluidos en: los programas de vacunación, de control de epidemias, de antiparasitismo, de educación sanitaria, de asistencia médica externa y de atención integral a embarazos, parto y primera infancia.

Existen estrategias completas elaboradas por OMS/OPS por lo que se trata del establecimiento de metas para la implementación de las mismas de acuerdo a las condiciones de los países.

#### 8. Políticas de seguridad social

Los programas de seguridad social en el período 1960-1980 se canalizaron preferentemente a la protección jubilatoria y se expandieron por progresivas incorporaciones de grupos laborales

cuyas condiciones de retiro fueron desiguales entre sí de acuerdo al poder social del grupo específico. Una parte porcentualmente muy importante en todos los países quedó excluida y en relación a los protegidos los sistemas derivaron de la capitalización al financiamiento por impuestos con la consecuencia de que en lugar de ser distributivos los programas de jubilaciones y retiros tienden a reproducir los patrones de concentración de ingresos prevalecientes en la población activa.

Una primera prioridad consiste en la implementación progresiva de políticas de protección social a las familias incluyendo en estas las asignaciones monetarias y de servicios a las familias con hijos pequeños, a aquellas que carecen de ingresos y aquellas otras de nivel popular cuya jefatura es femenina.

Una segunda prioridad es la conformación de un sistema de seguridad de retiro de ingresos mínimos y homogéneos para toda la población a ser cubierto por vías fiscales y que asegure a la tercera edad una protección automática al llegar a cierta edad con independencia de haber formado parte del sector formal o informal de la economía, de haber sido activo remunerado o activo hogareño. Paralelo al mismo deberían figurar las modalidades optativas de seguro por capitalización por las vías de contrataciones de seguros o la constitución de fondos mutuales o cooperativos con fiscalización del Estado que a la vez pudieran servir como los modelos de algunos países desarrollados (ejemplo Suecia), como fondos de inversión en la transformación tecnológica y para la generación de empleos.

Una tercera prioridad, que tiene carácter urgente bajo las políticas de ajuste es la existencia de fondos de compensación ante el desempleo que permitan cubrir gastos de salud y alimentación familiar como mínimo, a la par que posibiliten canalizar la población

cubierta hacia programas de capacitación para las actividades en expansión con la recuperación económica o con el cambio tecnológico.

C.                   CONSIDERACIONES FINALES

La crisis actual ha provocado una acentuación de la polarización social y ha conducido a grupos sociales a caer bajo condiciones de pobreza. También ha provocado una descalificación de los recursos humanos y sociales y ha afectado a un tejido social que nunca se caracterizó por la integración de sus integrantes como ciudadanos sociales, e incluso cuando eran reconocidos como ciudadanos políticos. Finalmente ha revertido las tendencias hacia la integración social que el simultáneo juego de alta concentración de ingresos y alto endeudamiento hicieron posible en la década de los 70.

Las políticas de ajuste económico e incluso las políticas sociales si son entendidas como asistencialismo ante la pobreza pueden robustecer las tendencias anteriormente indicadas. Ello sería muy grave si se considera que junto a las necesidades urgentes es necesario desde ya revertir el modelo concentracionario de ingresos y de calidad de servicios que caracterizó el estilo de crecimiento consumista de las pasadas décadas y si de lo que se trata es de ir preparando a la sociedad latinoamericana para los desafíos del Tercer Milenio.

Sea cual sea el tipo de desarrollo en lo que resta del siglo y en el XXI, se va a requerir preparar a las nuevas generaciones para un mundo que es incierto pero que requerirá de todas las capacidades de sus hombres en el más alto nivel de conocimientos y de potencialidades humanas. La modernización futura pasa por una utilización de la capacidad creativa de los distintos grupos sociales, por una mayor autonomía de la sociedad con relación al Estado, por espacios de participación a nivel comunal y cultural,

por incentivación de la capacidad creativa en los trabajos desde las actividades que hoy se consideran de baja calificación hasta las más técnicas. Estos requerimientos implican proteger desde ya el desarrollo físico e intelectual de la población y el establecimiento de políticas de integración social que marquen vías de cooperación entre los distintos grupos. Por eso es que desde ya y en las propias políticas de ajuste deben incluirse las estrategias de emergencia para superar los más graves deterioros y establecer las estrategias de construcción a futuro. Nunca debe olvidarse que en materia de política social los efectos se miden por la duración de la vida humana y por la forma en que es vivida por lo que lo que hoy se inicie influirá hasta la mitad del siglo XXI.