

LA COOPERACIÓN EN TORNO A UN ENFOQUE INTEGRADO DEL DESARROLLO

Ernesto OTTONE

1. *Situación actual y persistencia de los rezagos sociales.*
2. *Vigencia y necesidad de un enfoque integrado del desarrollo.*
3. *Enfoque integrado y cooperación.*

Ponencia presentada en las Jornadas sobre "Modernización de los Servicios Públicos y la Cooperación para el Desarrollo Social en América Latina", Madrid, 30-31 enero 1996.

Quisiera organizar este breve artículo en torno a tres aspectos. Primero, reseñar brevemente lo que nos señalan las cifras de nuestro Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe¹ y nuestro Panorama Social² en torno a la situación actual del desarrollo social en la región. Segundo, en base a esos señalamientos, plantear a la vez la vigencia y la necesidad de ahondar en la perspectiva de un enfoque integrado del desarrollo que nos permita enfrentar de manera eficaz los actuales problemas y desafíos para concluir en tercer lugar con los aspectos de cooperación que nos permitirían potenciar este enfoque en la región.

1. Situación actual y persistencia de los rezagos sociales

Como bien se conoce, 1995 fue un año en que se produjo una peligrosa inflexión en el proceso de moderada recuperación que presentaban las economías de la región durante los años anteriores. Esa inflexión pudo haberse convertido en una crisis de mayores proporciones. En definitiva, el crecimiento se interrumpió sólo en Argentina, México y Uruguay.

Sólo con un esfuerzo externo sin precedentes se pudo evitar la generalización de la crisis. En la mayoría de los países de la región se mantuvo un desempeño caracterizado por moderadas tasas de crecimiento, acompañadas por una inflación también moderada y decreciente, elevados déficit en cuenta corriente financiados con capitales externos y bajos coeficientes de ahorro nacional. Sólo Chile pudo mejorar este desempeño al mismo tiempo que Brasil condujo a la más grande economía de la región a asimilarse al patrón seguido por la mayoría de los países en los últimos años.

Considerando la fuerte heterogeneidad que caracterizó el comportamiento económico de la región en 1995, los promedios

1 *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago, diciembre 1995.

2 *Panorama Social 1995*. CEPAL, Santiago, diciembre 1995.

regionales difícilmente reflejan lo acontecido. Es así como el crecimiento del producto interno bruto apenas llegó el 0.6% en comparación con el 4.6% del 94, pero si no consideramos a México y Argentina, el promedio se eleva por sobre el 4%, siendo muy poco inferior al del 94. Lo mismo pasó con el mercado laboral, donde subió la tasa de desempleo regional en un punto porcentual, básicamente por los problemas de México y Argentina.

Mirando hacia adelante surgen algunos interrogantes preocupantes. Aún cuando Argentina, México y Uruguay retomen un rumbo de crecimiento con estabilidad, se amplíe el ahorro nacional y mejoren la calidad de las políticas económicas, las respuestas no aparecen claras respecto a la capacidad que tendrán las economías de la región para generar empleos productivos y para reducir los persistentes y hondos rezagos sociales.

En este plano es donde los problemas siguen siendo graves, los éxitos escasos y la inflexión más preocupante.

Durante el primer quinquenio de los años noventa (1990-1994) varios países registraron éxitos en su lucha por superar la pobreza. En ese período, ésta se redujo en distintas magnitudes en Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Panamá, Perú y Uruguay. Sin embargo, un numeroso grupo de países no lograron tasas de crecimiento económico por habitante suficientes para disminuir la pobreza y, a partir de 1994, se dieron tendencias preocupantes en algunos de los que habían avanzado en ese frente en los últimos años: Argentina, Costa Rica, México y Uruguay. En otros países muy exitosos en materia de crecimiento e inflación, como Chile, se han observado dificultades para continuar reduciendo significativamente la indigencia o pobreza extrema. Todos estos acontecimientos guardan estrecha relación con la distinta capacidad de los países para mantener un crecimiento elevado y conciliarlo con la reducción de la inflación y del desempleo.

El ritmo y características del crecimiento económico actual continúan generando un menor número de empleos que el necesario para absorber productivamente la creciente fuerza de trabajo. Se ha mantenido, y en algunos casos se ha acentuado, la hete-

rogeneidad productiva del empleo, así como las muy marcadas diferencias en las tasas de desempleo abierto, que afecta a los hogares de los distintos estratos de ingreso. En los países en que el desempleo abierto urbano fluctúa en alrededor del 5%, la desocupación en el decil más pobre es cercana al 20% y supera el 30% cuando el desempleo promedio alcanza tasas y mayores. Este fenómeno, que se interpretó inicialmente como una consecuencia propia de las primeras fases del proceso, se encuentra más avanzado y las tasas de crecimiento son altas.

Una desigual distribución de los costos en las fases de ajuste y una marcada rigidez en la distribución del ingreso en los períodos de auge continuó siendo una característica de la evolución económica de la mayoría de los países latinoamericanos durante los años noventa. Es así como los estratos medio-bajos (que comprenden al 30% de la población que sigue al 40% más pobre) han sufrido una disminución de su ingreso real con respecto al que había alcanzado a fines de los años setenta y, en la mayoría de los países, ha experimentado un retroceso en su participación en la distribución del ingreso. Actualmente, en países que registran una distribución más desigual del ingreso en la región, tales como Brasil y Chile, el 30% de hogares que conforman el estrato medio-bajo capta sólo el 20% del ingreso urbano. En los países con una distribución relativamente menos inequitativa (Argentina, Costa Rica y Uruguay) ese estrato participa con alrededor del 26%.

Pese a los importantes esfuerzos realizados para superar la situación de inequidad social, en materia de impulso y reconversión de las políticas sociales, de reformas en el campo educativo, de la salud y de la seguridad social, nos encontramos ante una situación persistente de rezago en la equidad social que cuestiona la sustentabilidad del proceso de desarrollo y obstaculiza la densidad ciudadana y democrática en la región.

2. Vigencia y necesidad de un enfoque integrado del desarrollo

Esta situación nos lleva a insistir en la necesidad y la vigencia de nuestro planteamiento acerca de un enfoque integrado del de-

sarrollo³. Este enfoque, pese a haber logrado un alto grado de consenso entre los gobiernos y a haberse convertido en un fuerte aporte analítico de la región a la Cumbre Mundial de Copenhagen, todavía se refleja muy parcialmente en la práctica regional.

El enfoque integrado se aleja de las visiones unilaterales que conciben las políticas económicas y las políticas sociales como dos mundos separados que, si bien no se tocan, tenderían naturalmente a compensarse. Se parte del supuesto de que enfrentar el tema del desarrollo social supone avanzar hacia los objetivos de crecimiento y equidad de manera simultánea y no secuencial, y se opta por preferir aquellas políticas económicas que favorecen no sólo el crecimiento sino también la equidad y por otras destaca en la política social el efecto productivo y de eficiencia y no sólo su efecto distributivo. De este modo se procura reducir las incompatibilidades entre las políticas orientadas al crecimiento y aquellas dirigidas a incrementar el bienestar y mejorar la distribución del ingreso, fortaleciendo la máxima complementariedad entre ambos objetivos.

El enfoque integrado pone de relieve varios aspectos: progreso técnico, empleo productivo con remuneraciones adecuadas, inversión en recursos humanos y concertación necesaria tanto para alcanzar y mantener niveles adecuados de competitividad internacional como para mejorar la distribución del ingreso. Asimismo, contempla medidas redistributivas en favor de los grupos más desfavorecidos, ya que su incorporación en los sectores de creciente productividad puede, a veces, tomar un largo tiempo.

El crecimiento es un producto conjunto de la política económica y de la política social y, del mismo modo, la equidad resulta tanto de la influencia de la política social como de los efectos de la política económica. Luego, es preciso superar la idea de que la úni-

3 Ver *Equidad y Transformación productiva: Un enfoque Integrado*. CEPAL, Santiago, 1992 y *La Cumbre Social: una Visión desde América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago, 1994.

ca finalidad de la política económica ha de ser lograr un crecimiento adecuado, en tanto que a la política social le corresponde centrarse en el problema de la distribución. Ni una ni otra son neutras en términos distributivos, y ambas influyen sobre la capacidad de crecer. He ahí la necesidad del enfoque integrado, que permite que la política pública en su conjunto apoye, a la vez, la transformación productiva y la equidad.

El enfoque integrado requiere altos niveles de consenso entre los actores sociales, escenarios de negociaciones de conflictos y el convencimiento de que el logro de una mayor equidad y la consecuente superación de la pobreza es de interés para toda la sociedad, por consideraciones tanto éticas como económicas, sociales y de seguridad. En este sentido se hace necesario tratar los rezagos sociales en el marco de un proceso integral de desarrollo y no como un fenómeno que se pueda mitigar o resolver con *enfoques* parciales.

Nos parece útil reseñar brevemente tres aspectos fundamentales de este enfoque integrado: a) la generación de empleos productivos, b) la reforma educativa y c) la búsqueda de respuestas diferenciadas para la superación de la pobreza.

a) Frente a los problemas ya señalados del empleo en la región, resulta fundamental la generación de empleos de productividad creciente. Para ello, es necesario impulsar la inversión de manera sostenida con el fin de mantener altos los niveles de formación de capital; desarrollar políticas de fomento productivo y tecnológico en el marco de economías abiertas; impulsar una mayor inversión en recursos humanos para dotarlos de las nuevas calificaciones requeridas; desarrollar una nueva relación entre los salarios y la productividad que tome en cuenta tanto los resultados como la estabilidad y la participación de los trabajadores.

Dadas las transformaciones productivas hoy en curso, es necesario generar formas de protección a la movilidad ocupacional, aplicando medidas que posibiliten la readaptación de la mano de obra y mitiguen los costos de la inestabilidad (por ejemplo, seguros de desempleo). Asimismo, es necesario impulsar la reconversión de la mano de obra que labora en ramas que ya no son capa-

ces de competir y la recalificación de mano de obra de sectores rezagados pero potencialmente competitivos. Estrechar el vínculo entre tareas de capacitación, reconversión y seguro de desempleo, redundará tanto en eficiencia productiva como en mayor equidad.

La elevación de la productividad del sector informal debe ser parte integrante de la estrategia global de desarrollo. Es necesario considerar sus necesidades, particularmente en las áreas rurales, a la hora de formular planes para el desarrollo de la infraestructura, la reforma educativa y la instrumentación del sistema de relaciones laborales. Es necesario, igualmente, elevar la calidad de los trabajos informales, mejorando las condiciones de higiene y seguridad y fortaleciendo la capacidad de representación autónoma del sector informal para favorecer su inserción en el proceso global de desarrollo.

b) Otro eje fuertemente articulador entre mayor equidad y crecimiento económico lo constituye la reforma educativa.

Si analizamos los éxitos espectaculares alcanzados tanto en materia de crecimiento económico como de niveles de equidad por un grupo numerosos de países no latinoamericanos, particularmente en el sudeste asiático, surge una constatación importante: todos los casos de éxito, sin excepción, se iniciaron con una verdadera revolución en el campo educacional, que les permitió avanzar con rapidez en la incorporación de mayor y mejor tecnología en los procesos productivos. Esto, a su vez, los llevó a crecer y competir mejor en la economía mundial sobre la base de productividad y salarios cada vez más altos. La educación y el conocimiento constituyeron, en dichos procesos de crecimiento con equidad, el eje central del esfuerzo realizado.

En América Latina, pese a los enormes esfuerzos realizados en el campo educativo desde la posguerra y a logros importantes obtenidos, estamos presenciando el agotamiento definitivo de un ciclo educativo.

Se ha producido una caída tremenda en la calidad de la educación, el sistema educativo ha perdido capacidad integradora y no responde los requerimientos productivos.

Se hace necesario entonces un profundo cambio de un sistema educativo que responde más a una estructura del siglo XIX que del siglo XXI; no se trata de hacer lo mismo que se ha venido haciendo, ni de hacer más de lo mismo, incluso con más recursos. Es necesario un cambio radical.

Para llevar a cabo dicha transformación, es necesario tener en cuenta algunos desplazamientos de enfoque conceptual que se desprenden tanto de la experiencia de la región como de los países desarrollados:

Es necesario dejar de ver la educación, la capacitación y la investigación como compartimentos estancos y avanzar a un enfoque sistémico que integre esas tres dimensiones entre sí y todas ellas con el sistema productivo.

Replantearse el rol del Estado, abandonando el enfoque de administración burocrática dirigista y centralizadora, más generadora de rutinas que de innovaciones, por una visión que potencie la orientación estratégica, la regulación a distancia, el impulso de las autonomías y la evaluación de los resultados.

Desplazarse de una educación segmentadora a una educación que, destinando sus mejores recursos a las mayores necesidades, haga jugar plenamente al Estado su rol compensador.

De un financiamiento sólo Estatal a la movilización de diversas fuentes de financiamiento que incluyan de manera creciente los recursos privados.

De sistemas y funciones educativos cerrados, que no son evaluados, a una visión abierta que los defina y evalúe en función de los beneficios que aportan a la economía, a la sociedad y a la cultura.

De la prioridad asignada a la oferta educativa, a la preeminencia de las demandas que permita dar respuesta a los desafíos reales.

Del énfasis puesto en la cantidad (aún cuando dicha tarea en algunos países mantiene toda su vigencia) a la primacía de la calidad, la efectividad y los resultados.

De la subvaloración económica y social de los maestros a una profesión docente prestigiosa y donde el mérito cuente de manera fundamental.

De una capacitación entregada al margen de los requerimientos productivos a una nueva relación entre educación, capacitación y empresa.

De la consideración de la ciencia y la tecnología como áreas diferentes al desarrollo, a un esfuerzo conjunto de universidades, empresas y gobiernos para incorporar el conocimiento a la competitividad.

Para lograr estos desplazamientos, se requerirá -por la envergadura y los plazos de la tarea- un consenso educativo amplio y permanente que abarque a los diversos actores económicos, políticos y sociales y genere acuerdos básicos en torno a lo que se debe hacer superando los avatares de la contingencia política.

Finalmente, este esfuerzo no debe optar entre lo "técnico" y lo "humanista". Sus criterios inspiradores deben ser complementarios y dirigidos a la generación de una moderna ciudadanía porque se refieren a la equidad, a la responsabilidad social, a la transmisión de los valores culturales propios y a la formación democrática. y, al mismo tiempo, deben contemplar la adquisición de las habilidades y destrezas necesarias para desempeñarse productivamente en el mundo moderno.

c) El enfoque integrado permite buscar respuestas diferenciadas a los distintos tipos de pobreza que existen en la región.

Existe una pobreza reciente, fruto de la crisis de los años 80, causada por la baja de los salarios reales, tanto públicos como privados, que alcanza incluso a sectores de trabajadores que no están entre los de más baja productividad. Existe una pobreza más "du-

ra" que afecta a quienes están sin empleo o que tienen empleos de baja productividad. Hay una pobreza que afecta a determinadas categorías, como la de los jubilados, cuyos ingresos han perdido brutalmente su valor real. Existe una pobreza de los excluidos, que se transmite generacionalmente. Se están generando pobrezas territoriales, producto de las desigualdades del desarrollo y también hay grupos que están extraordinariamente sobre-representados en los niveles de pobreza, como las mujeres jefas de hogar.

Todo ello nos señala la complejidad de las respuestas necesarias para superar la pobreza.

Dentro de esta complejidad nos parece indispensable señalar algunos aspectos centrales:

i) La pobreza no se puede enfrentar al margen del crecimiento económico. El crecimiento no es condición suficiente para lograr equidad, pero sí una condición necesaria: no podrán superarse los niveles de pobreza actuales sin un prolongado esfuerzo de crecimiento, sin la generación de más riqueza.

En todos los países de América Latina, que han tenido éxitos moderados y relativos en revertir los niveles de pobreza, se observa un crecimiento del producto por habitante, una disminución del desempleo abierto, una inflación decreciente y un crecimiento del ingreso del 10% más pobres.

Si ampliamos aún más nuestra mirada podemos observar que el mayor aumento de la pobreza en el mundo se ha generado en el África Sub-sahariana, precisamente la región con menos dinamismo económico, y es precisamente en Asia, región que históricamente posee la mayor cantidad de pobres (800 millones), donde -producto de un nuevo dinamismo económico- se están generando las perspectivas más importantes de reversión de la pobreza. Mayor ocupación productiva y mejores salarios están en la base de la superación de la pobreza.

ii) Existe, sin embargo, un sector importante de la población que no lo forman los asalariados y que no está en la economía for-

mal. Hacia esos sectores es esencial la generación de políticas encaminadas a aumentar la productividad de los pobres y a contribuir a su acumulación de capital. Esas políticas hablan de la relación con la calificación de la mano de obra, el otorgamiento de crédito y asistencia técnica a pequeñas empresas, incluidas las microempresas, la preparación de la mano de obra futura y, en general, al conjunto de políticas dirigidas al perfeccionamiento de los mercados.

iii) Otros sectores se encuentran fuera del mundo productivo, como es el caso de los jubilados, que se hallan en situación de indigencia o pertenecen a grupos extremadamente desfavorecidos. En esas situaciones aparece necesario la transferencia de recursos, la generación de una red asistencial, la entrega de subsidios y que el Estado juegue ineludiblemente su rol compensador.

Es tomando en cuenta todos estos aspectos que debe ser repensada la relación Estado-sociedad civil-sector privado y el conjunto de las políticas económicas y sociales, en particular aquéllas con mayor efecto en el crecimiento y la equidad, en primer lugar la educación, pero también la salud y la vivienda, y debe ser repensado el gasto social, su eficiencia e impacto.

Un aspecto sustantivo, para este enfoque desde la ciudadanía, lo constituye el protagonismo de los actores sociales y, en particular, de los sectores en situación de pobreza. No parece posible tener éxitos duraderos sin una representación de sus demandas y de su participación en el diseño de las políticas a seguir. Existe suficiente experiencia acumulada sobre la enorme influencia en la obtención de resultados positivos del nivel de protagonismo de los grupos en situación de pobreza. Los ejemplos más espectaculares están dados por el protagonismo femenino.

3. Enfoque integrado y cooperación

La globalización de la economía y de las comunicaciones y la dimensión transnacional de fenómenos sociales como las migraciones y el deterioro ambiental, apuntan a la imposibilidad de con-

cebir la problemática social como una esfera aislada e interna y abren importantes espacios a la cooperación internacional y regional en torno del desarrollo social. La celebración, hace casi un año, de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, contribuyó de manera decisiva a poner esta tesis en el centro de la agenda internacional.

En efecto, la Cumbre Mundial contribuyó a erradicar las visiones de un mundo posterior a la guerra fría en el que el solo crecimiento económico daría origen a nuevos equilibrios sociales, atenuaría las tremendas diferencias entre países desarrollados y en desarrollo e iniciaría una era de paz y prosperidad. La experiencia ha demostrado la falacia de esas creencias; por el contrario, ahora existen nuevos desequilibrios, inequidades y conflictos, cuya corrección exige un esfuerzo global y que todas las naciones del mundo reconozcan su común interés en el progreso y la estabilidad social de las demás. En otras palabras, también los problemas sociales tienen un carácter transnacional.

A partir de ese reconocimiento, la Cumbre ha contribuido a crear una conciencia compartida en torno a este nuevo modo de entender el desarrollo social en el contexto de un enfoque integrado, en el que las decisiones económicas, sociales y políticas, y también sus resultados, se conciben como una combinación de esfuerzos por alcanzar simultáneamente la transformación productiva y la equidad.

En materia de cooperación internacional, América Latina y el Caribe presentan una situación que combina un alto potencial para el desarrollo y fortalecimiento de esta actividad; junto a ciertas debilidades y riesgos de recrear esquemas de trabajo de probada escasa eficiencia. El potencial de la región se deriva en particular de la relativamente fuerte capacidad institucional existente, tanto a nivel regional como nacional, y de los avances logrados en incorporar el tema del desarrollo social en el centro de la agenda política regional.

Considero innecesario hacer un recuento detallado de todos los avances logrados en la cooperación regional e internacional y

las novedades tremendamente promisorias de la cooperación horizontal. Baste sólo destacar el importante nivel de coherencia en la priorización de áreas, temas y modalidades que comparten los gobiernos, los organismos intergubernamentales y, de manera creciente, las organizaciones representativas de la sociedad civil; los avances ya existentes en materia de intercambio de experiencias, de información y de datos. La generación de un lenguaje común entre los responsables gubernamentales y no gubernamentales que genera un "ethos" de cooperación que puede tender a lograr continuidades por sobre la contingencia política y a prefigurar consensos más duros que puedan, en el futuro, compararse a los que existen en la región en los aspectos macroeconómicos.

A pesar de lo anterior, y como resultado de los enfoques dados al desarrollo en el pasado, aún parece persistir en la región una asimetría entre la capacidad institucional de la maquinaria intergubernamental dedicada a los temas estrictamente económicos y aquellas dedicadas al desarrollo social. Esta situación pareciera reflejarse también las instancias no gubernamentales. La insuficiente superación de esta tendencia puede contribuir a continuar segregando los aspectos económicos y sociales, en vez de adoptar un genuino enfoque integrado.

En nuestra opinión, debiera reflexionarse más en cómo darle al enfoque integrado una expresión institucional, tanto a nivel nacional como regional. Cabe señalar que ya en algunos países de la región se han conseguido avances en esta dirección, con la coparticipación de los responsables de las áreas económico/financiera y social en la definición de las prioridades nacionales y en la asignación de los recursos en función de las mismas. Sin embargo, por el dramatismo de los desafíos, se impone avanzar a otro ritmo en la institucionalización de los mecanismos a través de los cuales el enfoque integrado se haga realidad y se aproveche plenamente la coyuntura favorable generada a partir de Copenhagen, para incorporarlo de manera permanente a la formulación de políticas para el desarrollo y de cooperación internacional.