

9334

~~E/CEPAL/ILPES~~ (30884)



IDE

Banco Mundial



ILPES



unicef

Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial
Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

SEMINARIO DE ALTO NIVEL: COMO RECUPERAR EL PROGRESO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Centro NU/CEPAL, Santiago de Chile del 20 al 24 de junio de 1988

SINTESIS DE LA REUNION Y
DOCUMENTOS DE LAS PRESENTACIONES
(VERSIÓN PRELIMINAR)



Indice

A.	SINTESIS DE LA REUNION	<u>Página</u>
	1. Agenda	3
	2. Lista de Documentos	5
	3. Lista de Participantes	11
B.	DOCUMENTOS DE LAS PRESENTACIONES	
	COSTA-FILHO, Alfredo H. Progreso Social en América Latina: utopía para la próxima década ?	25
	PREALC Asumiendo la Deuda Social: Qué es, Cuánto es y Cómo se paga	51
	SOLIS, Leopoldo Impacto de la Crisis Económica sobre los Grupos Socio-económicos en México	113
	REYES-HEROLES, Jesús Efecto de los Programas de Ajuste sobre el Bienestar a Corto Plazo: reflexiones sobre el caso de México	131
	FERRARI, César Políticas de Ajuste y Efectos Distributivos: el caso de Perú	139
	TARAZONA DE NIÑO, Lucía La Erradicación de la Pobreza y la Generación de Empleo en Colombia	157
	MARTIN, Juan y Maite GUIJARRO Impacto de la Crisis Económica sobre el Gasto y Financiamiento Públicos	175
	GAMBAROTTA, Héctor Argentina en los Ochenta: el Costo Social de un Ajuste Estructural Frustrado	217
	DAIN, Sulamis Esquemas Especiales de Financiamiento en Política Social: FINSOCIAL en Brasil ...	293
	ROMERO, Fernando Fondo Social de Emergencia, Bolivia	311
	BUSTELO, Eduardo Política Social en un Contexto de Crisis: Será que se puede ?	323
	MATTE, Patricia Focalización del Gasto Social, la Experiencia de Chile	359

✓ FRANCO, Carlos	Políticas Sociales, Desarrollo, Participación y Concertación	383
✓ DONOHUE, John	Mobilización para Asistir a Grupos Vulnerables: la Experiencia de UNICEF en Brasil	407
✓ CUENTAS ZAVALA, José C.	Experiencias de Comunicación, Mobilización Social y Transferencia de Tecnologías: el caso de Colombia	435

Seminario de Alto Nivel IDE-ILPES-UNICEF
RECUPERACION DEL PROGRESO SOCIAL EN AMERICA LATINA
Agenda

Lunes 20 - 06 - 88	Hora	Martes 21 - 06 - 88	Miércoles 22 - 06 - 88
<p>Registro de Participantes (16:30 horas)</p> <p>CEREMONIA DE APERTURA (17:30 horas) Presidencia: Sergio MELNICK, Ministro Director, ODEPLAN, Chile</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo, CEPAL - Teresa Albarez, Director Regional AL, UNICEF - Sidney Chernick, Asesor del Director, IDE/Banco Mundial - Alfredo Costa Filho, Director General, ILPES <p>PANEL: Más allá de la Crisis Económica en América Latina</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gert ROSENTHAL, CEPAL - Alfredo COSTA FILHO, ILPES - Rainer STEGHAN, Banco Mundial <p>(18:00 a 19:30)</p> <p>Cocktail de Bienvenida (20:00 horas)</p>	09:00	Arreglos Administrativos (Jacqueline Bullemore)	Relatoría Sesión Martes (Enrique De La Piedra, IDE)
	09:15	<p>SESION II/A Impacto de la Crisis Económica sobre Grupos Socioeconómicos</p> <p>Por Víctor TOKMAN, FREALC</p> <p>Moderador: Andrés BIANCHI, CEPAL</p> <p>Comentarios: Jesús REYES-HEROLES (MEX)</p>	<p>SESION IV/A Impacto de la Crisis Económica sobre el Gasto y Financiamiento Público</p> <p>Por Juan MARTIN, ILPES</p> <p>Moderador: Oscar ALTIMIR, CEPAL</p> <p>Comentarios: Nora LUSTIG (MEX)</p> <p>Ricardo GARCIOTI (ARG)</p>
	Receso	Aloisio TEIXEIRA (BRA)	Receso
	10:30	<p>SESION II/B Políticas de Ajuste con elementos Distributivos, el Caso de México</p> <p>Por Leopoldo SOLIS, México</p> <p>Políticas de Ajuste con Elementos Distributivos, el Caso de Perú</p> <p>Por César FERRARI, Perú</p> <p>Programas Especiales de Empleo e Ingreso</p> <p>Por Lucía TARAZONA, Colombia</p>	<p>SESION IV/B Intencionalidad Presupuestaria y Ejecución Efectiva</p> <p>Por Héctor GAMBARTIA, Argentina</p> <p>Programas Sociales y Esquemas Especiales de Financiamiento</p> <p>Por Suleidis DAIN, Brasil</p> <p>Programas Sociales y Esquemas Especiales de Financiamiento</p> <p>Por Fernando ROMERO, Bolivia</p>
	Receso		Receso
	14:30	<p>SESION III Grupos de Trabajo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agenda de Discusión - Discusión en Grupos 	<p>SESION V Grupos de Trabajo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agenda de Discusión - Discusión en Grupos
16:00	Receso	Receso	
18:00	<ul style="list-style-type: none"> - Informe de los Grupos - Debate Plenario (Relatoría) 	<ul style="list-style-type: none"> - Informe de los Grupos - Debate Plenario (Relatoría) 	

Jueves 23 - 06 - 88	Viernes 24 - 06 - 88
Relatoría Sesión Miércoles (Maite Quijarro, ILPES)	Relatoría Sesión Jueves (Enrique De La Piedra, IDE)
<p>SESION VI/A Reformas de la Política Social en Condiciones de Crisis</p> <p>Por Eduardo BUSTELO, UNICEF</p> <p>Moderador: Adolfo GURRIERI, CEPAL</p> <p>Comentarios: Rebeca GRONSPAN (C.R.)</p>	<p>SESION VIII/A Para la Construcción de un Consenso Social y Político</p> <p>Por Carlos FRANCO, Perú</p> <p>Moderador: Adolfo GURRIERI, CEPAL</p>
Receso	
<p>SESION VI/B Esquema Integrado de Programación Social, el Caso de Jamaica</p> <p>Por Giovanni Andrea CORNIA, UNICEF</p> <p>Focalización del Gasto Social, el Caso de Chile</p> <p>Por Patricia MATTE, Chile</p> <p>Sistemas de Información para el Diseño, Seguimiento y Evaluación</p> <p>Por Lenin SAEIZ, Costa Rica</p>	<p>SESION VIII/B Movilización para atender a Grupos Vulnerables, el Caso de Brasil</p> <p>Por John DONOHUE, UNICEF</p> <p>Movilización para atender a Grupos Vulnerables, el Caso de Colombia</p> <p>Por Jose CUENTAS ZAVALA, UNICEF</p>
Receso	Receso
SESION VII Grupos de Trabajo	SESION IX Conclusiones y Evaluación del Seminario (Co-Directores)
<ul style="list-style-type: none"> - Agenda de Discusión - Discusión en Grupos 	
Receso	
<ul style="list-style-type: none"> - Informe de los Grupos - Debate Plenario (Relatoría) 	CLAUSTRURA

Co-directores del Seminario: Sidney Chernick/IDE, Juan Martín/ILPES, Eduardo Bustelo/UNICEF
(I/80627)





Banco Mundial



ILPES



unicef

Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial
 Instituto Latinoamericano y del Caribe
 de Planificación Económica y Social (ILPES)
 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

SEMINARIO DE ALTO NIVEL: COMO RECUPERAR EL PROGRESO SOCIAL EN AMERICA LATINA

Centro NU/CEPAL, Santiago de Chile del 20 al 24 de junio de 1988

Lista de Documentos

SESION I: Panel "Más allá de la Crisis Económica"

a) Documentos de las presentaciones

NTI/APSP/F.1

COSTA FILHO, Alfredo Progreso Social en América Latina Utopía para la Próxima Década ?, ILPES, Santiago, Chile, Junio 1988.

SESION II: El Impacto de la Crisis sobre Grupos Socio-económicos.

a) Documentos de las Presentaciones de la Sesión II

F.2

PREALC

Asumiendo la Deuda Social: Qué es, Cuánto es y Cómo se Paga, Documento de Trabajo 318, PREALC, Santiago, Chile, Marzo, 1988.

F.3

SOLIS, Leopoldo

Impacto de la Crisis Económica sobre los Grupos Socio-económicos en México, México DF, Junio, 1988.

F.4

REYES HEROLES, Jesús

Efectos de los Programas de Ajuste Macroeconómicos sobre el Binestar a Corto Plazo: Reflexiones sobre el Caso de México, México DF, Junio, 1988.

F.5

FERRARI, César

Políticas de Ajuste y Efectos Distributivos: el Caso de Perú, Lima, Junio, 1988.

F.6

TARAZONA DE NIÑO, Lucía

La Erradicación de la Pobreza y la Generación de Empleo: el Caso de Colombia, Bogotá, Junio, 1988.

(1/80627)

JM/NG

b) Documentos de Referencia de la Sesión II

F.7

BANCO MUNDIAL

Necesidades de Datos para Analizar las Repercusiones Sociales del Ajuste y Formular Medidas de Política Eficientes, División de Bienestar Social y Recursos Humanos, Washington, Junio, 1988.

F.8

DEMERY, Lionel y
Tony ADDISON

The Alleviation of Poverty Under Structural Adjustment, Banco Mundial, Washington, 1987.

F.9

LUSTIG, Nora

Crisis Económica y Niveles de Vida en México, 1982-1985, Estudios Económicos, México DF, Febrero, 1987.

SESION IV: El Impacto de la Crisis Económica sobre el Gasto y el
Financiamiento Públicos

a) Documentos de las Presentaciones de la Sesión IV

F.10

MARTIN, Juan M.F. y
Maite GUIJARRO Impacto de la Crisis Económica sobre el Gasto y el
Financiamiento Públicos, ILPES, Santiago, Chile,
Junio, 1988.

F.11

GAMBAROTA, Héctor Argentina en los Ochenta: el Costo Social de un
Ajuste Estructural Frustrado, Buenos Aires, Junio,
1988.

F.12

DAIN, Sulamis Esquemas Especiais de Financiamento na Política
Social: o Caso do FINSOCIAL no Brasil, Río de
Janeiro, Junio, 1988.

F.13

ROMERO, Fernando El Fondo Social de Emergencia en Bolivia, La Paz,
Junio, 1988.

b) Documentos de Referencia de la Sesión IV

F.14

SACHS, Jeffrey Trade and Exchange Rate Policies in Growth-oriented
Adjustment Programs, IMF/WB Symposium, Washington,
25-27 Febrero, 1987.

F.15

HICKS, Norman y
Anne KUBISCH La Reducción del Gasto Público en los Países Menos
Desarrollados, Finanzas y Desarrollo, Washington,
Setiembre, 1984.

SESION VI: Reforma de la Política Social en Condiciones de Crisis

a) Documentos de las Presentaciones de la Sesión VI

- F.16
BUSTELO, Eduardo Política Social en un Contexto de Crisis: Será que se Puede?, UNICEF, Buenos Aires, Junio, 1988.
- F.17
MATTE, Patricia Focalización del Gasto Social en Chile, Santiago, Junio, 1988.

b) Documentos de Referencia de la Sesión VI

- F.18
CORNIA, A., R. JOLLY y F. STEWART Ajuste con Rostro Humano, Siglo XXI, Madrid, 1987.
- F.19
BANCO MUNDIAL Protección de la Población Pobre durante Periodos de Ajuste, DC/87-4, Washington, Marzo, 1987.

SESION VIII: Para la Construcción de un Consenso Social y Político

a) Documentos de las Presentaciones de la Sesión VIII

- F.20
FRANCO, Carlos Políticas Sociales: Desarrollo, Participación y Concertación, Lima, Junio, 1988.
- F.21
DONOHUE, John Mobilización para atender a Grupos Vulnerables: la Experiencia de UNICEF en Brasil 1984-1987, UNICEF, Brasilia, Junio, 1988.
- F.22
CUENTAS-ZAVALA, José Experiencias de Comunicación, Mobilización Social y Transferencia de Tecnologías: el Caso de Colombia, UNICEF, Bogotá, Junio, 1988.

b) Documentos de Referencia de la Sesión VIII

- F.23
GRINDLE, Merilee Limitaciones Políticas en la Implantación de Programas Sociales: la Experiencia Latinoamericana, Coloquio Internacional sobre Gerencia de Programas Sociales Masivos, Buenos Aires, 3-6 Noviembre, 1987.

DOCUMENTOS DE REFERENCIA DEL SEMINARIO

- F.24
CEPAL Restricciones al Desarrollo Sostenido en América Latina y el Caribe y Requisitos para su Superación, XXII Período de Sesiones, Río de Janeiro, 20-27 Abril, 1988.
- F.25
FRANCO, Rolando Políticas Sociales para la Postcrisis, Tegucigalpa, 1987.
- F.26
BIANCHI, A., R. DEVLIN
y J. RAMOS El Proceso de Ajuste en América Latina 1981-1986, El Trimestre Económico n. 216, México, Oct-Dic, 1987.
- F.27
BANCO MUNDIAL La Pobreza y el Hambre, Estudios de Políticas del Banco Mundial, Washington, 1986.
- F.28
PINTO, Matilde El Componente Social del Ajuste Económico en América Latina, Boston, Mayo, 1988.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100



Banco Mundial



ILPES

Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial
Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)



unicef

11

SEMINARIO DE ALTO NIVEL: COMO RECUPERAR EL PROGRESO SOCIAL EN AMERICA LATINA

Centro NU/CEPAL, Santiago de Chile del 20 al 24 de junio de 1988

Lista de Participantes

Rev. 3

PAISES PARTICIPANTES

ARGENTINA

Señor Ricardo Rubén CARCIOFI
Subsecretario de Presupuesto
Secretaría de Hacienda
Ministerio de Economía
Hipólito Yrigoyen 250, Piso 4º
Buenos Aires

Señor Héctor H. GAMBAROTTA
Subsecretario de Programación y Desarrollo
Ministerio de Economía
Calle 12 y 53, La Plata
Provincia de Buenos Aires
Buenos Aires

BOLIVIA

Señor Fernando ROMERO
Director Ejecutivo
Fondo Social de Emergencia
Edificio Banco Central de Bolivia, Piso 12º
La Paz

BRASIL

Señora Sulamis DAIN
Economista Profesor Adjunto
Instituto de Economía Industrial
Universidad Federal de Rio de Janeiro
Av. Pasteur 250, Urca
Rio de Janeiro

(I/80627)

Señor Michal GARTENKRAUT
Assessor do Ministro
Ministério da Fazenda
Sala 425, Esplanada dos Ministérios
Brasília

Señor Antonio Emilio Sendim MARQUES
Coordenador-Executivo
Instituto de Planejamento Económico y Social
CENDEC/IPEA
Brasília

Señor Yoshiaki NAKANO
Professor de Economía
R. Kansas 723
Sao Paulo

Señor Aloisio TEIXEIRA
Secretario Geral
Ministerio da Previdencia e Assistencia Social
Esplanada dos Ministérios
Brasília

COLOMBIA

Señora Lucía TARAZONA DE NIÑO
Subdirectora de Política Social
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)
Calle 57 N° 8-69, Torre Norte Piso 8°
Bogotá

COSTA RICA

Señora Rebeca GRYNSPAN
Asesora Presidencial
Ministerio de la Presidencia
San José

Señor Fernando HERRERO ACOSTA
Asesor del Ministro de Planificación
Ministerio de Planificación y Política Económica
Apartado 10127-1000
San José

Señor Lenin SAENZ
Director Unidad Sectorial de Planificación
Ministerio de Salud
San José

CHILE

Señor José Pablo ARELLANO
Director Ejecutivo
Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina
(CIEPLAN)
Colón 3494
Santiago

Señora Patricia MATTE L.
Secretaría de Desarrollo y Asistencia Social
Secretaría General de la Presidencia
Teatinos 120, Piso 8º
Santiago

Señor Sergio MELNICK
Ministro-Director
Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN)
Ahumada 48
Santiago

GUATEMALA

Señor Nelson AMARO
Vice Ministro
Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural
15 Ave. 9-69, Zona 13
Ciudad de Guatemala

Señora Ana Lucrecia REYES MARROQUIN
Asesora del Vice Ministro
Ministerio de Finanzas Públicas
Centro Cívico, Zona 1
Ciudad de Guatemala

MEXICO

Señora Nora LUSTIG
Profesora-Investigadora/Economista
El Colegio de México
Centro de Estudios Económicos
Camino Al Ajusco 20
Ciudad de México

Señora Rita NUÑEZ
Analista de Evaluación de Proyectos
de Alimentos y Productos Básicos
Banco de México
Ejercito Nacional 180, Col. Anzures
Ciudad de México

Señor Jesús REYES-HEROLES
Director General de Planeación
Secretaría de Hacienda
Palacio Nacional
Patio Central, Piso 4º, Of. 4024
Ciudad de México

Señor Leopoldo SOLIS
Asesor Económico de la
Presidencia de la República
Constituyentes 161
Ciudad de México

PERU

Señor José AHUMADA
Secretario General
Ministerio de Educación
Av. Nicolás de Pierola, Parque Universitario
Lima

Señor César FERRARI
Economista
Bolivar 381, Pueblo Libre
Lima, 21

Señor Carlos FRANCO C.
Psicólogo Social
Investigador en Centro de Estudios
para el Desarrollo y la Participación, CENDEP
José Faustino Sánchez Carrión 790
Magdalena, Lima

PAISES INVITADOS COMO OBSERVADORES

ESPAÑA

Señor Francisco LOPEZ ROMITO
Director Gerente
Fondos de Promoción de Empleo
Glorieta de Cuatro Caminos 6, 3o.
28020 Madrid

VENEZUELA

Señora Marisela PADRON
Socióloga
Jefe Departamento de Estudios Latinoamericanos
Escuela de Sociología
Universidad Central de Venezuela
Caracas

ORGANISMOS COORGANIZADORESBANCO MUNDIAL

Señor Sidney E. CHERNICK (Codirector del Seminario, IDE)
Asesor del Director
Instituto de Desarrollo Económico/IDE
Banco Mundial
Washington

Señor Rainer B. STECKHAN
Director
Departamento Geográfico II
Oficina Regional de América Latina y el Caribe
Banco Mundial
Washington

Señor George PSACHAROPOULOS
Jefe
División de Recursos Humanos
Oficina Regional de América Latina y el Caribe
Banco Mundial
Washington

Señor Enrique DE LA PIEDRA
Consultor
IDE/Banco Mundial
Washington

CEPAL

Señor Gert ROSENTHAL
Secretario Ejecutivo

Señor Andrés BIANCHI
Secretario Ejecutivo Adjunto

Señor Oscar ALTIMIR
Director
División de Desarrollo Económico

Señor Adolfo GURRIERI
Director
División de Desarrollo Social

ILPES

Señor Alfredo H. COSTA-FILHO
Director General

Señor Jaime AHUMADA
Coordinación de Políticas Sociales

Señor Rolando FRANCO
Director de la Oficina del ILPES
para Centroamérica y Panamá
San José, Costa Rica

Señora Maite GUIJARRO
Coordinación de Programación del Sector Público

Señor Juan M.F. MARTIN (Codirector del Seminario, ILPES)
Coordinador Técnico
Coordinación de Programación del Sector Público

Señor Eduardo PALMA
Coordinador del Area de Políticas Sociales

Señor Percy RODRIGUEZ-NOBOA
Experto Principal en Programación Social
Proyecto PNUD/ILPES

UNICEF

Señora Teresa ALBANEZ BARNOLA
Directora Regional para América Latina y el Caribe
Apartado Aéreo 7555
Bogotá, Colombia

Señora Haydée MARTINEZ DE OSORIO
Representante de UNICEF para
Argentina, Chile y Uruguay
Isidora Coyenechea 3322, Piso 2º
Santiago, Chile

Señor Ernesto ARANIBAR
Asesor Regional de Planificación y Evaluación
Oficina Regional de Bogotá
Apartado Postal 7555
Bogotá, Colombia

Señor Eduardo BUSTELO (Codirector del Seminario, UNICEF)
Asesor en Planificación Social
Oficina de UNICEF en Buenos Aires
Avda. Pdte. Roque Saenz Peña 852, Piso 7º
1035 Buenos Aires, Argentina

Señor Giovanni Andrea CORNIA
Asesor Económico al Director Ejecutivo
Unidad de Planificación
3 U.N. Plaza
Nueva York, N.Y. 10017

Señor José Carlos CUENTAS-ZAVALA
Coordinador de Area de la Oficina Regional
Carrera 13, 75-74
Bogotá, Colombia

Señor John DONOHUE
Representante de UNICEF para Brasil
Ed. Seguradora, 13º Andar, SBS
Brasilia, Brasil

OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALESPREALC

Señor Victor TOKMAN
Director
Programa Regional del Empleo para
América Latina y el Caribe
Av. Alonso de Córdova 4212
Santiago, Chile

UNESCO

Señor Juan Carlos TEDESCO
Director de la Oficina Regional de
UNESCO para América Latina y el Caribe
Enrique Delpiano 2058
Santiago, Chile

OPS

Señor Gustavo MORA
Representante OPS/OMS en Chile
Monjitas 689, piso 5, of. 58
Santiago, Chile

OBSERVADORES

Señora Sofia ASTETE-MILLER
Oficial Asistente de Asuntos Económicos
División de Desarrollo Económico,
CEPAL
Av. Dag Hammarsjold s/n
Santiago, Chile

Señor Marcelo ASTORECA
Subdirector
Secretaría de Desarrollo y Asistencia Social
Teatinos 120, Piso 8o
Santiago, Chile

Señor Jorge CIFUENTES
Jefe de Gabinete del Ministro Director
ODEPLAN
Ahumada 48
Santiago, Chile

Señor John DURSTON
Oficial de Asuntos Sociales
División de Desarrollo Social
CEPAL
Av. Dag Hammarsjold s/n
Santiago, Chile

Señor Fernando FAJNZYLBER
Oficial a Cargo
División Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo
Industrial y Tecnología
CEPAL
Av. Dag Hammarsjold s/n
Santiago, Chile

Señor Carlos FERRARO
Experto, Secretaría Ejecutiva
CEPAL
Av. Dag Hammarsjold s/n
Santiago, Chile

Señor Leonel FIGUEROA
Oficial de Asuntos Económicos
División de Desarrollo Económico
CEPAL
Av. Dag Hammarsjold s/n
Santiago, Chile

Señor Iván FINOT
Proyecto PNUD/ILPES
Av. Dag Hammarsjold s/n
Santiago, Chile

Señor Alvaro GARCIA
Coordinador del Proyecto de Sistemas
Integrados de Producción/RLA/86/033
PREALC
Av. Alonso de Córdova 4212
Santiago, Chile

Señor Eduardo GARCIA
Director, Programación Económica
Proyecto PNUD/ILPES
Av. Dag Hammarsjold s/n
Santiago, Chile

Señor Juan Carlos GONZALEZ
Asistente Investigador
CELADE
Av. Dag Hammarsjold s/n
Santiago, Chile

Señor Ricardo INFANTE
Experto en Políticas de Empleo
PREALC
Av. Alonso de Córdova 4212
Santiago, Chile

Señor Jorge ISRAEL
Director, Cooperación Intergubernamental
Proyecto PNUD/ILPES
Av. Dag Hammarsjold s/n
Santiago, Chile

Señor Eugenio LAHERA
Unidad de la Revista de la CEPAL
CEPAL
Av. Dag Hammarsjold s/n
Santiago, Chile

Señor Luis LOPEZ-CORDOVEZ
Director
División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO
Av. Dag Hammarsjold s/n
Santiago, Chile

Señor Edgar ORTEGON
Coordinador
Area de Programas de Asesoría
ILPES
Av. Dag Hammarsjold s/n
Santiago, Chile

Señor Anibal PINTO
Director
Unidad de la Revista de la CEPAL
CEPAL
Av. Dag Hammarsjold s/n
Santiago, Chile

Señor Osvaldo ROSALES
Director Adjunto
Dirección de Programas de Capacitación
ILPES
Av. Dag Hammarsjold s/n
Santiago, Chile

Señor Eugenio RIVERA URRUTIA
Economista, Investigador
Consultora EFES-CIASI
Los Grillos 5454
Santiago, Chile

Señor Alejandro ROJAS
Jefe Departamento Estudios
ODEPLAN
Ahumada 48
Santiago, Chile

Señora Dolores RUFIAN
ILPES
Av. Dag Hammarsjold s/n
Santiago, Chile

Señorita Alejandra SCHUSTER
Relacionadora Pública
ODEPLAN
Ahumada 48
Santiago, Chile

Señor Rodolfo VEGA
Sub-Comisión Educación
Grupo de Estudios Constitucionales
(Grupo de los 24)
Providencia 1645, Depto. 212
Santiago, Chile

Señor Alejandro VERA-VASSALLO
Director
Unidad Conjunta CEPAL/CET de Empresas Transnacionales
CEPAL
Av. Dag Hammarsjold s/n
Santiago, Chile

Señora Emmanuelle VERHOVEN
ILPES
Av. Dag Hammarsjold s/n
Santiago, Chile





Banco Mundial



ILPES



unicef

Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial
Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

SEMINARIO DE ALTO NIVEL: COMO RECUPERAR EL PROGRESO SOCIAL EN AMERICA LATINA

Centro NU/CEPAL, Santiago de Chile del 20 al 24 de junio de 1988

NTI/APSP/F.1

ORIGINAL: ESPAÑOL

PROGRESO SOCIAL EN AMERICA LATINA:
UTOPIA PARA LA PROXIMA DECADA?

ILPES, DIRECCIÓN GENERAL

ESTE TRABAJO HA SIDO PREPARADO POR EL SEÑOR ALFREDO H. COSTA-FILHO, DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL (ILPES).

"SOBRE UN INSTANTE DADO
COEXISTE SIEMPRE TODA UNA
SERIE DE POSIBLES FUTUROS
Y ASI, CUANDO AQUI HABLO,
ESTOY COMETIENDO UNA
CONSCIENTE SIMPLIFICACION
PROPIAMENTE NO HAY UN
FUTURO, SINO FUTUROS EN
PLURAL"

Carlos Moyo, en
"El Desafío de los años
90", Fundesco, Madrid,
1986.

PRESENTACION

El presente documento surge de una idea relativamente sencilla: en el primer día del Seminario aquí referido el ILPES se comprometió a intervenir brevemente dos veces, presentando sus percepciones sobre las posibilidades de recuperación del progreso social en América Latina, a mediano plazo.

La limitación de tiempo unida a la complejidad del tema impuso otras dos restricciones: **Primero**,: eliminar conceptos, contenidos, instrumentos, evaluaciones, estadísticas o análisis comparativos respecto a "políticas de progreso social", (usando el término en la hipótesis heroica, de que todos nosotros tenemos una concepción "intuitiva" similar de progreso social). **Segundo**, trasladar a notas de pie de página toda mención mínimamente necesaria para precisar mejor la posición del autor sobre los principales puntos de su exposición, buscando así mantener el texto básico dentro de las dimensiones acordadas.

Los comentarios y las críticas a este texto serán especialmente bienvenidas.

Parte A

HACIA LA RECUPERACION DEL PROGRESO SOCIAL 1/

1. "América Latina existió siempre bajo el signo de la utopía. Estoy convencido igualmente de que la utopía tiene un sitio y lugar. Está aquí". Estas han sido las palabras iniciales de Darci Ribeiro en un Seminario de la UNITAR hace tres años.2/ Probablemente, muchos de nosotros no suscribiríamos las palabras apasionadas de aquel antropólogo brasileño. Quizás nuestro consenso creciera si el tiempo se trasladara a los años 90, y la cuestión se transmutara en la supervivencia o no de la utopía. Por cierto, me refiero a la utopía de que este continente conquiste y consolide un patrón de desarrollo que combine crecimiento y equidad con libertad y preservación de nuestras identidades nacionales. Esta me parece una cuestión importante - y oportuna - especialmente porque, como he aprendido con José Ingenieros, desde mi juventud, "la ilusión tiene tanto valor para dirigir la conducta como las verdades más exactas".

2. Las cuatro instituciones internacionales que suman sus esfuerzos para promover este Encuentro se conducen ciertamente más por la verdad. La parte de la verdad que interesa mayormente

1/ Este documento se subdivide en dos partes; la primera contiene las palabras del autor, como Director General del ILPES, en el Acto Inaugural del "SEMINARIO DE ALTO NIVEL SOBRE RECUPERACION DEL PROGRESO SOCIAL EN AMERICA LATINA", promovido por el IDE/Banco Mundial, el ILPES y el UNICEF, con apoyo de la CEPAL y realizado en Santiago de Chile, del 20 al 24 de junio de 1988. La segunda parte incluye el texto de su intervención en el Panel "Más Allá de la Crisis Económica en América Latina", que inauguró aquel evento. En ninguno de ellos se trata específicamente de la crisis del desarrollo social (sobre esto véase CEPAL, "La Crisis del Desarrollo Social: Retos y Posibilidades", CEPAL/Seminario de UNESCO, Bogotá, abril de 1987.

2/ Véase Ribeiro, Darcy: "La Nación Latinoamericana", Caracas, UNITAR/PROFAL, Septiembre de 1985.

a este encuentro se refiere a nuestra realidad social y a sus perspectivas de progreso en el futuro inmediato. Todos sabemos que crece el consenso - en ciertos ámbitos del pensamiento científico - respecto a que "lo que se piensa" de la realidad social, forma parte de la realidad misma. ^{3/} Nuestros organismos -debido a sus propias especialidades institucionales- están forzados a focalizar su atención en diferentes aspectos de la realidad social latinoamericana. Si como resultado surgen imágenes distintas, no hay por qué suponer que ellas sean incongruentes o incompatibles. En este orden de ideas la realidad social que trataremos aquí se constituye -por lo tanto- de lo que pensamos que ella sea y, con suerte, de lo que ella misma es. El que nos reunamos con tantos latinoamericanos ilustres que, inmersos en sus propias realidades nacionales, sienten de cerca sus alientos y sus necesidades, nos brindará por lo menos dos grandes beneficios. Por un lado, acercará nuestra visión a aspectos más actuales de los fenómenos sociales latinoamericanos. Por otro lado, dará material para ampliar más nuestro propio diálogo interinstitucional y nuestro entendimiento recíproco.

3. Las Instituciones que hoy los hospedan (CEPAL e ILPES) tienen entre sus tradiciones más queridas el haber intentado siempre una interpretación global del progreso social, articulándolo al crecimiento económico y, por otra parte, al propio desarrollo de nuestras instituciones políticas. Sabemos que no existe una ciencia que explique la globalidad del cambio social; asimismo, muchos sospechamos que no se puede reducir la oportunidad de progreso social a un problema de disponibilidad de recursos fiscales. En este último sentido, quizás se pudiera reconocer que "deuda social" es un fecundo recurso semántico ...

^{3/} Respecto a percepciones prospectivas de la realidad véase, por ejemplo, LOVERIDGE, Denis J., "Values and Future", en LINSTONE, H.A. y SIMMONDS, W.H.: Futures Research: New Directions, Massachusetts, Publ. Addison Wesley, 1977.

pero que su "pago" es un confuso y esquivo problema en nuestras agendas de preocupaciones gubernamentales.

4. Dado que el ILPES, está realizando un esfuerzo por renovar conceptual, metodológica e instrumentalmente la planificación y la coordinación de políticas públicas -en particular referidas a las economías de mercado que son mayoritarias en esta región-, debe disponer de alguna perspectiva de la dinámica económico-social a más largo plazo. En dicho sentido, hemos venido insistiendo en por lo menos cinco fenómenos, 4/ encadenados entre sí, que creemos constituyen una parte del gran "telón de fondo", delante del cual se producirán los debates sobre recuperación del progreso social. Esos fenómenos son los siguientes. Primero que en este momento de la evolución de la humanidad el conocimiento se acumula obedeciendo a un propósito productivo, sin parangón en épocas pasadas. 5/ Segundo, que dicha acumulación favorece y promueve una aceleradísima innovación tecnológica tanto en términos de productos como de procesos

4/ Véanse al respecto los textos producidos y/o reunidos por el ILPES para el Coloquio de Alto Nivel sobre "Planificación en Economías de Mercado", publicados en Revista de la CEPAL N° 31, abril de 1987. Asimismo, véase el capítulo sobre "Planificación para una Nueva Dinámica Económica y Social" en el documento ILPES/NTI/G.5 presentado a la VII Reunión del Consejo Regional de Planificación, marzo de 1987.

5/ "...el saber se ha convertido en los últimos decenios en la principal fuerza de producción, lo que ya ha modificado notablemente la composición de las poblaciones activas de los países desarrollados y que es lo que constituye el principal embudo para los países en vías de desarrollo. En la edad post-industrial y postmoderna, la ciencia conservará y, sin duda, reforzará más aún su importancia en la batería de las capacidades productivas de los Estados Naciones". Véase LYOTARD, J.F., "La condición postmoderna", Madrid, Edit. Cátedra, 1986 (Especialmente el Capítulo I "El saber en las sociedades informatizadas").

productivos. 6/ Tercero, que asociado a esto, se asiste a una proliferación multivariada de especializaciones de trabajo. 7/ Cuarto, que la conjunción de esos tres fenómenos impacta la realidad social, tornándola más compleja, tanto en sus elementos estructurales como en las interrelaciones entre esos elementos. 8/ Quinto, que como consecuencia de esa complejización social, se dificulta y se altera el ejercicio tradicional del arte político y se ensancha la brecha entre "necesidad de gobierno" y "capacidad de gobernar". 9/

5. Estamos convencidos que todos esos fenómenos afectan, de modos variados y en diversos grados, las posibilidades de

6/ Véase "La Transformación del Patrón Tecnológico-Económico Mundial" en NOCHTEFF, H. et.al., "Revolución Tecnológica. Autonomía Nacional y Democracia", Buenos Aires, FLACSO, monografía 59, agosto/1987.

7/ El fenómeno ya era claramente advertido hace por lo menos veinte años. Véase, por ejemplo, el trabajo del Presidente del Instituto de Estudios Diplomáticos de Washington, Donald Michael, "Algunas Reflexiones sobre el Impacto Social de la Tecnología", en MORSE, D. y WARNER, A., Renovación Tecnológica y Sociedad, Columbia University Press. Ed. Freitas Bastos, 1966. Se ha venido acelerando también el cambio del concepto de "trabajo". Véase HOPENHAYN, M., "El Trabajo: Itinerario de un Concepto", Santiago, CEPUR/Dag Hammarskjold Foundation, 1985.

8/ Es altamente conveniente consultar los trabajos de PRIGOGINE, I., "New Perspectives on Complexity"; BOULDING, K., "Learning by Simplifying Complexity..." y GIARINI, O., "The Consequences of Complexity in Economics...", in UNU, The Science and Praxis of Complexity, Tokio, 1985. También, LINSTONE, H. "The Usual Perspectives and its Limitations", en el libro del mismo autor "Multiple Perspective for Decision Making, Nueva York, North-Holland Ed., 1984.

9/ Considérese el trabajo de KIRBI, M., "Complexity, Democracy and Governance" en UNU, op.cit., Nota 8. Asimismo, véase LESOURNE, J., "Gobernabilidad de un Mundo en Transición" Santander/España, UIMP/Club de Roma, junio/1985. Véanse también los trabajos de DROR, Y. en ILPES, "Coloquio de Alto Nivel sobre Planificación de Economías de Mercado", Revista de la CEPAL N° 31, op.cit. y la crítica de GURRIERI, A. al mismo trabajo, en ILPES, 1986 (mimeo).

recuperación del progreso social a esta altura de los años 80. La amplitud de este marco de referencia nos induce a advertir la insuficiencia de canalizar el debate sobre esta recuperación solamente hacia el tema -siempre tan dominante- del financiamiento de las políticas sociales. Haciendo una metáfora con el lenguaje de la programación económica, podríamos decir que en materia de "recuperación del progreso social" sería deseable que la "función objetivo" no esté representada por alguna ecuación de equilibrio fiscal, sino que expresara alguna formalización correlacionada con la felicidad y con la promoción integral del ser humano.

6. Al mismo tiempo todos sabemos que esta intención es demasiado vaga; que estos cinco días no serían suficientes para alcanzar resultados efectivos si nos dispersáramos en elocubraciones demasiado transcendentales. Mucho menos me bastarán los diez minutos de que dispongo. Tendremos la oportunidad de retomar algo de este marco de referencia posteriormente, en el primer panel técnico.

7. Reservo mis últimos minutos para destacar muy especialmente algunos agradecimientos. En primer lugar al IDE/Banco Mundial y, en particular, al Dr. Sidney Chernick. Sin ellos, este encuentro -formulado el año pasado- no sería ahora realidad. También al UNICEF, en la persona de su Directora Regional para América Latina y el Caribe, Dra. Teresa Albáñez, y a la CEPAL, a través de su Secretario Ejecutivo, Sr. Gert Rosenthal, queremos manifestarle el gran regocijo del Instituto por su decisiva colaboración. Quisiera extender un saludo muy especial al Dr. Leopoldo Solís, insigne economista mexicano y al Dr. Sergio Melnick, Ministro-Director de ODEPLAN que nos acompañan ahora, destacando el importante apoyo que nos han brindado, desde su condición de miembros del Consejo Regional de Planificación que orienta técnicamente al ILPES. Permítanme felicitar y agradecer tanto al Dr. Juan Martín, Coordinador del Área de Programación

del Sector Público del ILPES, como al Dr. Eduardo Bustelo, de UNICEF que se esforzaron denodadamente para lograr la concreción de este evento. Todos nuestros invitados - de otros países y de Chile - y a los demás colegas de esta Casa, reciban los agradecimientos del ILPES y los míos propios por su estimulante presencia. Me sumo a las palabras de Gert Rosenthal, dándoles a todos una calurosa bienvenida en nombre del ILPES.

Parte B

**MAS ALLA DE LA CRISIS ECONOMICA:
SOBRE EL PROGRESO SOCIAL EN LOS 90**

8. La crisis actual inexorablemente se prolongará en los años 90; este último puente -fijo y determinado- hacia el tercer milenio. En su otro extremo estará el Siglo XXI. Parece estar implícito en el título de este Panel que en alguna parte del puente... la crisis quedará atrás. Caben -como siempre- algunas relativizaciones: Primero, no todo es crisis; segundo, no toda la crisis quedará atrás; tercero, no toda América Latina cruzará el puente con el mismo ímpetu o las mismas posibilidades y, cuarto, el panorama desde el puente cambia conforme uno lo mira desde el siglo que termina o desde aquel que empezará. Como a la CEPAL y al ILPES les toca hablar en este mismo panel, hemos tomado esta cuarta percepción para una división tentativa de enfoques. A mí me tocaría especular desde el futuro...

9. Concentraré mi exposición en dos partes. La inicial versará sobre las dificultades remanentes para el desarrollo latinoamericano en los 90s; la última insistirá en la necesidad de nuevas percepciones respecto al desarrollo y registrará unas pocas sugerencias sobre el posible papel de algunos actores en la promoción del progreso social. Antes de eso, quiero decir unas pocas palabras de introducción respecto a la base del puente que me tocó: el año 2.000. 10/

10/ Un resumen de proyecciones básicas de ONU/DIESA, Banco Mundial, FAO y otros organismos se encuentra en FLORES, M.L., en CIDE, Reunión de Análisis sobre la Situación y Perspectivas de la Economía Latinoamericana, IEEAL/CIDE, México, agosto de 1985 (anexo). Consúltese también LOUP, J. Can the Third World Survive?, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1983.

10. Distintas estimaciones de población muestran que América Latina tendrá, entre 530 y 620 millones de habitantes. En la hipótesis de menor crecimiento la población aumentaría 40% hasta aquel año. Es prudente no enredarse ahora en analizar las múltiples estimaciones de crecimiento del producto, entre otras cosas porque las más recientes y confiables sólo apuntan hacia la mitad de los 90s. 11/ Cuando se contrastan las diferentes series de población y producto se estima que el ingreso per cápita en el año 2.000 rebasará al actual, en 30% en la hipótesis más optimista. 12/ Puede concluirse entonces que seremos muchos más y podríamos llegar a ser (en promedio) algo más ricos, pero no lo suficiente para acercarnos al "standard" -de por sí cambiante- de lo que tipificaría en el futuro una región desarrollada. Nuestros desafíos para los 90 pueden salir de aquí.

I. TRES PROBABLES RETRASOS DURANTE LOS 90

11. En los 90, nuestra estructura productiva mantendrá su retraso. Cada vez es más evidente que existe una nueva dinámica

11/ A partir de 1983/1984 se observan dos claras diferencias en las proyecciones del producto interno de la región para el futuro, en las fuentes más convencionales: las nuevas proyecciones son menos optimistas que las de comienzos de los 80s y, además, han sido acortados los horizontes de proyección. Respecto a los dos próximos años consúltese CLEPI, "Informe sobre la Economía Mundial 1988/1989: Perspectiva Latinoamericana", Santiago, CLEPI/ILPES/RIAL/UNITAR-PROFAL, mayo de 1988, mimeo. (Versión definitiva en imprenta).

12/ La perspectiva es menos optimista respecto al empleo. La dinámica de la estructura de edades en América Latina permite prever un crecimiento de la población económicamente activa a un ritmo superior al de las estimaciones más realistas sobre generación de empleo. Sobre dicho fenómeno, consúltense diversos documentos presentados al Seminario del ILPES sobre El Envejecimiento de la Población y el Desarrollo, Santiago, 1987; y, sobre todo, las series publicadas por PREALC/OIT (para empleo) y CELADE (para población).

económica, que marca -después de 200 años de la primera Revolución Industrial-, un nuevo y dramático punto de inflexión en la Historia. Dos de los fenómenos que están en la base de estos cambios han sido insinuados en la primera parte de esta exposición: la nueva función productiva del saber (se estima que el conocimiento humano ha crecido 4.000 veces más rápido que la población); 13/ y un cambio en el patrón productivo asociado a una aceleración de las innovaciones tecnológicas. En otros términos, las matrices de insumos-productos de los años 60/70 han sido sometidas a un doble proceso rapidísimo de transformación: por un lado, se le añaden nuevas líneas y columnas; por otro, se reestructuran las relaciones entre insumos y productos en las "intersecciones" del pasado (incluso con "coeficientes técnicos" que desaparecen). En el núcleo de este cambio de patrón están, como se sabe, las "tecnologías de información". 14/ Hay elementos de juicio para suponer que, en los 90s, las dificultades para una nueva industrialización -en su mayoría- todavía no habrán sido superadas en América Latina.15/ Contradictoriamente, nuestros países han reducido sus volúmenes de inversión, en esta década, precisamente cuando el momento histórico recomendaba ampliarlos y redireccionarlos según una orientación estratégica de largo plazo.

13/ PELTON, J.N., "La vida en la Era del Telepoder", en FUNDESCO, "El Desafío de los Años 90", Madrid, 1986.

14/ Examinense los trabajos más recientes de FAJNZYLBER, F., en particular, "Tecnologías de Información al Servicio del Desarrollo Económico y Social de América Latina", en Industrialización y Desarrollo Tecnológico, N° 2, CEPAL, Santiago, marzo de 1986.

15/ Contrástese la evolución más probable, caso a caso, de los embotellamientos que constan, por ejemplo, de la taxonomía propuesta por SCHWARTZ, H., "El Papel de los Cuellos de Botella de la Industrialización en la Formulación de las Políticas Nacionales de Desarrollo Tecnológico", en Seminario Internacional sobre Políticas Tecnológicas, Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella, 1983.

12. En los 90, aún viviremos en sociedades con graves problemas. Dos de los fenómenos que lo explican, también han sido mencionados: la explosión de nuevas especialidades de trabajo y sus efectos (de distintos signos) sobre la conformación de estructuras y relaciones sociales mucho más diversificadas y complejas. La penetración de las nuevas tecnologías -sean imprescindibles o no lo sean, sean adecuadas o no- va imponiendo algún progreso pero, simultáneamente, va destruyendo especialidades laborales y empleos, expandiendo los contingentes de población sin vínculo esencial con el nuevo patrón productivo. 16/ América Latina todavía no ha preparado a su población para vivir en este mundo de cambios. En dicho contexto, la recuperación del progreso social en los 90 estará de por sí limitada, casi independientemente de la velocidad con que evolucione, desde ahora, la solución de la crisis actual. O sea, en cierto sentido, más allá de la crisis... habrá aún crisis. Incluso, porque hay indicadores de que América Latina ha perdido su rumbo (como región) en la educación formal y en los demás procesos sociales destinados a preparar al ciudadano de mañana. 17/

13. En los 90, se profundizarán las insuficiencias en materia de capacidad para gobernar. La complejización de la sociedad crece más rápidamente que la capacidad de los gobiernos para cumplir su doble papel: por un lado, el de "gerenciar" la máquina

16/ Específicamente sobre el proceso de crecimiento del sector informal en América Latina, véanse los más recientes trabajos de TOCKMAN, V., en particular, El Sector Informal Quince Años Después, PREALC, Santiago de Chile, 1987. Véase también KLEIN, E., "El Sector Informal en América Latina", PREALC, Seminario en Quito, abril de 1987.

17/ OEA, "La Educación en América Latina y el Caribe durante los Próximos 25 Años", Revista La Educación, N° 101, Washington, 1987; en particular, el artículo de BRASLAVSKY, C.: "El Desafío Fundamental de la Educación Latinoamericana durante los Próximos 25 Años: Construir su Sentido", (pp. 67 a 82).

administrativa del Estado; y, por otro, el de consolidar el Estado mismo, como institución jurídica que representa políticamente a cada Nación. El embate de las nuevas tecnologías puede no dejar incólume al Estado, tanto en una como en otra de esas acepciones.^{18/} En un paralelo semitrágico, puede pensarse que aquí sucederá algo similar a lo que ocurre con el parque industrial regional: también el Estado, antes que se consolide, confrontará la obligación histórica de reconvertirse...

II. SUGERENCIAS DISPERSAS SOBRE LOS 90s.

14. Escapa a esta intervención el proponer salidas para los problemas económicos, sociales y políticos de América Latina en los 90s, pero tampoco parece conveniente concluir la sin apuntar algunas de las nuevas proposiciones que el Instituto está recientemente desarrollando. Sin perder de vista que este Panel "MAS ALLA DE LA CRISIS" busca establecer un primer marco de referencia para discutir posteriormente la "RECUPERACION DEL PROGRESO SOCIAL", concluiré con cuatro órdenes de consideraciones.

15. Primero, existe la imperiosa necesidad de que cambiemos nuestras percepciones sobre la actual dinámica económica mundial.^{19/} Hay un desafío que implica alterar los patrones de razonamiento científico a los cuales nos hemos acostumbrado:

^{18/} "El Estado empezará a aparecer como un factor de opacidad y de "ruido" para una ideología de la "transparencia" comunicacional, la cual va a la par con la comercialización de los saberes", LYOTARD, J.F., op.cit. Sobre la actuación del Estado en un Medio Social "resistente", véase: MATUS, C., "Política, Planificación y Gobierno", Caracas, ILPES/OPS, 1987, 772 pp. (Cap.I).

^{19/} Sobre la necesidad de formación de un nuevo ciudadano es recomendable ver, por ejemplo, "Un Scénario de Modernisation et de Réorganisation du Travail" (sobre todo, el Capítulo "Former au Changement et à la Mobilité") en GUILLAUME, P., Faire Gagner la France, Ed. Pluriel, Hachette, 1986.

habría que "abandonar la estructura lógica de lo invariante";^{20/} cambiar la búsqueda del equilibrio por la comprensión de la dispersión; saber "graduar" el azar y mejorar nuestro acercamiento a lo indeterminado. En fin, debe desistirse de la falacia de simplificar los modelos sobre la realidad, como si así se redujera su grado interno de complejidad y desorganización. En este aspecto, el factor clave para ayudar a promover el progreso será cada uno de nosotros mismos...

16. El segundo orden de consideraciones tiene que ver con el empresariado privado. En economías mixtas -mayoritarias en esta región- habría que enfatizar con insistencia que el aumento de la productividad es un elemento clave del crecimiento económico, sobre todo cuando se lo acompaña de una adecuada orientación de la inversión productiva. Carece de sentido -aun dentro de un programa generoso de recuperación del progreso social- atribuir a la iniciativa privada funciones que no le son propias, (como eliminar el desempleo o adoptar tecnologías que les pueda anular sus márgenes de ganancia) o someterla a reglamentaciones excesivas, desprovistas muchas veces de significado social. Sin embargo, cabe solicitarle que colabore con el progreso social, básicamente no compitiendo dolosamente por el gasto público, persiguiendo subsidios eternos; o con los ingresos públicos, mediante la evasión tributaria o la especulación externa, (con fuga de capitales). Más allá de ello, la liberación de sus iniciativas puede ser -en muchas latitudes- un aliciente insustituible para la recuperación de una nueva senda de

^{20/} "EL éxito de mantener la constancia trae consigo crisis más difíciles, problemas de gerencia más costosos y eventos más inesperados". HOLLING, C.S., "Perceiving and Managing the Complexity of Ecological Systems", en UNU, op.cit. (pp. 217 a 227).

desarrollo. 21/ En el aspecto aquí tratado, la promoción del progreso pasa por un cambio de nuestra clase empresarial.

17. En tercer lugar hay que hacer alguna referencia al papel del Estado. La región ingresará en la próxima década con una gran debilidad en lo que se refiere al Estado (en muchos casos, con una anemia de difícil recuperación). Como lo señala claramente un reciente estudio de la OEA, "los Estados nacionales siguen siendo el ámbito donde cada sociedad articula su proyecto nacional y define su modelo de inserción internacional". 22/ También aquí los años 90 mostrarán una doble contradicción histórica: América Latina se enfrenta a la necesidad de redefinir sus proyectos nacionales de desarrollo y no se encuentran plenamente legitimados por sus sociedades, los posibles modelos de reinserción en la economía del futuro: delante de este doble desafío se predica (y en algunos casos se practica) un debilitamiento voluntario del Estado; una

21/ También se le debiera pedir que no financiara rupturas del orden institucional, cuando algún gobernante se propone implantar -con consenso social y legitimidad- reformas fiscales que modernicen las finanzas públicas. Un afianzamiento de la tesis de que "la Ganancia no es una Palabra Sucia" véase en, MURCHLAND, B., Humanism and Capitalism. A Survey of Thought on Morality, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1983.

22/ "El Papel del Estado" en OEA, "Desarrollo Integral y Democracia en América Latina y el Caribe", Washington, OEA, octubre de 1987, p. 41.

desmovilización "ex-profeso" de la voluntad nacional.^{23/} La antípoda de esta postura no puede ser confundida sin embargo, con la mantención de burocracias públicas que parecen fantasmagóricos paquidermos, adiposos y omnipresentes. Sin embargo, sin una reforma modernizadora del Estado -consensualmente discutida y legitimada por la voluntad pública- será todavía más utópico suponer que, más allá de la crisis, vendrá la bonanza del progreso social. En este tercer aspecto, el "grupo focal" para promover el progreso es nuestra propia clase política dirigente.

^{23/} Pueden ser ilustrativos, diferentes documentos presentados al Seminario ILPES/CLAD/Universidad de Buenos Aires, sobre "La Democracia Frente al Reto del Estado Eficiente", Buenos Aires, 1987. Crece el consenso sobre las insuficiencias del mercado para "Proveer a los agentes del proceso de inversión la información necesaria para la toma de decisiones intertemporales racionales". (OMINAMI, C., "Diez Propositiones acerca de América Latina y el Cambio Tecnológico", ILPES, diciembre de 1987, trabajo presentado en el Seminario sobre "Tecnología y Perspectivas de Desarrollo en América Latina" Lima, UNCTAD/PRODEC, diciembre de 1987.) Por un camino distinto (analizando problemas de construcción de infraestructura y concreción de proyectos mineros) otro autor llega a conclusiones muy similares, respecto a la necesidad de un nuevo acuerdo entre estado y sector privado: "...la tarea de realizar grandes proyectos no puede ser exclusiva ni del sector privado ni del gobierno. Ninguno de los dos, aisladamente, tiene condiciones para emprender inversiones de alta calidad. En cambio, una organización mixta ofrecería ventajas indiscutibles" (SARMIENTO, E., "Políticas Financieras de Corto y Mediano Plazos", Santiago, CEPAL/Técnica, octubre de 1984.) Por otro lado, en los Estados Unidos crece el consenso empresarial en cuanto a algunos importantes papeles del Estado: "...que debería pagar el costo total de la investigación realizada en las universidades bajo contrato; ...para favorecer la formación de investigadores altamente calificados, el gobierno debería financiar a personas concretas, de validez reconocida, etc." (Véase, Committee for Economic Development, "Política de Productividad. Una Clave para el Futuro Económico", New York, 1983). Mientras tanto, América Latina continúa gastando en ciencia y tecnología cerca del 1.2% del gasto total mundial y debilitando al Estado en aras de producir (cueste lo que cueste) un equilibrio de cuentas fiscales... En este particular, las políticas de ajuste están dando la espalda al Futuro.

18. Por último, quiero señalar que ni la expansión dinamizadora de la empresa privada ni la reformulación eficiente del Estado parecen bastar, en los 90s, para elevar los patrones latinoamericanos de progreso social. En el lenguaje de Marshal Wolfe, a los "excluidos de antes" (hasta 1979) se sumaron los "excluidos de ahora" (años 80) y ... se sumarán aún los "excluidos del futuro próximo", como consecuencia natural del modelo inercial de desarrollo inmediato. Hay dos indicadores que no otorgan demasiadas esperanzas en cuanto a sus posibilidades de incorporación o de acceso a los frutos del desarrollo posible: los niveles de inversión han sido insuficientes y los previsibles seguirán siéndolo durante la crisis; la relación capital/empleo permanecerá desfavorable incluso "más allá de la crisis". En aras de fomentar el progreso social sería útil que ambos sectores -privado y público- se dieran cuenta que es posible promover nuevas formas de organización social, productoras de bienes y servicios para los propios sectores menos favorecidos. ^{24/} Estas formas no son, necesariamente, contradictorias con una sociedad abierta, que se apoya en un sistema de decisiones económicas

^{24/} Este enfoque implica una posición "no reduccionista" en materia de análisis y formulación de políticas sociales; de hecho, a esta altura de los años 80s, un reduccionista ortodoxo está de espaldas a la Ciencia moderna. Al referirse a "La Sociedad del Apredizaje", Willis Harman señala que "... la preeminencia de la racionalidad económica es una característica de nuestra era burocrática. Las decisiones de mayor importancia se defienden, si no es que se adoptan, sobre la base del análisis económico; además esto es considerado como un comportamiento racional. Para un visitante de otra civilización, que nos observara por primera vez, esta elevación de las instituciones económicas y de la racionalidad económica a tales posiciones de preeminencia le parecería como el máximo de la locura". (El autor es el Presidente del Instituto de Ciencias Noéticas, Sausalito, California. Véase UNU, Foro de Desarrollo, junio de 1987 p. 11).

descentralizadas. 25/ En suma, más allá de la crisis cabe la utopía del progreso social, pero su concreción no será ni fácil ni automática. La concertación social figura aquí -una vez más- como un instrumento casi sin sucedáneo. 26/ En este cuarto y último aspecto, la promoción del progreso implica esfuerzos innovativos en materia de organización y pedagogía social.

19. Sé que he frustrado a quienes preferían una intervención básicamente pragmática. Comparto que "es mejor prender una vela, que filosofar sobre la obscuridad"; y sé que no he hecho bien ni lo uno ni lo otro. Estoy seguro que el "progreso social" no es una mera utopía, sobre todo en América Latina, donde el retraso económico y social no tiene por qué ser una fatalidad histórica, sea por sus recursos naturales, sea por la calidad de su gente y de sus instituciones. Ahora bien, en este momento de la Historia, sus recursos cambian de valor relativo, lo que crea nuevas dificultades, pero también nuevas posibilidades; mientras su gente y sus instituciones necesitan adaptarse a un nuevo patrón de cambio.

25/ "...Un nuevo enfoque de desarrollo debiera suponer transformaciones no sólo en el ámbito estrictamente económico, sino también incluir amplias modificaciones en las relaciones sociales, en virtud de que sus metas tendrán que ser expresión de las aspiraciones y objetivos de los sectores que integran la economía mixta. Para el fortalecimiento de ésta, es urgente consolidar una opción expansiva y equitativa del desarrollo", "...de esta forma, desarrollar formas asociativas en la producción y en la inversión, es una respuesta para enfrentar los retos de la crisis actual y la necesidad de crecimiento a largo plazo". Secretaría de Programación y Presupuesto, Desarrollo Equitativo y Fortalecimiento del Sector Social de la Economía" SPP/STPS/CTM/OIT, México, mayo de 1988.

26/ Un resumen de sus planteamientos al respecto está en: ILPES: "El Istmo Centroamericano y la Concertación de Iniciativas para la Construcción del Futuro", Tegucigalpa, noviembre de 1987. Véase, asimismo, La Planificación ante una Nueva Dinámica Económica y Social" en ILPES, "Nuevas Bases de Trabajo", Documento LC.G.1509 (SES.22/9) - Ref. LC/IP/G.44 CEPAL/ILPES, marzo de 1988.

20. Ojalá estas líneas de futurología prudente ayuden a conformar, con las diferentes líneas de políticas pragmáticas, el ancho ángulo que delimitará nuestros debates sobre recuperación del progreso social. Ojalá todas converjan hacia un vértice de compromiso común y éste apunte a la necesidad de que la ilusión de progreso -frustrada en los años 80s- se recupere en la próxima década. Que esa ilusión tenga, entonces, el valor de inspirar nuestras conductas, solidariamente, hacia la realización de la merecida utopía regional de crecer más, con más equidad y con mejor preservación de los valores que dan sentido a nuestras vidas.



Banco Mundial



ILPES



unicef

Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial
Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

SEMINARIO DE ALTO NIVEL: COMO RECUPERAR EL PROGRESO SOCIAL EN AMERICA LATINA

Centro NU/CEPAL, Santiago de Chile del 20 al 24 de junio de 1988

NTI/APSP/F.2 */

ORIGINAL: ESPAÑOL

ASUMIENDO LA DEUDA SOCIAL:
QUÉ ES, CUÁNTO ES Y CÓMO SE PAGA

*/ El presente Documento de Trabajo del PREALC sirvió de base a la ponencia del señor Victor Tokman, Director, PREALC, y se distribuye para uso exclusivo de los participantes en el Seminario.



OFICINA
INTERNACIONAL
DEL
TRABAJO

PREALC

PREALC/318
Marzo 1988
ORIGINAL: ESPAÑOL

ASUMIENDO LA DEUDA SOCIAL:
Qué es, cuánto es y cómo se paga

Copyright © Organización Internacional del Trabajo
1988

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

PREALC
Casilla 618, Santiago - Chile

PROLOGO

El ajuste reciente que ha experimentado la región, ha tenido como una de sus principales características el hecho que los diferentes grupos sociales han soportado desigualmente el costo de dicho proceso debido en gran parte a la forma que dicho ajuste afectó al mercado de trabajo.

Con la finalidad de proveer una dimensión de esa desigual reducción de los ingresos al interior de los países, el PREALC ha elaborado el presente informe. En él se demuestra que la crisis de la deuda externa profundizó el problema de pobreza que afecta al 40 por ciento de los latinoamericanos y afectó la situación de empleo e ingresos del trabajo, agrandando así la deuda social. Dada la magnitud que tiende a adquirir la deuda social el presente documento se orienta a la definición de políticas para enfrentar el incremento que ella tuvo durante los primeros cinco años de esta década. Por ello, se pone especial énfasis en la parte de la deuda que se origina en el exceso de recursos captados por determinados agentes "deudores sociales", en detrimento del resto de la sociedad o "acreedores sociales", durante el presente decenio.

El documento consta de tres partes. En la primera se especifica el término de deuda social, estableciendo las diferencias y similitudes respecto a la conceptualización de la pobreza y las políticas que se plantean para atacarla. En la segunda parte se proponen las políticas para "amortizar" la deuda social representada fundamentalmente por la menor creación de empleos modernos, aumento del subempleo y del desempleo, así como por la reducción de los salarios reales. En este contexto, se establece que el pago de la deuda social requiere del aumento de la inversión, de los salarios reales, mejorar las condiciones productivas del sector informal y aumentar el gasto social. El documento concluye enfatizando la necesidad de avanzar en un proceso que a la vez que contempla aumentos de producción, sea distributivo, respetando las limitaciones

- ii -

impuestas por la restricción externa. Asimismo se destaca que dado el monto de los recursos necesarios para pagar instantáneamente la deuda social son muy elevados, es preciso que parte de la misma sea amortizada en el mediano plazo previo acuerdo de los agentes sociales involucrados.

El presente documento fue elaborado por Alvaro García, Ricardo Infante y por el suscrito, como contribución a la Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, celebrada en Bogotá, durante el mes de marzo de 1988.

Víctor E. Tokman
Director

INDICE

	<u>Página</u>
A. <u>¿Qué y cuánto es la deuda social?</u>	1
1. Deuda social y pobreza: El deterioro reciente	5
2. Ajuste económico y deuda social	13
B. <u>Políticas de amortización de la deuda social</u>	17
1. Políticas de salarios y empleo	18
2. Políticas hacia el sector informal	24
3. Políticas para aumentar la movilidad y la protección social	30
C. <u>Conclusiones</u>	39
Bibliografía	44
Anexo : DOS INSTRUMENTOS ESPECIFICOS PARA COMBATIR LA POBREZA: SEGURIDAD SOCIAL Y EMPRESAS ASOCIATIVAS	45

INDICE DE CUADROS

- Cuadro 1 : América Latina: Evolución conjetural de la
pobreza, 1980-85
- Cuadro 2 : América Latina: Cambios en la PEA no agrícola
según estratos de inserción productiva y
pobreza, 1980-85
- Cuadro 3 : Producto interno bruto y distribución
funcional del ingreso
- Cuadro 4 : Destino del producto interno bruto

A. ¿Qué y cuánto es la deuda social?

En la década de los 70 se adquirió conciencia de que el crecimiento no era suficiente para asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población. Se comprobó que después de más de dos décadas de rápido crecimiento, el número absoluto de pobres había permanecido constante en América Latina. Para aproximarse cuantitativamente a la definición de las características y magnitud del problema de la pobreza se definió la así llamada "línea de pobreza"; esto es, la cantidad de recursos que requiere una familia para satisfacer sus necesidades básicas. Esta definición, a su vez, permitió estimar lo que se denominó "brecha de pobreza". Esta se refiere a la cantidad agregada de recursos - normalmente expresada como porcentajes del PGB - que se requeriría transferir para asegurar que todas las familias logren situarse sobre la línea de pobreza (Altimir, 1981; Molina, 1982; Molina y Piñera, 1980; PREALC, 1986).

El proyecto CEPAL-PNUD (1980) estimó que a principios de la década de los 70 el 39 por ciento de la población latinoamericana no alcanzaba la línea de pobreza. Dicho porcentaje, sin embargo, fluctuaba significativamente entre países (ocho por ciento en Argentina y 65 por ciento en Honduras) y entre zonas urbanas (26 por ciento en promedio) y rurales (62 por ciento). A su vez, estimó la brecha de pobreza en tres por ciento del PGB de la región para fines de los años 70. Nuevamente, este promedio esconde enormes diferencias entre países.

Esta definición de brecha de pobreza subestima el costo efectivo de erradicar la pobreza, pues supone que esto se puede lograr a través de un programa permanente de transferencias de ingreso a los sectores más pobres. Sin embargo, aun si se acepta que por esta vía se puede solucionar el problema de manera permanente, lo que es dudoso, pues deja de lado las funciones no monetarias que cumple el trabajo en la vida de las personas, los recursos requeridos para efectivamente transferir esos montos a los pobres serán mayores por los costos administrativos y filtraciones envueltas en este tipo de programas. La experiencia indica, por ejemplo, que sólo alrededor del 20 por ciento de los recursos de los programas de alimentación complementaria - que en general constituyen eficientes mecanismos de transferencia de ingresos - llegan a la población con problemas nutricionales. No obstante, la mayor deficiencia de esta estimación de brecha de pobreza reside en el hecho que no asegura la solución permanente de la pobreza. Hacerlo requeriría generar empleos para los afectados con un nivel de remuneración compatible con la satisfacción de las necesidades básicas. Para ello se requiere inversión.

Una aproximación de cuánto costaría superar estructuralmente la pobreza (esto es, que el funcionamiento normal de la estructura económica asegure la satisfacción de las necesidades básicas), se puede lograr a través de un análisis de lo que ocurrió durante el decenio de los 60. Según las estimaciones efectuadas por el proyecto CEPAL-PNUD, entre 1960 y

1970 para reducir el porcentaje de pobres del 49 al 39 por ciento de la población, se requirió un aumento del ingreso medio de 26.5 por ciento. Ello implica que la reducción de cada punto porcentual de pobreza, a través del crecimiento económico, requirió de 2.7 puntos de por ciento del PGB. Esta cifra se corresponde con lo que costaría emplear a una persona - dadas las relaciones capital-producto existentes - con una remuneración que le permita satisfacer las necesidades básicas a su grupo familiar y es 25 veces superior a la magnitud de recursos requeridos en 1970 que se estimaron suponiendo transferencias sin filtración ni costo alguno.

Desde 1981 en adelante la situación ha cambiado significativamente, las economías de la región se ajustaron a la crisis de la deuda a través del estancamiento económico. De hecho, la tasa de crecimiento promedio para la región durante el período 1980-85 fue de 0.4 por ciento anual; lo que equivale a una reducción en el ingreso por persona de 1.8 por ciento al año. Esta caída en el ingreso ha sido acompañada por una desigual participación de los distintos grupos sociales en el costo del ajuste producido.

Como contrapartida a la deuda externa ha surgido el concepto de deuda social (PREALC, 1987a). La deuda social tiene dos dimensiones. Una histórica, que se refiere a las carencias de recursos e ingresos que ha tenido la población latinoamericana que vive en condiciones de pobreza. La otra, de carácter coyuntural que se origina por la desigual forma en que los

distintos agentes socioeconómicos sobrellevaron el costo del ajuste económico que se ha producido en la región durante el decenio de los 80.

Dado que este trabajo se refiere a políticas, sólo se concentra en la dimensión coyuntural de la deuda social. Una aproximación que incluyera la deuda acumulada históricamente, alcanzaría un monto de recursos que la haría políticamente impagable en un plazo mediano y, por ello, su definición sólo serviría para fines de diagnóstico. Por lo tanto, nuestra propuesta de pago de la deuda social se refiere a la parte de ella que proviene del exceso de recursos captados por ciertos agentes socioeconómicos, que serían los "deudores sociales", y a los déficit del resto (que son los acreedores de la deuda), respecto de lo que ocurrió con la región como un todo. Esta restricción introducida en aras del realismo político, pone de manifiesto lo impostergable de enfrentar el pago o al menos acordar la forma en que se amortizará el aumento en la deuda social. Ello porque se hace necesario asegurar una distribución equitativa del costo del ajuste, pero evitando que se deteriore la situación de los grupos más pobres. Este planteo pretende evitar que la pobreza aumente, pues los niveles de consumo de los pobres no admite sino mejoras o en el peor escenario, congelamiento, ante tiempos económicos adversos. Pretende también asegurar que aquellos que no están en situación de pobreza contribuyan de manera similar al esfuerzo interno requerido.

Así definida la deuda social no considera la superación de toda la pobreza, pero sí supone que los progresos sean permanentes. Esto es, apunta a generar fuentes de empleo permanente y adecuadamente remuneradas para aquellos que hoy se encuentran bajo la línea de pobreza.

1. Deuda social y pobreza:
El deterioro reciente

La caída en el ingreso por persona reforzada por la concentración del ingreso, aumentó significativamente la incidencia de la pobreza en América Latina. De hecho, en el primer quinquenio de los 80 ésta aumentó su incidencia del 33 al 39 por ciento de la población, lo que implica retornar a la situación de pobreza prevaleciente a comienzos de 1970 y un aumento de 120 a 160 millones en el número de pobres. Aparentemente el deterioro habría sido mayor en zonas urbanas, estimándose que hacia 1985 la mitad de los pobres se encuentran en las ciudades, a pesar de que la intensidad de la misma sigue siendo mayor en las zonas rurales (véase cuadro 1).

El cuadro 2 indica cuáles son los grupos sociales en zonas urbanas, que han sufrido el aumento en la incidencia de la pobreza. El más importante de ellos es el aumento en el número de desempleados. Alrededor del 60 por ciento del aumento en la incidencia de la pobreza se concentra en este grupo. Las familias de los trabajadores informales fueron también severamente afectadas aportando el 39 por ciento del aumento en el número de familias pobres. El sector informal permitió que

Cuadro 1

AMERICA LATINA: EVOLUCION CONJETURAL DE LA POBREZA, 1980-85

	1980			1985		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
<u>Población a/</u>	<u>228.9</u>	<u>132.4</u>	<u>361.3</u>	<u>267.3</u>	<u>137.4</u>	<u>404.7</u>
Pobre	47.3	71.9	119.2	77.3	80.5	157.8
No pobre	181.6	60.5	242.1	190.0	56.9	246.9
<u>Cobertura de la pobreza b/</u>	<u>20.7</u>	<u>54.3</u>	<u>33.0</u>	<u>28.9</u>	<u>58.6</u>	<u>39.0</u>
<u>Localización de la pobreza c/</u>	<u>39.7</u>	<u>60.3</u>	<u>100.0</u>	<u>49.0</u>	<u>51.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Elaboración PREALC a base de:
Estimación preliminar de CEPAL pobreza total 1985. Molina y Piñera (1980); CEPAL/ILPES/UNICEF (1982); CELADE (1985); PREALC (1987a y 1987b).

a/ Millones de personas.

b/ Porcentaje de población bajo la línea de pobreza sobre la población urbana, rural y total respectivamente.

c/ Porcentajes de población bajo la línea de pobreza urbana y rural sobre el total de población pobre.

una alta proporción de los que no encontraron empleo en el sector formal tuvieran alguna forma de generar ingresos, operando como una especie de seguro de desempleo en países donde este no existe o es marginal. Sin embargo, ello se logró a costa de reducir sustancialmente (en un tercio) su nivel de ingreso medio. Por último, la caída en las remuneraciones en el sector formal, público y privado, implicó un pequeño aumento en la proporción de sus miembros que no alcanza la línea de pobreza. Los otros asalariados que perciben ingresos superiores a la línea de pobreza también sufrieron un deterioro en sus remuneraciones reales.

Si se agrega la caída de los ingresos de los trabajadores que excede a la contracción del ingreso per cápita, a lo que costaría emplear productivamente al mayor número de desempleados y subempleados, se alcanza una cifra cercana al nueve por ciento del producto. De este total, seis puntos deberían destinarse a mejorar la situación de quienes están por debajo de la línea de pobreza, fundamentalmente aquellos afectados por problemas de empleo; los tres puntos restantes tendrían que destinarse a recuperar los ingresos de los trabajadores del sector formal que, aunque no puedan ser considerados pobres según la definición utilizada, contribuyeron más que proporcionalmente a soportar el costo del ajuste. A continuación se demostrará que si los grupos de más altos ingresos redujeran su consumo en la misma proporción que lo hizo el resto de la sociedad, se podría retornar a los

Cuadro 2

AMERICA LATINA: CAMBIOS EN LA PEA NO AGRICOLA SEGUN ESTRATOS
DE INSERCIÓN PRODUCTIVA Y POBREZA, 1980-85

(porcentajes)

Población económicamente activa	Total (1)	Pobres (2)	No pobres (1)-(2)	Amortización del aumento de la deuda social a/
<u>Ocupados</u>	-4.0	3.0	-7.0	-4.0
Formal	-7.8	0.3	-8.1	-3.0
Sector privado	-8.1	0.0	-8.1	-3.0
Sector público	0.3	0.3	0.0	0.0
Informal	3.8	2.7	1.1	-1.0
Semiestructurado	2.7	1.6	1.1	-0.2
Residual	1.1	1.1	0.0	-0.8
<u>Desocupados</u>	4.0	4.0	0.0	-5.0
<u>Total</u>	0.0	7.0	-7.0	-9.0

Fuente: Elaboración PREALC a base de cuadro 1 y PREALC (1987a y 1987b).

a/ Recursos requeridos, expresados en porcentajes del PIB.

niveles de pobreza existentes antes de la crisis y, además, restablecer la distribución funcional del ingreso.

En el cuadro 3 presentaremos los dos destinos internos del producto, el consumo y la inversión y los cuatro agentes que intervienen en el proceso económico (Estado, empresarios nacionales, trabajadores y extranjeros, sean estos oficiales o privados). En el mismo se puede apreciar que a pesar de que el PIB regional experimentó un leve progreso (2.6 por ciento) en el período 1980-1985 el ingreso regional bruto a precios de mercado cayó en 2.7 por ciento. La diferencia se explica por el marcado aumento en las transferencias al exterior, debido tanto al aumento en la tasa de interés como al deterioro de los términos de intercambio. Ello significa que los residentes en el exterior captaron una proporción del ingreso regional significativamente mayor que la de 1980 (5.3 por ciento adicional del PIB). La región pierde en su conjunto; pero además esta pérdida fue inequitativamente distribuida entre los distintos agentes nacionales. De hecho, los empresarios nacionales y el gobierno aumentaron - aunque levemente - su participación en el ingreso; concentrándose la totalidad del costo del ajuste en los trabajadores. Estos redujeron su ingreso disponible en 4.8 por ciento del PIB.

Por ende, la transferencia neta de recursos al exterior que ha venido haciendo América Latina se ha efectuado casi en su totalidad a expensas del ingreso de los trabajadores. En el

Cuadro 3
PRODUCTO INTERNO BRUTO Y DISTRIBUCION FUNCIONAL
DEL INGRESO a/

	1980	1983	1985	1985-80
PIB (1980=100)	100.0	96.7	102.6	2.6
Transferencias al exterior <u>b/</u>	2.2	6.9	7.5	5.3
<u>Ingreso Nacional Bruto a precios de mercado</u>	<u>97.8</u>	<u>89.8</u>	<u>95.1</u>	<u>-2.7</u>
- Depreciación	6.1	6.5	6.7	0.6
- Impuestos indirectos netos de subsidios	7.3	7.2	8.9	1.6
<u>Ingreso nacional neto a costo de factores</u>	<u>84.4</u>	<u>76.1</u>	<u>79.5</u>	<u>-4.9</u>
- Ingresos del trabajo	34.9	30.0	30.1	-4.8
- Ingresos del capital	49.5	46.1	49.4	-0.1
<u>Distribución funcional del ingreso <u>c/</u></u>				
- Trabajo	41.5	39.4	37.9	-3.6
- Capital	58.5	60.6	52.1	3.6

Fuente: Elaboración PREALC a base de datos de Cuentas Nacionales de CEPAL (no publicados) y del BID (1987).

- a/ Promedio ponderado de Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Cada partida, excepto el PIB están expresadas en porcentajes del PIB de cada año. La variación 1980-85 se refiere a puntos de por cientos del PIB entre 1980 y 1985.
- b/ Definido como la transferencia neta de capitales al exterior más la variación en los términos de intercambio.
- c/ Expresada en porcentajes del ingreso nacional neto a costos de factores.

mismo cuadro 3 se puede apreciar cómo este grupo social ha perdido casi cuatro puntos porcentuales de participación en el ingreso nacional en favor de los propietarios del capital. Es interesante notar que (a pesar de la recuperación económica que se registra a partir de 1983) la distribución funcional del ingreso ha continuado deteriorándose.

El carácter regresivo del ajuste económico se aprecia con mayor claridad al analizar el destino del PIB (cuadro 4). Se observa que a pesar de la caída en el ingreso nacional, el consumo privado aumenta. Ello fue posible debido a la considerable contracción de la inversión. Este menor nivel de inversión afectará la capacidad de la economía para ocupar productivamente a la creciente masa de desempleados y subempleados.

El cuadro 4 indica también que de haberse mantenido la distribución del gasto prevaleciente en 1980, la inversión debería haber sido 5.5 por ciento del PIB mayor que lo que efectivamente se registró. A su vez, si se hubiera mantenido la participación de los agentes sociales en el consumo, el consumo de los capitalistas debería ser nueve por ciento del PIB menor que el registrado en 1985, mientras que el de los trabajadores debería ser cuatro por ciento mayor.

Tanto por el lado de los ingresos y la ocupación como por el de la utilización del producto generado se puede estimar que el pago de la deuda social de corto plazo requiere alrededor del

Cuadro 4

DESTINO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO a/

	1980	1985	Variación 1980-85		Deuda social según destino d/
			Efectiva b/	Equitativa c/	
<u>PIB</u>	<u>100.0</u>	<u>102.6</u>			
Transferencias netas al exterior e/	2.2	7.5			
<u>Ingreso Nacional Bruto</u>	<u>97.8</u>	<u>95.1</u>	<u>-2.7</u>	<u>-2.7</u>	<u>0.0</u>
<u>Consumo Total</u>	<u>74.7</u>	<u>78.7</u>	<u>4.0</u>	<u>-2.0</u>	<u>6.0</u>
Público	10.7	11.4	0.7	-0.3	1.0
Privado	64.0	67.3	3.3	-1.7	5.0
Trabajadores	34.9	30.1	-4.8	-0.9	-3.9
Capitalistas	29.1	37.2	8.1	-0.8	8.9
<u>Inversión Bruta Total</u>	<u>23.1</u>	<u>16.4</u>	<u>-6.7</u>	<u>-0.6</u>	<u>-6.0</u>
Variación de existencias	1.6	0.3	-1.3	0.0	-1.3
Depreciación	6.1	6.7	0.6	-0.2	0.8
<u>Inversión Neta Fija</u>	<u>15.4</u>	<u>9.4</u>	<u>-6.0</u>	<u>-0.4</u>	<u>-5.6</u>
Pública	6.2	3.8	-2.4	-0.2	-2.2
Privada	9.2	5.6	-3.6	-0.2	-3.4

Fuente: Id. cuadro 3.

- a/ Promedio ponderado de Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela.
- b/ Puntos de por ciento del PIB entre 1980 y 1985.
- c/ Puntos de por ciento del PIB si la disminución del Ingreso Nacional Bruto se hubiera distribuido de acuerdo a la participación existente en 1980.
- d/ Diferencia entre la variación efectiva y la que le hubiera correspondido a cada partida si se hubiera distribuido de manera equitativa.
- e/ Definido como la transferencia neta de capitales al exterior más la variación en los términos de intercambio.

nueve por ciento del PIB de la región. Más de la mitad de esta deuda debería destinarse a reponer los niveles de inversión, para absorber el aumento del desempleo y del subempleo generado durante la crisis. El resto tendría que dirigirse a compensar el deterioro de las remuneraciones de los que tienen empleo.

Conviene reiterar que esta estimación de recursos requeridos para amortizar el aumento de la deuda social supera las magnitudes frecuentemente mencionadas en relación a la superación de la pobreza. Ello porque la deuda social incluye a grupos sociales que aun sin ser pobres, soportaron en exceso el costo del ajuste (lo que requiere entre el tres y cuatro por ciento del PIB) y porque se propone la superación permanente de esta situación mediante la creación de puestos de trabajo productivos que aseguren un ingreso suficiente para satisfacer las necesidades esenciales.

2. Ajuste económico y deuda social

Lo anterior muestra que los grupos de menores recursos soportaron el grueso del costo del ajuste. Esto lo hicieron fundamentalmente por tres vías: los cambios en el mercado del trabajo; los cambios en la política fiscal y tributaria y la caída en la tasa de inversión.

a) Cambios en el mercado de trabajo

El comportamiento del mercado del trabajo afectó negativamente al nivel de ingreso de los grupos de menores recursos a través de tres cambios: aumentó el desempleo y el subempleo y cayeron los salarios reales.

La caída en el crecimiento del producto implicó una menor generación de puestos de trabajo, lo que ante una oferta creciente resultó en un aumento en la tasa de desempleo de alrededor del siete por ciento a comienzos de los 80 a un promedio de 11.5 por ciento a fines del primer quinquenio de la década. Se generaron menos empleos y se deterioró la calidad de los mismos. Ello resultó en un aumento del subempleo lo que se manifestó entre otros cambios en que el empleo en el sector informal urbano creció al 6.8 por ciento anual entre 1980 y 1985, más que duplicando el crecimiento de la ocupación total.

Por último, como resultado de los cambios en el mercado de trabajo y de la política económica seguida, se contraen los salarios reales en alrededor del 15 por ciento. La caída fue mayor en los salarios más bajos (17 por ciento en los salarios mínimos y en la construcción). Esta contracción, junto al menor nivel de empleo, implicó que la masa de salarios cayera en aproximadamente un diez por ciento durante el primer quinquenio de los 80. Con ello, los trabajadores perdieron un monto de ingreso equivalente a cuatro puntos del producto.

b) Cambios en el comportamiento
fiscal y tributario

A pesar del ajuste recesivo, en la mayoría de los países, aumentó el gasto de gobierno, lo que se financió mediante un aumento en el déficit fiscal y una mayor tributación indirecta. Se produjo asimismo una redistribución del gasto en contra de los sectores sociales, los que disminuyeron su participación en el

total. Entre 1980 y 1985 el gasto público promedio (simple) aumentó su participación de 24 a 27 por ciento del producto, mientras que, por ejemplo, la participación del gasto en educación y en salud en el gasto total se redujo del 26 al 23 por ciento, lo que significó una reducción en el gasto por persona en esos sectores del nueve por ciento. Contrariamente a lo esperado, las políticas sociales no tuvieron carácter anticíclico, magnificando los efectos regresivos del ajuste.

Lo anterior se agrava por la forma de financiamiento del mayor gasto público. Por un lado, el aumento en el déficit fiscal se tradujo en un impuesto-inflación que recae con mayor peso sobre los grupos más pobres. Por otro, el aumento en la participación de los impuestos indirectos en el total de ingresos tributarios del 56 al 59 por ciento entre 1980 y 1985, torna más regresiva la carga tributaria. En definitiva, por ambas vías el gobierno en lugar de compensar, reforzó el carácter regresivo del ajuste económico.

c) Comportamiento de la inversión

Como puede anticiparse en un período recesivo, la inversión, fue la variable económica más afectada por el ajuste. El coeficiente de inversión se redujo del 22 al 16 por ciento y se alteró su composición, aumentando la participación de la inversión en construcción en contra de la de maquinarias y equipos. Esta reducción de los fondos de inversión permitió a los grupos de ingresos más altos destinar al consumo entre cinco y seis por ciento del PIB, lo que significó un aumento en su nivel

de consumo, a pesar de la crisis. La contrapartida ha sido, sin embargo, que la capacidad productiva de la región no se ha expandido, afectándose la capacidad de crecimiento y generación de empleo en el futuro inmediato.

Si además se considera que el ajuste estructural que requiere la región para hacer frente a su problema de balanza de pagos, requiere invertir en el desarrollo de sectores que exporten y/o sustituyan importaciones; se puede concluir que la recuperación de los niveles de inversión alcanzados en el pasado constituye uno de los principales desafíos económicos a enfrentar.

En resumen, los acreedores de la deuda social, son los trabajadores que han pagado más que proporcionalmente el costo del ajuste económico por la vía del menor empleo, del deterioro en la calidad de las ocupaciones y de la caída en sus remuneraciones. Los deudores son aquellos grupos sociales que no redujeron, sino incrementaron, su consumo al tiempo que el ingreso nacional se deterioraba. Los instrumentos de pago de la deuda social se encuentran en la necesidad de revertir los comportamientos mencionados y que resultaron en un agravamiento en la situación de pobreza y en una mayor concentración del ingreso. El pago de la deuda social requiere aumentar la inversión para superar las restricciones al crecimiento y generar empleo productivo; aumentar los salarios reales; mejorar las condiciones productivas del sector informal y aumentar el gasto social. Si se quiere reponer el deterioro ocurrido en los

últimos años, a la amortización de la deuda social se debiera destinar alrededor de un nueve por ciento del PGB. Este promedio regional esconde enormes diferencias entre países.

El esfuerzo que se requiere para enfrentar este desafío, el que reiteramos, sólo restablece el nivel de la deuda social a la situación pre crisis, es de grandes proporciones. Por ello es necesario contar con la participación activa de toda la población, lo que a su vez requiere comprometer a los distintos agentes sociales con los ritmos y las medidas necesarias para hacer frente a estos problemas y, por ende, lograr una solución compartida en la distribución de los costos y beneficios de dicho ajuste.

El proceso de definición de la forma en que se enfrenta este desafío tiene un carácter esencialmente político para el cual no caben recetas de carácter general y aplicables a todos los casos. Cada país de acuerdo a sus posibilidades económicas y equilibrios de fuerzas políticas deberá definir el ritmo y camino apropiado para lograr estos objetivos. Por ende, a continuación sólo se presentarán tres grandes vías por las cuales deberá transitar este proceso de ajuste con equidad.

B. Políticas de amortización de la deuda social

El desafío para la definición de políticas socioeconómicas consiste en compatibilizar la superación estructural de la restricción externa con la superación de la pobreza. Para ello, es necesario contar con políticas sociales funcionales al

crecimiento y políticas económicas que tiendan a superar los problemas externos y aseguren una mayor irradiación social de los beneficios del crecimiento. Esta condición debiera definir los criterios de inversión y de financiamiento de la estrategia de desarrollo que se trate de implementar. En este contexto el pago del aumento de la deuda social debe al menos contemplar las siguientes áreas de acción.

1. Políticas de salarios y empleo

a) Las remuneraciones

En el corto y mediano plazo, el problema de las remuneraciones tiene dos niveles. El primero se refiere a la recuperación de la participación relativa en el ingreso y, el segundo, se refiere a las reglas que deben regir permanentemente el aumento de remuneraciones.

Como norma permanente, el aumento en remuneraciones debería relacionarse con las ganancias de productividad. El aumento de las remuneraciones medias deberían entonces vincularse a la evolución del producto medio de la economía. En el corto plazo, dado que se requiere recuperar - al ritmo que se acuerde socialmente - la participación en el ingreso, las remuneraciones deberían crecer a un ritmo más acelerado que el de la productividad media. Debe tenerse presente, sin embargo, que la participación de los trabajadores en el producto puede recuperarse tanto por mayores remuneraciones, como por aumentos en el nivel de empleo. En situaciones de restricción externa como la actual pueden incluso presentarse "trade-offs" entre

ambas opciones que habrá que evaluar tanto por su impacto económico como por sus efectos sociales.

La política permanente de remuneraciones debe también definir cómo se disminuirá la dispersión salarial y cómo se reajustarán los salarios para evitar pérdidas en su poder de compra debido a la inflación. La dispersión salarial se origina en dos fuentes. Una se refiere a las diferencias en las remuneraciones que existe entre distintas posiciones ocupacionales al interior de la empresa y, la otra, se refiere a la diferencial que existe entre empleos de características y requerimientos similares, pero que son remunerados en forma diferente.

Es esta segunda forma de dispersión salarial, la que se asocia a la existencia de un mercado laboral heterogéneo, la que produce una mayor regresividad distributiva. Además, ésta ha tendido a agudizarse ya que los aumentos en productividad han sido mayores en las empresas modernas que son las que pagan salarios más altos. Ello requiere ser enfrentado prioritariamente.

La búsqueda de una mayor igualdad de las remuneraciones entre posiciones ocupacionales se puede explorar mediante reajustes diferenciados en los salarios según su nivel. Esto puede implementarse con mayor facilidad durante el periodo en que los salarios están recuperando su participación en el producto, ya que la diferencia entre productividad media y crecimiento de los salarios puede ser distribuida en forma desigual entre las

distintas posiciones ocupacionales. Aquellas posiciones que en el pasado han recibido menores aumentos en su ingreso nominal, deberían captar una proporción mayor de la diferencia entre productividad y aumento de las remuneraciones; por el contrario, las posiciones que han aumentado su participación relativa podrían crecer a un ritmo similar al de los precios, asegurándose que éstas no caigan en términos reales. A estas últimas categorías ocupacionales también se le podría otorgar una mayor proporción de su aumento de remuneraciones en la forma de salario de inversión, según se detalla más adelante.

La periodicidad semestral o anual con que producen los reajustes pactados en las negociaciones colectivas, normalmente conlleva una pérdida en el poder de compra de los salarios en el período intermedio. Esto, a su vez, genera la necesidad de asegurarse de obtener el máximo posible en cada negociación lo que genera presiones inflacionarias e inestabilidad. Para prevenir esta pérdida en el poder de compra, particularmente en los salarios más bajos y la inercia inflacionaria que la acompaña, se podría establecer un mecanismo periódico (mensual) de compensación por inflación que mantenga el poder real de compra de los salarios más bajos. Si para este efecto se utiliza un bono compensatorio referido a las expectativas inflacionarias, el salario base sólo se reajustaría en los períodos de negociación colectiva. Este bono significaría que los nuevos entrantes al mercado de trabajo captarían un salario real inferior al que tenían sus iguales inmediatamente después del

período de negociación colectiva, lo que contribuiría a limitar las presiones inflacionarias.

b) El empleo y el salario de inversión

La segunda dimensión del problema del ingreso es la generación de empleo que depende fundamentalmente del ritmo y composición del crecimiento económico. Este, a su vez, está determinado por la capacidad productiva, la disponibilidad de divisas y el crecimiento en la demanda agregada. La expansión de la demanda externa y los fondos externos disponibles no tendrán, de acuerdo a las proyecciones existentes, un comportamiento muy dinámico. Por ello, el crecimiento económico dependerá fundamentalmente de la expansión de la demanda interna, la que a su vez, está estrechamente relacionada con la evolución de los ingresos de los trabajadores. Asimismo, numerosos estudios señalan que los sistemas productivos de bienes y servicios de consumo básico tienen una mayor capacidad de creación de empleo por unidad de producción, por lo que el aumento en la demanda de los grupos de menores recursos generaría no sólo crecimiento, sino también mayor empleo.

Las políticas de empleo y salarios pueden entonces reforzarse mutuamente, dando origen a un círculo virtuoso de expansión y equidad. Un aumento en la participación de los salarios en el producto, como resultado de un crecimiento de los salarios superior al de la productividad, impulsaría un crecimiento más intensivo en la generación de empleo.

El crecimiento del producto y del empleo enfrenta también restricciones derivadas de la escasez de divisas y de la capacidad productiva existente en la economía. Superar estas dos restricciones requiere aumentar la inversión, particularmente en aquellos sectores productivos que recibirán el mayor estímulo de demanda. Esto sugiere un potencial conflicto, entre aumento en los salarios y capacidad de respuesta del aparato productivo. Para superar este conflicto, parte del aumento en los salarios puede tomar la forma de inversión. Ello significaría que una parte del aumento de los salarios reales por encima del aumento de la productividad, particularmente en los sectores más modernos, se otorgue como salario de inversión y no en forma líquida.

El salario de inversión puede a su vez, adquirir múltiples formas, pero el mismo debe ser financiado con una proporción de las utilidades a ser distribuidas. Además, se podría complementar con subsidios públicos en beneficio de los trabajadores. Esta proporción de las utilidades podría ser reinvertida directamente en la misma empresa o constituir un préstamo de los trabajadores a la empresa, o convertirse en depósitos y títulos de diverso tipo en el sistema financiero reforzando así un plan de ahorro nacional; también podría constituir un fondo mutuo de acciones de propiedad de los trabajadores; y, por último, puede ser utilizado para adquirir activos inmobiliarios.

Para estimular la conformación de este fondo de salario de inversión y tornar más atractiva para la empresa la constitución de dicho fondo, se puede recurrir a distintos sistemas de subsidios. Uno, es permitir que el salario de inversión sea deducible de impuestos, aunque con ello pueda aumentar la regresividad tributaria, si la estructura vigente es progresiva. También podría complementarse el ahorro de los trabajadores, con un subsidio que alcance a cierto porcentaje del fondo que se constituya con el salario de inversión. Este subsidio limita las presiones sobre costos de la empresa, estimula el ahorro y, por ende, disminuye las presiones de demanda y con ello la inflación. Ofrece también la posibilidad de aumentar simultáneamente los salarios reales y la participación de éstos en el producto, expandiendo la capacidad de producción y de generación de empleo de la economía. Adicionalmente ofrece una interesante vía para alterar permanentemente la estructura distributiva al aumentar el patrimonio de los trabajadores.

Un mecanismo de este tipo introduce una mayor flexibilidad en el mercado del trabajo, ya que el salario de inversión puede constituir una especie de colchón que permitiría enfrentar los periodos recesivos sin disminuir los salarios reales ni afectar el empleo. Ello podría lograrse disminuyendo el monto del salario de inversión durante los periodos de recesión o estancamiento. La fijación de los montos del salario de inversión podría integrarse al proceso de negociación colectiva en las grandes empresas.

En resumen, para enfrentar el problema de empleo e ingresos de los trabajadores se propone aumentar la participación de estos en el producto y, simultáneamente, aumentar la tasa de inversión. Esta propuesta requiere canalizar los recursos de inversión hacia los sistemas integrados de producción de exportables y de bienes y servicios esenciales como mecanismo para reforzar los efectos positivos del crecimiento sobre el empleo. Requiere también de una política salarial expansiva, lo que alimentaría el papel del mercado interno como fuente de crecimiento. Por último, propone también que una parte del aumento salarial sea destinado a la inversión para hacer compatibles las necesidades de crecimiento y equidad.

2. Políticas hacia el sector informal

La complejidad y multidimensionalidad que caracteriza al sector informal hace que no existan recetas simples que produzcan efectos generales suficientes para mejorar los niveles de vida de los ocupados en el sector informal. Se requiere por ello, de un conjunto de medidas que se refuerzan entre sí. Propondremos en esta sección dos vías prioritarias de acción.

a) El paquete de apoyo productivo

Una de las limitantes principales del sector informal es su escaso acceso a recursos productivos (capital y calificación) y a los mercados más dinámicos. Superar estas restricciones implica aplicar diferentes medidas. Para comenzar con la restricción de demanda se requiere reforzar los vínculos dinámicos del sector informal con el resto de la economía. A nivel macroeconómico,

dada la alta participación de la producción informal en la canasta de bienes y servicios consumidos por los asalariados, una política salarial expansiva como la sugerida en la sección anterior tendrá efectos positivos sobre los ingresos y el empleo del sector informal. A nivel más específico, se debería explorar una mayor vinculación con las demandas provenientes del sector público. Para ello, sería recomendable examinar los sistemas de licitaciones de compras del Estado, eliminando las restricciones que impiden a las empresas informales participar como proveedores, e incluso, dicha participación podría facilitarse.

La segunda restricción es la falta de acceso al capital tanto de inversión como de giro. Ello trae aparejado el pago de altas tasas de interés por parte de los productores informales que por exclusión deben acudir a los canales paralelos de crédito. Para aliviar dicho problema, se requiere facilitar el acceso a los mecanismos financieros existentes, lo que a su vez, puede hacer necesario concebir mecanismos de garantías que no se vinculen como en la actualidad al patrimonio individual introduciendo seguros o fondos de garantía para esos propósitos.

Por último, la tercera restricción debe enfrentarse mediante la capacitación a los productores informales en el manejo de cálculo contable y gerencial, a la vez que junto a sus dependientes podrían beneficiarse de una mayor calificación en producción, la que simultáneamente podría constituir un vehículo adecuado para introducir nuevas tecnologías.

b) El paquete legal-institucional

La "ilegalidad" de las actividades informales es el resultado y no la causa de su forma de operación. Por ende, las acciones que se adopten en este campo no solucionan los problemas más profundos que determinan los bajos ingresos prevalecientes en el sector. No obstante, hay medidas que se pueden adoptar y que en conjunto con la adopción de los paquetes anteriores deberían contribuir al logro del objetivo buscado.

Hay tres aspectos interrelacionados de la "legalidad", que conviene distinguir. Abordaremos en primer lugar, los aspectos relacionados con el reconocimiento legal. Deben distinguirse dos situaciones. La primera, que se encuentra en aquellos casos donde la "ilegalidad" es el resultado de la larga tramitación burocrática para el cumplimiento de los múltiples requerimientos legales. Ello involucra un costo tal, en términos de recursos y tiempo que equivale a la prohibición de operar legalmente. Es necesario revisar y simplificar tanto las normas como los procedimientos, a fin de facilitar y no impedir que las actividades informales puedan llegar a ser legales. La segunda situación se presenta en aquellos casos donde existe regulación por parte del Estado motivada por la necesidad de proteger los intereses generales de la comunidad. Ello redundaría en la regulación de los permisos de construcción, los de establecerse para ejercer el comercio y los de prestación de servicios de transportes colectivos. Al regular, genera beneficios en favor de algunos grupos protegidos o altera las reglas de competencia

en comparación con una situación sin intervención; pero el cálculo económico debe también incorporar la protección del bien común. El mismo puede desprotegerse mediante la eliminación de la regulación, por lo que la misma no constituye solución.

Tampoco parece ser efectiva la regulación que no se respeta o que por el contrario, es sobrepasada por la realidad, como ocurre con los ambulantes, los taxis sin permisos o las construcciones sin autorización, entre otros. La respuesta no es el aumento de la coerción ya que la eficacia de la fiscalización es variable y las causas de no cumplimiento son diferentes. En algunos casos como los de transporte colectivo, su fiscalización es factible y deseable. En otros como los de vivienda habrá que distinguir entre aquella que evade la legislación vigente por razones reales como las de poblaciones marginales, o por conveniencia, como lo es la residencial en zonas de ingresos medios y altos. Las segundas deben por cierto, fiscalizarse; las primeras requieren revisar los reglamentos y procedimientos para evitar que una institucionalidad no alcanzable en la realidad perjudique a aquellos que no están en condiciones de cumplirla.

Por último, es poco o nada lo que se puede hacer con aquellos sectores claramente desbordados como el del comercio ambulante. Siempre es factible aplicar medidas transitorias que alteran temporalmente la situación. La misma vuelve a su punto anterior tarde o temprano, porque de hecho su carácter permanente está determinado por la existencia de un excedente estructural de fuerza de trabajo que sólo disminuirá cuando se generen empleos

productivos suficientes. Mientras ello no ocurra, y hoy día se registra quizás el punto de deterioro máximo por efecto de la crisis, será inevitable la tensión que se produce como consecuencia de la acción y reacción que se genera cuando un aumento en el grado de coerción se encuentra necesario.

El segundo aspecto de la legalidad se refiere a lo impositivo. Dentro del mismo habría que distinguir lo referente a impuestos directos, los que dados los niveles de ingresos y utilidades a los que opera el sector informal no son importantes, de los indirectos. En particular, se encuentra en este último grupo el impuesto al valor agregado (IVA) de aplicación casi universal en América Latina y con tasas crecientes dada la tendencia fiscal existente que asigna mayor importancia a este tipo de impuestos sobre los directos. Sobre este tema nos limitaremos a señalar tres puntos que deben tenerse en cuenta en el diseño de la política fiscal. El primero se refiere a la necesidad de incorporar exenciones al IVA para las pequeñas transacciones comerciales. El segundo se relaciona con la necesidad de aumentar la fiscalización en todos los niveles, no limitándose sólo al final de la cadena, sino también incluyendo a los productores intermedios. Por último, y relacionado con el carácter de este impuesto, se requerirá asesorar a los productores informales en la mecánica impositiva que admite descuentos por pagos efectuados en etapas anteriores. Debidamente calculado, el monto neto del impuesto a pagar se reduce considerablemente.

El tercer aspecto se relaciona con los aspectos de normas laborales. Los costos que implicaría cumplir con los reglamentos vigentes en este campo representan casi la totalidad de los recursos de la legalización y absorberían el escaso margen de utilidades generado por las actividades informales. Se requiere entonces, conciliar el objetivo de proteger a los trabajadores y sus familias con la necesidad de mantener esta fuente de empleo que, aunque precaria, es preferible a la desocupación abierta.

La respuesta puede buscarse explorando diversos caminos. Una parte de la protección al trabajo es cubrir situaciones de enfermedad o accidentes del trabajador y su familia, los que deberían ser atendidos directamente por el sistema de bienestar. Otra parte del costo de legalización es el financiamiento para una serie de actividades nacionales que derivan eventualmente en beneficios para los trabajadores y, por lo tanto, se financian con participación parcial de los mismos mediante recargos a la nómina de salarios. Este es el caso de contribuciones para capacitación y para vivienda, entre otros. Dada la incapacidad de pago parece aconsejable eximir de este tipo de impuestos a las empresas informales.

El problema se reduce entonces a la legislación laboral y a la seguridad social. Si los accidentes del trabajo y salud pueden ser atendidos por el sistema de salud, sólo queda por proteger la estabilidad en el trabajo y los beneficios de jubilaciones y pensiones. La concepción usual de estos sistemas supone una relación de trabajo que por naturaleza es de largo

plazo, con lo cual la norma sólo trata de asegurar que así sea, disminuyendo las posibilidades de inestabilidad y salvaguardando los intereses de los trabajadores en el caso de cambios de actividad. Las ocupaciones en el sector informal carecen de dichas características pues por el contrario, se destacan por su inestabilidad. Con ello debe adecuarse la norma sea para exceptuar este tipo de unidades o parte de ellas (como de hecho así ocurre en varios países) o bien introducir regímenes especiales que tengan en cuenta las características de operación. Puede también revisarse la forma de financiamiento del sistema de seguridad social para que en vez de recaer sobre la nómina de salarios provenga de otro tipo de tributos, sea a la producción, a las ventas o al capital. El efecto puede significar un aumento del empleo en general y en particular, liberar o al menos disminuir, a las empresas del sector informal de esta obligación, permitiendo proteger a los trabajadores que laboran en las mismas.

3. Políticas para aumentar la movilidad y la protección social

Las acciones descritas tienen limitaciones en cuanto a sus efectos potenciales, de corto plazo, ya que se dirigen a las unidades formales e informales más organizadas (principalmente en la industria y en algunos servicios no personales). Además al interior de las mismas los beneficios resultantes de este apoyo pueden significar un mayor ingreso para el empresario, que no necesariamente se traslada a los trabajadores. De allí la

necesidad de definir una política salarial vinculada a los aumentos en productividad. Sin embargo, el aumento de los salarios reales se verá restringido por la existencia de mano de obra excedente y por la escasa capacidad de negociación de los trabajadores no organizados. No obstante, el apoyo productivo puede implicar un aumento en el número de jornadas trabajadas o en la creación de nuevos puestos, trasladándose por esta vía más mediata los beneficios a los trabajadores.

Una proporción significativa del sector informal que depende fundamentalmente de su propia fuerza de trabajo y que desarrolla actividades que no son susceptibles de apoyarse productivamente, quedarán por ende excluidos de los beneficios de esta política. Ellos y los desempleados, que conforman el grueso de la población que viven en condiciones de pobreza, no pueden esperar. Se requieren entonces medidas tendientes a mejorar sus niveles de bienestar, asegurando que las necesidades básicas de nutrición, educación, salud y vivienda sean debidamente atendidas. Una política asistencial de esta naturaleza debe enfrentar las limitaciones de recursos existentes en la mayoría de los países. Por ello se requiere focalizar el gasto social en los grupos objetivo y examinar la posibilidad de aumentarlo, reduciendo otros gastos que son socialmente ineficaces.

La mejora de los niveles de bienestar de los grupos más pobres tendrá también efectos productivos. Permitirá reforzar la capacidad de competir por mejores puestos de trabajo al evitar que los requisitos mínimos crecientemente exigidos (en educación

y en salud principalmente) se conviertan en barreras de exclusión para los ocupados en el sector informal.

Para ello es necesario actuar en los siguientes frentes:

(i) Rápida reducción del desempleo abierto y del subempleo. Ofrecer a toda la población un empleo digno y bien remunerado, exige aumentar la inversión. Sin embargo, en el corto plazo todo esfuerzo será insuficiente y, por ende, es necesario crear o reforzar los programas de empleo de emergencia que provean un ingreso digno y que, a través de sus propias labores, mejoren las condiciones de vida de los más pobres.

Los programas de empleo de emergencia, pueden constituir un mecanismo importante de transferencia de ingresos en el corto y mediano plazo, ya que éstos han mostrado ser muy eficientes para llegar a los grupos en situación de extrema pobreza. Los programas han sido además eficientes en favorecer la participación social, lo que no podría lograrse si para proporcionar ingresos se utilizaran solamente subsidios al desempleo o a la pobreza, sin una contrapartida de trabajo.

No obstante las ventajas indicadas, es también evidente que la utilización de programas de empleo presenta problemas de financiamiento, de realización de proyectos productivos, de aumentar los beneficios para los participantes y sus familias y de una administración eficiente. Las restricciones financieras obligan a asignar prioridades entre la creación de empleo inmediato, usualmente más temporales y de menor productividad y

otros proyectos que resultan en un menor número de empleos en el corto plazo, pero son más permanentes y de mayor productividad.

La experiencia acumulada en la región muestra que para alcanzar una mayor productividad se requiere contar con proyectos definidos previamente y, en lo posible, vinculados a la planificación urbana o regional; que el esquema institucional contemple la intervención de los participantes especialmente en la proposición de proyectos, atención de las obras y selección de beneficiarios, de manera de asegurar el interés de los beneficiarios. Es esencial también que los salarios pagados proporcionen al menos un ingreso que permita la subsistencia familiar.

Asimismo, es necesario introducir una mayor discriminación en los programas de empleo de emergencia, ofreciendo soluciones diferentes a los grupos que se quiere beneficiar. Para ello, se sugiere un masivo programa de capacitación y reentrenamiento de la fuerza de trabajo joven que conforma la gran mayoría de los hoy desempleados. Un segundo programa que contrate fundamentalmente a la mano de obra femenina que no se encuentre en condiciones de trabajar jornada completa o desarrolla actividades de servicio social no remunerado. Estos miembros de la fuerza de trabajo deben ser remunerados para desarrollar funciones, similares a las que actualmente desempeña, en organizaciones comunitarias que proveen servicios básicos, tales como comedores populares, jardines infantiles, bibliotecas, postas de salud, etc. El tercer programa debiera estar vinculado

al desarrollo de actividades productivas, fundamentalmente dirigidas a proveer bienes y servicios esenciales. Al respecto son conocidas las ventajas que presentan las obras de construcción de infraestructura social básica y vivienda popular. Ellas deben constituir un área prioritaria de acción de los programas de empleo de emergencia con orientación productiva.

(ii) Aumento de la movilidad social. Para ello se requiere la conformación de una estructura productiva que asegure una mayor movilidad social. En el pasado el canal principal de movilidad fueron las migraciones rural-urbanas y el acceso de los migrantes a puestos de trabajo de mayor productividad y mejores remuneraciones; ellos se crearon en la industria manufacturera en su período de expansión y en el sector público al ampliar significativamente su grado de participación económica.

En la actualidad pareciera que estos dos mecanismos encuentran dificultades crecientes, por lo que deben ser complementados por otros. Una posibilidad de mayor empleo productivo se encuentra en el sector de servicios modernos que están aumentando su participación en el producto. Sin embargo, este sector requiere mano de obra altamente calificada, lo que hará necesario incorporar la capacitación como parte integral de una política general de empleos. Otra posibilidad de absorción de empleo es la reconversión de los trabajos en servicios de baja productividad en puestos de alta eficiencia social en el mismo sector de servicios. Ello se derivará de las medidas que se proponen para asegurar la protección social a los pobres. Los

programas de salud y nutrición, de educación y de vivienda son altamente intensivos en mano de obra, sin que impliquen una alta calificación, pudiendo asimismo, por sus características, servir para incorporar productivamente a jóvenes, mujeres y a aquellos que se encuentran en zonas de alta concentración de desempleo y pobreza.

(iii) Aumentar el gasto social para asegurar un ingreso mínimo que permita satisfacer las necesidades básicas a toda la población. Un aumento del gasto social que acompañe los programas de empleo permitiría asegurar a todas las familias un nivel de ingreso adecuado para satisfacer sus necesidades básicas. El aumento del gasto debe tender a universalizar el acceso a la salud, la educación, la vivienda y la seguridad social.

El gasto público por persona en salud ha disminuido, afectando la cobertura de los servicios, particularmente en los grupos de menores recursos. Esta situación requiere urgentes cambios. Deben crearse o promoverse programas integrales de salud y aumentarse y focalizarse en el 40 por ciento más pobre la cobertura de los de alimentación. Los primeros deben privilegiar las medidas preventivas que eviten la mayor morbilidad asociada a la pobreza creciente; promover campañas de vacunación, de educación y de salud materno-infantil, asegurando también el acceso a los medicamentos. Para lograr estos objetivos es necesario aumentar el gasto público en salud, incorporar al sistema de salud a los desempleados y reducir la

cotización de los imponentes de menores ingresos. Lo anterior también requiere contar con un sistema de financiamiento solidario para el sistema de salud.

El gasto en educación por persona también ha disminuido durante la crisis. Se requiere restablecer los niveles perdidos para continuar avanzando hacia la universalización de la educación básica. Asimismo, debe aumentarse la progresividad del gasto focalizándolo en la educación preescolar y primaria gratuita para los grupos populares y mejorarse la calidad de la enseñanza, promoviendo la creación de una mayor capacidad creativa, de innovación y de participación de la población en la vida nacional. El sistema escolar puede también servir para atender las necesidades nutricionales de los niños pobres que asisten a la escuela, los que constituyen un grupo de atención prioritaria. En momentos de crisis económica, en que las familias pobres tienen aún menos posibilidades de solucionar estos problemas, la alimentación escolar no debería restringirse sino, por el contrario, expandirse.

El enorme déficit habitacional actual requiere efectuar un gran esfuerzo en esta materia, lo que además contribuiría a disminuir el desempleo. Para ello es necesario canalizar el esfuerzo de los propios interesados mediante programas de autoconstrucción, establecer mecanismos de ahorro vinculados a la vivienda y una política de asignación de tierras que otorgue propiedad o seguridad de dominio, que prevenga la especulación y

que asegure la existencia de terrenos dedicados a servicios comunitarios y áreas verdes.

Por último, es necesario aumentar los niveles de las pensiones de los jubilados y aumentar la cobertura de los grupos más pobres en el sistema previsional. Por ello se requiere reajustar las pensiones, particularmente las de menor monto que contribuyen al ingreso familiar del 40 por ciento más pobre de la población y focalizar los subsidios en esta categoría de perceptores. Adicionalmente, puede ampliarse la cobertura de la cotización patronal y establecer seguros de desempleo. Dado que el uso de los fondos previsionales es una de las principales fuentes de financiamiento para el desarrollo, su orientación debe ser determinada por sus propietarios.

(iv) Acción pública eficiente y con financiamiento adecuado permiten prevenir la inflación. La inflación siempre perjudica a los trabajadores; por lo tanto, resulta indispensable financiar las medidas propuestas. Para ello es necesario aumentar la eficiencia del gasto público, reestructurando el gasto para asegurar el logro de los objetivos del ajuste. Esto implica reducir gastos prescindibles, como los militares, los que deberían reducirse o, al menos, congelarse durante el período de mayor escasez de recursos, para permitir aumentar el gasto social. Asimismo, la utilización de los fondos destinados a subsidiar al sector privado con necesidades financieras, debe ser coherente con la composición del crecimiento que se desea alcanzar. La capacidad técnica del Estado para implementar las

políticas necesarias debe también tornarse más eficiente haciendo un uso más adecuado de los recursos ya disponibles para este propósito.

Una política social eficaz requiere definir con claridad sus grupos objetivo y utilizar instrumentos que permitan concentrar los beneficios en dichos grupos. Para definir los grupos objetivo, debe considerarse no sólo su nivel actual de pobreza, sino también el efecto potencial de las políticas. Por ejemplo, las acciones nutricionales dirigidas a lactantes y sus madres tiene un costo menor, en relación a sus resultados, que aquellas tendientes a recuperar desnutridos. También puede considerarse el efecto favorable del mayor gasto social en el crecimiento al aumentar la productividad de los pobres. Este es el caso de las medidas dirigidas a mejorar la dieta de los trabajadores o las que disminuyen el tiempo utilizado en transportarse desde el hogar al lugar de trabajo. También deben considerarse aquellas que mediante la organización social disminuyen los costos o aumentan la eficiencia del consumo y la producción de estos grupos.

Para financiar el aumento del gasto y hacerlo en forma equitativa será necesario aumentar el nivel y modificar la estructura tributaria. Esto lleva a dos tipos de acciones. La primera es el aumento de la participación de los ingresos provenientes de impuestos directos en la recaudación. Ello puede lograrse mediante aumentos en los impuestos que gravan la renta y el patrimonio. Esto no implica necesariamente introducir nuevos

impuestos o aumentar sus tasas, aunque ello será sin duda requerido en algunos casos, sino fundamentalmente mejorar la fiscalización para evitar la evasión. La estructura tributaria puede asimismo tornarse más progresiva, reduciendo los impuestos indirectos sobre algunos bienes de consumo básico con baja elasticidad ingreso, al tiempo que se aumenta los de algunos bienes suntuarios. De esta manera no se reduce el nivel global de tributación indirecta sino que ella se torna progresiva.

Por último, se puede pensar en la creación de nuevos mecanismos fiscales transitorios para corregir las desigualdades generadas por la crisis y financiar el aumento requerido en la inversión. De particular importancia en este sentido, pueden ser los esquemas de ahorro forzoso, como el que se mencionara para generar un fondo de inversión. De manera similar se puede vincular parte de los aumentos de salarios al ahorro previo para construcción de vivienda u otros fines específicos de inversión.

C. Conclusiones

Se ha planteado la necesidad de asumir la deuda social. En aras del realismo político, se estimó que en el mediano plazo sólo podrá al menos amortizarse aquella fracción de la deuda que se generó por la distribución desigual del ajuste ante la crisis reciente.

Los métodos de cálculo, tanto por el lado de los ingresos como por el del gasto, del monto de recursos requeridos para reparar esta mayor desigualdad, llegan a un monto similar: nueve por ciento del producto. Estos recursos, permitirían que los

grupos sociales mantuvieran la proporción del consumo que tenían en 1980 y que se volviera a los niveles de pobreza prevalecientes en esa fecha, liberando de esa situación al ocho por ciento de las familias de la región.

La solución que se plantea es de carácter permanente y beneficia no sólo a los pobres, sino también a los otros grupos sociales que resultaron afectados por la desigual distribución del costo del ajuste, principalmente los trabajadores del sector moderno y los informales. La estimación efectuada se aproxima al máximo del monto de recursos requeridos, pues de aplicarse las políticas sugeridas, es posible disminuir dichos requisitos a alrededor del seis por ciento del producto. Ello porque se pueden combinar instrumentos para la solución de los problemas que disminuyan el costo de capital de la creación de nuevos puestos de trabajo mediante el apoyo a las actividades informales, el mejor aprovechamiento de la capacidad instalada existente, la aplicación de programas de emergencia de empleo y el aumento de la eficacia social del gasto público. Asimismo, al buscarse formas de compensación salarial que a la vez contribuyan a aportar recursos para la inversión, los montos netos necesarios serán menores.

Es necesario y posible amortizar esta fracción de la deuda social sin detener el proceso de ajuste externo que requiere hacer la región. Ciertamente, el desafío es grande pero estamos convencidos que la propuesta presentada es posible, además de necesaria.

En esencia, se propone un plan de acción que opera tanto por el lado productivo como por el distributivo. En lo productivo, el énfasis se centra en la necesidad de recuperar los niveles de inversión perdidos en el último quinquenio, pues sin ello será imposible restablecer la capacidad de crecimiento y por ende, de generación de empleos productivos, requisito este último indispensable para disminuir el desempleo y el subempleo existentes. Se propone además, que la política de apoyo productivo tenga características específicas que permitan alcanzar a las actividades informales, las que concentran un alto porcentaje de los acreedores sociales debido a su precaria inserción laboral. Para ello se sugiere dar apoyo productivo en el acceso a los mercados, al crédito y a la capacitación a la vez que se recomiendan medidas institucionales y legales que disminuirán las trabas y facilitarán el desarrollo productivo del mismo.

En lo distributivo, la propuesta efectúa dos recomendaciones principales. La primera es la de aumentar la protección social a los grupos más pobres, de manera de garantizar que toda la población satisfaga sus necesidades esenciales, entre las que se incluye el derecho a un empleo digno. La segunda es el manejo de la política salarial que permita recuperar las pérdidas de poder adquisitivo experimentadas por los trabajadores en los últimos años y establezca criterios de participación de los mismos en los frutos del crecimiento futuro.

Conscientes de que usualmente se considera que avances en ambas esferas, la productiva y la distributiva, resultan antagónicos, la propuesta explícitamente busca hacerlos compatibles tratando de reforzar o de crear en algunos casos, círculos virtuosos entre redistribución y crecimiento. A nivel macroeconómico, la redistribución de ingresos en favor de los pobres y de los asalariados, inducirá cambios en la estructura de la demanda cuya satisfacción requerirá generar mayor producción nacional que utiliza más mano de obra y menos divisas. A nivel instrumental, el manejo de la política salarial se hace consistente con la necesidad de invertir por la vía del salario de inversión, mientras que la disminución de la dispersión salarial y la vinculación de los salarios con la productividad permitirá restablecer la distribución funcional del ingreso, sin afectar los incentivos de largo plazo que debe poseer el sector privado para invertir y producir.

El financiamiento de esta propuesta para asumir la deuda social es preocupación esencial, pues la experiencia histórica de ensayos derrotados por los desequilibrios macroeconómicos generados es abundante. Por ello, el énfasis radica en hacer más progresiva la intervención fiscal y no tanto en aumentarla. Se propone reestructurar el gasto público en favor de los pobres, tanto por la vía del aumento del gasto social financiado con reducciones de otros gastos socialmente prescindibles, como por la mayor focalización del gasto en los grupos objetivo. Se propone asimismo, modificar la estructura tributaria

restableciendo la participación de los impuestos directos y tornando menos regresivos los indirectos y los subsidios. En algunos casos será necesario aumentar la carga tributaria efectiva, sea mediante una mayor fiscalización o por la introducción de nuevos impuestos, pero ellos se dirigen a captar el aumento del consumo de los grupos de más altos ingresos efectuado a costa de los demás grupos sociales y de la inversión.

No en todos los países de la región será posible poner en marcha en su totalidad este plan de acción para asumir la deuda social. En algunos, las necesidades y la disponibilidad de recursos puede requerir establecer prioridades. Parece claro que las mismas deben asignarse a los indigentes, cuya mera existencia y, más aún, su aumento, es incompatible con el nivel de desarrollo alcanzado por la región. Recuperar la capacidad de producción y de generación de empleo es también tarea prioritaria que puede requerir posponer algunos avances en el campo distributivo. Sin embargo, aun en estos casos en que la deuda social no pueda asumirse en su totalidad, debe acordarse la forma que se lo hará en el futuro inmediato. Ello es imprescindible para contar con el apoyo masivo que las tareas de ajuste estructural con equidad requieren para su implementación exitosa. En definitiva, la deuda social se puede pagar ahora en su totalidad y si ello no es posible, lo que no se cancela, debe ser convenido entre los actores sociales involucrados.

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

Bibliografía

- Altimir, O. 1981 "La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos", en Revista de la CEPAL (Santiago, CEPAL), abril.
- BID 1987 Progreso económico y social en América Latina (Washington, BID).
- CELADE 1985 Boletín Demográfico (Santiago, CELADE), enero.
- CEPAL/ILPES/UNICEF 1982 Pobreza, necesidades básicas y desarrollo (Santiago, CEPAL/ILPES/UNICEF).
- CEPAL/PNUD 1980 ¿Se puede superar la pobreza? (Santiago, CEPAL/PNUD).
- Molina, S. 1982 "La pobreza. Descripción y análisis de políticas para superarla", en Revista de la CEPAL (Santiago, CEPAL), diciembre.
- Molina, S.; Piñera, S. 1980 "La pobreza en América Latina: Situación, evolución y orientaciones de políticas", en CEPAL/PNUD (Publicado bajo la dirección de): ¿Se puede superar la pobreza? (Santiago, CEPAL/PNUD).
- PREALC 1986 Buscando la equidad. Planificación para la satisfacción de las necesidades básicas (Santiago, PREALC)
- 1987a. Ajuste y deuda social. Un enfoque estructural (Santiago, PREALC).
 - 1987b. Pobreza y mercado de trabajo en cuatro países: Costa Rica, Venezuela, Chile y Perú, serie Documentos de trabajo/309 (Santiago, PREALC).

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

Anexo

DOS INSTRUMENTOS ESPECIFICOS PARA COMBATIR LA POBREZA:
SEGURIDAD SOCIAL Y EMPRESAS ASOCIATIVASA. Seguridad social ^{1/}1. Funciones de la seguridad social

La función de la seguridad social para combatir la pobreza crítica, se debe enmarcar como una contribución a las políticas para mejorar los niveles de vida. En su apoyo a estrategias desarrolladas dentro de tales políticas, la seguridad social puede jugar un papel de soporte fundamental o sólo complementario de otras herramientas del desarrollo.

Como soporte fundamental, el programa de protección debiera garantizar, sostener y mantener un nivel de ingresos de afiliados y beneficiarios para evitar que ellos se sumerjan en niveles de extrema pobreza o pueden resurgir de los mismos. La frontera entre los tramos más bajos de las escalas de salarios y la miseria es tan permeable que el programa de prestaciones aunque modesto, actúa inmediatamente como elemento fundamental para la preservación de la dignidad humana.

El reconocimiento del derecho a la seguridad social y la extensión de los programas de cobertura para los sectores más pobres, constituyendo un desafío para los responsables de la

^{1/} Nota preparada por el Consejero Regional en Seguridad Social de la OIT.

política social, es perfectamente factible en un enfoque imaginativo e innovador que abandone los esquemas de seguro social que tuvieron vigencia hasta ahora y que mostraron cierta rigidez en los intentos para amparar a grupos de población distintos a los asalariados.

En una política coordinada de todos los aspectos que puedan contribuir a lograr un más alto grado de satisfacción de las necesidades esenciales, la seguridad social puede jugar también un importante papel complementario. En el futuro, las otras acciones públicas que actualmente tienen una entidad propia, pueden constituirse en una rama específica de prestaciones de la seguridad social.

Así, las necesidades susceptibles de ser cubiertas por la seguridad social en una política de lucha contra la pobreza, dejan de constituirse en el riesgo concreto que se cubre con una prestación precisa, por cuanto justamente el objetivo es tratar que los más pobres logren progreso y evolución con base en la autotransformación, al poder identificarse con el desarrollo, gracias a un más alto grado de participación (OIT, 1985).

En este concepto dinámico y evolutivo, las necesidades son susceptibles de crecer, de transformarse, lo cual deberá tenerse en cuenta además de considerar las diferencias entre cada comunidad o grupo cubierto y por tanto, la política de seguros sociales pasiva debiera sustituirse por una política activa que se apoye en las necesidades reales (Alonso, 1984).

2. Algunas características específicas a considerar

En la puesta en marcha de un programa de protección social deberían considerarse los siguientes aspectos. Primero, que la seguridad social supone la disponibilidad de los medios correspondientes. En particular, es necesario hacer operativa una solidaridad ampliada; solidaridad entre la ciudad y el campo, entre jóvenes y viejos, entre activos y desempleados, incluyendo, si fuera necesario, la intervención del Estado por la vía de los mecanismos fiscales de redistribución, es decir, solidaridad entre ricos y pobres.

Las dificultades inherentes a la definición y puesta en práctica de esta solidaridad no deben ser subestimadas, así como los mecanismos de financiamiento deben ser permanentemente viables, puesto que la revisión periódica, debido a falta de recursos es contraproducente. Conviene también evitar falsas expectativas con proyectos piloto que nunca dejan de serlo ni se pueden generalizar.

Segundo, debe contemplarse la participación de los interesados. No deben imponerse modelos externos a los grupos más desprovistos; la exigencia debiera partir de los mismos interesados, corresponder a sus reales necesidades y también a sus aspiraciones y respetar sus formas de organización de la vida en sociedad.

Si bien lo anterior es válido en todos los casos, tiene mayor importancia en una comunidad empobrecida donde normalmente

debe impulsarse una dinámica de desarrollo social a partir de situaciones de escepticismo y desconfianza hasta llegar a lograr la participación comunitaria como "un proceso de autotransformación de los individuos en función de sus propias necesidades y las de su comunidad, que pueda crear en ellos un sentido de responsabilidad y el de su comunidad, así como la capacidad de actuar consciente y constructivamente en el desarrollo" (OIT/OPS/CPISS, 1986).

En tercer lugar, el programa de prestaciones debe fortalecer la función asistencial de la seguridad social y con base en servicios sociales lograr la flexibilidad que requiere la informalidad del mercado de trabajo y las características especiales que pueden encontrarse en la vida social de estos grupos de población desposeída.

Las instituciones de seguridad social deben lograr proveer la cobertura a través de una ampliación de la base de la solidaridad pero no pueden, por sí solas, ocupar todo el espacio del bienestar social. Esto no sería deseable ni posible desde el punto de vista financiero ni de la eficiencia institucional.

Se requiere entonces en cuarto lugar, impulsar un conjunto de acciones multisectoriales con un enfoque descentralizado que permita tener en cuenta los problemas que se presentan en el nivel local. Estas acciones descentralizadas permiten lograr un conocimiento adecuado de la población, sus problemas de salud y bienestar, los factores de riesgo asociados a los mismos y facilita la definición de un programa de cobertura con las

correspondientes prioridades dirigidas a las reales necesidades y aspiraciones de la población con lo cual se obtienen las finalidades de mejorar el impacto de las prestaciones y uso más racional de los recursos disponibles.

El fortalecimiento de la administración local de los programas de seguridad social, permite también mejorar la relación del afiliado con el régimen y poner a disposición de los interesados una relación más estrecha con el sistema de acceso a las distintas agencias responsables de los problemas de salud y bienestar con el consiguiente aprovechamiento de los recursos que las mismas dispongan en el área correspondiente.

3. Lineamientos para la acción

Teniendo en cuenta la amplitud de las dificultades a superar para establecer programas con las características mencionadas, es fundamental la determinación de prioridades y la elección de las etapas que en forma progresiva posibiliten abarcar a los diferentes grupos de población.

La diversidad de situaciones hace que no exista una respuesta única y haya que encontrar soluciones apropiadas para cada necesidad y de acuerdo con los medios disponibles, asegurando la vigencia de los principios de equidad y justicia distributiva. Por ello es fundamental insistir en la necesidad de estudios adecuados para la adopción de estas medidas.

La necesidad de encontrar intermediarios que jueguen el papel del empleador en el mercado formal de trabajo, la determinación de la capacidad contributiva y el grado de

organización de los grupos sociales son algunos de los temas que requieren análisis profundo y decisiones acordes con la realidad.

El punto de partida será, muy probablemente, apoyar la acción en la organización social existente, tratando de reorientar finalidades hacia el proyecto, de enfoque social, que las comunidades sugieran y acepten.

B. El papel de las empresas cooperativas y asociativas 2/

La empresa cooperativa y asociativa presenta características jurídicas, organizativas y económicas, que la convierten en un instrumento idóneo para su utilización en los programas tendientes a erradicar o minimizar las situaciones de pobreza crítica. Ello se ve corroborado por la experiencia vasta que emana de la ejecución práctica de la 'vía cooperativa'.

Por el hecho de constituir a la vez una asociación de personas y una empresa, las cooperativas y formas asociativas contribuyen a la creación de bienes y a su distribución más justa. Además difunden, a través de la praxis, valores de organización y participación democráticas y de racionalidad económica, bajo premisas de libre adhesión, autonomía y respecto a la identidad cultural.

La agrupación cooperativa y asociativa ha demostrado su eficacia actuando en sectores de la economía que involucran el bienestar, tanto de los productores como de los consumidores,

2/ Nota preparada por el Consejero Regional en Cooperativas y Formas Asociativas.

pertenecientes a los sectores más desfavorecidos. El campo de acción abarca actividades y sectores como:

a) Organización de los campesinos para racionalizar la producción agraria e industrial, artesanías, construcción y autoconstrucción de viviendas.

b) Mejora de las redes de comercialización y distribución, acción que beneficia tanto al productor como al consumidor.

c) Organización y fortalecimiento de los servicios de transporte, reparaciones, salud y farmacia, esparcimiento, etc.

d) Financiamiento de grupos y proyectos que difícilmente tendrían acceso al crédito de intermediarios financieros tradicionales a causa de sus insuficientes garantías.

e) Utilización de tecnologías apropiadas al nivel de cultura productiva e industrial, que poseen los grupos sociales en situaciones marginales y de pobreza crítica.

f) Aplicación de fórmulas organizativas y empresariales innovadoras y adaptadas a las características culturales y socioeconómicas que presentan los grupos más desfavorecidos.

g) Consolidación de estructuras de integración representativa, empresarial y financiera, como vía para catalizar y explotar las sinergias que todo proceso de convergencia de intereses y esfuerzos conlleva.

El impacto organizativo de la empresa cooperativa y asociativa se acrecienta cuando es utilizado en colectivos marginados en extremo, como son las mujeres, los jóvenes, los indígenas y los minusválidos. Estos, a través de formas

empresariales ágiles y flexibles, y adaptables a sus necesidades y capacidades, pueden lograr su incorporación al circuito económico y a la toma de decisiones.

En los últimos años las cooperativas y formas asociativas han desarrollado significativas experiencias en zonas de pobreza crítica en los siguientes países y campos: Bolivia (autoconstrucción, mejoramiento nutricional, acceso al crédito); Colombia (mantenimiento de rutas, autoconstrucción, agroindustria); El Salvador (refugiados); Haití (servicios farmacéuticos rurales, acopio y comercialización de café y tabaco, acceso al crédito); Perú (mejoramiento nutricional, producción agraria); República Dominicana (acopio y comercialización de café y tabaco); y Venezuela (cooperativas urbanas de servicios y mantenimiento).

Bibliografía

- Alonso Ligeró, M. 1984 Perspectivas y orientaciones de los servicios sociales de la seguridad social (Santo Domingo).
- OIT 1985 Desempleo y pobreza en un mundo en crisis (Ginebra, OIT).
- OIT/OPS/CPISS 1986 Atención primaria y estrategias de salud en la seguridad social en América Latina.



Banco Mundial



ILPES



unicef

Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial
Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

SEMINARIO DE ALTO NIVEL: COMO RECUPERAR EL PROGRESO SOCIAL EN AMERICA LATINA

Centro NU/CEPAL, Santiago de Chile del 20 al 24 de junio de 1988

NTI/APSP/F.3

ORIGINAL: ESPAÑOL

IMPACTO DE LA CRISIS ECONOMICA EN LOS GRUPOS
SOCIOECONOMICOS EN MEXICO

LEOPOLDO SOLIS M.



1 IMPACTO DE LA CRISIS ECONOMICA EN LOS GRUPOS SOCIOECONOMICOS EN MEXICO¹

LEOPOLDO SOLIS M.

INTRODUCCION.

EN EL TRANCURSO DE ESTA DECADA, VARIOS PAISES LATINOAMERICANOS HAN ESTADO EN CRISIS ECONOMICA, TANTO FINANCIERAMENTE COMO EN SUS ESTRUCTURAS PRODUCTIVAS Y EN ALGUNOS CASOS, TAMBIEN POLITICAS.

DICHA CRISIS SE HA MANIFESTADO EN TODAS LAS VARIABLES ECONOMICAS Y SOCIALES, ESPECIFICAMENTE EN LA CAIDA DE LOS SALARIOS REALES Y DE LOS INGRESOS GUBERNAMENTALES, Y POR LO TANTO EN SUS GASTOS EN GENERAL, Y EN PARTICULAR EN LOS PROGRAMAS DE BIENESTAR SOCIAL; EN EL AUMENTO DEL DESEMPLEO, TAMBIEN EL COMERCIO EXTERIOR SE HA VISTO AFECTADO, CON LA TENDENCIA GENERALIZADA DE LA CAIDA DE LOS PRECIOS DE LAS MATERIAS PRIMAS Y PRODUCTOS QUE TRADICIONALMENTE HAN EXPORTADO ESTOS PAISES, PARTICULARMENTE LA CAIDA DE LOS PRECIOS DEL PETROLEO, TODO ELLO AUNADO CON LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA, LA SALIDA DE CAPITALES, ETC.

ESTOS ELEMENTOS DE LA CRISIS HAN REPERCUTIDO EN TODOS LOS NIVELES DE TALES SOCIEDADES, POR LO TANTO, EL ESFUERZO DE IDENTIFICAR CON MAYOR PRECISION A LOS GRUPOS QUE HAN SUFRIDO MAS SEVERAMENTE LAS CONSECUENCIAS DE ELLA. ES UNA NECESIDAD PARA CUALQUIER ESTUDIOSO DE LAS REALIDADES SOCIOECONOMICAS RELEVANTES, SIN DEJAR DE RECONOCER EL EFECTO QUE HA TENIDO SOBRE TODA LA SOCIEDAD.

¹ DOCUMENTO PARA EL SEMINARIO "RECUPERACION DEL PROGRESO SOCIAL EN AMERICA LATINA", QUE ORGANIZARON EL INSTITUTO DE DESARROLLO DEL BANCO MUNDIAL (IDE), UNICEF E ILPES, EN SANTIAGO DE CHILE, DEL 20 AL 24 DE JUNIO DE 1988.

2 INDICADORES GENERALES DEL EFECTO DE LA CRISIS

ANTES DE PROCEDER A LA IDENTIFICACION CONCRETA DE LOS GRUPOS MAS SEVERAMENTE PERJUDICADOS, POR LA CRISIS, CONVIENE TENER UNA IDEA DE LOS EFECTOS DE ELLA SOBRE ALGUNAS VARIABLES AGREGADAS, PARTICULARMENTE DE LA DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL INGRESO.

EN EL CUADRO 1, SE PRESENTAN ALGUNAS MEDIDAS DEL INGRESO CON EL FIN DE PRECISAR EL ALCANCE DE ESTA CAIDA.

CUADRO 1

AÑO	POBLACION* (MILES) (1)	INGRESO DISPONIBLE ^b			REMUNERACION DE ASALARIA- DOS COMO % DEL PIB ^b (5)	SALARIO MINIMO REAL ANUAL ^c (6)
		REAL (MILLONES) (2)	PERCAPITA			
			REAL (3)	DOLARES (4)		
1976	61,978.4	635,831	10,259	685.5	40.3	33,848
1977	63,812.8	657,722	10,307	825.5	38.9	33,577
1978	65,658.3	711,983	10,844	1,020.7	37.9	32,602
1979	67,517.5	777,163	11,511	1,333.7	37.7	32,220
1980	69,392.0	841,855	12,132	1,819.8	36.0	30,024
1981	71,249.1	908,765	12,755	2,225.1	37.5	31,478
1982	73,122.3	903,839	12,361	627.8	35.2	27,908
1983	74,980.5	856,174	11,709	1,057.4	29.4	23,080
1984	76,885.9	903,839	12,054	1,398.7	28.7	21,838
1985	78,839.8	926,754	11,755	1,053.4	28.6	22,583
1986	80,843.3	892,123	11,035	861.6	28.4	19,665
1987	82,897.7	902,322	10,885	865.5	n.d.	18,587

a/ PROYECCIONES DE POBLACION DE 1980 A 2010. L. MORENO Y L. NUÑEZ, AMIDM

b/ SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES, DGE. INEGI. 1988.

c/ COMISION NACIONAL DE SALARIOS MINIMOS. SALARIOS MINIMOS 1970-1987

DE EL SE DESPRENDE QUE EL NIVEL DEL INGRESO REAL EN 1987 -COLUMNA (2)- ESTABA AL NIVEL DEL DE 1981 O 1982, ES DECIR, UNA PERDIDA DE 5 O 6 AÑOS, O DICHO DE OTRA FORMA, QUE MEXICO NO HA CRECIDO ECONOMICAMENTE EN ESTE PERIODO CON LAS CORRESPONDIENTES CONSECUENCIAS SOBRE LOS NIVELES DE SATISFACCION DE LA POBLACION.

SI LA COMPARACION SE HACE EN TERMINOS PERCAPITA, COLUMNA (3), EL NIVEL DE 1987 CORRESPONDERIA AL DE 1978-79, ES DECIR UNA PERDIDA DE 8 O 9 AÑOS. ESTE RESULTADO MUESTRA LA CONSECUENCIA DIRECTA DE NO HABER CRECIDO ECONOMICAMENTE, Y QUE LA POBLACION SI LO HA SEGUIDO HACIENDO.

EN TERMINOS DE DOLARES, EL INGRESO DISPONIBLE PERCAPITA (COLUMNA (4)) CAYO AL NIVEL DE 1977-78, QUE EQUIVALE A UN RETROCESO DE 9 O 10 AÑOS. SI LA COMPARACION SE HACE CON RESPECTO AL INGRESO PERCAPITA EN DOLARES DE 1981, LA CAIDA PARA 1987 FUE DEL ORDEN DE 157 PORCIENTO.²

ESTAS COMPARACIONES MUESTRAN LO PROFUNDO DE LOS EFECTOS DE LA CRISIS SOBRE EL INGRESO DE MEXICO Y SU POBLACION.

CON EL FIN DE CONOCER COMO ESTOS CAMBIOS HAN AFECTADO LA DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL INGRESO, EN LA COLUMNA (5) DEL MISMO CUADRO, SE PRESENTA LA PROPORCION DE LAS REMUNERACIONES AL PIB CORRIENTE, QUE MUESTRA UNA TENDENCIA DECRECIENTE DESDE 1976, AÑO EN QUE REPRESENTO EL 40.3 PORCIENTO, EN 1987 FUE 28.4 PORCIENTO, ES DECIR UNA CAIDA DE MAS DEL 30 PORCIENTO.

POR ULTIMO, EN LA COLUMNA (6) SE PRESENTA LA EVOLUCION DEL SALARIO MINIMO REAL ANUAL, QUE HA TENIDO UNA TENDENCIA DECRECIENTE, CON UNA CAIDA ENTRE 1976 Y 1987 DE 45 PORCIENTO.

ESTAS COMPARACIONES, CONFIRMAN LO QUE A NIVEL DE PRENSA SE AFIRMA, QUE UNO DE LOS GRUPOS MAS AFECTADOS POR LA CRISIS HA SIDO EL DE LOS ASALARIADOS, POR LO QUE ES CONVENIENTE ANALIZAR LA ESTRUCTURA DE SUS FUENTES DE INGRESO, CON EL FIN DE IDENTIFICAR LOS GRUPOS CUYO PRINCIPAL ORIGEN FUERAN LOS SALARIOS. ESTA IDENTIFICACION TENDRA QUE HACERSE CON DATOS ANTERIORES

² HABRIA QUE RECORDAR QUE EN ESE PERIODO LA SOBREVALUACION DEL PESO CON RESPECTO AL DOLAR ERA MUY SUSTANTIVA.

A LOS DE LA DECADA DE LOS OCHENTAS, YA QUE ES MUY PROBABLE QUE LA CRISIS HAYA AFECTADO LA ESTRUCTURA DE LAS FUENTES DE INGRESO. LA INFORMACION MAS RECIENTE QUE CUMPLE CON ESTA CONDICION PARA EL CASO DE MEXICO ES LA DE LA ENCUESTA NACIONAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS HOGARES DE 1977³ (ENIG-77), DE LA QUE SE TOMO LA INFORMACION QUE A CONTINUACION SE PRESENTA.

3 IDENTIFICACION DE LOS GRUPOS MAS AFECTADOS POR LA CRISIS A TRAVES DE LA ESTRUCTURA DE LAS FUENTES DE INGRESO.

EN EL CUADRO 2 SE PRESENTA LA ESTRUCTURA DE LAS FUENTES DEL INGRESO FAMILIAR POR DECILES FAMILIARES DE LA ENCUESTA NACIONAL DE INGRESOS Y GASTOS DE 1977.

CUADRO 2

ESTRUCTURA DEL INGRESO FAMILIAR POR DECILES

DECILES DE FAMILIAS	TRABAJO	TRABAJOS POR CUENTA PROPIA	RENTAS, INTERESES DIVIDENDOS	RENTA IMPUTADA		TRANSFERENCIAS FAMILIARES	REGALOS Y PAGO EN ESPECIE		OTRAS FUENTES	TOTAL
				PROPIA	AUTOCONSUMO					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	
I	34.64	34.92	0.48	6.36	11.33	7.31	3.92	1.04	100.00	
II	45.33	28.58	0.75	6.12	9.21	5.71	2.40	1.90	100.00	
III	50.95	25.31	0.54	5.78	8.28	5.02	2.51	1.61	100.00	
IV	54.43	23.04	0.46	6.10	5.67	5.37	2.16	2.77	100.00	
V	64.47	18.55	0.95	5.86	3.23	2.67	1.93	2.34	100.00	
VI	65.22	17.95	0.64	6.86	2.28	2.46	1.98	2.61	100.00	
VII	67.03	17.80	0.76	6.18	1.28	2.60	1.93	2.42	100.00	
VIII	66.88	16.09	1.02	7.11	1.08	2.89	1.97	2.96	100.00	
IX	67.34	15.44	1.25	7.02	0.55	2.81	1.72	3.87	100.00	
X	57.84	16.06	3.15	10.72	0.30	1.59	1.67	8.67	100.00	
TOTAL	61.45	17.52	1.73	8.12	1.68	2.62	1.87	5.01	100.00	
5% MAS BAJO	32.08	36.20	0.47	6.23	9.60	8.48	5.38	1.56	100.00	
5% MAS ALTO	53.58	16.74	3.89	12.03	0.18	1.26	1.59	10.73	100.00	

FUENTE: LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN MEXICO, 1977.
JUAN DIEZ-CANEDO Y GABRIEL VERA, BANCO DE MEXICO, 1981

DE LAS DOS PRIMERAS COLUMNAS DE ESTE CUADRO QUEDA CLARO, QUE LOS COMPONENTES FUNDAMENTALES DE LAS FUENTES DE INGRESO FAMILIAR EN MEXICO, SON

³ SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, INEGI, 1982.

LA DEL TRABAJO Y LA DE LOS TRABAJOS POR CUENTA PROPIA; SIN EMBARGO SU IMPORTANCIA RELATIVA ES DIFERENTE DEPENDIENDO DEL NIVEL DE INGRESO. ASI POR EJEMPLO, LA IMPORTANCIA DE LOS INGRESOS POR TRABAJO SUBORDINADO TIENEN SU MENOR IMPORTANCIA RELATIVA EN EL PRIMER DECIL -35 PORCIENTO-, Y VA AUMENTANDO SISTEMATICAMENTE HASTA ALCANZAR SU MAXIMO -67 PORCIENTO- EN EL SEPTIMO DECIL, Y A PARTIR DE EL, DECRECEN.

POR SU PARTE, EL INGRESO POR TRABAJOS POR CUENTA PROPIA TIENE SU MAXIMO EN EL PRIMER DECIL -35 PORCIENTO- Y LUEGO DECRECE EN FORMA SISTEMATICA HASTA EL NOVENO -15 PORCIENTO-, Y EN EL DECIMO VUELVE A CRECER LIGERAMENTE.

LOS COMPORTAMIENTOS DE LOS OTROS TIPOS DE INGRESOS SON TIPICOS DE LOS PAISES EN DESARROLLO, COMO POR EJEMPLO LOS DE CAPITAL, QUE SON INSIGNIFICANTES EXCEPTO PARA EL ULTIMO DECIL, O EL AUTOCONSUMO, QUE REPRESENTA UNA PROPORCION ALTA DEL INGRESO PARA EL PRIMER DECIL -11 PORCIENTO-.

VOLVIENDO A LOS INGRESOS POR TRABAJO, QUEDA CLARO QUE LOS DECILES EN LOS QUE EL EFECTO DE LA CAIDA EN EL SALARIO REAL DEBE HABER SIDO MAS FUERTE SON DEL 5o AL 9o. EN LOS QUE MAS DEL 60 PORCIENTO DE LOS INGRESOS ERAN POR ESE CONCEPTO. USANDO EL MISMO RAZONAMIENTO, AL DECIL QUE MENOS LE DEBE DE HABER IMPACTADO LA CRISIS DEBERIA DE HABER SIDO EL PRIMERO, ES DECIR A LOS MAS POBRES. ALGUIEN PUDIERA PENSAR QUE ES BUENO QUE A LOS MAS POBRES SON A LOS QUE MENOS LES HA AFECTADO LA CRISIS, AL MENOS MEDIDA DE ESTA FORMA; ESTE ARGUMENTO ES FALAZ, YA QUE ESTE GRUPO, DE HECHO, VIVE EN LA MISERIA, POR LO QUE DECIR QUE AL MENOS NO SON MAS MISERABLES ES ABSURDO. LO QUE ES IMPORTANTE REFLEXIONAR, ES QUE LA CAIDA DEL SALARIO REAL DEL 5o AL 9o DECIL HA HECHO QUE EL 50 PORCIENTO DE LA POBLACION QUE TENIA INGRESOS MEDIOS Y ALTOS. HAYA PERDIDO PARTICIPACION EN LA DISTRIBUCION DE LA RIQUEZA NACIONAL. HECHO QUE NECESARIAMENTE SE TRADUCE EN EL EMPOBRECIMIENTO RELATIVO DE UN GRUPO GRANDE, QUE HABIA LOGRADO UN AVANCE IMPORTANTE EN LAS ULTIMAS

DECADAS. ESTE HECHO SE VE REFORZADO SI SE COMPARA EL PORCENTAJE DE PERSONAS POR ABAJO DE UNA LINEA DE POBREZA. POR EJEMPLO, EN 1981 CERCA DEL 47 PORCIENTO DE LA POBLACION RECIBIA MENOS DE DOS SALARIOS MINIMOS, MIENTRAS QUE PARA 1987 ESE PORCENTAJE FUE DE CASI 60 PORCIENTO⁴, ES DECIR, QUE EL PROCESO DE EMPOBRECIMIENTO DEL 5o AL 9o DECIL, HA SIDO MUY FUERTE, ADEMAS DE QUE EL SALARIO MINIMO CAYO EN TERMINOS REALES EN ESE PERIODO COMO SE VIO ANTERIORMENTE.

LA IMPORTANCIA DE LA FUENTE DE INGRESOS POR TRABAJOS POR CUENTA PROPIA, NOS LLEVA A OTRO TEMA QUE SE HA PUESTO DE MODA EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS, Y QUE ES LA LLAMADA ECONOMIA SUBTERRANEA.

EN MEXICO SE ESTIMA QUE EN 1986 HUBO UNA SUBESTIMACION DEL PIB⁵, ENTRE EL 28 Y EL 35 PORCIENTO, DEBIDO A LA LLAMADA ECONOMIA SUBTERRANEA, QUE NO INCLUYE ACTIVIDADES ILEGALES COMO LA DROGA O EL CONTRABANDO, PERO INCLUYE LA SUBFACTURACION, O LA PRODUCCION DE BIENES Y SERVICIOS QUE EVADIERON LOS REGISTROS OFICIALES DE ALGUNA MANERA, POR LO QUE NO SE PUEDE PENSAR QUE TODA LA SUBESTIMACION SE PODRIA CONSIDERAR QUE FUE A PARAR A LOS INGRESOS FAMILIARES, SIN EMBARGO, SI SE PUEDE TENER LA IDEA DE QUE ESTA HA SIDO UNA DE LAS VALVULAS DE ESCAPE DE LOS TRABAJADORES DESEMPLEADOS O SUBEMPLEADOS, AL NO EXISTIR SEGUROS DE DESEMPLEO EN EL PAIS.

CON EL FIN DE DEFINIR CON MAYOR PRECISION A LOS GRUPOS MAS AFECTADOS, EN EL CUADRO 3, SE PRESENTAN LAS CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS DE LAS FAMILIAS POR DECILES.

⁴ LOS VALORES DE LOS MEXICANOS. MEXICO: ENTRE LA TRADICION Y LA MODERNIDAD. ENRIQUE ALDUNCIN A. FOMENTO CULTURAL, BANAMEX, A.C. 1981 Y 1987.

⁵ LA ECONOMIA SUBTERRANEA EN MEXICO. CENTRO DE ESTUDIOS DEL SECTOR PRIVADO A.C. 1986

CUADRO 3

CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS DE LAS FAMILIAS POR DECILES

DECILES DE FAMILIAS	N U M E R O D E:					
	MIEMBROS DE LA FAMILIA		MIEMBROS DE LA FAMILIA	MIEMBROS PERCEPTORES DE INGRESO	EDAD DEL JEFE	INSTRUCCION DEL JEFE
	OCUPANTES (1)	DE LA FAMILIA (2)	OCUPADOS (3)	(4)	(5)	(6)
I	4.05	4.05	1.31	1.26	49.51	2.16
II	4.83	4.83	1.37	1.25	44.90	3.19
III	5.40	5.40	1.49	1.38	44.86	2.74
IV	5.66	5.66	1.50	1.41	43.03	3.52
V	5.73	5.73	1.55	1.46	42.43	4.63
VI	5.78	5.77	1.51	1.51	41.21	4.32
VII	5.93	5.92	1.61	1.59	41.36	4.92
VIII	6.09	6.07	1.72	1.70	43.14	5.61
IX	6.06	6.02	1.91	1.89	44.06	7.05
X	6.12	5.92	2.06	2.05	46.25	10.58
TOTAL	5.57	5.54	1.60	1.54	44.08	4.87
5% MAS BAJO	3.76	3.76	1.27	1.12	50.98	2.60
5% MAS ALTO	6.27	5.93	2.10	2.08	47.41	12.00

FUENTE: LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN MEXICO, 1977.
 JUAN DIEZ-CANEDO Y GABRIEL VERA, BANCO DE MEXICO, 1981

ES DE NOTARSE QUE DEL 5o AL 9o DECIL EN 1977, LAS FAMILIAS CUYOS TAMAÑOS ERAN RELATIVAMENTE MAS GRANDES QUE LOS PRIMEROS CUATRO DECILES Y QUE EL ULTIMO, (COLUMNA (2)) Y QUE ERAN LAS FAMILIAS EN DONDE EMPEZABA A HABER PERSONAL DE SERVICIO, YA QUE EL SEXTO DECIL, ES EL PRIMERO EN EL QUE HAY UNA DIFERENCIA ENTRE EL NUMERO DE OCUPANTES Y DE MIEMBROS DE LA FAMILIA.

OTRO EFECTO QUE DESTACA ES LA ASOCIACION POSITIVA QUE HUBO ENTRE EL NIVEL DEL INGRESO Y LA MEDIA DE PERSONAS OCUPADAS POR FAMILIA, MOSTRANDO LA IMPORTANCIA QUE TIENE PARA EL NIVEL DEL INGRESO FAMILIAR, EL QUE MAS DE UN MIEMBRO DE LA FAMILIA TRABAJARA REMUNERADAMENTE.

TAMBIEN ES NOTORIA LA IMPORTANCIA DE LA ESCOLARIDAD EN ESTOS GRUPOS, QUE AUN CUANDO EN TERMINOS INTERNACIONALES REFLEJAN UNA EDUCACION BAJA, EN RELACION AL PAIS, SON GRUPOS QUE SUPERAN CON MAS DE DOS O TRES AÑOS DE EDUCACION A LOS DE LOS DECILES MAS BAJOS.

ESTOS DATOS HACEN PENSAR, QUE LA CRISIS HA GOLPEADO MAS FUERTEMENTE A AQUELLAS FAMILIAS EN LAS QUE MAS DE UN MIEMBRO TRABAJABA PARA MANTENER EL NIVEL DE INGRESO FAMILIAR, POR LO QUE SON GRUPOS ESPECIALMENTE SENSIBLES AL DESEMPLEO O SUBEMPLEO, HECHO QUE POR OTRA PARTE EXPLICA PARCIALMENTE EL INCREMENTO DEL PORCENTAJE DE FAMILIAS POR ABAJO DE DOS SALARIOS MINIMOS, QUE PASO DEL 47 A CASI EL 60 PORCIENTO COMO YA SE MENCIONO. ESTE RESULTADO LLEVA A LA NECESIDAD DE CONOCER CON MAYOR PRECISION LA EVOLUCION DEL DESEMPLEO DURANTE LA CRISIS.

DEL PROBLEMA DEL DESEMPLEO Y SUBEMPLEO EN MEXICO, SE PUEDE DECIR QUE EN 1981 CON UNA PEA DEL ORDEN DE 23 MILLONES, HABIA UN DESEMPLEO DEL ORDEN DEL 4 PORCIENTO, O SEA 920,000 PERSONAS; LAS CORRESPONDIENTES ESTIMACIONES PARA 1986, FUERON DE 4 MILLONES DE DESEMPLEADOS CON UN PEA DE 26 MILLONES⁶, ES DECIR UN INCREMENTO DEL ORDEN DE 400 POR CIENTO. ESTA CIFRA ADEMAS REFLEJA LA INCAPACIDAD DE LA ECONOMIA PARA ABSORBER A LAS PERSONAS QUE POR PRIMERA VEZ BUSCARON TRABAJO EN ESE PERIODO.

PARA COMPLETAR EL ESQUEMA GENERAL DE CARACTERIZACION DE ESTOS GRUPOS, EN EL CUADRO 4 SE PRESENTAN LAS DISTRIBUCIONES DEL GASTO FAMILIAR.

EN GENERAL, DE ESTE CUADRO SE APRECIA LA IMPORTANCIA QUE TIENE EL GASTO EN ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO PARA TODOS LOS DECILES DE INGRESO, Y EL HECHO CONOCIDO Y GENERALIZADO DE QUE CONFORME AUMENTA EL INGRESO DISMINUYE RELATIVAMENTE SU IMPORTANCIA.

⁶ VICTOR L. URQUIDI (1986) "EL BIENESTAR SOCIAL EN TIEMPOS DE INESTABILIDAD ECONOMICA", EL COLEGIO NACIONAL. MEXICO, D.F.

CUADRO 4

ESTRUCTURA DEL GASTO FAMILIAR POR DECILES

DECILES DE FAMILIAS	ALIMENTOS Y BEBIDAS NO ALCOHOLICAS Y TABACO	BEBIDAS ALCOHOLICAS	PRENDAS DE VESTIR Y CALZADO	ARRIENDOS BRUTOS	MUEBLES Y ACCESORIOS	SERVICIOS MEDICOS	TRANSPORTE	EDUCACION	OTROS SERVICIOS	TOTAL
I	77.27	2.16	5.86	2.56	1.07	3.59	2.86	1.21	3.42	100.00
II	76.22	2.89	6.99	2.78	1.07	3.05	2.39	1.11	3.50	100.00
III	73.29	2.29	8.27	3.23	1.53	3.39	3.33	1.73	2.94	100.00
IV	74.42	2.34	8.65	3.49	2.01	3.17	4.15	2.68	3.09	100.00
V	67.08	2.53	8.53	4.22	2.56	2.94	5.44	2.90	3.80	100.00
VI	62.47	2.01	9.96	4.81	3.55	3.20	6.09	4.34	3.58	100.00
VII	59.46	2.30	10.80	4.34	3.64	2.96	7.47	5.18	3.85	100.00
VIII	55.29	2.01	11.16	4.81	4.55	3.17	8.82	5.61	4.58	100.00
IX	49.47	2.15	12.36	4.57	4.06	3.16	11.40	6.68	6.15	100.00
X	32.72	1.40	11.35	3.91	4.47	4.39	22.23	9.81	9.72	100.00
TOTAL	52.33	1.99	10.83	4.18	3.65	3.38	11.61	6.09	5.94	100.00
5% INFERIOR	80.90	2.39	3.19	2.89	0.30	1.57	1.15	0.49	7.66	100.00
5% SUPERIOR	22.32	1.85	14.52	4.88	5.22	4.85	24.42	11.08	10.86	100.00

FUENTE: LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN MEXICO, 1977.
 JUAN DIEZ-CANEDO Y GABRIEL VERA, BANCO DE MEXICO, 1981

ES DE HACERSE NOTAR COMO COBRAN IMPORTANCIA LOS OTROS TIPOS DE GASTOS CONFORME AUMENTAN LOS INGRESOS, POR LO QUE NO ES DE EXTRAÑARSE QUE DURANTE LA CRISIS HAYA HABIDO CAMBIOS SUSTANTIVOS EN LA DISTRIBUCION DEL GASTO FAMILIAR, PARTICULARMENTE EN EL CONSUMO DE BIENES NO PERECEDEROS O QUE SE PUEDE RETRASAR SU CONSUMO SIN GRAVES PERJUICIOS PARA LA FAMILIA; POR EJEMPLO LOS GASTOS EN VESTIDOS Y ZAPATOS, O EN MUEBLES, QUE EN LOS ESTUDIOS DE DEMANDA, HAN MOSTRADO ELASTICIDADES INGRESO POSITIVAS.

LO QUE SE DESEA DESTACAR PARTICULARMENTE, ES QUE SIENDO EL 50 PORCIENTO DE LA POBLACION, UBICADA DEL 5o AL 9o DECIL, EL GRUPO QUE MAS HA SUFRIDO LAS CONSECUENCIAS DE LA CRISIS, AJUSTES QUE NECESARIAMENTE HAN TENIDO QUE HACER EN LA DISTRIBUCION DE SU GASTO, DEBIDO A LA CAIDA REAL DE LOS SALARIOS, Y AL INCREMENTO NO HOMOGENEO DE LOS PRECIOS, HAN AFECTADO EN FORMA SUSTANTIVA LA DEMANDA DE DIFERENTES BIENES Y SERVICIOS, HECHO QUE A SU VEZ HA RETROALIMENTADO LA CRISIS DEL APARATO PRODUCTIVO.

EL COMPORTAMIENTO DE LOS DIFERENTES SUBINDICES DEL INDICE GENERAL DE PRECIOS DA UNA IDEA DE LA HETEROGENEIDAD QUE HA TENIDO ESTE PROCESO, LO QUE SE CONSTATA EN EL CUADRO 5, EN DONDE SE PRESENTAN LAS TASAS ANUALES PROMEDIO DE INFLACION EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE 1981 Y 1987.

CUADRO 5

TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO ENTRE 1981 Y 1987 DEL CONSUMO FAMILIAR, CLASIFICADO POR OBJETO DEL GASTO

INDICE GENERAL	ALIMENTOS BEBIDAS Y TABACO	PRENDAS DE VESTIR Y CALZADO	ARRIENDOS BRUTOS	MUEBLES Y ACCESORIOS	SERVICIOS TRANSPORTE MEDICOS	EDUCACION	OTROS SERVICIOS	
82	81	84	67	85	87	92	80	90

FUENTE: INDICADORES ECONOMICOS, BANCO DE MEXICO.

MIENTRAS QUE EL TRANSPORTE HA TENIDO UNA TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL 92 POR CIENTO, LOS ARRIENDOS BRUTOS LO HAN HECHO A UNA TASA DE 67 POR CIENTO ANUAL, LO QUE REPRESENTA UNA DIFERENCIA DE 25 PUNTOS PORCENTUALES ANUALES DURANTE SEIS AÑOS! TAMBIEN DESTACA EL HECHO DE QUE EL INDICE GENERAL DE PRECIOS ESTA DETERMINADO EN GRAN MEDIDA, POR LOS CAMBIOS EN LOS PRECIOS DE ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO, HECHO QUE SE DESPRENDE DEL CUADRO 4 AL ANALIZAR LA PROPORCION QUE SE GASTA EN ESTE RUBRO.

OTRO FACTOR QUE HA INCIDIDO NEGATIVAMENTE SOBRE EL INGRESO REAL DISPONIBLE DE LOS ASALARIADOS, ES EL MANEJO QUE SE HA HECHO SOBRE LOS IMPUESTOS AL TRABAJO, HECHO QUE SE MANIFESTO PARTICULARMENTE EN EL AJUSTE QUE SE HIZO A LAS TASAS IMPOSITIVAS ENTRE 1987 Y 1988. MIENTRAS QUE LA INFLACION EN 1987 FUE DEL ORDEN DEL 160 POR CIENTO, EL AJUSTE A LAS DIFERENTES TASAS IMPOSITIVAS FUE DEL ORDEN DE 40 POR CIENTO, POR LO QUE EN TERMINOS REALES, EN EL TRANCURSO DE ESTE AÑO, SE ESTAN PAGANDO TASAS REALES CUATRO VECES MAS GRANDES, QUE DURANTE 1987.

EVIDENTEMENTE ESTOS AJUSTES AFECTAN CON MAYOR FUERZA, A LOS ASALARIADOS, YA QUE SON CAUSANTES CAUTIVOS.

ESTOS RESULTADOS MUESTRAN CLARAMENTE LA RELACION ENTRE LA CRISIS Y DIFERENTES GRUPOS SOCIALES, LOS QUE DE UNA U OTRA MANERA SEGUIRAN ACENTUANDOSE CON CERTEZA, POR LO QUE SE CONSIDERA OPORTUNO ANALIZAR LO QUE SE ESPERA EN TERMINOS DE POBLACION HACIA EL FIN DEL MILENIO.

4 LA POBLACION DE MEXICO EN EL AÑO 2000.

CRISIS O NO, LA POBLACION DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS HA SEGUIDO CRECIENDO, Y AUN CUANDO LA SEVERIDAD DE ELLA SEGURAMENTE HA TENIDO EFECTOS SOBRE LA FECUNDIDAD Y LA MORTALIDAD, ESTOS CAMBIOS NO SE VERAN SINO HASTA DENTRO DE VARIOS LUSTROS. LA INERCIA DEMOGRAFICA, ES LA QUE SE DEBE DE ESTUDIAR, YA QUE LAS ESTRUCTURAS POBLACIONALES QUE DETERMINARAN LAS NECESIDADES DE INVERSION SOCIAL HASTA EL AÑO 2000, ESTAN DADAS YA EN LA ACTUALIDAD.

ASI POR EJEMPLO, LAS PERSONAS QUE ENTRARAN A LA FUERZA LABORAL HACIA EL AÑO 2000 YA NACIERON, Y POR LO TANTO SE PUEDE TENER UNA IDEA PRECISA DE LOS ESFUERZOS NECESARIOS PARA PODERLAS ABSORBER EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DEL PAIS.

EN EL CASO DE MEXICO, SE ESTIMA QUE PARA EL FINAL DEL PRESENTE MILENIO TENDRA UNA POBLACION DE 105 MILLONES DE PERSONAS, DE LAS CUALES FORMARAN LA PEA 38 PORCIENTO, ES DECIR 40 MILLONES DE MEXICANOS. EN 1986 SE ESTIMO LA POBLACION EN 82 MILLONES CON UNA PEA DEL 32 PORCIENTO, ES DECIR 26 MILLONES DE PERSONAS, CON UN DESEMPLEO DEL ORDEN DE 15 PORCIENTO, EN NUMEROS REDONDOS 4 MILLONES DE PERSONAS; POR LO TANTO, ENTRE 1986 Y EL AÑO 2000, EL PAIS TENDRA QUE HABER GENERADO 14 MILLONES DE NUEVOS EMPLEOS PARA INCORPORAR A LOS QUE ENTRARAN AL MERCADO LABORAL, Y 4 MILLONES MAS PARA ABSORBER A LOS DESEMPLEADOS ACUMULADOS HASTA 1986, LO QUE SE TRADUCE EN UN ESFUERZO EXTRAORDINARIO PARA CREAR EMPLEOS, QUE SERAN DEL ORDEN DE 1.5 MILLONES ANUALES HASTA EL AÑO 2000, META QUE EVIDENTEMENTE NO SE PODRA LOGRAR, SI NO

HAY UN CRECIMIENTO SOSTENIDO DE LA ECONOMIA EN SU CONJUNTO, Y POR LO TANTO LA DE INVERSION TANTO PUBLICA COMO PRIVADA, QUE CON EL PROBLEMA DEL SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA, Y DE LA ESCASEZ DE RECURSOS FRESCOS, IMPLICA NECESARIAMENTE UN AJUSTE A LOS PAGOS AL EXTERIOR INDEPENDIEMENTE DEL MECANISMO QUE SE ENCUENTRE ASEQUIBLE.

OTRO FENOMENO DEMOGRAFICO QUE SE DEBERIA DE CONSIDERAR ES EL DE LA ACELERADA URBANIZACION DE LOS PAISES EN DESARROLLO, YA QUE ESTA FORMA PECULIAR DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS, TIENE EFECTOS DIRECTOS TANTO SOBRE LA OFERTA COMO DE LA DEMANDA DE BIENES Y SERVICIOS QUE DEBE DE PROVEER EL PAIS, Y PARTICULARMENTE ES IMPORTANTE CONSIDERAR EL TIPO DE TRABAJOS QUE DEMANDARA LA POBLACION URBANA, Y POR LO TANTO QUE SE DEBERA DE FOMENTAR SU CREACION, LO QUE DEBE LLEVAR A PLANTEAMIENTOS CONCRETOS SOBRE POLITICAS DE INDUSTRIALIZACION POR UNA PARTE, DE APERTURA DE LA ECONOMIA AL EXTERIOR POR OTRA, Y DE ADECUACION DEL SISTEMA EDUCATIVO PARA SATISFACER LAS NECESIDADES DEL NUEVO APARATO PRODUCTIVO.

CON EL FIN DE DAR UNA IDEA DE LA INTENSIDAD DE ESTE PROCESO, SE PUEDE DECIR QUE, MIENTRAS QUE EN 1920 SOLAMENTE EL 14 PORCIENTO DE LA POBLACION VIVIA EN ZONAS URBANAS, EN 1985 DICHO PORCENTAJE FUE DE 56 PORCIENTO⁷ Y LAS PROYECCIONES PARA EL AÑO 2,000 SON QUE EL 75.1 PORCIENTO⁸ DE LA POBLACION VIVIRA EN ESTE TIPO DE ZONAS.

ESTOS PROCESOS EVIDENTEMENTE TAMBIEN TIENEN UN EFECTO MUY FUERTE SOBRE LA DEMANDA DE BIENES Y SERVICIOS QUE PROPORCIONA TOTAL O PARCIALMENTE EL GOBIERNO, PARTICULARMENTE SOBRE VIVIENDA, EDUCACION, SALUD, AGUA, LUZ, TRASPORTE, Y EN GENERAL EQUIPAMIENTO URBANO, QUE NECESARIAMENTE SE TENDRAN

7: ALEJANDRO RODRIGUEZ. DEL MEXICO RURAL AL MEXICO URBANO, CONAPO, 1988.

8 LORENZO MORENO, LEOPOLDO NUÑEZ, MEXICO, PROYECCIONES DE POBLACION URBANA Y RURAL 1980-2010. AMDM

QUE OFRECER, Y QUE ADEMÁS SON MUY DEMANDANTES EN INVERSIONES PÚBLICAS DE ORDEN SOCIAL, ES MUY PROBABLE QUE LOS GOBIERNOS DE LOS PAÍSES EN CRISIS NO TENGAN TANTOS RECURSOS PARA ESTE TIPO DE INVERSIONES, POR LO QUE LA FUNCIÓN DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES QUE PRESTAN PARA ESTE TIPO DE INFRAESTRUCTURA, SE CONVERTIRÁN EN ELEMENTOS CLAVES PARA RESOLVER O PALIAR ESTOS PROBLEMAS DE INVERSIÓN SOCIAL.

EN EL CASO DE MÉXICO HAY OTRO PROBLEMA IMPORTANTE EN ESTE SENTIDO, QUE ES QUE POR SU EXTENSIÓN TERRITORIAL Y POR LA FORMA HETEROGÉNEA COMO SE HAN DADO LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS REGIONALMENTE, LO QUE IMPLICA QUE LA SOLUCIÓN AL PROBLEMA NO PUEDE SER GENERAL, Y ES INDISPENSABLE CONSIDERAR LAS VARIACIONES REGIONALES DEL MISMO FENÓMENO, Y LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS FÍSICOS, YA QUE SERÍA ABSURDO FOMENTAR EL CRECIMIENTO DE ÁREAS DENSAMENTE POBLADAS COMO LA CIUDAD DE MÉXICO, GUADALAJARA O MONTERREY, PERO IGUALMENTE ABSURDO SERÍA ALENTAR EL CRECIMIENTO DE LOCALIDADES O REGIONES CARENTES DE INFRAESTRUCTURA URBANA O DE RECURSOS NATURALES, PARTICULARMENTE DE AGUA.

ESTE HECHO LLEVA A PLANTEAR LA NECESIDAD DE UN SISTEMA DE PLANEACIÓN REGIONAL, QUE PROPORCIONE DIRECTRICES GENERALES CON UN MÍNIMO DE DECISIONES CENTRALIZADAS, Y QUE PERMITA LOGRAR COHERENCIA ENTRE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y LAS CORRESPONDIENTES SECTORIALES Y REGIONALES. ESTE EJERCICIO EVIDENTEMENTE REVISTE UN ALTO GRADO DE DIFICULTAD Y DE VARIANTES ENTRE PAÍSES, PERO MIENTRAS NO HAYA SISTEMAS Y MECANISMOS QUE PERMITAN EVALUAR Y TRANSMITIR COHERENTEMENTE LOS EFECTOS DE LAS DECISIONES MACROECONÓMICAS A LOS DIFERENTES SECTORES Y REGIONES, SERÁ IMPOSIBLE REALIZAR ADECUADAMENTE LOS PLANES DE DESARROLLO O PLANES GLOBALES, PORQUE GENERARÁN DESEQUILIBRIOS REGIONALES O SECTORIALES, CON EL AGRAVANTE DE QUE SU SOLUCIÓN NO ES NI REGIONAL NI SECTORIAL. DICHO SEA DE PASO, EL ASUNTO ES TANTO MÁS DELICADO POR QUE, EN MÉXICO, EL ANÁLISIS ECONÓMICO REGIONAL SIEMPRE HA SIDO MUY

OTROS FENOMENOS DEMOGRAFICOS QUE TIENEN IMPACTOS IMPORTANTES SOBRE LA ECONOMIA EN SU CONJUNTO, SON LAS MIGRACIONES INTERNAS E INTERNACIONALES, QUE TIENEN EFECTO NO SOLO SOBRE LAS VARIABLES DEMOGRAFICAS SINO SOBRE LAS ECONOMICAS SOCIALES, Y CON FRECUENCIA POLITICAS, NO SOLO INTERNA SINO INTERNACIONALMENTE. EN EL ASPECTO INTERNACIONAL MEXICO HA RECIBIDO CERCA DE 500 MIL GUATEMALTECOS, LA MAYOR PARTE DE LOS CUALES SE DEDICAN A LABORES AGRICOLAS, AL MISMO TIEMPO QUE SE HAN IDO AL MENOS UN MILLON DE MEXICANOS A ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.

POR SU PARTE LAS MIGRACIONES INTERNAS, HAN TENIDO POR EFECTO UNA CONCENTRACION IRRACIONAL DE LA POBLACION EN LAS TRES AREAS METROPOLITANAS MAS GRANDES, PARTICULARMENTE EN LA DE LA CIUDAD DE MEXICO, QUE CON SUS 18 MILLONES DE POBLADORES, REPRESENTAN MAS DEL 20 POR CIENTO DE LA POBLACION TOTAL DEL PAIS, RESIDIENDO EN UNA CIUDAD LOCALIZADA A MAS DE 2400 METROS SOBRE EL NIVEL DEL MAR, CON LA MAYOR CONTAMINACION ATMOSFERICA DEL MUNDO, SIN RECURSOS FUNDAMENTALES COMO EL AGUA, QUE SE TIENE QUE LLEVAR DESDE RIOS CADA VEZ MAS DISTANTES, Y DE ALTURAS MENORES SOBRE EL NIVEL DEL MAR, POR LO QUE ES NECESARIO BOMBLEAR EL AGUA HASTA LA ALTURA DE LA CIUDAD DE MEXICO A COSTOS EXTRAORDINARIOS, ETC.

DE LAS BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LOS FENOMENOS DEMOGRAFICOS QUE VIVIRA EL PAIS HASTA EL AÑO 2000, ES EVIDENTE QUE LOS ESFUERZOS NECESARIOS PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS DERIVADOS DE ELLOS, EXIGEN RECURSOS MUY SUSTANTIVOS, Y QUE MAS RETRASOS EN LA IMPLANTACION DE SUS SOLUCIONES, SOLO AUMENTARAN LAS DIFICULTADES PARA ALCANZARLAS POSTERIORMENTE, YA QUE SON PROCESOS ACUMULATIVOS.

5 CONCLUSIONES

DEL ANALISIS PRESENTADO EN ESTA PONENCIA, SE DESPRENDE QUE LOS CAMBIOS QUE HA GENERADO LA CRISIS QUE VIVE EL PAIS, POR SU SEVERIDAD Y DURACION, HAN AFECTADO A TODA LA SOCIEDAD, SIN EMBARGO, SI HA HABIDO GRUPOS QUE HAN SUFRIDO MAS SUS CONSECUENCIAS.

EL EFECTO DE LA CRISIS MEDIDA A TRAVES DE LOS INDICADORES AGREGADOS DEL INGRESO ES TREMENDO. EN TERMINOS DE AÑOS CUALQUIER INDICADOR MUESTRA RETRASOS DEL ORDEN DE 7 A 10 AÑOS, ES DECIR QUE ACTUALMENTE ESTAMOS EN LOS NIVELES DE INGRESO CORRESPONDIENTES A LOS AÑOS 1976-1978.

SI LA RECUPERACION DE LOS NIVELES DE INGRESO FUERA DIRECTAMENTE PROPORCIONAL AL TIEMPO PERDIDO POR LA CRISIS, QUEDA CLARO QUE FALTAN BASTANTES AÑOS PARA RECUPERAR LO PERDIDO.

EL GRUPO COMPRENDIDO ENTRE EL 5o Y 9o DECIL -50 POR CIENTO DE LA POBLACION- HA SIDO EL MAS AFECTADO Y TIENE EL SIGUIENTE PERFIL: SUS INGRESOS PROVIENEN DE TRABAJOS DEPENDIENTES, SON FAMILIAS EN LAS QUE EN PROMEDIO TRABAJA O TRABAJABA POR REMUNERACION MAS DE UN MIEMBRO, CON UNA CIERTA EDUCACION, CUYO GASTO SE CONCENTRA EN ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO Y EN VIVIENDA.

DEBIDO A LA MAGNITUD DE LOS AJUSTES DE LOS SALARIOS REALES, ES EVIDENTE POR JUSTICIA SOCIAL, Y PRAGMATISMO POLITICO, LA NECESIDAD DE BUSCAR MECANISMOS QUE PERMITAN RECUPERARLO.

EN RELACION AL FUTURO DE LOS FENOMENOS DEMOGRAFICOS, DEL EMPLEO, DE DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION, DE LA URBANIZACION, QUEDA CLARO QUE LOS ESFUERZOS NECESARIOS PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS HASTA EL AÑO 2000, SON

MUY GRANDES, PARTICULARMENTE EN EL AREA DE EMPLEOS, POR LA NECESIDAD DE CREAR DEL ORDEN DE UN MILLON Y MEDIO ANUALES DE ELLOS, SOBRE TODO, PARTIENDO DEL HECHO QUE EN LOS ULTIMOS AÑOS, EL BALANCE ES NEGATIVO ENTRE LOS NUEVOS EMPLEOS Y LOS QUE HAN DESAPARECIDO POR LA CRISIS, O POR CUALQUIER OTRO MOTIVO.

DEBIDO AL RENDIMENSIONAMIENTO DEL GOBIERNO, Y A LA ESCASEZ DE RECURSOS FINANCIEROS INTERNOS Y EXTERNOS, ES EVIDENTE QUE SE NECESITA UN SISTEMA DE PLANEACION QUE TOME EN CUENTA ESTAS NECESIDADES, Y POR LO TANTO DEBE SER UNO QUE CONSIDERE EXPLICITAMENTE LA COHERENCIA ENTRE LAS POLITICAS MACROECONOMICAS Y LAS REGIONALES Y SECTORIALES, DE TAL FORMA, QUE NO SE GENEREN DESEQUILIBRIOS QUE EXIJAN LA INTERVENCION DISCRECIONAL DE LAS AUTORIDADES CENTRALES, ES DECIR, SE NECESITA UNA COHERENCIA Y AUTONOMIA REGIONAL Y SECTORIAL CON LAS POLITICAS MACROECONOMICAS GENERALES.



Banco Mundial



ILPES



unicef

Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial
Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

**SEMINARIO DE ALTO NIVEL: COMO RECUPERAR
EL PROGRESO SOCIAL EN AMERICA LATINA**

Centro NU/CEPAL, Santiago de Chile del 20 al 24 de junio de 1988

NTI/APSP/F.4

ORIGINAL: ESPAÑOL

EFFECTOS DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE MACROECONOMICO SOBRE EL
BIENESTAR A CORTO PLAZO: REFLEXIONES SOBRE EL CASO DE MEXICO

JESÚS REYES-HEROLES

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

**EFFECTOS DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE MACROECONOMICO SOBRE EL
BIENESTAR A CORTO PLAZO: REFLEXIONES SOBRE EL CASO DE MEXICO*/**

- Un apunte -

Lic. Jesús REYES-HEROLES

El material que sigue es sólo un apunte sobre un tema particularmente difícil. El propósito del ejercicio es reflexionar, en lo general, acerca de los principales efectos que los programas de ajuste económico --disminución del déficit fiscal, corrección del desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos, etc.-- tienen sobre el bienestar de la población, definido en un sentido amplio; identificar aquellas acciones de política que pueden aminorar dicho impacto, en especial sobre los grupos de menores ingresos. relacionar esas consideraciones con la experiencia reciente de México en la materia.

Debe señalarse que las reflexiones que siguen tienen en mente la situación de una economía en vías de desarrollo, con una estructura dual; un sector moderno afectado por instituciones y normas y un sector tradicional donde los ajustes se dan con mayor flexibilidad.

En la primera parte se presentan algunas consideraciones generales para acotar el problema en cuestión. En la segunda se revisan brevemente las que podrían denominarse acciones macroeconómicas o de efecto general. En la tercera sección se identifican algunas acciones que podrían aminorar el impacto del ajuste sobre grupos específicos de la población, señalando sus principales méritos y deficiencias. Al final se presentan algunas consideraciones sobre el caso de México, a manera de conclusión.

*/ Elementos para la participación de Jesús Reyes Heróles G.G., Director General de Planeación Hacendaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, en el seminario "Los efectos sociales del ajuste en América Latina" organizado por la Organización de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, en Santiago de Chile, del 20 al 24 de junio de 1988.

1. Naturaleza de los principales impactos

Es imprescindible distinguir cuando menos dos dimensiones de los efectos de los programas de ajuste sobre la población. La primera se refiere a su horizonte temporal, la segunda a su amplitud, en términos de los diversos sectores sociales.

En cuanto al impacto diferente del ajuste en el tiempo, es evidente que por lo general los programas deben evaluarse en términos de su efecto sobre el bienestar en un periodo más o menos largo de tiempo, digamos diez años. Se incurre en costos en el corto plazo, sólo porque se tiene la convicción de que los beneficios a mediano plazo son mayores que esos costos. En la medida que los programas de ajuste de hecho responden ex-post a una reducción del ingreso, la cuestión se resume en encontrar la manera de que la estrategia de ajuste no implique costos innecesarios en términos de bienestar. Esto es, que en el diseño de la política y en su instrumentación no se comentan "errores".

En lo que se refiere a la amplitud de su impacto, pueden distinguirse dos tipos de acciones:

- 1) Las que buscan aminorar el impacto sobre la población en general, medidas que coinciden con aquellas necesarias para no incurrir en un costo de corto plazo innecesario.

- 1) Las que buscan aminorar lo más posible el impacto desfavorable del ajuste en el corto plazo sobre los grupos más necesitados; sin embargo, la experiencia señala que también se desea influir en la forma específica como esos sectores se van a proteger de la población (orientación del consumo).

Como se verá a continuación, las primeras acciones de orden "macroeconómico" y las segundas coinciden con las que habría que llevar a cabo, en todo caso, como parte de la estrategia social y redistributiva de toda política económica.

2. Las acciones macroeconómicas (de efecto general)

En la medida que todo programa de ajuste conlleva una contracción de la actividad económica y el empleo, sobre todo al principio de sus instrumentación, es razonable afirmar que el impacto desfavorable sobre el bienestar será menor si:

- i) La contracción necesaria de la demanda agregada nominal se da en el menor tiempo posible.
- ii) Si incorporan elementos que logren que dicha disminución se dé principalmente por medio de la disminución de precios y lo menos posible de producto físico.
- iii) Se busca el menor impacto posible sobre el salario real, utilizando sobre todo la apertura comercial para contener el aumento de precios de los productos de consumo generalizado.
- iv) Utilizar los medios disponibles para orientar las expectativas en un sentido favorable a la brevedad posible, lo que acorta el periodo de ajuste y reduce los sobreajustes (overshootings).

Las consideraciones anteriores son válidas en general, pero sobre todo en economías donde no existen sistemas de seguro de desempleo. Es evidente que esas acciones, aunque necesarias, son insuficientes para aminorar los efectos adversos de una política de ajuste sobre el bienestar de los grupos más desfavorecidos de la población, en lo particular. De ahí que se busque instrumentar otras medidas.

3. Las acciones microeconómicas (de efecto sobre grupos específicos)

El análisis de este punto debe iniciarse reconociendo la gran paradoja que se aplica a los asuntos de mejoramiento del bienestar y la distribución del ingreso: dada la extrema concentración del ingreso, en

principio se requeriría reasignar relativamente pocos recursos para aumentar sustancialmente la participación del 10-20% de la población total en el ingreso y así mejorar su bienestar. El problema radica en que los mecanismos para lograr esa reasignación de manera eficiente y efectiva no existen o son muy deficientes.

En la medida que se acepte la premisa anterior, una pregunta fundamental es: por qué pensar que es posible lograr aminorar el impacto del ajuste sobre grupos específicos --en principio los más necesitados-- en épocas de "crisis", cuando los mecanismos necesarios para esto tampoco han sido creados en épocas normales?

En todo caso, una decisión crucial que se presenta al especular sobre la configuración de mecanismos de esa naturaleza es la identificación del grupo(s) objetivo. Algunas opciones son:

- Asalariados del sector moderno de la economía.
- Grupos tradicionalmente necesitados, de mayor pobreza, dedicados a actividades agropecuarias y relativamente dispersos en el territorio.
- Grupos de desempleados urbanos, autoempleados de subsistencia y concentrados en unas cuantas plazas.
- Grupos demográficos objetivo, por ejemplo los niños, en especial su alimentación.
- Etc.

Cada uno de esos grupos objetivo requeriría una estrategia de ayuda distinta. El primero, por ejemplo, podría beneficiarse del mantenimiento en operación de la mayor parte posible de la planta productiva, así como del sostenimiento del empleo, no impidiendo los ajustes necesarios de los salarios reales. El segundo, mejorando los términos de intercambio campo/ciudad, buscando con esto que durante el ajuste sirvan no sólo

como polos de retención de la fuerza laboral, sino incluso como receptores de una migración temporal de la ciudad al campo.

El tercer grupo requeriría, por ejemplo, programas de empleo de emergencia, contratándolos para hacer trabajos de mantenimiento elemental en las ciudades. El cuarto grupo podría ser atendido aumentando la oferta de alimentos especiales, por ejemplo la leche.

Los factores a considerar al tomar la decisión son muy diversos. Qué tanto los afecta el programa de ajuste en el margen? El grupo uno más que el dos. Cuál es el peso político del grupo? El grupo uno más otras. Cuál es su capacidad para crear problemas políticos o de seguridad? el grupo tres. Cuál se justifica más en términos de evitar daños a largo plazo? El cuarto grupo, etc.

Además, hay consideraciones de costo/beneficio. Cuánto cuesta y que se obtiene? y, muy relacionadas, de eficiencia relativa. Con qué mecanismos se cuenta para atender a la mayor población posible --u obtener el mayor efecto-- al mínimo costo.

Es innecesario subrayar las dificultades que se enfrentan para tomar la decisión. Quizá esa sea la razón por la cual casi siempre se adopta un enfoque de "menú": un poco para todos.

4. La experiencia de México 1983-1987

Es razonable decir que México también adoptó el enfoque de menú. A continuación se reseñan algunas de las medidas y programas iniciados; los elementos para su evaluación son muy deficientes, por lo que ésta se deja pendiente.

A. Acciones macroeconómicas de efectos general

Al anunciar a fines de 1982 el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) se planteó:

- a) que fuera un programa a tres años,
- b) no se incorporaron elementos anti-inerciales,
- c) proteger el poder adquisitivo de las clases más necesitadas,
- d) avanzar en la apertura comercial. no se estableció un calendario preciso,
- e) proteger la planta productiva y el empleo:
 - aunque no se planteó así, Ficorca representó una ayuda importante para las empresas endeudadas en el exterior,
 - la no modificación del Impuesto Sobre la Renta de las Empresas representó un alivio para éstas,
 - las tasas reales de interés todavía fueron negativas en 1983-1984, aminorando la carga financiera para las empresas,
 - se instrumentó el "programa emergente de empleo", que contrató personal para realizar trabajos simples en las principales zonas urbanas (de hecho estas medidas son de tipo B).

B. Acciones microeconómicas con efectos sobre grupos específicos

A pesar de la diversidad y tamaño de las instituciones y mecanismos dirigidos a atender a los grupos más necesitados en México es necesario reconocer que su eficacia global es limitada. Quizá eso explica que las medidas planteadas (e instrumentadas) hayan sido pocas; destacan:

- una mejora ligera de los términos de intercambio a favor del campo en 1983-1987;
- el mantenimiento del subsidio al pan y la tortilla en 1983 y 1984, y a la tortilla hasta la fecha;
- La ampliación de la producción y distribución de leche a precios accesibles;
- la ampliación del periodo durante el cual las instituciones de seguridad social continúan atendiendo a la población después del despido del trabajador;
- otras de menor impacto.



Banco Mundial



ILPES



unicef

Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial
Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

**SEMINARIO DE ALTO NIVEL: COMO RECUPERAR
EL PROGRESO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**

Centro NU/CEPAL, Santiago de Chile del 20 al 24 de junio de 1988

NTI/APSP/F.5

ORIGINAL: ESPAÑOL

POLÍTICAS DE AJUSTE Y EFECTOS REDISTRIBUTIVOS
EL CASO PERUANO

CÉSAR A. FERRARI

•

•

•

•

•

•

•

•

•

CONTENIDO

INTRODUCCION

1. LA CRISIS Y LOS DESEQUILIBRIOS ECONOMICOS: SUS CAUSAS

2. LOS PROCESOS DE AJUSTE: RESPUESTAS A LA CRISIS?

3. CONCLUSIONES

-

-

-

-

-

-

-

-

-

0

POLITICAS DE AJUSTE Y EFECTOS REDISTRIBUTIVOS
EL CASO PERUANO

INTRODUCCION

A partir del 28 de julio de 1985, el nuevo Gobierno peruano inició la ejecución de una nueva política económica en el marco de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo de mediano plazo. El objetivo fundamental de dicho Plan era "mejorar la calidad de vida de la población peruana" planteando para tal fin una estrategia de desarrollo basada en la modificación de las estructuras económicas del país. Se planteaba simultáneamente la necesidad de condicionar la política de corto plazo, orientada a disminuir la inflación y reactivar la economía, a los postulados de dicha estrategia, particularmente en el manejo de los precios básicos (salarios, tasa de cambio, tasa de interés) y de los grandes agregados macroeconómicos.

Grandes enseñanzas pueden desprenderse de la reciente experiencia peruana. La presente nota, sin pretensión alguna de profundidad y de cobertura total, intenta describir y analizar someramente su evolución y sus implicancias en la distribución del ingreso. Si logra inquietar al lector sobre la necesidad de compatibilizar

ajuste de desequilibrios macroeconómicos con modificación de estructuras habrá cumplido su cometido.

1. LA CRISIS Y LOS DESEQUILIBRIOS ECONOMICOS: SUS CAUSAS

Durante los últimos cuarenta años, la economía peruana ha pasado por una serie de periodos de crisis que se han manifestado fundamentalmente a través de la caída del producto bruto interno per capita. En 1958 el PBI per capita decreció 3.2%, en 1968 2.4%, entre 1976 y 1978 se redujo 5.2% y entre 1982 y 1984 14.8 %. A cada etapa de crisis le ha sucedido una etapa de aparente y/o relativo auge para dar paso luego a una nueva etapa recesiva (o depresiva). Sin embargo, cada nuevo ciclo ha sido marcado por una crisis cada vez más prolongada e intensa y un periodo de recuperación más corto.

Estas etapas de crisis productiva y por lo tanto de ingreso, han emergido siempre a continuación de crisis previas y simultaneas del sector externo. Así, la crisis recesiva 1976-1978 fue precedida por un periodo de creciente deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos hasta 1975, año a partir del cual fue atenuándose hasta 1978, conforme se agudizaba la recesión, de tal manera que entre dichos años la relación de la balanza en cuenta corriente y el PBI paso en forma sostenida de -11.3% a

-1.5%. La crisis 1982-1984 fue precedida por el deterioro iniciado en 1981 y que duró hasta 1984, pasando la mencionada relación de -8.6% a -1.3%. En otras palabras, cíclicamente el desequilibrio en el sector externo fue resuelto apelando a una recesión de la economía para disminuir en forma significativa las importaciones. En 1975 el volumen de importaciones fue de 2427 millones de dólares, reduciéndose hasta 1668 millones en 1978; en 1981 las importaciones fueron 3802, cayendo a 2140 millones en 1984.

Este intento de buscar el equilibrio del sector externo a través de una recesión, ha generado desempleo de la capacidad instalada del aparato productivo, desempleo por demás pernicioso considerando el absurdo económico de la no utilización de activos fijos existentes en un país supuestamente con escasez de capital. Así, luego del último periodo recesivo, en julio de 1985 la capacidad instalada ociosa se estimaba en 50% del total de activos industriales utilizables. En otras palabras, el desequilibrio en el sector externo se eliminaba a costa de generar otro desequilibrio, esta vez en el sector real, ajustando para ello el nivel de la demanda efectiva por debajo de la capacidad potencial de producción.

A su vez, y tal como ha sido evidenciado a partir de la reciente experiencia ocurrida entre 1986 y 1987, la existencia previa de un fuerte desequilibrio en el sector

real permitió la rápida reactivación de la economía, a partir de una fuerte expansión de la demanda interna provocada por otro desequilibrio, sea en el sector fiscal (a través de déficit fiscales) o en el sector privado (a través de incremento de los salarios reales por encima del crecimiento de la productividad). Ello dio lugar en dichos años a un crecimiento del producto per capita de 6.3% y 3.9% respectivamente, reduciéndose en forma continua el desequilibrio en el sector real al disminuir el nivel de desempleo de la capacidad instalada. Sin embargo, al actuar sobre la misma estructura económica, generó a su vez un creciente desequilibrio en el sector externo. Es así que a fines de 1986 mientras el promedio de la capacidad instalada ociosa se reducía a 23%, volvía a aparecer una relación negativa entre la balanza en cuenta corriente de la balanza de pagos y el PBI, del orden de -5.0%. A fines de 1987 mientras que el promedio de la capacidad ociosa se reducía más aún, a 15%, la mencionada relación llegaba a -5.6%.

Lo expuesto permite explicar mejor el ciclo de expansión-crisis de balanza de pagos-recesión que ha caracterizado a la economía peruana. El desequilibrio en el sector externo ha sido resuelto generando un desequilibrio en el sector real. Luego de cierto tiempo este último desequilibrio ha sido solucionado a partir de otro desequilibrio, sea en el sector fiscal o en el privado, que a la larga ha vuelto a generar desequilibrio en el sector

externo.

Ciertamente los desequilibrios aludidos no explican las causas de la crisis. En algunos casos éstos son manifestaciones de la crisis y en otros, antes bien, han sido aplicados para corregir otros desequilibrios. Sin embargo al distinguirse la naturaleza exógena o endógena de cada tipo de desequilibrio puede argumentarse que la persistencia de desequilibrios de tipo exógenos, como los déficits fiscales (provenientes tanto del Gobierno como del Banco Central), en presencia de equilibrios ya logrados en el sector real, son los que acaban originando los desequilibrios en el sector externo.

En otras palabras, las sobredemandas generadas por el déficit fiscal, cuando la capacidad instalada funciona a pleno empleo, acaban presionando sobre el sector externo, y tarde o temprano sobre el nivel de precios. Si como producto de la política cambiaria se da la existencia de un mercado paralelo de divisas, la expectativa de una pérdida sostenida de reservas hará que se acelere la demanda de divisas en ese mercado, presionando por la devaluación de la tasa de cambio del mercado oficial. Si se intenta equilibrar el sector externo con restricciones administrativas, éstas (licencias, cuotas u otras) generaran presiones sobre precios, eventuales desabastecimientos y/o frenos a la producción si la restricción es impuesta indiscriminadamente, incluso

sobre insumos del proceso productivo.

Cabria preguntarse porqué la variación de precios y rentabilidades relativas en favor de los sectores cuyos precios se aceleran más rápidamente, al encontrarse trabajando a pleno empleo, no ha generado la inversión que permita expandir su capacidad instalada. Es a partir de dicho cuestionamiento que debe buscarse las causas fundamentales de la persistente crisis económica peruana. Es en el proceso de acumulación y por lo tanto en la asignación o en el desperdicio de los recursos disponibles donde puede encontrarse la raíz de la crisis.[1]

2. LOS PROCESOS DE AJUSTE: RESPUESTAS A LA CRISIS?

Si reducir los desequilibrios, sean estos en el sector externo o en el sector real, es sinónimo de ajuste, entonces la economía peruana viene siendo ajustada en forma permanente, en periodos de crisis de balanza de pagos a través de ajustes recesivos, en periodos de capacidad instalada ociosa a través de ajustes expansivos.

Si modificar las estructuras económicas del país, es decir fundamentalmente las estructuras de producción y de consumo,

[1]El tema ha sido tratado en extensión por el autor en "Los Desafíos del Crecimiento", Banca, Revista de la Superintendencia de Banca y Seguros, Volumen VI, Lima, Agosto-Diciembre 1987, Nos. 21 y 22.

es ajustar la economía, entonces la economía peruana no ha sido ajustada (o muy poco) y eso explica el porque ante un impulso similar, la economía reproduce su anterior comportamiento de crisis de balanza de pagos. La crisis permanente, es decir el ciclo vicioso de expansión-crisis de balanza de pagos-recesión, no ha sido superada y esto no debería extranar en la medida en que sus causas no han sido finalmente afrontadas, no obstante haber sido identificadas y haberse diseñado planes y programas para superarla. [2]

Para que una política económica sea realmente de ajuste, en el sentido más amplio de la palabra, no debe sólo enfocar el problema de los desequilibrios coyunturales, si no fundamentalmente orientarse a la solución concomitante de los problemas estructurales de la economía. Aquella política económica que se circunscribe exclusivamente a los desequilibrios macroeconómicos puede, en el mejor de los casos, generar en el corto plazo resultados positivos en la calidad de vida de la población, pero estos serán pasajeros. De ninguna manera tendrá capacidad para cimentar esos beneficios ni asentar sobre bases firmes el desarrollo económico del país.

Por cierto en dichos planes se señaló la urgente necesidad de reducir el consumo de bienes y servicios de alto componente importado apelando a mecanismos de precios o

[2]Ver, Instituto Nacional de Planificación, Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990, Lima 1986.

intervenciones estatales. Igualmente se definieron las líneas prioritarias de inversión y durante la ejecución se creó el Fondo de Inversión y Empleo para subsidiar la inversión en dichas áreas prioritarias con alta rentabilidad social y baja rentabilidad privada. Sin embargo, la política de demanda agregada, de ingreso, cambiaria y monetaria no fueron ajustadas oportunamente para tal fin, dando lugar al resurgimiento del tradicional ciclo económico peruano.

El último periodo de ajuste en Perú, esta vez de carácter expansivo actuando sobre el sector real de la economía, realizado entre mediados de 1985 con la asunción al poder del actual Gobierno y mediados de 1987 que marca el agotamiento de la capacidad instalada ociosa en la industria básica, significó un crecimiento significativo del producto y un paralelo proceso redistributivo del ingreso al considerarse en su diseño e implementación una serie de elementos concurrentes a tal fin.

Para entender dicho proceso redistributivo, de transferencia de ingresos a las poblaciones campesinas de menores recursos, logrado fundamentalmente a través de los mecanismos de formación de precios, es preciso reconocer el carácter y el comportamiento de los principales mercados de la economía peruana.

La economía peruana tiene un sector industrial mayormente de carácter oligopólico que representa un 24% del producto bruto interno (PBI) y ocupa al 10% de la población económicamente activa (PEA), la agricultura representa 12% del PBI y ocupa 32% de la PEA, el comercio y los servicios representan 45% del PBI y ocupan 38% de la PEA y otras actividades, incluyendo minería y construcción, representan 19% del PBI y ocupan 20% de la PEA. En condiciones de capacidad instalada ociosa la industria forma precio fundamentalmente por costos (determinados por los salarios, la tasa de cambio, la tasa de interés y los precios administrados por el Estado) más márgenes y determina su volumen de producción por demanda; la agricultura, de carácter mucho más competitivo con cosechas e instalaciones dadas, forma precio fundamentalmente por demanda y determina su volumen de acuerdo a su capacidad operativa; los servicios, de carácter marcadamente oligopólicos y con costos referenciados en gran medida a la evolución del dólar en el mercado paralelo, forman precios y determinan cantidades a ofertar de acuerdo a la combinación de ambos efectos, definiendo el nivel de precios en forma más elevada que si solo se definiera por demanda y ofertando por debajo de su potencial; la minería enfrenta un precio internacional nacionalizado por la tasa de cambio.

En tales condiciones y mientras dure la capacidad instalada ociosa, las políticas de estabilización de costos y de

expansión de demanda, como las seguidas en Perú a partir de julio de 1985, provocarán una fuerte expansión del producto industrial con poca variación de precios y un menor crecimiento del sector agrícola y de servicios con fuerte expansión de precios. En efecto, en 1986 mientras el PBI global creció en 8.9%, la industria creció en 15.6%, la agricultura creció en 4.2%, y los servicios (ofertados privadamente o con precios sin administración estatal) crecieron en 7.9%. A su vez, la inflación global al consumidor fue de 62.9%, la inflación de los bienes industriales fue de 59.7%, la inflación agrícola fue de 92.8% y la de los servicios (ofertados privadamente o con precios sin administración estatal) varió entre 114% (educación) y 177% (servicio doméstico).[3]

Los comportamientos de dichos mercados explican la transferencia de ingresos ocurrida via precios, ya que la agricultura es ejercida por campesinos de escasos recursos y parte de los servicios por informales urbanos también de menores recursos. "El hecho más relevante de la distribución del ingreso en 1986 fue la recuperación de los ingresos de los más pobres (los campesinos serranos y los informales de la ciudad) cuyos ingresos crecieron en 30%"[4] en términos reales.

[3]Dirección General de Asuntos Económicos, Ministerio de Economía y Finanzas, Alerta Económica No 3, Lima, Marzo 1988.

[4]Instituto Nacional de Planificación, Distribución del Ingreso 1986, Lima, Mayo 1987, pagina 13.

Ciertamente la redistribución vía precios fue de lejos el más importante pero no el único mecanismo de transferencia del programa. Tanto la política salarial que privilegió el salario nominal por encima de la inflación, el establecimiento de la tasa de interés cero para los préstamos agrícolas en las áreas más deprimidas del país, así como la ejecución de diversos fondos y programas asistenciales y/o promocionales, establecidos a partir de la consideración de que las medidas de carácter macroeconómico no llegan necesariamente a determinadas poblaciones-objetivo, permitieron complementar y reforzar el carácter redistributivo del programa. Entre estos últimos destaca el PAIT, Programa de Apoyo al Ingreso Temporal, destinado a proporcionar ingreso mínimo a los desempleados (que durante 1986 llegó a movilizar a 215 mil personas en tres campañas), el PAD, Programa de Asistencia Directa, organizado para atender directamente a poblaciones marginales y áreas rurales deprimidas y el FRASA, Fondo de Reactivación Agraria y Seguridad Alimentaria, destinado a proporcionar precios de garantía a determinados productos agrícolas.

Sin embargo la persistencia de la política de expansión de demanda, a pesar del agotamiento de la capacidad instalada ociosa en la industria básica a mediados de 1987, y el abandono de la política de estabilización de costos, particularmente de la tasa de cambio a principios del mismo

ano, ante el evidente deterioro de la paridad cambiaria debido a la inflación y a la pérdida de reservas internacionales debido a la misma expansión, marca el rebrote de la inflación, la modificación de la estructura de precios relativos y consecuentemente la reversión del proceso de redistribución de ingreso señalado.

Al agotarse la capacidad instalada ociosa en la industria básica, ésta comienza a formar precios ya no por costos sino por demanda y al abastecer de insumos al resto de la industria extiende el crecimiento de sus precios a todo el sector via el incremento de los costos. A su vez la devaluación continua de la tasa de cambio genera mayores aumentos en los costos del resto de la industria y de los servicios. En efecto, durante 1987 la inflación al consumidor llegó a 114.5%, la inflación industrial fue de 122%, la inflación agrícola de 88.9% y la de servicios varió entre 180.6% (educación) y 200.8% (servicio doméstico). Mientras tanto, la producción alcanzó niveles de crecimiento nuevamente significativos, producto fundamentalmente de la aceleración del crecimiento del año anterior, el PBI global creció 6.9%, la industria 11.9%, la agricultura 5.2% y los servicios 7.2%. [5]

Como consecuencia de ello, la variación en la estructura de precios relativos ocurrida en 1986 se revertió nuevamente en

[5] Dirección General de Asuntos Económicos, Ministerio de Economía y Finanzas, Ibid.

perjuicio de la población campesina de menores ingresos. Ciertamente la continuación de los fondos y programas promocionales y/o asistenciales permitió aunque en muy pequeña medida compensar los efectos anteriores. "Los términos de intercambio campo-ciudad tuvieron una evolución desfavorable para el campo, por lo que los ingresos reales per capita de los productores agrícolas disminuyeron en 22.2%".[6]

3. CONCLUSIONES

Los éxitos de los dos primeros años de la política económica del actual Gobierno peruano fueron notables, creció el producto, se redistribuyó ingreso y se redujo la inflación. Ello se logró a partir del ajuste del desequilibrio existente en el sector real de la economía expresado en una enorme capacidad instalada ociosa. Sin embargo, al persistir otros desequilibrios, particularmente en el sector fiscal, que en su momento permitió acercar la demanda efectiva a la producción potencial de la economía, emergió el desequilibrio en el sector externo dando pie al resurgimiento de la inflación.

Es evidente a partir de la experiencia vivida que la ejecución de un programa de ajuste centrado exclusivamente

[6] Instituto Nacional de Planificación, La Distribución del Ingreso en el Perú 1987, Lima, marzo 1988.

en el corto plazo, es decir en los desajustes coyunturales de la economía, sin tener en cuenta la urgente necesidad de modificar sus estructuras de producción y consumo no tienen mayores posibilidades de alcanzar éxito permanente.

Una vez obtenido el equilibrio del sector real, debería de inmediato lograrse equilibrios en los sectores público y privado, en particular del sector fiscal limitando el nivel de deficit en forma compatible con el crecimiento de la productividad, el nivel de inversión y la disponibilidad de divisas para esa nueva inversión y el nuevo producto que origine. A partir de ello será posible plantearse esquemas de crecimiento permanente, y por lo tanto evitar los ajustes recesivos, si se logra redireccionar la inversión hacia las áreas de mayor rentabilidad social, es decir para la modificación de la estructura productiva.

Ciertamente ello exige la compatibilización de las políticas de corto plazo, de demanda agregada, ingresos, fiscal, cambiaria y monetaria, con las de mediano plazo, particularmente las de inversión y de precios relativos, y con sus objetivos. Ello no es tarea sencilla. Exige una permanente evaluación de la situación económica y la corrección oportuna de las políticas vigentes. Es claro que a cada particular situación económica debe corresponderle una particular política económica y ello no debe perderse de vista.



Banco Mundial



ILPES



UNICEF

Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial
Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

SEMINARIO DE ALTO NIVEL: COMO RECUPERAR EL PROGRESO SOCIAL EN AMERICA LATINA

Centro NU/CEPAL, Santiago de Chile del 20 al 24 de junio de 1988

NTI/APSP/F.6

ORIGINAL: ESPAÑOL

APORTE DE LA CAPACITACION PARA LA ORGANIZACION
Y PARTICIPACION COMUNITARIA A LA EJECUCIÓN DEL
PLAN PARA LA ERRADICACION DE POBREZA Y PARA LA
GENERACIÓN DEL EMPLEO

LUCÍA TARAZONA DE NIÑO

.

.

.

.

.

.

.

.

.

Se me ha asignado hablar de la experiencia del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA en la Erradicación de la Pobreza Urbana y Rural en Colombia, y en especial del trabajo que viene efectuando en el Plan para el Desarrollo de la Microempresa. En el contexto de esta reunión, habría muchos aspectos para mencionar sobre las particularidades del proceso de ajuste en Colombia, que tuvo características especiales por cuanto fué más lento y suave en el terreno de las políticas -no así en las zonas fronterizas donde se vivió un drástico cambio de tendencias en los mercados con Venezuela y Ecuador- con el resultado de tasas positivas de crecimiento económico, inflación moderada, y esfuerzos especiales de reorientación del gasto social, pero con un impacto importante del servicio de la deuda externa, y un creciente endeudamiento externo. Podría esto complementarse con la determinación de los factores de violencia que acongojan a la nación colombiana, que el gobierno enfrenta, entre otros, concertando un proceso de cambio político y reformas constitucionales y legales. Pero como lo mencioné, voy a exponer una experiencia que habla bien de los logros y el potencial de mi país.

I. Antecedentes Institucionales

El Servicio Nacional de Aprendizaje SENA es una entidad estatal del orden nacional adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, creada hace 31 años. Se financia con rentas propias, procedente del 2% de la nómina o pago de salarios que hacen las empresas, y entes descentralizados del Estado. Su Director es nombrado por el Presidente de la República, y su Consejo Directivo es de composición tripartita: gobierno, gremios del comercio, la industria y la agricultura, y representantes de los trabajadores sindicalizados del país y los campesinos. Igual composición tienen sus 19 regionales en el nivel de dirección, y en nivel asesor, la amplia red de centros industriales, comerciales, de servicios y agropecuarios con los cuales atiende los requerimientos de formación y asesoría de empresas modernas y los programas de Promoción Profesional Popular Urbano y Rural, con los cuales moviliza sus recursos para atender las poblaciones marginadas urbanas, los pequeños municipios y las áreas rurales.

El SENA inició labores concentrando su esfuerzo en la calificación de la mano de obra de los sectores agropecuario, industrial de comercio y servicios que demandó el proceso de sustitución de importaciones en el país. A partir de su concepción de ente de la seguridad social, mantuvo una postura de acentuada orientación al mundo del trabajo, diferenciada de la estructura de la educación formal, y con débiles nexos con ella, hasta un reciente pronunciamiento del CONPES, Consejo Nacional de Política Económica y Social, que asigna al SENA responsabilidades técnicas y operativas en el componente vocacional de la educación formal.

A fines de la década de los sesenta el SENA empezó a desarrollar programas orientados a la población desempleada y subempleada, inicialmente de capacitación acelerada en oficios semicalificados, y luego fué acentuando aspectos de formación en gestión dirigidos a los dueños de pequeños negocios y los pequeños campesinos. Con apoyo del Gobierno de Holanda adelantó varios años un programa experimental de apoyo a empresas asociativas urbanas y rurales PMUR, y con apoyo de Naciones Unidas, un programa de formación empresarial campesina. A finales de los años 70 el SENA, tenía una gran experiencia de trabajo con comunidades marginadas urbanas y rurales, fruto de cuidadosos procesos de diseño y seguimiento, y de su participación en dos programas estatales de desarrollo integrado, el Programa de Desarrollo Rural Integrado DRI que entró en plena ejecución en zonas de economía campesina en 1976, y el programa de Centros de Desarrollo Vecinal CDV de la Presidencia de la República que creó centros integrados de atención a poblaciones marginales urbanas de ciudades intermedias, en los cuales se orientaron programas de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda, y talleres de capacitación, muchos de ellos abiertos en horarios libres de programas de capacitación, a fin de que pudieran ser usados por pequeños productores que carecían de maquinaria. Tanto el DRI como los CDV configuraron importantes experiencias de programación local de acciones con participación conjunta de los funcionarios de las instituciones del estado que operaban localmente y participación de representantes de las comunidades usuarias de los programas.

Los diferentes planes del gobierno desde 1974 han incorporado, con acentos y matices, los lineamientos generales de las anteriores acciones, incluyendo la acción interinstitucional, en la cual SENA ha tenido papel preponderante con la capacitación y la organización comunitaria.

II. La pobreza en Colombia.

El último Censo Nacional de Población efectuado en 1985, con los ajustes de la muestra de cobertura, muestra una población de 31.5 millones de habitantes para Colombia, 63% de ellos en cabeceras municipales. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística se dió a la tarea de elaborar un mapa de pobreza basado en cinco indicadores: a) Hogares con viviendas inadecuadas (material o piso precarios), b) Hogares en viviendas sin servicios de acueducto o alcantarillado o sanitario, c) Hogares con hacinamiento crítico por cuarto, d) Hogares de jefes de hogar con menos de tres años de escolaridad y altas tasas de dependencia, y e) Hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. Esto dió como resultado una población del 45.6% y el 39.5% de los hogares bajo uno de los indicadores: 12.6 millones de pobres, distribuidos en su mayoría absoluta y relativa en las zonas rurales; 72.6%, o sea 6.5 millones de pobres. Para el DANE, se consideran en situación de miseria los hogares donde coincide mas de uno de los indicadores mencionados. Estos representan el 22,8% nacional, el 12.6% urbano, y el 44.4% rural. Es decir, los pobres del campo son mas pobres. Hay 3.5 veces mas miserables en el campo que en las ciudades.

Por indicadores, los resultados muestran que viven en hacinamiento crítico el 16.1%, en hogares de jefes poco calificados con alta dependencia económica el 12.4%, con carencia de servicios básicos 8.8%, con niños sin asistir a la escuela el 6.8%, en las zonas urbanas. Acá el problema es básicamente de vivienda. En las zonas rurales, carecen de servicios el 49%, tienen vivienda inadecuada el 27.3%, viven hacinados el 26.4%, tienen jefes de hogar de baja escolaridad con alto número de dependientes el 23.5%, y no asisten niños a la escuela en el 21.4%.

De los 1017 municipios del país, 31% (319) tienen 3/4 de la población pobre. En 13, 75% tienen las necesidades satisfechas, y 25% exhiben indicadores de pobreza. En 16 municipios el 100% de la población es pobre. En 78 municipios el 90% es pobre. En 35 municipios los pobres representan menos del 30%. En 114 municipios la pobreza cubre 60 a 70% de la población.

En cuanto a la dinámica intercensal, el mejoramiento de las viviendas de los mas pobres es muy notorio, al desaparecer el llamado estrato 1 de viviendas con materiales de desecho y transitorios casi por completo. El analfabetismo paso del 24% al 17%, pero en las zonas rurales sigue siendo alto, pues pasó de 38.8% a 26.6 entre 1973 y 1985. El hecho mas notorio, consiste en que la

población rural muestra una tendencia de suave crecimiento en números absolutos, hecho significativo pues los estudios demográficos señalaban su estancamiento por más de una década. Análisis futuros deberán mostrar las causas, sin duda relacionadas con el momento de la transición demográfica que vive la población rural colombiana, y con la reversión de la tendencia migratoria hacia los países vecinos, donde muchos trabajadores rurales solían trabajar antes de la gran devaluación en estos países en los años 80.

En cuanto al empleo, entre 1980 y 1985 la tasa de desempleo se elevó de 10 a 14%, para volver a descender al 9.9% en diciembre de 1987. El número de personas desocupadas pasó de 620 mil a 1.1 millón en los primeros cinco años de la década actual y la cesantía se hizo más prolongada (20 a 43 semanas). El aumento en la desocupación se atribuye al deterioro de la producción, y su disminución a la recuperación. Hay sin embargo un alto desempleo estructural que afecta principalmente a los jóvenes.

En el campo el nivel de empleo mejoró, pero los jornales reales disminuyeron durante la crisis. También entre los trabajadores independientes y los empleados domésticos de las ciudades cayeron los ingresos, al registrarse un crecimiento de las actividades informales, en una proporción de 17% ésta caída de ingresos entre 1982 y 1985. También crecieron en forma importante los empleos temporales, con tendencia a permanecer como modalidad de contratación después de la crisis, a costa de los empleos permanentes y se redujo notablemente la población sindicalizada en empresas privadas, como consecuencia del predominio del sindicalismo de empresa .

En 1986 la Misión de Empleo especialmente constituida por el gobierno para analizar la desocupación, consideró que para reducir el desempleo en 1990 a su índice estructural sería necesario crear 2.2 millones de puestos de trabajo, y entre 1990 y el año 2000, 3.6 adicionales, en total 5.2 en el sector urbano y 600 mil en el campo.. Esto supondría crecer por encima de la tasa histórica del 5%, con la cual apenas se mantendría el número de desempleados.

En cuanto al empleo informal, existe cerca de un 60 % de la fuerza de trabajo urbana trabajando en estas actividades. El sector es puerta de entrada y de salida del mercado de trabajo, para la población sin alta calificación: jóvenes con baja escolaridad y hombres maduros que salen de las empresas por negociación a la edad de la pensión sanción (10 años) o por otras razones.

III. El Plan de Economía Social del actual Gobierno.

El Gobierno del Presidente Barco adoptó el Plan de Economía Social por el cual se privilegia el gasto público en beneficio de sectores y regiones normalmente marginadas de la actividad oficial. Para ello prevee el fortalecimiento del presupuesto del gobierno central, la reducción de la inversión en el sector de minas y energía, la consecución de créditos externos frescos superiores a los requeridos para compensar el déficit en cuenta corriente de la balanza, y una participación de otras entidades territoriales. El Plan, establece como objetivo primordial fortalecer la descentralización administrativa, política y fiscal, decidida a través de la Reforma Constitucional de 1986 por la cual se estableció la elección popular de los alcaldes de todos los municipios, y las leyes complementarias que reforman el régimen de planeación, el régimen municipal, el régimen departamental, los impuestos departamentales y municipales y distribuye en forma creciente hasta 1991, el 50% del Impuesto al Valor Agregado IVA entre los municipios en función de su población, y en especial a favor de los municipios de menos de 100.000 habitantes. El plan busca un mayor impacto sobre las condiciones de vida de la población en general, universalizando la acción estatal frente a la situación tradicional de concentración de los esfuerzos estatales sobre poblaciones importantes pero privilegiadas. El modelo económico del plan es orientar hacia una tasa de crecimiento autosostenible, de acuerdo con el potencial de los recursos domésticos y con la posibilidad de integración a los mercados externos. La integración de lo social y lo económico se orienta a elevar permanentemente el nivel de vida de la población pobre, dinamizando los mercados internos a partir del incremento de la demanda pública y privada y democratizando el acceso a recursos productivos. El plan se orienta también a movilizar la responsabilidad de la población para superar la pobreza, dando mayor participación en las decisiones a las localidades y las comunidades. Finalmente el plan reorienta simultáneamente patrones de producción, gasto y comercio exterior, que recoja las complementariedades, para asegurar una distribución del ingreso acorde con mayores tasas de crecimiento y menores niveles de pobreza.

La estrategia de desarrollo social busca mejorar la calidad de vida de los pobres por medio de : a) El incremento de la oferta de activos físicos ligados

ligados al bienestar, tales como vivienda y servicios; b) Mejorar el acceso de la población a activos sociales como la salud, la educación primaria, la seguridad social y la administración de justicia; c) Garantizar la provisión de activos productivos como crédito, tecnología y tierra ; d) fortalecer la democracia participativa.

La política social se concreta en el llamado Plan de Erradicación de la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo", el cual se realiza a través de tres sistemas de operación o programas integrados esenciales, que se originan en las características de las poblaciones a atender:

A- Plan Nacional de Rehabilitación. Es un plan orientado a desarrollar programas integrados en los 300 municipios que cubre la política de rehabilitación normalización y reconciliación nacional de las zonas afectadas por la violencia. Cuenta con recursos para acentuar la presencia del Estado en las zonas de colonización , privilegiando el área de infraestructura vial, pero con acción también sobre la titulación de tierras, reforma agraria, crédito, comercialización, compra de cosechas, asistencia técnica agropecuaria, salud, educación, y agua potable. El Plan es orientado desde la Consejería para la Rehabilitación de la Presidencia de la República y coordinado por la Secretaría de Integración Popular de la Presidencia. Su acción se coordina localmente a través de los Consejos de Rehabilitación en los cuales están bajo la presidencia del alcalde elegido por primera vez en marzo pasado- representantes de las entidades nacionales, departamentales y municipales, de los concejales municipales, de entidades cívicas y de las comunidades.

B- El Plan de Asentamientos Humanos, dirigido a todas las poblaciones marginadas urbanas y a los municipios mas pobres. Este plan se orienta al mejoramiento del habitat de las familias de mas bajo ingreso, empezando por aquellas expuestas a riesgos de deslizamientos o inundación. Hay a su disposición un anexo detallado sobre el Plan. Actualmente se realiza en 23 ciudades del país, y en una selección de 132 municipios mas pobres del país. El plan se desarrolla a través de varios programas específicos, que adquieren realidad en los asentamientos específicos; pasaré a describirlos muy brevemente:

1- Asentamientos Humanos: está dirigido a dotar se servicios públicos básicos, vivienda y seguridad a los asentamientos mas pobres, a través de una red de esfuerzos entre la comunidad autogestionada, su municipio, y entes financie-

ros, de capacitación y asistencia técnica del orden nacional. El programa ha logrado adelantarse con recursos adecuados para infraestructura y acueductos, pero cuenta con dos limitantes, el sistema de financiación de vivienda popular y la demora en el trámite del proyecto de reforma urbana del gobierno, que debió esperar el paso de la reforma agraria en la pasada legislatura del Congreso de la República.

2- Mejoramiento del Hogar: éste programa se orienta a la atención de las poblaciones pobres más vulnerables: niños en riesgo nutricional y de protección, ancianos pobres, jóvenes desprotegidos. En esta área se ubica la mayor realización del programa, con la rápida expansión de los Hogares de Madres Comunitarias creados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entidad que se financia en forma similar a SENA. No detallo acá otros aspectos de esta realidad porque será presentada en otra sesión. Otros aspectos están en proceso de desarrollo aún muy experimental.

3- Salud Básica para Todos: éste programa se orienta a la ampliación substancial de cobertura del sistema de salud de la seguridad social laboral, permitiendo así el mejoramiento de calidad y cobertura de atención primaria en salud a la población pobre que no puede pagarla. Entre sus realizaciones se encuentran los decretos que permiten la contratación de prestatarios privados y seguros pensionales privados o asociativos, los de ampliación de la seguridad social a empleadas domésticas y trabajadores sin patrono y la formación de redes de vigías de la salud que instruyen a las comunidades más pobres.

4- Educación Básica para todos: éste programa ha implicado la reasignación del gasto privilegiando la educación primaria, y el establecimiento de un sistema de educación continuada de adultos. Dentro de los proyectos de descentralización prevee la creación de escuelas autogestionadas comunitariamente, financiadas por el Estado.

5- Aprovechamiento de Bienes Básicos: se orienta a la producción y distribución más eficiente y económica de los bienes fundamentales que consumen los pobres. El programa se ha desarrollado atendiendo fundamentalmente a la distribución de alimentos, a través del establecimiento de proveedurías de tenderos de zonas pobres urbanas y la organización cooperativa de los mismos y su capacitación, y a la instauración de cadenas de tiendas comunitarias rurales, muchas de ellas agenciadas por juntas comunales y organizaciones campesinas.

6- Generación de Empleo: Este programa se orienta a la realización de acciones de gestión de empleo por medio del plan de atención a microempresas urbanas y rurales, del cual se detallará mas adelante, el apoyo a la capacidad de ejecución local de la inversión que realizarán los municipios, por medio de la contratación por el municipio de las obras y servicios con comunidades organizadas, por la multiplicación de los agentes estatales que se vinculan al plan de pobreza, y los miembros de las comunidades que contratan con los entes nacionales o departamentales parte de la ejecución del plan. Se espera capacitar más de 22.000 microempresas urbanas, vincular la comunidad a más de 500 proyectos de inversión de las municipalidades, vincular cerca de 2000 nuevos funcionarios, y contratar servicios con más de 20.000 miembros de las comunidades. Adicionalmente se adelanta el proyecto de certificación y validación de oficios, esencial para la mejor actuación de muchos trabajadores informales especialmente en el sector de reparaciones. Nuevas normas y programas en materia laboral y de generación directa de empleo están al estudio del Gobierno para ampliar el sentido del programa.

C- Desarrollo Integral Campesino. Este programa consiste en la reformulación para los próximos cinco años del desarrollo rural integrado, adaptandolo a la nueva naturaleza de fondo de cofinanciación del desarrollo rural para los municipios no cubiertos por el plan nacional de rehabilitación que se caractericen por la economía campesina. Implica el paso de una cobertura de 300 municipios a 600 en los cinco años, con actividades de cofinanciación integral de producción con crédito, asistencia técnica, comercialización, investigación agropecuaria, pequeños lagos o irrigación de ladera, y algo de infraestructura de vías y social. El programa cumple 12 años de operación, con un modelo descentralizado de programación local, en el cual los alcaldes tendran un papel prioritario que antes no tenían, pero con una tradición de concertación entre funcionarios y usuarios del programa organizados. Ha sido evaluado cuidadosamente por las universidades con participación de los usuarios, encontrandose sus factores de éxito y sus limitaciones; resultados positivos en producción e infraestructura y moderados en comercialización. Hacia el futuro el DRI se preocupa por diseñar sistemas de contratación de servicios con los usuarios organizados, a fin de mejorar la calidad de algunos servicios como la información veredal y la distribución subsidiada de alimentos en municipios muy po-

bres.

El proceso de descentralización conlleva un esfuerzo importante de participación ciudadana al establecer la creación de Juntas Administradoras locales en los corregimientos rurales y en comunas urbanas, que cumplirán funciones asesoras de los municipios y que al menos una parte deben ser elegidos por voto popular. Igualmente los usuarios tienen representación en las juntas de las empresas de servicios públicos. El Plan de Pobreza, orientado por la Consejería para el Desarrollo Social de la Presidencia, establece un sistema nacional de concertación de las entidades para la ejecución de la política social, que incluye comisiones coordinadoras nacional, departamental y municipal del desarrollo social bajo la autoridad ejecutiva máxima como presidencia, y con participación de las organizaciones populares vinculadas al programa. El SENA ejerce la Secretaría Técnica del Consejo Asesor del Plan de Pobreza a nivel nacional en su calidad de principal ejecutor de la capacitación para la organización y la participación en el Plan, calidad en la cual actúa también en el Plan Nacional de Rehabilitación y en el Desarrollo Integral Campesino.

IV. La acción de capacitación para la participación y la organización comunitaria del SENA.

El SENA a través de su experiencia fué originando una metodología que representa un verdadero brinco en la capacitación a los sectores pobres, pues de la capacitación técnica específica de acuerdo con el análisis de los procesos de trabajo de las poblaciones, ejecutada con todo el instrumental técnico de la entidad, que está dotada de centros de capacitación en confección, textiles, madera muebles, fundición, calzado, metalmecánica, construcción, hotelería, salud, automotriz, electrónica, electricidad y redes, administración, contabilidad, agricultura, ganadería, suelos, riego, mecanización agrícola, mecánica rural, administración, contabilidad, cooperativismo, sistemas, etc, pasó, a la capacitación en la organización del trabajo, primero por la vía de la capacitación en gestión, y luego en la organización de la producción y la comercialización, para luego moverse a la proyección, la planeación de proyectos y la participación de los alumnos de zonas marginales en la elaboración, decisión y ejecución de esos proyectos, y su concertación con las entidades estatales o entidades privadas sin ánimo de lucro.

La capacitación para la participación ha sido ajustada a las nuevas realidades y esperanzas nacionales puestas en el proceso de descentralización y los cambios políticos que lo acompañan orientados a profundizar el desarrollo democrático del país.

La metodología tiene como objetivo capacitar a las comunidades para la participación y organización para el logro de mejores condiciones de vida, a través de mejorar sus habilidades y conocimientos para diagnosticar su realidad, formular y gestionar su desarrollo, generando consenso y actividad de grupo en la actividad de su interés. La metodología sin duda ha sido validada por la gran aceptación por parte de las comunidades y a la vez, por el mejoramiento de la interacción de estas con las organizaciones del Estado en la concertación de decisiones y acciones, y por los resultados de la acción, cuando se dan procesos continuados de capacitación y acción en una comunidad.

La metodología se basa en cinco principios básicos:

1. La formación debe ser integral, es decir, orientarse por los objetivos de aprender a aprender, aprender a hacer, y aprender a ser que consagra la unidad técnica del SENA establecidos en Acuerdo de su Consejo Nacional.
2. Como educación de adultos reconoce la capacidad de estos para tomar decisiones, conocer su problemática, confiar en sí mismos y asumir el control de sus vidas.
3. La PARTICIPACION de los individuos y las comunidades en las decisiones que los afectan es un derecho humano fundamental, esencial para la democracia.
4. La capacitación para la participación y la organización es un proceso continuo e integral de aprendizaje y reflexión, en donde comunidad y docente aportan su saber para con el actuar sobre el medio que los rodea y transformarlo.
5. El ámbito de acción del SENA es la capacitación y divulgación de conocimientos y habilidades, no abarcar la ejecución de funciones de otras instituciones, ni las responsabilidades propias de las comunidades, sus organizaciones o dirigentes.

En los anexos, pueden observarse los principales criterios operativos de la metodología; concertación entre comunidades e instituciones, la selección de zonas donde confluyan recursos comunitarios e interinstitucionales (alguien

debe invertir para que la capacitación efectivamente sea productiva), se reconocen los dirigentes y organizaciones existentes para concertar la programación, la capacitación debe ser de amplia cobertura en la comunidad sin exclusiones, la metodología se viene enriqueciendo con la experiencia de docentes y comunidades, la formación de docentes de la comunidad además de ampliar la cobertura permite el compromiso de la comunidad con la capacitación de su gente, aun después de retirado el SENA, y es elemento vinculante para posteriores acciones, aunque no es deseable que sustituyan a los dirigentes de la comunidad, el proceso de capacitación debe respetar la autonomía de las decisiones comunitarias y hacerse bajo un enfoque científico y práctico, para proyectar su desarrollo con objetividad y realismo.

Los módulos que se desarrollan en un set de cartillas y videos y un manual para el docente, tienen como centro la planeación y gestión del desarrollo, desde la recuperación de la historia, el diagnóstico, la priorización de necesidades, formulación de soluciones y proyectos y gestión de los proyectos. A este módulo confluye el bloque de materias del nuevo régimen municipal, y el bloque de organización. (Ver anexo).

Una vez realizada la fase promocional de capacitación para la participación y organización, en el proceso colectivo se diseñan contenidos más específicos de capacitación según la naturaleza del proyecto, para los cuales el SENA ha desarrollado programas específicos de formación, asesoría en gestión, y recientemente los primeros ensayos de asistencia técnica desde los centros de formación.: Cooperativismo de comercialización agropecuaria, evaluación de proyectos, Desarrollo de microempresas, autoconstrucción, mantenimiento de vías, diseño de productos, etc. Muchos de estos contenidos pueden desarrollarse bajo la modalidad presencial o a distancia, o por combinación de modalidades, combinando recursos locativos y equipos y granjas de las comunidades, el sector educativo, los gobiernos seccionales y los particulares, con los recursos del SENA.

En desarrollo del Plan de Pobreza, el SENA ha programado para éste año y el entrante la realización de varios encuentros de tecnologías socialmente apropiadas, es decir, ahorradoras de recursos, eficientes técnica y económicamente, y masificables es decir, de potencial amplia cobertura social en la satisfacción de las necesidades básicas de la población pobre. Cabe mencionar que a ellos

concurrirán instituciones, organizaciones no gubernamentales, universidades e instituciones y asociaciones técnicas y profesionales, organizaciones populares, gremios de la producción y empresas privadas. Los encuentros, a partir de un encuentro sobre tecnología socialmente apropiada para la economía campesina, cubren también tecnología para el habitat, tecnología para atender poblaciones altamente vulnerables, tecnología para promover el empleo, y tecnología para el desarrollo de la descentralización del pequeño municipio.

V. El Plan Microempresas.

Desde 1974 el SENA viene realizando labores de capacitación para las pequeñas empresas, tanto en el campo de gestión y organización como en el análisis de algunos problemas de la producción. Por esa época también, la Fundación Carvajal, una ONG derivada de la proyección de una gran empresa privada hacia la sociedad, inició también sus labores de capacitación en gestión a empresarios muy pequeños. En conexión con la anterior, pero independientes se fueron formando numerosas fundaciones privadas, varias auspiciadas por donaciones de grandes empresas, preocupadas por la baja generación de empleos en la gran industria.

El SENA trabajó en coordinación de intermediarios financieros especiales como CORFAS -creado por el proyecto PMUR de Holanda para auspiciar capital semilla a las formas asociativas y pequeñas- Caja Social de Ahorros y la oficiales como la Corporación Financiera Popular. Las fundaciones privadas consiguieron del Banco Interamericano de Desarrollo un crédito blando para fomentar las microempresas.

En 1982 el CONPES recogió por primera vez todos estos esfuerzos bajo el plan para el desarrollo de la microempresa. Hace un mes, el CONPES aprobó un nuevo plan hasta 1990, en el cual claramente se madura la concepción inicial, abarcando menos los aspectos de eficiencia interna que fueron su énfasis inicial, aunque sin abandonarlos, y centrandose en variables estratégicas del medio ambiente que condiciona las microempresas.

Las microempresas urbanas, según la definición, oscilan entre 1.0 millón y 500 mil en la zona urbana, y otro tanto a nivel rural. Entre las urbanas, más conocidas por que el programa a nivel rural apenas comienza éste año- 40% se dedican a la industria, 40% al comercio, y 20% a servicios. Sobresalen las ramas de cuero y textiles, manufacturas de madera, metalmecánica, procesamiento de alimentos, re-

paraciones eléctricas y mecánicas, servicios personales y comunales, metalmecánica, servicios personales, servicios comunales, comercio callejero, hotelería, y tiendas de barrio.

La microempresa es definida por el plan como " establecimientos empresariales dedicados a la producción, el comercio o la prestación de servicios, en casi todas las ramas de actividad económica, que tienen una incipiente división y especialización interna del trabajo y utilizan las tecnologías mas intensivas en mano de obra dentro de su rama". Son por ello flexibles y eficientes, requieren bajo nivel de inversiones y tienen precario poder de negociación en los mercados lo cual las hace inestables y particularmente vulnerables. Estadísticamente se definen como establecimientos con menos de 10 trabajadores, ventas mensuales inferiores a \$ 1.5 millones (US\$ 5100) y activos menores de \$ 6.0 millones (US\$ 20.600).

A fines de 1987 se habían capacitado 27.000 microempresarios por las fundaciones privadas y 15.000 por el SENA y se habían otorgado 8500 créditos por \$1500 millones., con una cartera vigente de \$ 500 millones. Se habían constituido tres comercializadoras con participación de las ONG y el gobierno, una con participación además de la Confederación Colombiana de Microempresarios, organo que agrupa 120 asociaciones de microempresarios legalmente constituidas. Se está conformando un fondo privado de garantías con aportes de ONG, el movimiento financiero cooperativo y fundaciones extranjeras para complementar garantías de las cooperativas y las microempresas. A la vez se habían creado 203 microempresas asociativas de mantenimiento de obras públicas, las cuales agrupan 2550 trabajadores, que mantienen por contrato con el Ministerio de Obras Públicas 10855 Km de carreteras nacionales.

El nuevo plan propone capacitar 50.000 microempresarios entre 1988 y 1990, otorgar créditos por US\$ 16.5 millones, \$7.0 provenientes de crédito BID, \$ 3.0 de contrapartida nacional, y \$ 6.5 de fondos de financieras privadas y recuperación de cartera.

La nueva fase del plan vincula 14 ONG de muchos lugares del país, 20 ONG en proceso de inscripción, 4 de carácter especializado, apoyo técnico del BID, ONUDI, Fundación Ebert de Alemania y UNICEF. También se vinculan además de Caja Social y Corporación Financiera Popular, dos financieras cooperativas de segundo grado:

El Plan en su nueva etapa cuenta con una concepción integral bien instrumentada.

Entre sus objetivos figuran:

- 1- Desarrollar tecnológicamente la microempresa para elevar la productividad del trabajo.
- 2- Lograr más adecuada y mejor remuneración de los factores productivos aplicados en la microempresa, especialmente el trabajo.
- 3- Contribuir al fortalecimiento de la industria nacional y su autonomía tecnológica a través del desarrollo de microempresas productoras de bienes de capital que tengan capacidad de sustituir la importación de repuestos y pequeños equipos industriales.
- 4- Propiciar el establecimiento de nuevos canales de comercialización de insumos y de productos. Se plantea promocionar 10 comercializadoras regionales.
- 5- Facilitar el acceso de los trabajadores de la microempresa y sus familiares a la seguridad social y los servicios de salud.
- 6- Apoyar los procesos de organización gremial de los microempresarios como mecanismo de participación ciudadana y desarrollo democrático.
- 7- Facilitar los cambios legales -en el orden tributario y laboral- que permitan reconciliar la microempresa con el estado.
- 8- Vincular la comunidad científica a la evaluación y diseño del plan y mantener un sistema de información para su desarrollo. Se han realizado cuatro encuentros de investigadores de la microempresa.

Las evaluaciones señalan, que no todos los sectores pueden ser fomentado, pues a veces no pueden sobrepasar su carácter de subsistencia. Adicionalmente, las microempresas que crecen, además del sector de actividad, cuentan con microempresarios jóvenes y con educación superior al umbral de primaria, lo cual refuerza la selectividad en los programas. En no toda rama cuentan los conocimientos técnicos del microempresario, en algunas es esencial para el éxito. Muchas microempresas utilizan ahorros de las cesantías de los trabajadores o el patrimonio familiar para iniciar. Finalmente, un buen sector de microempresas no crece en trabajadores al consolidarse, es decir no tiende a cambiar de tamaño, mas no por eso dejan de contribuir con empleos productivos cuando tienden a mejorar su productividad.

VI. Algunas experiencias concluyentes.

La experiencia de SENA en desarrollo comunitario es optimista en cuanto a las capacidades de las comunidades para ejecutar a través de sus organizaciones parte de las políticas contra la pobreza. De ahí que tiene sentido acelerar la contratación de obras y servicios con ellas por parte del Estado. Las comunidades reclaman que los dineros dirigidos a ellos, no se quedan entre ellos, ni producen a menudo obras de calidad, de acuerdo con sistemas de contratación tradicional de firmas. Adicionalmente, aún firmas que contratan personal de la comunidad mejoran los niveles de empleo e ingreso local, en poblaciones fuertemente afectadas por el desempleo o subempleo. Ello implica capacitar a las comunidades para contratar, tanto en cuanto a la contratación legal, como en cuanto a la capacidad de ejecución material de los contratos de bienes o servicios. En cualquier caso, la cobertura puede aumentar significativamente, por los diferenciales de costo entre acciones ejecutadas por empleados nacionales y costos de la mano de obra local.

La evaluación del trabajo SENA de desarrollo comunitario señala la necesidad de acciones integrales y continuadas en un proceso en donde es deseable, o bien vincular adultos que tengan oportunidad de mejorar su nivel cultural básico a través de educación fundamental de adultos, o jóvenes bien seleccionados de hogares muy pobres, en la medida que los mejores resultados implican acciones acumulativas de formación.

La acción en asentamientos humanos, al igual que en Desarrollo Integral Campesino señalan claras limitaciones, puntos insuperables a no ser que se modifiquen activos como la propiedad de la tierra rural y la legalización de tierras urbanas donde se han formado asentamientos pobres. Es decir, reforma agraria y reforma urbana. Esto se desprende de experiencias tan exitosas como las del DRI en establecimiento de plantas de secado de yuca, y numerosos asentamientos cuya legalización urbana choca con normas existentes.

Sería deseable disminuir el énfasis en la producción de alimentos tradicionales por las economías campesinas, y facilitar la diversificación con materias primas industriales y productos con mayor elasticidad ingreso.

Los grupos de trabajadores rurales migrantes son muy pobres y no existen mayores

programas para tal población.

La acción educativa de mayor nivel, bachillerato, aprendizaje técnico, y superior debe revisarse para que se seleccionen jóvenes pobres, con una ampliación de la base territorial a todos los municipios, a fin de ampliar las oportunidades de esta nueva generación. Es conveniente iniciar el diseño de programas de inserción laboral de estos jóvenes, a fin de garantizar que el esfuerzo educativo no se pierda, y que los pueblos y zonas rurales puedan aprovechar sus recursos humanos calificados y no sigan sometidos al drenaje de su mejor gente por falta de oportunidades productivas.

Finalmente hay que cuidar permanentemente que los programas enfocados a poblaciones pobres no constituyan guettos, programas pobres para pobres, sino que gocen de calidad técnica, trato participativo, y puedan utilizar y movilizar todos los recursos valiosos de la sociedad para la solución de los problemas de pobreza.



Banco Mundial



ILPES



unicef

Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial
Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

**SEMINARIO DE ALTO NIVEL: COMO RECUPERAR
EL PROGRESO SOCIAL EN AMERICA LATINA**

Centro NU/CEPAL, Santiago de Chile del 20 al 24 de junio de 1988

NTI/APSP/F.10

ORIGINAL: ESPAÑOL

IMPACTO DE LA CRISIS ECONOMICA SOBRE EL
GASTO Y FINANCIAMIENTO PUBLICO

ILPES. AREA DE PROGRAMACION DEL
SECTOR PUBLICO

•

•

•

•

•

•

•

•

•

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

2

Introducción

1. La asignación del gasto público hacia la atención de necesidades sociales ha estado enmarcada durante los años recientes -y sobre todo, estará condicionada en el futuro próximo- por un **cuadro inédito de las finanzas públicas**. Este se caracteriza tanto por la magnitud de los desequilibrios entre ingresos y gastos, como también por la presión de una acumulación de demandas provenientes de actores económicos, internos y externos, de problemática conjugación.
2. Las múltiples dimensiones del problema requieren revisar, brevemente, los principales cambios operados en el funcionamiento de las economías latinoamericanas en los años ochenta. En este sentido, se destaca la doble presión ejercida sobre el proceso de movilización y asignación de recursos públicos, desde los frentes externo e interno.
3. Así, en la **primera parte** se enfatiza, por un lado (sección A), la relación entre ajuste y crisis fiscal y, por otro (sección B), el considerable estrechamiento de los márgenes de maniobra entre la política fiscal y otras políticas macroeconómicas; en particular, se destaca la notable exigencia de consistencia interna en las políticas públicas y, también, las intrincadas relaciones entre el presupuesto fiscal y los demás presupuestos gubernamentales.
4. La **segunda parte**, se inicia destacando que las distintas políticas públicas, económicas y sociales han estado dominadas, en la experiencia reciente, por la lógica del proceso de ajuste externo. Por este motivo, se ha ampliado considerablemente, la brecha entre necesidades sociales y la capacidad organizacional y financiera del sector público para atenderlas. Cómo cubrir esta brecha se convierte, así, en un gran desafío.
5. En relación con ello se examinan, en esa segunda parte, acciones posibles en el marco de las políticas que orientan el gasto social; se insiste en la necesidad de recuperar el desarrollo y se sugieren líneas de acción al respecto; por último, se proponen algunos cambios de enfoque para encarar dicho desafío.

•

•

•

•

•

•

•

•

•

Capítulo I

EL AJUSTE EXTERNO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

6. El elevado endeudamiento externo, contraído durante los años setenta, desplazó el eje de las dificultades del sector externo desde el balance comercial a las cuentas financieras del balance de pagos. Este desplazamiento invirtió la lógica de los intentos por cerrar las cuentas externas.

7. Tradicionalmente América Latina registró un déficit en su balance comercial y, adicionando el pago neto al exterior de utilidades e intereses, un déficit aún mayor en la cuenta corriente del balance de pagos ⁽¹⁾.

8. La crisis de la deuda externa provocó modificaciones espectaculares en los pagos externos de América Latina después de 1981/1982. El servicio de la deuda unido a una paralización del financiamiento externo voluntario, han requerido una transferencia neta de recursos financieros hacia los acreedores externos del orden de los 150 000 millones de dólares entre 1983 y 1987 (CEPAL, 1988).

9. En consecuencia, la deuda ha dejado de ser sólo un problema de financiamiento de los pagos internacionales; el servicio de la deuda se ha convertido en un dilema para la utilización de los recursos internos de los países deudores; es decir, en un problema de asignación de sus recursos propios entre el pago de la deuda y el consumo y la inversión internos (Ferrer, 1984).

^{1/} En el período 1950-1970, el déficit comercial de América Latina (excluidos Cuba y Venezuela) representó algo más de 5 por ciento de las exportaciones regionales y la cuenta corriente fue sistemáticamente deficitaria, en alrededor de dos puntos del producto de la región. Las entradas netas de capitales financiaron el desequilibrio de la cuenta corriente permitiendo, incluso, un incremento de las reservas internacionales. Elaborado con base en datos de CEPAL (1970, cuadro 74) y Ferrer (1984, p. 21).

10. La presión ejercida por la transferencia de recursos al exterior sobre la asignación de recursos internos es muy considerable: históricamente la región recibía un financiamiento externo equivalente a dos puntos de su producto, mientras que en los últimos años ha debido transferir al exterior, en promedio, cuatro puntos del PIB; es decir, ha debido enfrentar una reversión en el sentido de los flujos que, como resulta de su suma algebraica, equivale a un seis por ciento del producto regional. A la magnitud de esta presión sobre los recursos internos, cabría agregar la velocidad con que la mencionada reversión debió producirse, así como el carácter crónico que la misma ha adquirido.

11. Los países de la región han debido generar -de manera abrupta y continuada- importantes saldos en su balance comercial con el exterior para materializar dicha transferencia. En el proceso se afectaron violentamente los equilibrios macroeconómicos básicos de las economías de la región que resultaron en modalidades de ajuste denominadas "desordenadas" (Corden, 1988), o también caóticas (Frenkel y Fanelli, 1986). El ajuste externo se dió al costo de una marcada recesión, de un brusco aumento del déficit fiscal y de una fuerte aceleración inflacionaria.

12. Los efectos recesivos de las políticas ortodoxas de ajuste externo -basadas en la desvalorización del tipo de cambio y en la reducción de la absorción doméstica mediante políticas monetaria y fiscal restrictivas-, así como sus mecanismos de transmisión son bien conocidos y no requieren mayor elaboración, excepto destacar tres de sus principales características en la experiencia latinoamericana reciente: i) la reducción de importaciones se impuso a pesar del esfuerzo regional para elevar las exportaciones ⁽²⁾; ii) la contención del gasto preponderó frente a la alternativa de un crecimiento del producto; y, iii) a pesar que el ahorro interno se mantuvo en los niveles previos a la crisis, la inversión cayó en un monto equivalente a la transferencia de recursos al exterior; esto fue consecuencia del pago de

^{2/} En el periodo 1980-1987, la región en su conjunto amplió en 32 por ciento el volumen de sus exportaciones, mientras que su valor se redujo en 1 por ciento. CEPAL (1988, p. 4).

intereses, del deterioro en los términos del intercambio ⁽³⁾ y de la fuga de capitales.

13. Menos atención ha recibido la interacción entre el ajuste externo, la crisis fiscal y el nivel de inflación (Sachs, 1987). El punto central es que una vez absorbida la casi totalidad de la deuda externa por el Estado, éste enfrentó dificultades crecientes para generar los recursos requeridos por su servicio.

^{3/} Cabe destacar la simultaneidad entre el incremento en los pagos externos y una fuerte caída en los términos de intercambio; así, en el período 1982-1986, el índice de precios del intercambio promedio cayó en un 20 por ciento con respecto a 1980, alcanzando uno de sus niveles más bajos desde la posguerra. Véase Massad (1987, cuadro 1).

1

2

3

4

5

6

7

8

9

A. AJUSTE EXTERNO Y CRISIS FISCAL

14. La ponderación del pago por concepto de intereses de la deuda externa en el gasto global del sector público se elevó espectacularmente (4). Al propio endeudamiento estatal -en algunos casos ya considerable- se adicionó, en magnitud variable y mediante procedimientos distintos de país a país, una considerable proporción del endeudamiento privado, incluyendo compromisos sin aval inicial del Estado.

15. Este proceso comenzó en algunos países ya hacia fines de los años setenta con la utilización de las empresas públicas como instrumento para asegurar el financiamiento global de la economía; sobre todo a partir de la retracción del sector privado para tomar o refinanciar sus préstamos debido al aumento del riesgo cambiario (5). El proceso continuó con el otorgamiento de seguros de cambio al sector privado cuando se hizo imminente la necesidad de ajustar la paridad cambiaria de las monedas nacionales; y, culminó con la estatización de buena parte de la deuda privada ya sea mediante la nacionalización del sistema bancario (México) o su intervención (Chile); ya sea como condición para la reestructuración de la deuda externa, al canjearse a los acreedores externos títulos de deuda privada por títulos públicos, en el marco de las sucesivas rondas de negociación.

16. El resultado acumulativo de este proceso fue la virtual estatización de la deuda externa (más del 80 por ciento de la deuda total pasó a ser pública

^{4/} A modo de ejemplo, el pago de intereses de la deuda pública (externa e interna) como porcentaje de los ingresos totales del gobierno fue para Argentina (1985) de 30.4 por ciento; para Bolivia (1985) de 28.0 ; y, para México (1986) de 33.3 (véase Sachs, 1987, cuadro 4). En el caso de Argentina los intereses de la deuda externa pasaron de un 2.9 por ciento de los ingresos corrientes en 1980 a 28.8 en 1982. Calculado a partir de datos en CEPAL (1988 b).

^{5/} Para los casos de Argentina véase Fanelli (1984) y para Brasil, Dain (1987).

o con garantía pública) (6). En consecuencia, desde los primeros años de la década de 1980, la tarea de movilizar los recursos internos necesarios para atender los compromisos externos se centró en el sector público (7).

17. Por lo anterior, el problema de la transferencia neta al exterior presenta una doble dimensión. Por un lado, la economía está forzada a generar los recursos reales para materializarla, a través de un superávit comercial. Por el otro, si el excedente comercial del sector público es insuficiente para cubrir dicha transferencia se está también ante un problema presupuestario (8).

18. Esta doble dimensión del problema de la transferencia enfrentó a la política económica con algunos dilemas de difícil solución, entre los que destacaremos tres: i) la interdependencia entre las políticas del sector externo y la situación fiscal; ii) el déficit fiscal y la fragilidad del sistema financiero doméstico; y, iii) las modalidades de financiamiento público.

6/ Al respecto cabe destacar la evolución de la participación de la deuda pública en la deuda total en algunos países de la región; en Argentina dicha relación pasó de 53.3 por ciento en 1980 a 83.1 por ciento en 1985 (CEPAL, 1988 b); en Brasil de 74.1 en 1983 a 84.6 en 1986 (Dain, 1987); en México de 65.2 en 1981 a 72.0 en 1986 (con base en datos de los Informes Anuales del Banco de México).

7/ En algunos casos estos pasivos externos públicos tienen como contrapartida considerables activos externos privados generados por la acumulación de importantes fugas de capital financiadas, precisamente, por una parte del endeudamiento público. De acuerdo con algunas estimaciones (Dooley, 1986), a fines de 1983 las respectivas fugas de capital acumuladas equivalían a los siguientes porcentajes de la deuda externa bruta de cada país: Argentina, 61 por ciento; México, 44 ; y Venezuela, 77. Países, como Brasil y Colombia, con controles estrictos sobre el movimiento de capitales fueron mucho menos afectados. Banco Mundial (1988).

8/ Los efectos sobre la economía dependerán de la división del esfuerzo entre los sectores público y privado. El primero deberá recurrir -en el corto plazo- a recortes del gasto en inversión para disminuir sus importaciones preponderando así, los efectos recesivos. A su vez, la parte del excedente comercial que sea generada por el sector privado incrementará la necesidad de financiamiento interno neto del sector público (para obtener las divisas necesarias); debido a las restricciones para generarlo, prevalecerán los efectos inflacionarios, además de los recesivos.

19. El primero, corresponde a la política de tipo de cambio. Como es sabido, para incrementar el superávit del balance comercial se requiere, ceteris paribus, elevar el tipo de cambio real ⁽⁹⁾. Sin embargo, en la situación descrita la devaluación también amplía el déficit fiscal por el cambio en los precios relativos en favor de los bienes transables y, particularmente, por la elevación en moneda nacional de los compromisos externos del gobierno.

20. Algunos países de la región intentaron algún tipo de compromiso frente a este problema, combinando devaluaciones del tipo de cambio menos pronunciadas con políticas de apoyo crediticio y fiscal al sector privado para promover exportaciones o sustituir importaciones. En todo caso estas políticas complementarias han tenido, también, elevados costos públicos --que se reflejan ya sea en el programa monetario o en el presupuesto fiscal--, tanto en aquellos países que han alcanzado importantes éxitos en el ajuste del sector externo, Brasil, como en otros con logros más bien modestos, Argentina ⁽¹⁰⁾.

^{9/} Corresponde señalar que "... mientras menor sea la proporción de bienes transables en el producto y más difícil y lenta la reasignación de recursos desde la producción de bienes no transables a la de bienes transables, mayor será el costo recesivo potencial, mayor la devaluación requerida para efectuar tal transformación y, por ende, mayor también la presión inflacionaria resultante." (CEPAL, 1988, p.59).

^{10/} En el caso de Argentina se estima que el costo total de la promoción de exportaciones, incluyendo todos los reembolsos, líneas de financiamiento, programas especiales y devolución de impuestos ascendió, en 1986, a 400/450 millones de dólares (0.6 por ciento del PIB). Véase Kosacoff, et al. (1987). En Brasil, el 85 por ciento de la pérdida de recaudación del IPI se atribuye a créditos para la exportación de manufacturas. Buena parte de los incentivos regionales y sectoriales, que representaron en 1986 un 30 por ciento de la pérdida de recaudación del IPI, se canalizaron a actividades agrícolas de exportación. Véase Dain (1987).

21. Las sucesivas crisis financieras internas que se registraron en varios países de la región a partir de 1981, pusieron a sus gobiernos ante un segundo dilema: por un lado, la necesidad de estabilizar la economía exigía una reducción del déficit fiscal; por otro, sostener la viabilidad del sistema de intermediación financiera doméstico requería importantes transferencias.

22. En todos los casos el Banco Central absorbió una buena parte del costo necesario para mantener la viabilidad del sistema financiero a expensas de un importante incremento en el déficit público. Cabe destacar, sin embargo, que las definiciones convencionales de éste no incluyen dichas transferencias (11).

23. El tercer dilema es la modalidad de financiamiento del sector público. En este sentido, el gobierno dispone de dos caminos no inflacionarios para movilizar los recursos en moneda nacional necesarios: i) incrementar su endeudamiento interno; y, ii) generar un superávit en sus operaciones, combinando medidas para elevar sus ingresos con otras destinadas a reducir el gasto.

24. La posibilidad de incrementar el endeudamiento interno neto del gobierno está limitada por las restricciones de los mercados de capital locales para absorber títulos públicos en los montos requeridos pero, sobre

11/ Cuando se agregan las pérdidas del Banco Central al déficit público, la situación varía considerablemente. Así, en el caso de Argentina (1986) el déficit cambiaría de 1.6 a 4.1 por ciento del PIB; en Chile (1983) de 3 a 9; en Costa Rica (1984) las pérdidas del Banco Central alcanzaron 4.3 por ciento del PIB; en México (1982) las pérdidas por diferencial de tasas agregaron 4 por ciento al déficit consolidado del sector público. Véase Banco Mundial (1988). En el caso de Venezuela el dólar preferencial para deudores equivale a un tercio del dólar comercial y a un séptimo de la cotización de mercado, aproximadamente.

todo, por la propia fragilidad de los sistemas financieros domésticos ⁽¹²⁾. En los países con mercado de capitales relativamente más desarrollados, como México y Brasil, la sustitución del endeudamiento externo por interno, lejos de aliviar la crisis de la deuda, ha generado presiones adicionales ⁽¹³⁾.

25. Restringida esta alternativa, el gobierno sólo tiene la opción de reducir sus necesidades netas de financiamiento doméstico. Cabe reiterar, sin embargo, las magnitudes involucradas para así dimensionar el esfuerzo necesario. Considerando que el gasto, y más todavía el ingreso del gobierno central es una fracción reducida del producto, el vuelco requerido por la transferencia de recursos implicaría elevar el ingreso o reducir el gasto en porcentajes muy considerables ⁽¹⁴⁾.

26. Por conocidas restricciones los países de la región no han logrado elevar significativamente, y en algunos casos ni siquiera sostener, en su nivel real, los ingresos públicos durante el periodo de la crisis; también se agudizó su carácter regresivo. Aunque la carga tributaria bruta varía considerablemente de país a país, en ningún caso es elevada en comparación con países de similar nivel de ingreso (Chelliah, 1987). Asimismo, durante

^{12/} Cabe recordar la presión sobre el sistema bancario del elevado endeudamiento interno de las empresas productivas, así como las estrategias alternativas ensayadas para reducirlo: i) licuación de pasivos; ii) reprogramación de deudas; y, eventualmente, iii) reforma monetaria; con elevados costos fiscales las dos primeras y altos costos políticos la última (véase Solimano, 1987).

^{13/} En el caso de Brasil la deuda pública interna se incrementó en más del doble en términos reales entre 1981 y 1987. En México los intereses de la deuda interna alcanzaron el 24 por ciento de los ingresos corrientes en 1985. Véase Banco Mundial (1988).

^{14/} Véase nuevamente la nota 4.

la crisis se ha producido un fuerte deterioro de los ingresos brutos tanto por razones de carácter coyuntural como estructural (15).

27. En lo relativo a la política de precios y tarifas públicas, cabe destacar dos hechos. En varios países de la región estos fueron utilizados como instrumento de contención inflacionaria, con la consecuencia de importantes atrasos en relación con otros precios de la economía y el incremento del déficit del sector de empresas públicas (Werneck, 1985). Sin embargo, en los últimos años se verifica una tendencia a preservar sus valores reales y, en algunos casos, se ha intentado también recuperar dichos rezagos.

28. Por estas razones, los esfuerzos para limitar las necesidades de financiamiento neto del sector público se han concentrado en la reducción del gasto. Los gastos corrientes se contrajeron, principalmente, a través de una fuerte reducción de las remuneraciones y de recortes en otros de sus componentes (materiales fungibles, por ejemplo); esto último afectó, en particular, a la prestación de servicios sociales. Sin embargo, el grueso de la disminución del gasto se concentró en la inversión (Hicks, 1988). Cabe destacar, asimismo, que a este hecho contribuyó no sólo la existencia de restricciones políticas para contener el gasto corriente, como frecuentemente se sostiene, sino también la simultánea necesidad de reducir las importaciones que, en el caso del sector público, se concentran principalmente en materiales y equipo para inversión.

15/ Entre las primeras, cabe mencionar, los efectos de la inflación y de la recesión (caída de la tributación directa) y, en particular, la caída del consumo, por sus consecuencias sobre la tributación indirecta (de elevada incidencia sobre la recaudación efectiva). Entre las segundas destacan: la renuncia a la recaudación implícita en varios incentivos al sector privado; el elevado número de exenciones y reducciones de tasas; la insuficiente cobertura e integración del impuesto a la renta; el escaso aprovechamiento de algunas bases impositivas como patrimonio y prestación de servicios; y las deficiencias del sistema de administración tributaria, que resultan en elevadas tasas de evasión. Dain (1987). En Argentina el costo fiscal del régimen de promoción industrial, uno de cuyos principales componentes es la renuncia a la recaudación, alcanzó 1.9 por ciento del PIB en 1986; esto equivale a más de la mitad del déficit público total para ese año. Véase Banco Mundial (1988 b).

29. Limitado el flujo de tránsito por los caminos no inflacionarios para cubrir las necesidades de financiamiento doméstico del sector público, los gobiernos debieron recurrir a la emisión como alternativa última para cerrar su brecha presupuestaria.

1.

2.

3.

4.

5.

6.

7.

B. EL ENCAJONAMIENTO DE LAS POLITICAS PUBLICAS

30. La doble dimensión del problema de la transferencia externa limitó severamente los márgenes de maniobra para la política pública y le impuso notables exigencias de consistencia interna. La imposibilidad de satisfacerlas determinó el carácter desordenado o caótico del ajuste a que ya se hizo referencia.

31. En primer lugar, el tremendo esfuerzo realizado por la región para revertir su balance comercial fue erosionado por un contexto internacional desfavorable ⁽¹⁶⁾, que impidió satisfacer plenamente la restricción externa. Dicho esfuerzo tampoco sirvió para dar una mayor fluidez a la relación de los gobiernos con los acreedores. En realidad, los años ochenta se han caracterizado por una sucesión de lentas y trabajosas negociaciones que obligan a frecuentes cambios o ajuste de los rumbos de la política pública y mantiene a las economías nacionales en un estado de incertidumbre permanente.

32. En segundo lugar, las restricciones para canalizar ordenadamente -por medio del sistema impositivo o a través de los mercados financieros- las mayores transferencias domésticas exigidas por el servicio de la deuda externa, acentuaron a niveles sin precedente la dinámica inflacionaria en la

^{16/} Para un contraste entre las varias propuestas de cambio en las relaciones internacionales, contenidas en el llamado "Informe Brandt", y la realidad del condicionamiento externo para la región durante los años ochenta, véase ILPES (1987 b, Cap 1). La CEPAL (1988) destaca entre las restricciones externas, además del pago de la deuda: i) la impredecibilidad del régimen comercial y financiero internacionales (tasas de cambio fluctuantes y ritmos de expansión económica pausados); ii) el notable debilitamiento de la transmisión de impulsos hacia América Latina del comercio mundial; y, iii) la intensificación de presiones proteccionistas.

región ⁽¹⁷⁾. Como se sabe, en situaciones de alta inflación la variación en los incrementos nominales de los distintos precios aumenta significativamente y, en consecuencia, el sistema de precios relativos se torna muy inestable ⁽¹⁸⁾. Un contexto de este tipo agudiza, ahora por razones internas, el clima de incertidumbre e induce conductas defensivas por parte de los actores económicos.

33. Asimismo, la inequitativa distribución de los costos del ajuste entre ellos ⁽¹⁹⁾ da origen -en el marco de regímenes políticos más abiertos- a presiones reivindicativas de la más variada índole. Así, cambios súbitos en el contexto institucional debidos, por ejemplo, a modificaciones en la orientación de las políticas públicas o en el poder relativo de negociación de actores económicos, han tenido como consecuencia saltos ascendentes en el ritmo de inflación.

34. En tercer lugar, el recurso gubernamental de última instancia que es utilizar la emisión monetaria para intentar cubrir sus necesidades de

^{17/} Hasta 1981, el crecimiento del IPC promedio en la región se ubicaba en torno al 50 por ciento anual. A partir de 1982, este nivel se acelera alcanzando, en 1985, un 275 por ciento; después de la pronunciada caída de este índice en 1986, como consecuencia de la adopción de enérgicos programas de estabilización en los países de mayor inflación relativa, el IPC volvió a subir, en 1987, a un 200 por ciento. CEPAL, División de Desarrollo Económico, 1988.

^{18/} Debido a la desigual capacidad que tienen los distintos actores económicos para incidir sobre el nivel de sus precios, ello conduce al empeoramiento en la distribución del ingreso y la riqueza.

^{19/} En efecto, las personas de mayores ingresos han escapado a los costos del ajuste a través de la fuga de capitales, la renegociación en términos favorables de la deuda externa privada con el gobierno y, en algunos casos, la reducción en la carga tributaria. En oposición, los grupos de menores ingresos se han visto afectados por una drástica caída en los niveles de empleo y en los salarios reales de los sectores público y privado, así como por la reducción del gasto social del gobierno.

financiamiento real -además de incrementar las presiones inflacionarias (20)-, induce la movilización de los saldos monetarios del sector privado hacia bienes y otros activos financieros alimentando, de esta manera, las tendencias especulativas ya presentes en la economía.

35. En particular, cabe destacar que los activos externos pasan a constituir una importante fracción de la riqueza financiera del sector privado; por lo tanto, se modifican las relaciones de sustitución entre los activos relevantes para el funcionamiento de la economía. En el contexto actual de globalización de los mercados financieros internacionales la permanente amenaza de una mayor fuga de capitales, rigidiza los grados de libertad relativa entre la política fiscal y otras políticas macroeconómicas (21).

36. En cuarto lugar, corresponde señalar las implicaciones de la doble dimensión de la transferencia sobre la drástica caída del nivel de inversión global en las economías de la región. Como ya se señaló, la inversión pública fue la principal variable de ajuste para reducir el déficit fiscal de origen interno y acercarlo a la disponibilidad de financiamiento doméstico. Aunque la inversión privada no es una variable de decisión gubernamental, no es difícil encontrar las razones que explican su persistente bajo nivel. Estas apuntan, por un lado, a las obvias complementariedades entre la inversión pública y privada y, por otro, a las dificultades para realizar un cálculo económico-empresarial, en un contexto

20/ Corresponde señalar que la base monetaria es reducida en la mayoría de los países de la región, variando entre un 5 y un 10 por ciento del producto; por consiguiente, una emisión equivalente a pocos puntos de éste aceleran las presiones inflacionarias (CEPAL, 1988).

21/ La presión sobre el mercado paralelo del dólar es un buen ejemplo de esto último; al ampliarse la brecha cambiaria se favorecen las operaciones de sobre y sub-facturización en las transacciones privadas externas; ello reduce el balance comercial oficial y la base tributaria del fisco. En caso que el gobierno devalúe para cerrar la brecha, se acelerará la inflación y se ampliarán los desequilibrios fiscales.

internacional con tasas de cambio de fluctuación errática y elevadas tasas reales de interés, y en presencia de los fuertes desequilibrios internos -reales y financieros- desencadenados por el proceso de ajuste.

37. A su vez, la caída de la inversión global, que tiende la sombría perspectiva de un crecimiento modesto, errático y siempre amenazado, cierra la última puerta de escape para conjugar las demandas competitivas sobre los recursos públicos, provenientes de distintos actores económicos. Este cuadro de presiones racionales, pero no cooperativas, y que exceden ampliamente las posibilidades de atenderlas, limita seriamente el proceso de asignación de los recursos públicos desde una óptica global. Se impone así, la realidad de un disenso inflacionario por sobre la posibilidad de un consenso fiscal.

38. En suma, cabe destacar algunas de las implicaciones institucionales del análisis precedente. Una, por las razones apuntadas importantes componentes en la asignación de recursos públicos se canalizaron fragmentariamente a través de los distintos presupuestos del gobierno (fiscal, empresas públicas, monetario y cambiario); corresponde mencionar, por su magnitud, las transferencias financieras, los pagos de intereses de deuda externa e interna, los subsidios al sector privado exportador y al sector productivo. Esta situación dificulta un análisis global del proceso de asignación de recursos públicos durante el período de ajuste.

39. Dos, en algunos casos, este hecho se ha convertido en fuente de conflicto para las relaciones institucionales entre los poderes ejecutivo y legislativo en torno a la aprobación del presupuesto público. Como se sabe, en general, se somete a consideración de la legislatura sólo el presupuesto fiscal de la administración central y gobiernos locales y, en pocos países, el presupuesto detallado del sector de empresas públicas. El resto de los presupuestos no recibe aprobación previa; así, en la medida que una parte significativa de los recursos públicos, se canalice a través de ellos, la facultad decisional de la legislatura se ve afectada, aumentando el grado de discrecionalidad en el nivel y disposición de los recursos públicos.

40. Tres, esta situación contribuye, asimismo, a una desarticulación de la propia gestión gubernamental, ya que los distintos presupuestos son responsabilidad de diferentes organismos del gobierno central. En un marco de ajuste desordenado o caótico, se producen como consecuencia de ambos rasgos severas desarticulaciones en el funcionamiento institucional y dificultades en el manejo de los desequilibrios macroeconómicos.

41. Por otra parte, cabe destacar que los gobiernos de la región han tratado de proteger la participación del gasto social en el gasto fiscal total; en algunos casos con éxito y, en otros, con reducciones relativas. En todo caso se aprecia una importante contracción, 25 por ciento en promedio, en el gasto social per capita (Huang y Nicholas, 1987). Asimismo, es importante señalar que mientras otros actores económicos (en el ámbito financiero o productivo) también impactados por la crisis, encontraron maneras para recibir apoyo estatal a través del flujo de recursos públicos vía presupuestos distintos del fiscal, no aconteció algo similar con los sectores receptores del gasto social del gobierno.

1
2
3
4

5
6

Capítulo II
LOS IMPERATIVOS DEL CAMBIO

42. Tradicionalmente, la práctica de la política pública en los países de la región revela la **tendencia a una división de tareas entre la política económica y la social**; mientras la primera, con frecuencia, ha favorecido la concentración del ingreso y la riqueza, la política social ha buscado compensar los desequilibrios resultantes (CEPAL, 1988).

43. En el periodo más reciente, la política pública se ha visto aún más restringida, en este sentido, por dos tipos de razones: por un lado, varios de sus instrumentos sacrificaron el potencial distributivo que poseen por las características que adoptó el ajuste; adicionalmente, la capacidad para compensar el costo social de este proceso estuvo limitada por la significativa reducción en el nivel del gasto per capita.

44. Así, la brecha entre necesidades sociales -en particular aquellas no respaldadas por un poder adquisitivo suficiente para expresarse como demanda en el mercado- y la capacidad organizacional y financiera del sector público para atenderlas se ha ampliado considerablemente. En el contexto de las economías mixtas de la región este hecho es particularmente grave: el Estado está limitado para cumplir plenamente con esta tarea y ella, tampoco, es una de las actividades propias de la empresa privada abriéndose, así, un vacío no cubierto.

45. Las perspectivas para los próximos años, de no mediar cambios de importancia en las condiciones actuales -los que no se producirán por sí solos- apuntan a un continuo agravamiento. Este desafío inédito obliga a aprovechar todo espacio que presente la posibilidad de holgura. Por este motivo, en la primera sección de este capítulo se examinan los espacios de maniobra en materia de política de gasto social, dentro del cuadro actual -institucional y financiero- del sector público.

46. Sin embargo, una actitud pragmática y realista exige también reconocer que este esfuerzo será insuficiente y que, por ende, se requiere explorar modalidades no convencionales para contribuir a reducir la brecha entre necesidades y posibilidades. Por ello se enfatiza, en la sección B, la necesidad de recuperar el desarrollo y algunas acciones inmediatas al respecto. Por último, en la sección C, se proponen tres lineamientos centrales para reorientar el papel del Estado, incluyendo el desarrollo de una mayor capacidad de articulación con las organizaciones sociales, en la búsqueda de una más amplia respuesta a sus necesidades.

A. LA POLÍTICA DE GASTO SOCIAL EN SITUACION DE CRISIS

47. Una revisión cuidadosa de trabajos recientes sobre la política de gasto social (22) en el contexto del actual proceso de ajuste, permite inferir -con diferencia de énfasis- cuatro líneas de orientación de política.

48. La primera corresponde a la necesidad de aumentar el gasto social; así, se postula recuperarlo a sus niveles per capita previos a la crisis (23). Para ello se sugiere una combinación de medidas que, sin ampliar el déficit público, afecten algunos rubros del gasto (intereses de la deuda pública, defensa y seguridad, subsidios, inversiones no prioritarias) o, complementariamente, acciones por el lado de los ingresos (reforma impositiva, administración tributaria, precios y tarifas públicas). En este aspecto los matices surgen a partir de dos consideraciones: i) la dirección de causalidad entre gasto social y crecimiento y su secuencia temporal; y, ii) las medidas concretas propuestas así como la apreciación de su viabilidad.

49. La segunda sostiene la necesidad de reorientar el gasto social para elevar su potencial redistributivo, destacando, por un lado, cubrir prioritariamente las necesidades de los grupos sociales más vulnerables; por otro, dar preferencia a los servicios de bajo costo y amplia cobertura como, por ejemplo, la atención primaria de salud y la educación parvularia y básica (24); por último, establecer un sistema de subsidios cruzados en las tarifas de algunos servicios públicos (electricidad y agua), facilitado por la segregación territorial según nivel de ingreso en la mayoría de las ciudades latinoamericanas. En este caso, se pueden constatar enfoques diferentes en relación con: i) la aplicación de la política de reorientación

22/ Entre otros Banco Mundial (1986 y 1987); CEPAL (1988); Cornia *et al* (1987); Jiménez (1987); ILPES (1985); Petrei (1987); Pfeffermann (1987); y UNICEF (1987).

23/ Véase CEPAL (1988, p. 53) y UNICEF (1987, p.51).

24/ Véase Petrei (1987, Cap 7 y 8) y Banco Mundial (1986, p.14).

del gasto social a la totalidad o, sobre todo, a sus posibles incrementos (25); y, ii) la viabilidad y los posibles resultados de introducir sistemas de recuperación de costos en la educación superior (con becas y préstamos) y en el uso de los sistemas de salud y seguridad social para los sectores de ingresos medios y altos (26).

50. La tercera orientación apunta a la necesidad de un enfoque selectivo a través de una mayor focalización de algunos programas sociales. En este sentido se plantea, por un lado, la preferencia por sistemas de bonos de alimentos en vez de subsidios generalizados a los alimentos básicos (27); por otro, la integración de distintos programas dirigidos a la misma población-objetivo como los de nutrición y atención primaria de salud (28), para potenciar sus efectos respectivos; por último, la elección de relaciones empleo/capital bajas en las obras públicas para reducir el desempleo. La necesidad de un enfoque selectivo y con mayor focalización goza de aprobación casi unánime. Cabe destacar, sin embargo, algunas preocupaciones: i) quién debe absorber el costo de oportunidad de la

25/ La CEPAL señala al respecto que "... (la reorientación) no debería llevar a un retroceso social de aquellos estratos que, aunque hayan superado escasamente el nivel de pobreza, carecen de la capacidad para adquirir en el mercado la medicina curativa esencial o la educación media y superior para sus hijos, por ejemplo." (CEPAL, 1988, p.54).

26/ Véase Pfeffermann (1987, p. 19). Por su parte CEPAL (1988, p. 54) destaca la importancia de la educación superior para el desarrollo con progreso técnico y para la movilidad social. A su vez, Jiménez (1988, p. 124) sostiene que si bien es necesario aplicar una política de recuperación de costos, ésta debe evaluarse en función de los costos administrativos asociados a la fijación de precios y su recaudación, y en términos de su viabilidad política.

27/ Este cambio de política fue adoptado en el programa de distribución de tortillas en México.

28/ Véase Banco Mundial (1987, p. 24).

focalización (29); ii) qué flujos de asistencia tienen mayor potencial para transformarse en activos generadores de ingreso (30); y, iii) cómo evitar la reproducción generacional de la marginalidad y la dependencia continuada del Estado que provocan los programas de corte asistencial.

51. La cuarta orientación se refiere a la necesidad de mejorar los sistemas organizacionales para la prestación de servicios sociales. Con relación a este tema se coloca el acento en: por un lado, una mayor articulación en el diseño y ejecución de las políticas sociales, para superar su fragmentación institucional, la presencia de efectos que se contrarrestan entre sí, la rigidez de la burocracia para acompañar cambios sociales y la evasión de responsabilidad por la inadecuada delimitación y superposición de funciones; por otro, la necesidad de reducir filtraciones (contratistas, proveedores, burocracia, etc.) que resultan en un bajo costo-eficacia en la prestación de algunos servicios sociales; tres, la preservación de balance entre el recorte del gasto en remuneraciones y en otros componentes del gasto corriente como, por ejemplo, libros y material docente, medicamentos y material hospitalario, ya que restricciones del suministro pueden entorpecer todo el sistema de prestaciones respectivo (31); finalmente, la tendencia a una mayor descentralización territorial en la prestación de servicios. En este ámbito se aprecian diferencias en el significado otorgado a la descentralización: en ocasiones se la plantea como una desconcentración de los servicios públicos (32); en otras, se la asocia con participación de la comunidad, destacando el rol protagónico de las organizaciones sociales (33).

29/ Por cierto, las implicaciones distributivas serán muy distintas si ese costo es absorbido por los sectores de bajo, medio o alto ingreso. Este tema está vinculado con la discusión sobre la magnitud del gasto social a reorientar.

30/ CEPAL (1988, p. 56).

31/ Véase Banco Mundial (1986, p.25).

32/ Véase Huang y Nicholas (1987).

33/ Véase ILPES (1985, p. 53).

52. Por último, también se puede concluir de la revisión realizada que existe un consenso en que la recuperación del desarrollo es esencial para una atención más amplia de las necesidades sociales.

B. LA RECUPERACION DEL DESARROLLO

53. La experiencia regional ha ido consolidando dos cuasi-consensos básicos: uno, la recuperación del crecimiento es condición necesaria para un desarrollo más equitativo; y, dos, la relación entre ambos procesos no es automática sino que demanda acciones deliberadas para su potenciamiento recíproco (34).

54. La nueva dinámica económica y social que está en marcha, sobre todo en los centros neurálgicos del sistema internacional, impone a los países de la región también un desafío: transformar sus estructuras productivas incorporando progreso técnico para contrarrestar, así, la tendencia hacia una marginación creciente de la economía mundial (35).

55. Este desafío externo y aquellos dos cuasi-consensos regionales definen la trilogía de objetivos para el futuro próximo: transformación, equidad y crecimiento. El ordenamiento es intencional. La tarea imperiosa es de transformación, pero ella requiere legitimidad social (de ahí la equidad) y ambas son facilitadas por un contexto dinámico (por ello, el crecimiento). Además, es importante que los avances en estos tres sentidos, estén acompañados de un mayor grado de control de los gobiernos de la región sobre la formulación de sus propias políticas económicas.

34/ Para una elaborada argumentación en este sentido véase CEPAL (1988, sección Crecimiento y Equidad).

35/ En efecto de 1960 a 1985, la participación del valor de las exportaciones de la región en el comercio mundial, se redujo de 7.5 por ciento a 5.4. Por su parte, las importaciones pasaron de 7.2 en 1960 a 5.9 en 1980 y a 4.0 en 1985. Elaborado con base en datos de UNCTAD (1986). Asimismo, cabe recordar la creciente ponderación en el comercio mundial de productos con elevado contenido de conocimiento técnico. Sobre los rasgos distintivos de la nueva dinámica internacional, véase ILPES (1987).

56. Aunque la orientación doctrinaria y la realidad concreta de cada país seguramente darán contenido diferente a la ponderación y a los medios para alcanzar estos objetivos, hay tres **necesidades comunes** que merecen ser destacadas.

57. La **primera** de ellas es negociar **nuevos arreglos para servir la deuda externa** que permitan superar la barrera infranqueable que su servicio ha significado para el crecimiento durante el período reciente. El punto central es aceptar que la deuda externa no puede ser pagada en los términos originalmente pactados. El mismo mercado ha comenzado a reconocer este hecho: por un lado, los bancos acreedores han elevado sus provisiones para enfrentar eventuales pérdidas; por otro, los descuentos sobre documentos de deuda con garantía pública ⁽³⁶⁾ revelan que, dada la tasa de interés y otras condiciones vigentes, el mercado estima que sólo una fracción de la deuda es recuperable; y, por último, el menú que los acreedores ofrecen a los países deudores ha ido incorporando incrementalmente nuevas opciones que, sin embargo, se han mostrado limitadas e insuficientes ⁽³⁷⁾.

58. Este progreso en el reconocimiento del mercado es congruente con la experiencia histórica: la aceptación de la realidad así como la distribución de los costos que ella implica, entre todas las partes involucradas, se impone finalmente ⁽³⁸⁾. El problema relevante es entonces si la transición necesaria se realiza **de manera desordenada** o si **puede ser controlada** mediante una acción concertada oportunamente entre sus actores.

^{36/} A octubre de 1987, la cotización de mercado de los pagarés de la deuda externa en relación con su valor nominal fue: Argentina, 35 por ciento; Bolivia, 8; Brasil, 40; Chile, 51; Ecuador, 30; México, 50; Perú, 5; y Venezuela, 50 por ciento. Véase CEPAL (1988 c) y Lahera (1987).

^{37/} Para un análisis reciente del problema de la deuda, así como de la discusión acerca de sus posibles soluciones véase CEPAL (1988) y CEPAL (1988 c).

^{38/} En este sentido conviene aclarar que la realización de la proporción de pérdidas a reconocer variará, dependiendo de las condiciones prevalecientes en cada país.

59. Un manejo de la gestión macroeconómica que permita controlar los desequilibrios básicos de la economía, es la segunda necesidad. Para ello cabe insistir que es imprescindible abordar el problema de la deuda externa en una perspectiva de largo plazo, que limite y estabilice las transferencias netas de recursos al exterior a niveles compatibles con los requerimientos internos de los países deudores.

60. Por cierto, esta necesidad también obliga a los países a extremar su cuidado en el control de los principales agregados económicos, tanto reales como financieros. Sin embargo, cabe recordar las severas desarticulaciones en el funcionamiento institucional y los desequilibrios financieros que caracterizan al sector público en la mayoría de las economías de la región. La magnitud de los desajustes en ambos planos -como consecuencia de los impactos directos e indirectos de la deuda externa- destruyen cualquier ilusión de encontrar soluciones fáciles o de rápida instrumentación.

61. La interdependencia de ambos planos -desarticulación institucional y desequilibrios financieros- restringe los efectos de acciones centradas en sólo alguno de ellos. Por las razones apuntadas en la primera parte, esta tarea es colosal, pero muchos gobiernos de la región han demostrado poseer la voluntad política y la capacidad técnica necesarias para afrontarla.

62. La tercera necesidad es recuperar los niveles de inversión, tanto en capital como en el desarrollo de los recursos humanos, ambos profundamente afectados por la crisis y el proceso de ajuste. En las condiciones actuales, la región está severamente restringida para encarar las transformaciones que requieren los cambios operados en la economía internacional.

63. En este sentido, cabe destacar la elevada ponderación que ha alcanzado, en los últimos años, el componente de innovaciones abruptas en el desarrollo científico y tecnológico, que ha resultado en el estrechamiento del vínculo entre la acumulación de conocimiento y el aparato productivo. Asimismo, es manifiesta la creciente articulación entre las esferas productiva, comercial y financiera a nivel mundial (ILPES, 1987).

64. En este ámbito se verifica una ampliación de la brecha que tradicionalmente ha separado a los países de la región de la frontera internacional. Sólo la clara definición de una política tecnológica, con concertación activa de los sectores público y privado (nacional y extranjero), puede crear condiciones para la adquisición de ventajas comparativas por parte de las empresas locales y facilitar, así, una mejor inserción en la economía internacional (39).

65. Pero no sólo es necesario invertir más, sino también hacerlo con mayor eficacia, tanto en el sector público como en el privado; los últimos años de la década pasada han dejado una amarga lección al respecto. Esta última consideración pone en evidencia las activas interacciones que existen entre las tres necesidades ya apuntadas.

66. Cabe destacar, finalmente, la necesidad de conferir mayor intencionalidad y selectividad a la dirección del desarrollo que exige, a su vez, reorientar el papel del Estado, tema de la última sección.

39/ La inversión en investigación y desarrollo constituye, asimismo, un requisito primordial para la transformación productiva con progreso técnico. Los recursos destinados a este propósito han venido disminuyendo de manera generalizada durante los años ochenta, en marcado contraste con lo sucedido en los países industrializados (CEPAL, 1988).

Consideraciones Finales
LA REORIENTACION DEL PAPEL DEL ESTADO

67. El Estado, en su amplia gama de acepciones, ha sido un actor decisivo en el pasado de América Latina y, seguramente, su papel será crucial en el futuro, pero requiere de un libreto distinto. Ahora bien, cambiar el libreto del papel del Estado, en las condiciones actuales de la región es una tarea prioritaria pero de gran envergadura. Al respecto, tres órdenes de necesidades.

68. El primero, ampliar la capacidad de gobernar que, a su vez, exige administrar ~~con sumo cuidado~~ un equilibrio inestable de compromisos. En este sentido, cabe destacar dos observaciones: una, se requiere dar continuidad y sostener el proceso de cambio durante un período que excede la duración normal de un gobierno; y, dos, todo proceso de cambio acarrea inevitables costos políticos. Estas características de la transición imponen, a su vez, dos condiciones al régimen democrático: por un lado, establecer los consensos imprescindibles sobre la dirección de las transformaciones necesarias entre las fuerzas políticas con capacidad de alternar en el poder (40). Por el otro, negociar los cambios con las organizaciones sociales en vez de, simplemente, tratar de imponerlos (41).

69. El segundo, definir nuevas modalidades para la interacción entre los sectores público y privado de la economía. La delimitación de sus respectivas áreas de actuación es hoy motivo de controversia en la región, con frecuencia oscurecida por el reduccionismo de equiparar la fortaleza de la economía con el tamaño relativo de sus sectores público y privado. Los desafíos inéditos impuestos por la crisis exigen hoy soluciones distintas

40/ Esta discusión tiene tropiezos, pero también avances en varios países de la región. En este sentido, puede destacarse el enfoque utilizado por la Comisión para la Reforma del Estado en Venezuela.

41/ La política de comunicación social del gobierno es decisiva: ella debe estar animada por una intención persuasiva y no por el ofrecimiento de meros contratos de adhesión.

y, en particular, alcanzar una mayor eficiencia global de la economía y flexibilizar su estructura productiva. Ambas son condiciones indispensables para maximizar la capacidad de su adaptación permanente ante los cambios desfavorables y frente a las oportunidades que también ofrece un marco externo con profundas mutaciones, pero volátil y turbulento.

70. Es probable que sea hora de un "nuevos tratado de límites" entre lo público y lo privado, pero es indudable que se precisan urgentes "acuerdos de integración fronteriza" entre ambos (prioritariamente, uno sobre política tecnológica y, otro, relativo a la racionalización de los flujos de financiamiento recíproco). La razón es simple, pero poderosa: el carácter mixto de una economía no está sólo dado por la coexistencia de propiedad privada, estatal y pública sino, principalmente por la virtud de sus interacciones y articulaciones (Martin, 1988) (42).

71. El tercero, innovar en los esfuerzos gubernamentales para la producción y prestación de servicios sociales. Al respecto, cabe comenzar con dos observaciones: por un lado, la asimetría social del proceso de ajuste ha ampliado problemas tradicionales en la distribución del ingreso; hoy, la región presenta una de las estructuras más inequitativas del mundo; este hecho, unido al retroceso en materia de crecimiento económico, ha resultado en una mayor viscosidad de la movilidad social.

72. Por otro lado, los países de la región muestran una creciente complejidad en su cuadro social; no sólo por la enorme ponderación que ha adquirido el sector informal, sino también por el elevado número de situaciones concretas diferenciadas al interior del mundo marginal. Se asiste, así, a una verdadera ampliación de la heterogeneidad estructural cuya administración impone un gran desafío para la gestión gubernamental.

73. En relación con ello corresponde realizar cuatro alcances. Uno, la austeridad fiscal durante los próximos años limitará el papel compensatorio

42/ Cabe señalar en este sentido, particularmente, las experiencias más exitosas de industrialización tardía. Véase al respecto Sachs (1987).

tradicional del Estado. En consecuencia, los países de la región enfrentarán una dinámica perversa: mientras los recursos públicos destinados a atender necesidades sociales pueden crecer en progresión aritmética, el número de personas en situación de carencia lo hará en progresión geométrica (Costa-Filho, 1986).

74. Dos, este desbalance entre recursos tradicionales y necesidades, obliga a revisar -en profundidad- las modalidades de producción y prestación de servicios sociales. Algunos gobiernos de la región han comenzado a ensayar esquemas organizativos y de movilización de recursos novedosos. Así, se requiere progresar en la exploración de modalidades que combinen participación social con creatividad instrumental pública, para articular energías sociales dispersas en torno a una búsqueda más amplia de respuesta a las necesidades sociales (ILPES, 1987 b) (43).

75. Tres, estas necesidades deberían ser consideradas no sólo por su aspecto de carencia, sino también por el lado de un aprovechamiento del potencial productivo de las organizaciones sociales, favoreciendo modalidades "intensivas en organización"⁽⁴⁴⁾. Ello tiene un doble propósito: por un lado, se trata de buscar mayor compatibilización entre el gobierno y las múltiples organizaciones sociales que lo circundan; y, por

^{43/} Al respecto, en el Coloquio sobre Fortalecimiento del Sector Social de la Economía Mexicana (SPP, 1988, p. 67) se afirma que "con base en experiencias recientes, la presión que ejercen las organizaciones de trabajadores para concertar cada vez más un mayor número de acciones con las dependencias y organismos gubernamentales, ha representado un acicate para lograr una acción institucional con mayor grado de coordinación. Este hecho es de gran significación por la reducción de costos financieros, sociales y políticos en que tradicionalmente se ha incurrido por las insuficiencias y deficiencias de coordinación en la acción oficial."

^{44/} En efecto, Cornia *et al* (1987, p. 130) destacan que existen "numerosos ejemplos (que muestran) que las condiciones de vida y el estado de nutrición de la infancia pueden ser protegidos de forma efectiva movilizand o el potencial productivo y organizativo de las comunidades pobres". Asimismo, una encuesta del sector informal realizada en Quito (Larrea y Urriola, 1987) destaca la importancia de los soportes familiares y territoriales (barrio) de pertenencia subyacentes en las unidades productivas del mundo marginal; en dichas lealtades radicaría su potencial de creatividad y organización.

otro, de proveer bases concretas para que puedan influir más, sobre la formulación de políticas públicas, aquellos sectores de la población poco o no organizados (ILPES, 1987).

76. No obstante, cabe advertir que más allá de la voluntad política de los gobiernos para impulsar la necesaria descentralización, existen barreras reales a superar. Por un lado, sus costos iniciales: un proceso de descentralización con participación protagónica de las organizaciones sociales es un proceso necesariamente desordenado, por cuanto requiere de un aprendizaje colectivo que es lento y no lineal. Por otro, la necesidad de mejorar el desempeño gubernamental, ya que es casi nula la expectativa de que éste descentralice funciones en un ambiente de descontento social.

77. En suma, será posible encontrar más y mejores respuestas al desafío de recuperar el desarrollo social, si se combina el aprovechamiento de los espacios ya disponibles, con la decisión obstinada y persistente de superar restricciones: la articulación de creatividad y organización social será, seguramente, la base de este esfuerzo.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial (1986) Poverty in Latin America: the Impact of Depression, Report N° 6369, Washington, agosto.
- Banco Mundial (1987) Protecting the Poor during Periods of Adjustment, Development Committee, Washington.
- Banco Mundial (1988) World Development Report, Washington, abril.
- Banco Mundial (1988b) Argentina Industrial Study, 6990-AR, Washington, abril.
- CEPAL (1970) Estudio Económico de América Latina y el Caribe, Santiago.
- CEPAL (1988) Restricciones al Desarrollo Sostenido en América Latina y el Caribe y Requisitos para su Superación, (LC/G. 1488), Vigésimosegundo Período de Sesiones, Río de Janeiro, Abril.
- CEPAL (1988b) "Indicadores Macroeconómicos de Argentina", mimeo, Oficina de CEPAL Buenos Aires, Marzo.
- CEPAL (1988c) La Evolución del Problema de la Deuda Externa en América Latina y el Caribe, (LC/G. 1487), Santiago, Diciembre.
- Chelliah, R.J. (1987) Growth-Oriented Adjustment Programs Fiscal Policy Issues. En Symposium on Growth-Oriented Adjustment Programs, WB & IMF, Washington, Febrero.
- Corden, Max (1988) Macro Adjustment in Developing Countries, IMF, Research Department, Washington.
- Cornia, G. Jolly, R. y Stewart, F. (1987) Ajuste con Rostro Humano, Siglo XXI, Madrid.
- Costa Filho, Alfredo, (1986) La Planificación en un Marco de Interdependencia, Doc ILPES D.Ref.NTI/015, Santiago, agosto.

- Dain, Sulamis y Afonso, José (1987) O Setor Público e as Finanças Públicas na América Latina: O Caso do Brasil, Documento presentado en el Coloquio ILPES-IIAP sobre Finanzas Públicas y Desarrollo, XXV Años del ILPES, Río de Janeiro, Noviembre.
- Dooley, Michael (1986) Country-Specific Risk Premium, Capital Flight, and New Investment Income Payments in Selected Developing Countries, IMF, Research Department, Washington, Marzo.
- Fanelli, J.M. (1984) Ahorro, Inversión y Financiamiento: Una Visión Macroeconómica de la Experiencia Argentina. Ensayos Económicos, N° 31, Buenos Aires.
- Ferrer, Aldo (1984) Vivir con lo Nuestro. El Cid Editor, Buenos Aires.
- Frenkel, Roberto y Fanelli, José (1986) Del Ajuste Caótico al Plan Austral, CEDES, Buenos Aires.
- Hicks, Norman (1988) "Expenditure Reductions in Developing Countries", WB, Washington, mimeo.
- Huang, Yukon y Nicholas, Peter (1987) The Social Costs of Adjustment, WB, CPD Discussion Paper N° 1987-6, Washington, Marzo.
- ILPES (1985b) El Impacto Social de la Crisis, Doc. SD/19, Santiago, Febrero.
- ILPES (1987) ILPES: su Función en la Segunda Mitad de los Ochenta, VII Reunión del Consejo Regional de Planificación, Doc NTI/F.VII.3, La Habana, marzo.
- ILPES (1987b) Cooperación e Integración Regional en la Reactivación y en el Desarrollo: el Papel de la Planificación. Doc NTI/G.3, La Habana, marzo.
- Jiménez, Emmanuel (1987) Pricing Policy in the Social Sectors. World Bank, Washington.

- Kosacoff, Bernardo,
Azpiazu, Daniel y
Bitrán, Roberto (1987) Industrialización y Exportación de
Manufacturas en Argentina:
evolución estructural y apertura
exportadora (1973-1986), CEPAL
LC/BUE/R.123, Buenos Aires,
octubre.
- Lahera, Eugenio (1987) La Conversión de la Deuda Externa Vista desde
América Latina, en la Revista de la CEPAL, N°
32, Santiago, Agosto.
- Larrea, Carlos y
Urriola, Rafael (1987) El Sector Informal en Quito: 1985, en
Memorias del Seminario: Economía
Informal, IIE, Ed. Delta, Quito.
- Martin, Juan (1988) Eficiencia Global de la Economía: Interacción
de los Sectores Público y Privado. Encuentro
Regional CLAD/ILPES/INAP, México, Abril.
- Massad, Carlos (1987) Deuda, Ahorro y Exportaciones: Requisitos para
un Ajuste Expansivo. CEPAL LC/IN, Santiago,
Diciembre.
- Petrei, Humberto (1987) El Gasto Público Social y sus Efectos
Distributivos, Serie Documentos N° 6, ECIEL,
Río de Janeiro.
- Pfeffermann, Guy (1987) Public Expenditure in Latin America. Effects
on Poverty, WB, Discussion Papers N° 5,
Washington.
- Sachs, Jeffrey (1987) Trade and Exchange Rate Policies in Growth-
Oriented Adjustment Programs en Symposium on
Growth-Oriented Adjustment Programs, WB & IMF,
Washington, Febrero.
- Secretaría de Programación
y Presupuesto, Gobierno de
México (1988) Desarrollo Equitativo y
Fortalecimiento del Sector
Social de la Economía, Coloquio
Internacional, México, mayo.
- Solimano, Andrés (1987) Liberalización Financiera Interna y Crisis:
Aspectos Teóricos y Consideraciones de
Política Económica, en Deuda Interna y
Estabilidad Financiera. Vol. I, Massad y
Zahler Editores, GEL, Buenos Aires.
- UNCTAD (1986) Handbook of International Trade and
Development Statistics, Supplement, Ginebra.

1

2

3

4

5



Banco Mundial



ILPES

Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial
Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

217



unicef

SEMINARIO DE ALTO NIVEL: COMO RECUPERAR EL PROGRESO SOCIAL EN AMERICA LATINA

Centro NU/CEPAL, Santiago de Chile del 20 al 24 de junio de 1988

NTI/APSP/F.11

ORIGINAL: ESPAÑOL

ARGENTINA EN LOS '80:
EL COSTO SOCIAL DE UN AJUSTE ESTRUCTURAL FRUSTRADO

HÉCTOR GAMBAROTTA

1

2

3

4

5

Introducción

El dilema que enfrentan las economías fuertemente endeudadas ha dado lugar a interesantes desarrollos teóricos que procuran establecer los lineamientos de una estrategia que haga compatible el pago de servicios de la deuda con el crecimiento.

Este trabajo intenta revisar la aproximación del Banco Mundial al tema y las formas que adquiere en Argentina la política económica para enfrentar la difícil encrucijada.

En primer término, se ubican en un marco teórico general las proposiciones del Banco Mundial. En un segundo apartado se procura determinar la naturaleza del debate en Argentina, analizando las similitudes (diferencias) de los planteos de política económica con aquellas formulaciones desplegadas por el Banco Mundial. Luego, una tercera parte del documento se dedica a evaluar los resultados de la evolución de la economía argentina en el período 1980-1987. Finalmente, se hacen algunas reflexiones sobre la evidencia y se extraen algunas conclusiones que pueden servir para contribuir al debate acerca de cuáles son las mejores opciones para emerger de este largo proceso de inestabilidad e incertidumbre que ha caracterizado a la economía argentina durante los últimos años.

•

•

•

•

I. Premisas, Instrumentos y Objetivos del Ajuste Estructural

El concepto de ajuste estructural surgió como consecuencia de la falta de adecuación de las economías latinoamericanas a las nuevas realidades planteadas por su rápido y creciente endeudamiento externo en la década presente. En realidad, el afianzamiento de tal propuesta teórica se deriva del fracaso de políticas que atacaron los desequilibrios externos a partir de enfoques asentados primordialmente sobre concepciones que los interpretaban como fenómenos meramente coyunturales, susceptibles de ser corregidos con instrumentos relacionados de una manera directa a la evolución de las cuentas externas de un país.

Fundamentalmente, el Banco Mundial ha modelado el concepto, generando un desarrollo teórico de envergadura para afirmarlo como eje de la discusión acerca de las opciones de política económica que se abren a los países fuertemente endeudados. L/ Khan (1987) sostiene que un programa de ajuste macroeconómico tiene que incluir políticas que reduzcan el nivel de demanda y amplíen la disponibilidad de recursos. Aquellas medidas li gadas a la expansión corriente y potencial de la producción constituyen el núcleo de una estrategia de cambio estructural. Por su parte, Fischer (1986) afirma que la restauración del crecimiento requiere un incremento de la participación de la inversión en el PBN, acompañada por medidas que aumenten la

eficiencia en el uso de la capacidad de producción instalada. A su vez, Selowsky (1987) pone el énfasis en la adaptación del consumo necesaria para hacer frente a una situación de pagos externos más adversa. Finalmente, el Development Committee (1986) fija algunos lineamientos que debe impulsar el Banco Mundial para hacer más efectivos los programas de política económica basados en estos principios; en particular, señala la necesidad de coordinación entre esta institución y el Fondo Monetario Internacional, a fin de compatibilizar las metas estructurales del ajuste en el mediano plazo con los objetivos de estabilización de corto plazo.

Queda claro que las premisas básicas a partir de las cuales se postula el ajuste estructural están relacionadas al nivel y productividad de la inversión. Por tanto, un programa de ajuste debe explicitar los mecanismos a partir de los cuales alcanzar un ritmo de crecimiento de la inversión (ΔK) mayor que aquel al cual se expande el producto (ΔY), al tiempo que se logra extraer a dicha acumulación un impacto productivo mayor que el que venía registrando la economía.

Quiere decir que los verificadores del éxito de una estrategia basada en tales premisas podrían resumirse como sigue:

$$(I.1) \quad \frac{\Delta K_t}{Y_t} > \frac{\Delta K_{t-1}}{Y_{t-1}}$$

$$(I.2) \quad \frac{\Delta K_t}{\Delta Y_t} < \frac{\Delta K_{t-1}}{\Delta Y_{t-1}}$$

para toda la trayectoria del ajuste donde $\Delta Y_t > \Delta Y_{t-1} > 0$.

Los instrumentos que deben utilizarse - según esta visión - para alcanzar los resultados esperados también son delineados por los propulsores del ajuste. Khan (1987) propone centrar la atención sobre la remoción de aquellos factores que provocan distorsiones en el sistema de relaciones económicas de un determinado país, subrayando que ellas tienden a estar enraizadas a cuestiones microeconómicas fuertemente influidas por el carácter que tradicionalmente han tenido los controles en el país en cuestión. Fischer (1986) apunta en la misma dirección cuando hace explícito que la mayoría de los países en desarrollo necesitan avanzar en la liberalización de su comercio exterior, el libre funcionamiento del sistema de precios determinado por el mercado, la operación competitiva del sistema financiero y la mejora de las cuentas fiscales - incluyendo un manejo más eficiente de las empresas públicas.

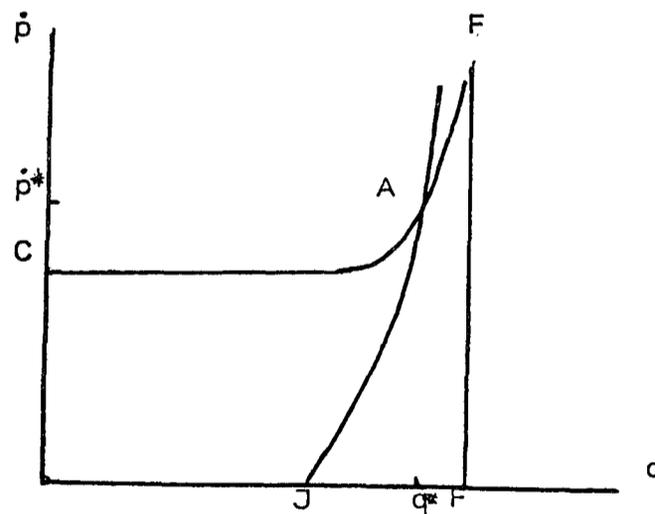
Selowsky (1987) entiende como fundamental diseñar un sistema de incentivos "transparentes" y automáticos que guíen las decisiones de producción e inversión en el sector privado. El Development Committee (1986) sostiene que la promoción de la inversión privada extranjera debe ser tenida en cuenta como

un componente fundamental de los programas de ajuste.

Es importante anotar la diferencia que existe entre el enfoque del ajuste estructural y las políticas que tradicionalmente han recomendado el manejo del problema exclusivamente por el lado de la demanda (demand management policies). 2/ En el caso del enfoque de la restricción de demanda, la premisa básica es que la economía ha traspasado sus límites posibles de gastos - se está viviendo más allá de los medios disponibles para sostener el nivel de actividad. De alguna manera, se está diciendo que restringiendo la demanda podrá restablecerse un equilibrio perdido. El Gráfico I.A. ilustra esta concepción y plantea un interrogante acerca de su efectividad.

GRAFICO I.A

Trayectorias Alternativas del Ajuste por Restricción de Demanda



\overline{AJ} 'éxito'
 \overline{AC} 'fracaso'

Adoptando el planteo de Hicks (1976), puede decirse que si \bar{FF} es el nivel de pleno empleo y A la situación de punto de partida, con un determinado nivel de crecimiento de los precios (\dot{p}^*) y un determinado nivel de actividad (q^*), aquellos que sostienen la efectividad de la restricción de demanda como principio de política económica, afirmarían que el sendero que seguiría la economía sería \bar{AJ} como consecuencia de la aplicación de sus recomendaciones. Esto es, la tasa de crecimiento de los precios bajaría dramáticamente, mientras que las pérdidas de producción serían relativamente modestas, provocándose desde allí condiciones para aproximarse al pleno empleo de una manera gradual y progresiva.

Hicks (1976) argumenta que a priori no existe ninguna fuerza en el sistema que impida que, a consecuencia del ajuste, el sendero no sea \bar{AJ} sino del tipo \bar{AC} . Esto es, que el ritmo inflacionario se mantenga en niveles elevados y caiga drásticamente el nivel de actividad, debido a rigideces estructurales que operan sobre las relaciones económicas.

El planteo del ajuste estructural complementa al esquema de restricción de demanda en la medida que se propone diseñar políticas para evitar que la trayectoria del ajuste degenera en una situación de persistente inflación acompañada por una marcada caída del producto. De la lectura del informe del

Development Committee (1986), así como de los trabajos de Fischer (1986), Khan (1987) y Selowsky (1987), surge que los enfoques de restricción de demanda y de ajuste estructural no son sustitutivos sino, más bien, que se trata de aspectos complementarios de una sola estrategia. 3/ Sin embargo, tal complementariedad cambia el objetivo primario de la política económica: ya no se trata de retornar a un nivel de actividad posible para el sistema, sino que se intenta generarle al mismo un sendero de expansión distinto en el mediano plazo. En este sentido, interesa discutir a partir de qué principios se construye la teoría que sustenta (a) la tesis de la existencia de tal trayecto y (b) el carácter esencial que el mismo adquiere.

Al otorgarse el carácter universal a los principios del ajuste estructural - apertura de la economía, libre juego de la oferta y la demanda en todos los mercados - se hace evidente que su postulación deviene de una proposición teórica - consustanciada con el paradigma neoclásico 4/ -, más que derivarse de un análisis histórico de la evolución de las economías sobre las cuales se quiere desplegar la estrategia económica. Tanto la existencia del sendero como el carácter del ajuste están perfilados a imagen y semejanza de los postulados neoclásicos: aquello que se mide y evalúa es la distancia entre la realidad y el ideal abstracto concebido por los teóricos del neoclasi-

cismo.

En verdad, cuando se recorren las visiones elementales acerca del crecimiento - Jones (1983) -, aquello que se manifiesta como común a todos los paradigmas por encima de la ideología, es que el proceso de crecimiento de una economía está ligado a una síntesis de factores que combinan comportamientos sociales - expresados en la propensión al ahorro -, procesos tecnológicos-organizativos - que influyen sobre la productividad de la inversión - y relaciones internacionales - que determinan la contribución (exacción) del resto del mundo a la acumulación local. 5/ El papel reservado a la política económica se resume en la decisión acerca de cómo organizar estos factores para obtener una tasa satisfactoria de crecimiento económico.

Tanto las expresiones de Harrod-Domar y Solow presentadas desde la síntesis keynesiano/neoclásica, como las fórmulas de Kalecki y Fel'dman delineadas desde los esquemas de reproducción de Marx, tienen en común reconocer que el crecimiento de un sistema económico - sea su organización capitalista o socialista - depende de cómo pueda incentivarse el financiamiento local de la inversión, aumentarse el impacto de la inversión sobre el circuito económico y definirse una inserción provechosa de la economía nacional en el sistema económico mundial.

Desde esta perspectiva, puede afirmarse que sobre los objetivos

del ajuste estructural resumidos en las expresiones (I.1) y (I.2.) prácticamente no existe controversia. Donde surgen las diferencias es en el terreno de los medios a los cuales debe recurrirse para obtener los resultados deseados.

La visión del ajuste estructural que se impulsa desde el Banco Mundial se afianza sobre la hipótesis que sostiene que los problemas de las economías latinoamericanas fuertemente endeudadas provienen de su relativo aislamiento del sistema económico mundial - apoyado en un proteccionismo acentuado - y de sus mercados imperfectos que han desarrollado formas monopólicas que impiden una asignación eficiente de los recursos - donde juega un papel importante la acción del Estado en la actividad económica de los sectores productores de bienes.

Según esta posición, el aumento de la capacidad de ahorro, el incremento de la productividad de la inversión y la reversión de las cuentas externas de la economía, dependen directamente de la posibilidad de romper el aislamiento y diluir la influencia de las formaciones monopólicas del mercado - para lo cual hay que reducir el papel del Estado. Esta implícito en esta posición que el mercado mundial recepcionará pasivamente una mayor integración de la economía local, acomodando sus estructuras de acuerdo a la racionalidad de las ventajas comparativas.

En esta visión subyace la idea de que la tendencia 'natural' del sistema es a generar condiciones de crecimiento armónico - tanto internas como externas - una vez que se remueven los 'obstáculos'. Perspectiva ésta que fuera cuestionada por Keynes (1936) en los siguientes términos:

"Nuestra crítica de la teoría económica clásica aceptada no ha consistido tanto en buscar los defectos lógicos de su análisis, como en señalar que los supuestos tácticos en que se basa se satisfacen rara vez o nunca, con la consecuencia de que no puede resolver los problemas económicos del mundo real." (p.333)

Nuestro subrayado enfatiza la vigencia del argumento en el caso que nos ocupa. Para Keynes lo sustancial resultaba resolver el problema crucial del crecimiento, a saber:

"De este modo, fuera de la necesidad de controles centrales para lograr el ajuste entre la propensión a consumir y el aliciente para invertir no hay más razón para socializar la vida económica que la que existía antes." (p. 333)

Nuestro subrayado indica que Keynes iba directamente a ocuparse de los factores que luego Harrod y Domar sintetizaran en sus famosos estudios sobre el crecimiento y, así, remarcaba el requerimiento de alguna forma de regulación para lograr compatibilizar la urgencia de acumular con la perentoriedad de consumir. Keynes no conceptualiza a las realidades del sistema como rémoras, sino que indaga acerca de la efectividad y extensión de los controles: los habrá necesarios o super-

fluos, conducentes o inconducentes al propósito del crecimiento, pero según esta visión el mundo de lo real jamás podrá desprenderse de ellos, ya que son inherentes al sistema.

Esta discusión, en el caso de América Latina - y, en particular, en lo que hace a la experiencia argentina - ha estado centrada en torno de la necesidad o redundancia de los controles de las relaciones económicas internacionales. Meller (1987) ha resumido con precisión las distintas variantes y diversos enfoques de política económica destinados a obtener el equilibrio externo de la economía y ha evaluado su relevancia para América Latina. Teniendo en cuenta la diversidad teórica de los planteos, concluye que ellos "pueden proporcionar respuestas muy divergentes en cuanto a la evaluación de una situación concreta" (p. 214). Los enfoques del ajuste externo por el lado de la cuenta corriente - el modelo de absorción y el modelo de las elasticidades, - así como los modelos de doble brecha - y aquellos que hacen énfasis sobre el conjunto de las cuentas externas - como el enfoque monetario del balance de pagos -, como también los que centran la atención sobre la cuenta de capitales, abren un abanico de opciones estratégicas que nos permiten asumir la posición de clasificar al paradigma del ajuste estructural como una variante más de los enfoques que procuran evaluar situaciones concretas y postular desde allí programas de política econó-

mica.

Establecido este principio, que coloca a la propuesta del Banco Mundial como caso particular mas que como posición de validez universal, es que se puede encarar una revisión de una experiencia concreta - en nuestro caso, aquella correspondiente a Argentina. Desde aquí, podrá ser referida la vinculación entre modelo y realidad y se hará posible esbozar el tipo de mecanismos que pueden intermediar para influir en el proceso de transformación de una idea en una práctica efectiva.



II. El Contexto Económico de Argentina y el Ajuste Estructural

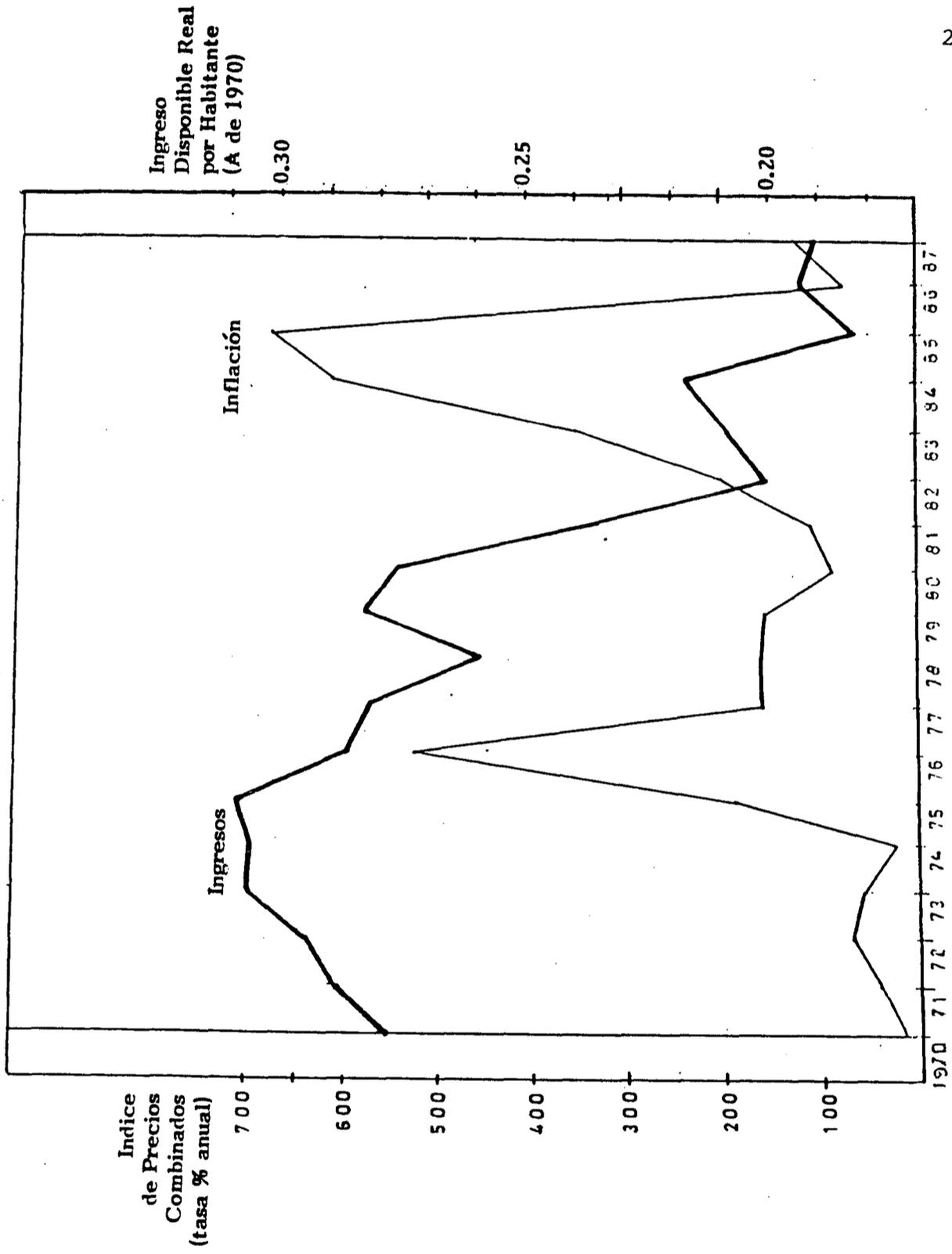
El contexto económico argentino desde mediados de la década pasada está caracterizado por un marco de ingresos descendentes y un nivel de inflación persistentemente elevado - Gráfico II.A. - Hace ya más de diez años que el país entró en un intenso proceso de búsqueda de una integración más acabada con la economía mundial.

Se cerraba así una larga etapa de más de treinta años donde habían primado dos concepciones alternativas de política económica que habían modelado la evolución económica del país. Por un lado, la sustitución de importaciones apoyando una rápida industrialización cuyo eje principal era el mercado interno y por otro lado, el manejo coyuntural de las crisis de balance de pagos tratando de emerger de las restricciones externas a partir del aliento a las exportaciones tradicionales y la imposición de medidas que restringieran la demanda interna. 6/

Estructuralismo y monetarismo pugnaban por torcer la evolución de la coyuntura sin poder afianzar ni uno ni otro un rumbo cierto a la economía en el mediano plazo. Sin embargo, este encuadre de stop and go produjo un sendero de moderado crecimiento, aun cuando el contexto político y social en el que se desenvolvía era de elevada convulsión, sujeto a frecuentes crisis. 7/

GRAFICO II. A.

INGRESOS E INFLACION



El advenimiento de la dictadura militar en marzo de 1976 rompe con la inercia y, por primera vez en más de treinta años, se propone atacar de lleno una transformación económica y social del país basada en la proclamación de principios libre-empresistas y aperturistas. Tomando distancia de aquel complejo y doloroso prodeso político y social, es posible afirmar que en la esfera de la economía estrictamente, comenzó a delinearse un programa cuyas raíces pueden encontrarse en las proposiciones teóricas de McKinnon (1973) y Shaw (1973), forzando la marcha hacia una profunda reforma fiscal y monetaria en el contexto de la apertura comercial y financiera de la economía.

El diagnóstico de las dificultades económicas del momento hecho por el equipo económico de la dictadura militar encabezado por José Alfredo Martínez de Hoz fue que las tasas de interés en Argentina se habían mantenido artificialmente bajas - rindiendo ex-post valores reales negativos - y que, como consecuencia de ello, el ahorro, la inversión y los recursos financieros escasos en general se asignaban ineficientemente manteniendo el producto global en niveles subóptimos, dados los recursos de capital, trabajo y naturales con que el país contaba. La reforma financiera necesaria (financial deepening) llevaba consigo la apertura de la economía para que la tasa de interés actuara plenamente como señal princi-

pal guiando la asignación eficiente de los recursos.

Se daba así el primer paso hacia una mutación de las estructuras económicas del país que suponía una intensa sucesión de cambios políticos y sociales capaces de sostener las nuevas reglas de juego en el mediano plazo. Se trataba de "desinstitutionalizar" las estructuras que constituían los fundamentos de las relaciones que habían sido entramadas durante el período de sustitución de importaciones: el desmantelamiento sindical, la supresión lisa y llana de la actividad política, la eliminación de normas legales reguladoras del sistema económico son algunos de los más relevantes mecanismos utilizados para implantar las nuevas condiciones.

Las bases ideológicas de esta estrategia - obviamente, no sus métodos de acción - tienen una gran afinidad con las hoy postuladas por los sostenedores del ajuste estructural: apertura de la economía con adaptación de la producción local a pautas dictadas por la economía internacional, vigencia de una tasa de interés que refleje plenamente el costo de oportunidad del capital en condiciones competitivas, sistema de precios libre.

Si se acepta la afinidad, la Argentina - entonces - entra a la crisis del endeudamiento externo desde la adopción de principios universales expresados por el ajuste estructural y no por ausencia de una vocación por implementarlos. De tal manera que puede definirse un período que va de marzo de 1976

En noviembre de 1982 donde la tesis hegemónica que guía el diseño de la política económica obedece a principios que buscan implantar una asignación eficiente de los recursos a partir de la liberalización de las relaciones económicas, dando vigencia plena a los mecanismos del mercado.

Dornbusch (1985) analiza este período y concluye que, en realidad, el gobierno durante estos años no logró (a) bajar suficientemente la protección arancelaria, (b) reducir convenientemente el déficit fiscal y (c) detener la inflación de una manera decisiva. A consecuencia de ello y al usarse la sobrevaluación del signo monetario local persistentemente -, Dornbusch sostiene que el movimiento irrestricto de fondos líquidos con el exterior resultó en una masiva fuga de capitales que estima que supera los 20.000 millones de dólares entre 1978 y 1982. Anota este autor que éste es un rasgo distintivo de Argentina, ya que durante el mismo lapso de tiempo ni Brasil ni Chile - países a los que también estudia - presentan cifras relevantes de fuga de capitales.

Interesa subrayar que, visto este fenómeno, no sería una experiencia de falta de políticas de ajuste estructural, sino más bien que se trata de una situación donde la instrumentación del programa de ajuste enfrentó un comportamiento 'perverso' de los tomadores de decisiones privados, no alcanzando las políticas los resultados esperados y ni siquiera pudiendo im-

plantar las condiciones mínimas necesarias para asentar la estrategia.

Díaz Alejandro (1983) por su parte, al analizar las economías del Cono Sur, hace hincapié en la necesaria vinculación entre un proceso tan acelerado de apertura de la economía y la existencia de un régimen autoritario para imponerla. Precisamente, el autoritarismo parece haber jugado en Argentina un doble papel: por una parte, se lo hizo nacer como imprescindible para acelerar al máximo el proceso de transformación que se alentaba en la esfera económica, eliminando trabas institucionales mediante un ejercicio discriminatorio del poder; pero, por otra parte, se constituyó - de hecho - en un obstáculo en sí mismo para el despliegue total de las políticas, al preservar amplias áreas de la economía en manos del Estado - principalmente el complejo industrial/militar - influyendo así decisivamente sobre el mantenimiento en los niveles del gasto público.

El cierre de la etapa autoritaria del ajuste se produce con la estatización de las deudas externas contraídas por el sector privado en años anteriores - que, en verdad, habían constituido en su origen, la vía más expeditiva para operar la fuga de capitales. Es así que un problema financiero privado se transformó en una cuestión de estrategia económica pública. B/ A partir de tal situación, cambia el carácter del problema del

endeudamiento externo argentino: el sector privado queda como titular de activos financieros en el exterior, mientras que el Estado - al no tener ningún acceso a esos fondos - queda con una obligación y sin la necesaria contrapartida como para hacer frente a su cumplimiento en tiempo y forma, tal como se lo requiere la banca acreedora internacional.

El gobierno democrático al llegar al poder en diciembre de 1983 se encuentra con este cuadro de situación: una deuda externa que ya superaba los 45.000 millones de dólares y cuyo servicio anual comprometía casi el 70% del ingreso de divisas por exportaciones - Cuadro II.B. Ya en meses anteriores a su acceso al gobierno, el discurso del partido político que triunfaría en las elecciones había hecho de la deuda uno de los temas centrales de su campaña proselitista, generando la expectativa de que su tratamiento del problema se distanciaría marcadamente de los enfoques seguidos durante la dictadura militar. 9/

A pesar de sus expresiones previas, la política económica del gobierno democrático durante un lapso relativamente prolongado - entre diciembre de 1983 y febrero de 1985 - fluctuó entre impulsos de expansión espasmódicos y restricciones esporádicas de demanda, sucediéndose vaivenes vertiginosos en sus relaciones con los acreedores externos, pero sin colocar al tema de la deuda en un encuadre minimamente coherente. Po-

CUADRO II. B

ARGENTINA

INDICADORES DE DEUDA EXTERNA

(en millones US\$ y porcentajes)

Año	PBI	Exportaciones (X)	Balance Comercial (BC)	Deuda Externa (Dx)	Intereses Deuda Externa (i _x)	$\frac{Dx}{PBI}$	$\frac{Dx}{X}$	$\frac{Dx}{BC}$	$\frac{i_x}{PBI}$	$\frac{i_x}{X}$	$\frac{i_x}{BC}$	$\frac{BC}{PBI}$	$\frac{X}{PBI}$
1980	72,897	8.020	-2518	27,162	1.531	37,3	3,4	.	2,1	19,1	-	-3,45	0,11
1981	74,216	9.143	- 287	35,671	3.435	48,1	3,9	-	4,6	37,6	-	-0,39	0,12
1982	72,036	7.626	2.289	43,634	4.924	60,6	5,7	19,1	6,8	64,6	215,1	3,17	0,11
1983	75,077	7.835	3.333	45,069	5.423	60,0	5,8	13,5	7,2	69,2	162,7	4,44	0,10
1984	78.747	8.107	3.523	47.821	5.273	60,7	5,9	13,6	6,7	65,0	149,7	4,47	0,10
1985	74.902	8.395	4.585	48.312	4.879	64,5	5,8	10,5	6,5	58,1	106,4	6,12	0,11
1986	76.707	6.852	2,129	51.750	4.281	67,5	7,6	24,3	5,6	62,5	201,1	2,77	0,09
1987	*79.800	6.200	400	55.000	4.100	68,9	8,9	137,5	5,1	66,1	1025,0	0,50	0,08

Notas: PBI en millones de US\$ según tipo de cambio de paridad.

Los datos del sector externo, en millones de US\$ corrientes.

* Estimado.

Fuente: Elaborado en base a datos del Argentine Economic Memorandum, BCRA, INDEC.

dría decirse que el viejo dilema entre el estructuralismo y el monetarismo se debatía en el interior del propio gobierno sin lograr ni uno ni otro encauzar su propia acción.

La temática de la apertura económica, la asignación eficiente de los recursos y la liberalización de las relaciones económicas prácticamente se borró de la escena política durante este primer período del gobierno democrático, sin alcanzar a ser reemplazada por un discurso y una acción alternativos. En este contexto, la inflación continuó mostrando tasas sumamente elevadas y el nivel de actividad oscilaba con frecuencia, siendo los impulsos por el lado de la demanda interna difíciles de sostener frente a la situación de pagos internacionales del país.

El Plan Austral lanzado el 14 de junio de 1985 por el equipo económico que había asumido su cometido tres meses antes dio un vuelco fundamental a la coyuntura y abrió nuevas perspectivas para el mediano plazo. En su inicio la estrategia apuntó a consolidar condiciones de estabilidad inmediatas, haciendo de la drástica reducción del nivel de inflación su objetivo principal. La idea subyacente en este planteo era que la estabilidad de precios constituiría la condición necesaria para construir un sendero de crecimiento en el mediano plazo. Desde esta premisa básica, el compromiso del gobierno de mayor envergadura fue contribuir al desarrollo de una austera polí-

tica fiscal y monetaria - entendiendo por ello la reducción del déficit fiscal y su financiamiento sin recurrir a la emisión monetaria; mientras que el control de precios y salarios jugaría el papel de reducir el impacto de la puja distributiva sobre el nivel general de precios. Heymann (1986) anotó tempranamente los problemas que enfrentaba el planteo del Plan Austral:

"... las elevadas tasas de interés están produciendo un efecto negativo en el déficit público; desde el punto de vista del financiamiento del sector privado, tasas del orden de las que actualmente prevalecen son seguramente inconsistentes con la estabilidad de precios si se mantienen más allá de un tiempo limitado." (p. 173)

Estas observaciones hechas a fines de 1985 reflejaban una realidad: la tasa de interés real durante el segundo semestre de ese año fue equivalente a más de un 60% anual, treinta veces superior a los niveles que la teoría económica consideró por épocas como una tasa de equilibrio de largo plazo. 10/

Nuevamente - y tal como ocurriera durante los primeros meses del mismo gobierno democrático - se ignoró el impacto que la deuda externa ejercía sobre la coyuntura en su conjunto, abocándose el equipo económico a negociarla como un problema en sí mismo y no como un elemento componente de la política económica global. A medida que fue avanzando la gestión del actual equipo económico la temática del ajuste fue ganando

espacio en el despliegue de su estrategia: el 'ajuste positivo' se afirmó como concepto opuesto al tradicional enfoque de restricción de demanda. Un documento básico - Secretaría de Planificación (1985) - producido por el mismo equipo había definido el carácter de este ajuste como sigue:

"... la condición necesaria para ajustar la economía a los pagos externos y al mismo tiempo crecer es una expansión de las exportaciones en una magnitud suficiente como para permitir satisfacer los requerimientos de importación de una economía en crecimiento." (p. 35)

Vista esta intencionalidad y sumada ella a los niveles de la tasa de interés y el manejo de la política monetaria y fiscal, tenemos un cuadro que se aproxima lo suficiente a la propuesta del ajuste estructural al estilo del Banco Mundial, al menos en sus enunciados generales. Progresivamente el discurso del equipo económico fue incorporando como propia la necesidad de reducir el papel del Estado en la economía: la inversión debería ser impulsada en el circuito económico sin que ningún tipo de subsidio fuese considerado crucial en la toma de decisiones. El Estado, se asegura, debe resignar su capacidad de subsidiar el proceso de acumulación ante el estrechez financiera con que se supone que tiene que enfrentarse frente a la presión de los pagos externos y habida cuenta del agotamiento de las fuentes de excedente que, en otras épocas, habían permitido emprender distintas formas de

asociación entre el Estado y los particulares que resultaban en fuertes transferencias de recursos públicos hacia la esfera privada.

En apretada síntesis hemos intentado resumir las aproximaciones conceptuales entre la teoría del ajuste estructural y los enunciados de política económica en Argentina. En definitiva, puede argumentarse que prácticamente ha sido una constante durante la última década la predominancia de enfoques que intentan afianzar un orden en la economía que trate de hacer compatible el pago de la deuda externa y el crecimiento. Tal orden implica aceptar los criterios de confianza y credibilidad manejados por la banca internacional que conducen a reproducir mecanismos de ajuste basado en premisas librecambistas, instrumental neoclásico y objetivos no antes alcanzados por nuestra economía.

III. El Despliegue del Ajuste Estructural en Argentina

El proceso de ahorro-inversión en Argentina durante la década actual ha sufrido significativas modificaciones - Cuadro III.A -. Fuerte caída de la inversión tanto pública como privada, sostenido incremento del endeudamiento externo, reversión del déficit de la balanza comercial, reducción progresiva del déficit fiscal y marcada caída del nivel de ahorro privado, son algunas de las tendencias más notorias del cuadro de fuentes y usos de fondos de la economía.

La combinación de políticas de restricción de demanda y ajuste estructural que conceptualmente puede analizarse tomando uno por uno los componentes, cuando se trata de la realización de política económica resulta una cuestión que debe resolverse de manera simultánea. La evaluación de los resultados de un programa económico aparece así artificialmente seccionada: habrá indicadores coyunturales que juzguen la evolución de la estrategia y al mismo tiempo, habrá referencias estructurales que definan el carácter de la marcha de la economía.

En lo que hace a la evolución coyuntural, la apertura financiera de la economía a principios de los '80, el reiterado uso de la tasa de interés como instrumento central para la búsqueda de la compatibilización entre el equilibrio interno y el equilibrio externo y el alto grado de incertidumbre que

CUADRO III.A.
BALANCE DE AHORRO, INVERSION Y PAGO DE INTERESES
(% del PBL)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987(*)
Sector Privado								
Ahorro (neto de intereses corrientes)	15,65	16,29	16,54	19,56	17,14	11,31	8,91	s/i
Transferencias externas	0,24	0,39	3,54	3,19	3,85	3,43	2,77	.
Transferencias domésticas	-2,65	-5,17	-5,72	-0,94	-0,80	-0,78	-0,32	.
Inversión	14,75	11,09	8,42	5,46	5,24	4,10	5,35	7,95
Neto	3,31	9,98	10,3	11,86	8,85	4,56	1,11	s/i
Sector Público								
Ahorro (neto de intereses corrientes)	4,57	2,77	2,99	-0,91	-0,29	5,38	5,71	"
Transferencias externas	0,79	4,57	4,66	5,02	4,16	4,64	3,49	4,11
Transferencias domésticas	2,65	5,17	5,72	0,94	0,80	0,78	0,32	s/i
Inversión	8,92	8,36	7,94	8,76	7,14	6,47	6,50	4,75
Neto	-7,79	-15,33	-15,33	-15,63	-12,39	-6,51	-4,6	s/i
Sector Externo								
Ahorro (déficit comercial)	3,45	0,39	-3,17	-4,44	-4,47	-6,12	-2,77	-0,50
Transferencias	-1,03	-4,96	-8,20	-8,21	-8,01	-8,07	-6,26	-6,45
Neto	4,48	5,35	5,03	3,77	3,54	1,95	3,49	5,95
Balance Total								
Items Generales								
Inversión Total/1987	23,67	19,45	16,36	14,22	12,38	10,57	11,85	12,70
PBI (miles de millones de US\$)	72,9	74,2	72,0	75,1	78,7	74,9	76,7	79,8

(*) Estimado

FUENTE: Elaboración propia en base a Presupuestos Nacionales, CARTA ECONOMICA y FIDE cedatatos de B.C.R.A., INDEC, D.G.I. y CEPAL.-

envuelve la determinación de los precios relativos, ha dado lugar durante los últimos años a la formación de una suerte de claves compartidas para establecer el grado de confianza que merece el programa económico en vigencia.

La tasa de interés real es asumida como un barómetro de las expectativas: valores negativos o positivos por encima del 2 por ciento mensual, son tomados como referencia de cambios inminentes en la política monetaria del Banco Central; la negatividad induce a pensar en restricción monetaria, a la vez que los fuertes valores positivos, inclinan las expectativas hacia la probabilidad de una expansión en la oferta monetaria.

La brecha cambiaria - o sea la diferencia entre el valor de la divisa fijado por el Banco Central y las operaciones marginales regladas por la oferta y demanda por moneda extranjera - es un indicador mirado muy de cerca como expresión de la situación de las cuentas externas del país: cuando la brecha se amplía la opinión predominante es que lo hace por la existencia de problemas en el cumplimiento en tiempo y forma de los pagos internacionales, generándose expectativas de devaluación en el mercado oficial, como una acción del Banco Central destinada a corregir el desequilibrio externo.

La velocidad de crecimiento de los precios es también un ele-

mento de influencia sobre la formación de opinión acerca del futuro inmediato; si los precios se aceleran la incertidumbre sube, mientras que una desaceleración del ritmo inflacionario fortalece la creencia de que la economía marcha hacia la estabilidad.

El salario real, finalmente, ocupa la atención de una manera significativa, ya que sus fluctuaciones reflejan en la opinión generalizada el grado de presión ejercido por las demandas sociales en el corto plazo: un salario real que cae bruscamente es interpretado como un anuncio de creciente descontento social, mientras que un alza vertiginosa exacerba las previsiones de alzas inmediatas en la inflación.

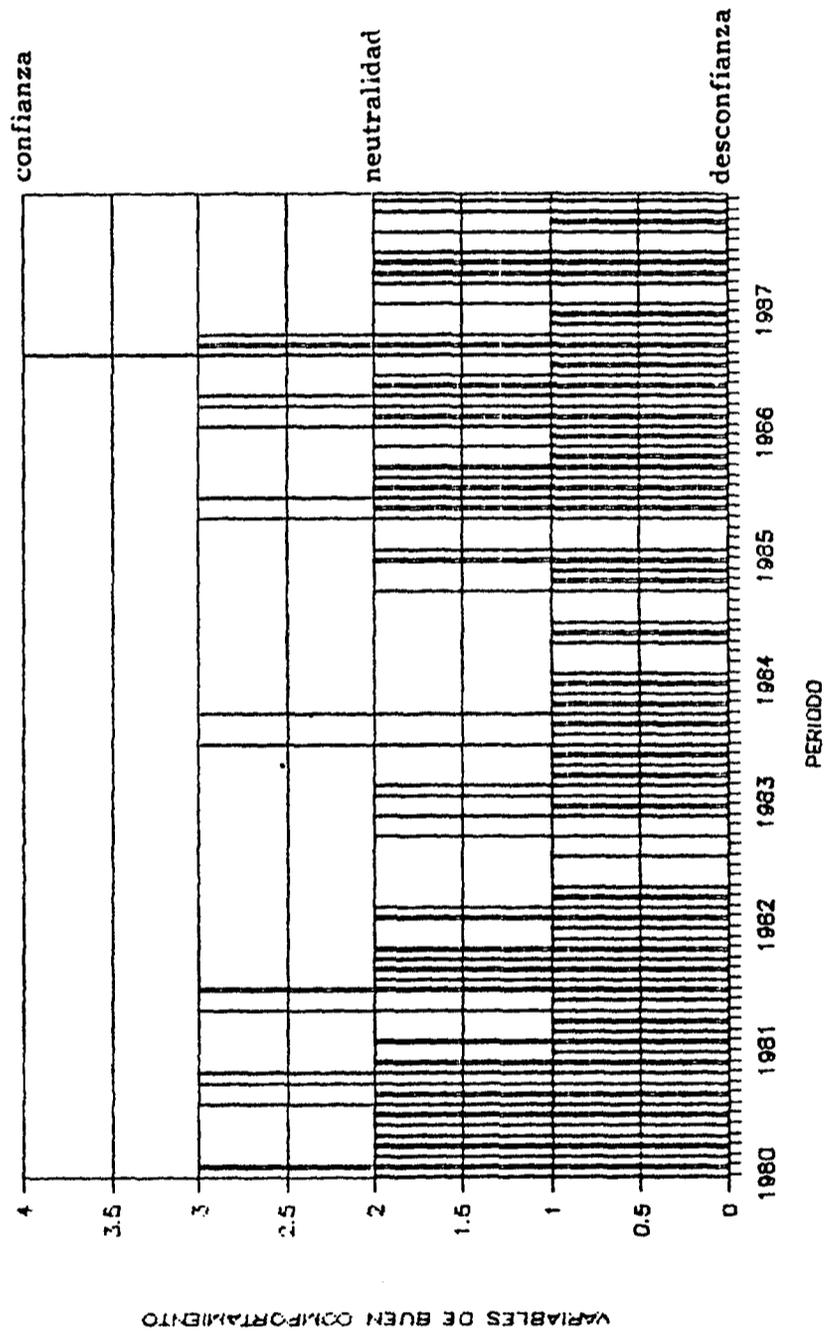
El grado de variabilidad de estos indicadores en Argentina ha sido muy alto en años recientes. Si normalizamos estas variables - ver Apéndice - y construimos un rudimentario indicador de confianza, los resultados que muestra el Gráfico III.B revelan que la coyuntura durante el período analizado ha evolucionado en un marco dominado por la desconfianza y la incertidumbre.

En este marco coyuntural es que se ubican las expectativas de mediano plazo que se construyen en función del avance del ajuste estructural de la economía.

La tasa de crecimiento del PBI es asumida como una forma de

GRAFICO III.B.

INDICADORES DE CONFIANZA DE CORTO PLAZO



medición del bienestar que prácticamente de manera unánime se evalúa como un indicador válido acerca de la marcha de la economía; obviamente, sus incrementos son interpretados como una aproximación al crecimiento, mientras que sus descensos reflejan una retracción en los niveles de actividad.

La participación de la inversión en el PBI es tomada en cuenta como un síntoma acerca de la perdurabilidad del crecimiento de la producción: porciones más grandes de la riqueza dedicadas a la reproducción del aparato productivo tienden a sustentar opiniones favorables al crecimiento en el mediano plazo, mientras que reducciones relativas de los recursos dedicados a la ampliación del capital transmiten la sensación de una fragilidad en el proceso de expansión.

El nivel de las exportaciones en dólares corrientes es vinculado de una manera directa con la capacidad del país para hacer frente a sus servicios de deuda y su posibilidad de acelerar el crecimiento a partir del incremento de las importaciones; un alza de las exportaciones mejora el clima de los negocios, mientras que una caída deprime las expectativas.

El resultado del balance comercial refuerza el sentido de las expectativas generadas por el indicador anterior, en la medida que incorpora la evolución de los precios relativos a escala mundial y orienta acerca de la política seguida por el gobierno acerca de la disponibilidad de divisas: su mejoramiento

señala una perspectiva de mayores márgenes de negociación con los acreedores, la tendencia inversa tiende a preocupar a los agentes económicos y los induce a un comportamiento de evasión a la toma de riesgos.

La participación del gasto público en el PBI es para quienes evalúan la evolución económica del país desde la óptica del ajuste estructural un indicador relevante acerca del grado de eficiencia en la asignación de los recursos; la permanencia de altos niveles de gasto apunta a reforzar la opinión de que en la economía se continúan usando criterios que suboptimizan; si el indicador revela niveles más reducidos se entiende que el sector privado tiene a su disposición una mayor masa de recursos que podrá utilizar alcanzando mayores niveles de productividad.

La tasa anual de inflación hace manifiesto el grado de inestabilidad de los precios relativos y los alcances del manejo de la política económica sobre las expectativas; aun en niveles muy elevados una baja en el ritmo de crecimiento de los precios extiende sobre la economía un efecto beneficioso, alzas en los índices alimentan la inquietud.

Procediendo a normalizar las variables tal como en el caso anterior - ver Apéndice - es posible llegar a un precario indicador de credibilidad sobre la evolución del programa

económico vigente. Los resultados obtenidos para el período 1980/87 se resumen en el Gráfico III.C.

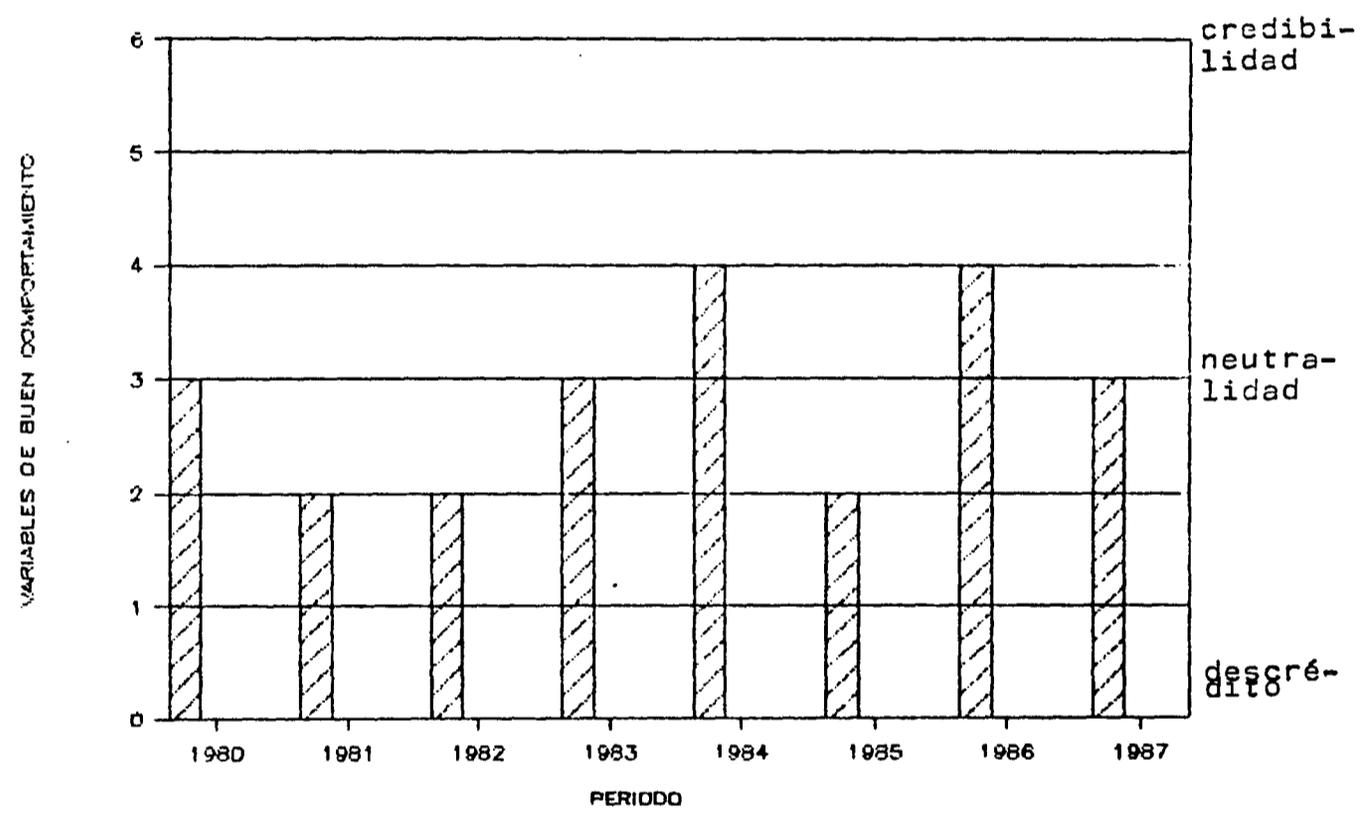
Tanto los indicadores de corto plazo como las referencias de mediano plazo elaborados de acuerdo a los principios con que los sectores más influyentes en la toma de decisiones juzgan la marcha de la economía, hacen evidente un reducido cumplimiento de las pautas que son consideradas como satisfactorias para empujar las expectativas hacia el optimismo. Durante la etapa autoritaria, así como a lo largo del período democrático, los indicadores se mueven en niveles más cercanos a la desconfianza y al descrédito.

El propio concepto de ajuste estructural - o para el caso, sus premisas básicas, sus instrumentos esenciales y sus objetivos primordiales - han sufrido en Argentina un desgaste por largos años. Formas diametralmente opuestas de gobierno - autoritarismo y democracia - sirvieron de marco para su implementación y en ambos casos no llegaron a desarrollar formas plenas de expresión de la estrategia.

Aun la elementariedad de los indicadores confeccionados permite subrayar que el conjunto de resultados dista de corresponderse con los resultados esperados. Combinando los resultados obtenidos con la normalización de las referencias de corto plazo y de los coeficientes de mediano plazo, podemos

GRAFICO III.C

INDICADORES DE CREDIBILIDAD DE M. PLAZO



Fuente: Apéndice

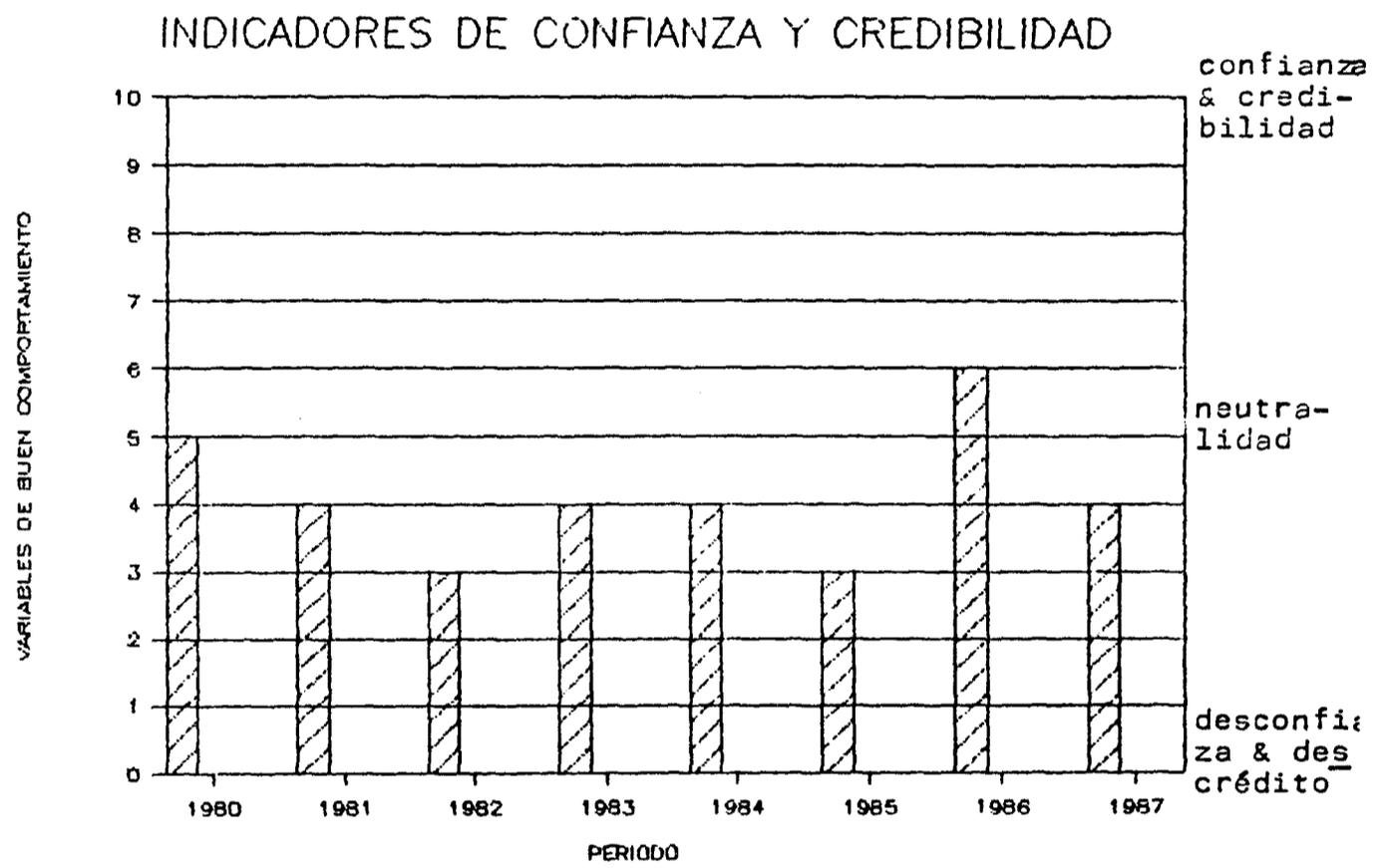
armar un indicador de confianza y credibilidad que mida - aunque sea de una forma aproximada el grado de cumplimiento del ajuste. Tal indicador se muestra en el Gráfico III.D, donde puede apreciarse que en promedio sólo se alcanza un 40% de aproximación al ajuste durante el período 1980/87.

Vistos los resultados de los indicadores elaborados, puede afirmarse que predominan en el estado de los negocios en la Argentina un sentimiento de frustración; la percepción generalizada es que la política económica durante este período no ha logrado asentar condiciones mínimas de confianza y credibilidad. Interesa indagar cuáles pueden ser identificadas como fuentes de tal frustración.

Los comportamientos sociales en Argentina han estado sujetos a prácticas condicionadas por la inestabilidad y la incertidumbre: distintos sectores de la sociedad han desarrollado mecanismos de defensa que tienden a preservar su posición relativa en el concierto social. Se actúa por reacción ante cambios en las reglas de juego; en la esfera de la economía tal situación se hace evidente en las rigideces que afectan los precios relativos, las que constantemente tienen a neutralizar los esfuerzos de las autoridades económicas por encontrar un sistema de precios más flexible.

En este contexto, interesa indagar cuáles pueden ser identi-

GRAFICO III.D



Fuente: Apéndice

ficadas como fuentes de tal frustración. El Cuadro III.É resume cuatro espacios donde pueden encontrarse tendencias que retroalimentan el proceso de frustración.

Primero, el ámbito internacional para una economía que busca una mayor integración con el mercado mundial puede actuar como factor limitante. Tanto el planteo de restricción de demanda como la propuesta de ajuste estructural parten del principio del ceteris paribus; este supuesto es sumamente frágil visto desde la perspectiva de una economía que principalmente exporta productos primarios. Las marcadas fluctuaciones de la tasa de interés en los mercados financieros del mundo, la incierta marcha de los precios de las materias primas en términos reales y los bruscos cambios en las paridades cambiarias entre los países avanzados, permiten sostener la tesis de la inestabilidad del contexto internacional con mayor evidencia que el planteo de la permanencia de las condiciones imperantes al momento del análisis.

De manera que, una primera fuente de frustración la constituye la evolución de la coyuntura internacional que, en estos años, ha jugado contra el avance de la confianza y la credibilidad de la política económica aplicada en Argentina, al verse deteriorados los términos del intercambio y mantenerse una elevada tasa de interés real para el servicio de la deuda externa. Hay que agregar que, además, el mantenimiento de

CUADRO III.E

Fuentes de Frustración del
ajuste Estructural

ESPACIO	TENDENCIA	CONSECUENCIA
AMBITO INTERNACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - Caída términos del intercambio - Altas tasas reales de interés - Mantenimiento del proteccionismo en países avanzados 	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo nivel de ingreso de divisas por exportaciones • Elevado drenaje de divisas por servicio de deuda
ARENA POLITICA LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de convencimiento en el ajuste ante ausencia de resultados - Institucionalización del reclamo social 	<ul style="list-style-type: none"> • Politización del ciclo económico
TEJIDO SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> - Reclamos ante costos del ajuste - Efecto demostración 'perverso' ante ganancias sectoriales de otros - Internalización de una tasa de descuento mayor que la supuesta por los propulsores del ajuste 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la tensión social
EXPECTATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> - Deterioro credibilidad sobre bondad del ajuste - Debilitamiento de la confianza sobre equipo económico 	<ul style="list-style-type: none"> • Incertidumbre acerca de la continuidad del ajuste

prácticas proteccionistas en numerosos países 11/ erosiona la credibilidad del ajuste estructural pues lo lleva a la categoría del "doble mensaje": mientras se pide a los países fuertemente endeudados que abran sus economías, los países avanzados mantienen significativos controles y regulaciones en su comercio internacional.

En el caso de Argentina en los '80, los Cuadros III. F/G/H ponen de manifiesto la caída de precios de los principales productos argentinos de exportación agrícola (maíz y trigo), el relativo aumento de los precios de importación y el mantenimiento de altas tasas de interés para los servicios de la deuda. Estas tendencias presionan para que el ajuste sea de un grado de exigencia mayor: se necesita una restricción de demanda interna más aguda y medidas de ajuste estructural más profundas para enfrentar una situación más estrecha en el frente externo. Las tensiones que se vuelcan sobre el circuito económico son así más elevadas.

La mayor tensión inducida por la evolución del ámbito internacional agudiza la politización del ciclo económico; la arena política local - ya sensibilizada negativamente hacia la apertura por el antecedente de la fuga de capitales dada en el marco de un discurso ideológico de corte similar al actual - por acto reflejo pone a vastos sectores de la sociedad en una posición defensiva frente a una reiteración de

CUADRO III.F

C E R E A L E SPRECIO INTERNACIONAL

(U\$S por tonelada/índices 1980=100)

AÑO	TRIGO		MAIZ	
	U\$S x Tn.	Indice	U\$S x Tn	Indice
1980	178	100	129	100
1981	176	99	134	104
1982	162	91	111	86
1983	158	89	137	106
1984	153	86	138	107
1985	137	77	114	88
1986	115	65	91	70
1987	114	64	77	60

FUENTE: Carta Económica, Abril 1988: en base a la síntesis informativa semanal de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires y del Informe de Covuntura FIEL y estimaciones propias.-

CUADRO III.G

ARGENTINA: RELACION DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO DE BIENES FOB/FOB

(Indices 1980 = 100, Tasas de Crecimiento y Variación Porcentual)

I N D I C E S

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987*
ARGENTINA	100	102	86	82	99	81	69	71

T A S A S D E C R E C I M I E N T O

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987*
ARGENTINA	4,1	-15,7	-4,6	22,2	-18,1	-14,8	22,8

V A R I A C I O N A C U M U L A D A

	1981 / 1987*
ARGENTINA	-30,4

FUENTE: Cálculos propios en base a CEPAL

(*) Estimaciones preliminares

CUADRO III.H

TIPO DE INTERES INTERACIONAL

(en % anual)

AÑO	LIBOR		PRIME RATE	
	Nominal	Real (1)	Nominal	Real (1)
1980	13,8	0,26	14,9	1,23
1981	16,9	5,89	18,9	7,70
1982	13,5	6,97	14,9	8,29
1983	9,8	6,40	10,8	7,36
1984	11,2	6,62	12,1	7,48
1985	8,6	4,93	9,9	6,18
1986	6,8	5,66	8,4	7,19
1987	7,3	2,45	8,1	3,25

(1) Deflactado por el IPC de EE.UU.

FUENTE: CARTA ECONOMICA, en base a El Cronista Comercial

fenómenos negativos provenientes del sector externo.

En un marco democrático, los partidos políticos tienden a la institucionalización del reclamo social que crece ante la falta de convencimiento acerca de la efectividad del ajuste estructural en lo inmediato. La restricción presupuestaria que asume el gobierno nacional, ante el compromiso de reducción del déficit fiscal acordado con el FMI y la asignación de partidas de gasto asignadas al devengamiento del servicio de los intereses de la deuda externa, no ha sido necesariamente compartida por los gobiernos provinciales. Un número significativo de provincias recurrió a la propia emisión de títulos para financiar parte de su programa de gastos. Sumado ello a una tensión entre el Banco Central y el resto de la banca oficial de nivel nacional que también procura mantener sus niveles de expansión del crédito, se conforma un escenario de 'desborde' de la restricción de demanda interna.

Aun así, la presión social en un marco democrático se expresa con total plenitud; por diversas razones - ligadas principalmente al reclamo salarial, el marco de legislación laboral y el papel de los sindicatos en la prestación de servicios sociales - el movimiento obrero recurrió al derecho de huelga como forma directa de hacer llegar sus demandas al gobierno. El Cuadro III.I perfila la expresión de los reclamos con un incremento significativo en el nivel de paros, contrastando

CUADRO III.I

ARGENTINAHUELGAS(Indice 1983=100)

MES	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
E.	0.00	0.29	0.00	6.00	218.90	343.74	223.00
F.	0.01	0.00	0.81	7.00	6.00	10.00	1.00
M.	0.10	0.00	0.31	17.00	100.00	360.00	17.00
A.	0.63	0.00	0.04	43.00	74.00	139.00	1.00
M.	0.00	0.00	1.05	31.00	377.00	42.00	60.00
J.	2.92	0.00	94.04	73.00	5.00	913.00	63.00
J.	0.14	0.17	4.82	121.00	96.00	382.00	169.00
A.	0.00	0.00	19.94	107.00	350.00	102.00	145.00
S.	0.01	0.20	392.90	518.00	8.00	132.00	41.00
O.	0.02	0.03	668.89	64.00	19.00	819.00	484.00
N.	0.00	0.37	14.08	259.00	28.00	123.00	692.00
D.	0.00	44.90	3.11	25.00	23.00	18.00	260.00
PROM.	0.37	3.83	100	131	109	282	180

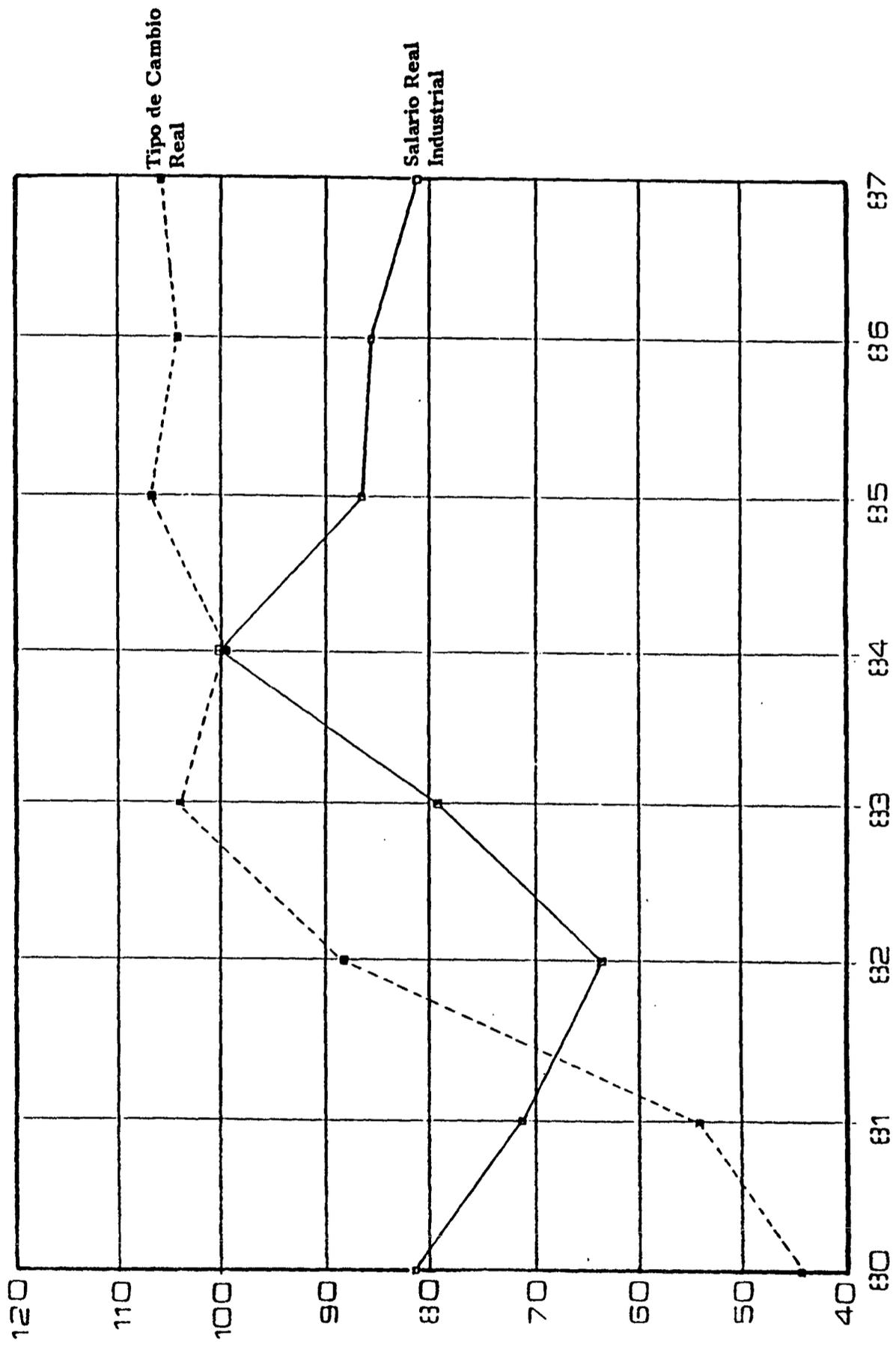
FUENTE: CARTA ECONOMICA, en base a Tendencias Económicas.

con la época dictatorial cuando se reprimían este tipo de manifestaciones.

El desarrollo de las expectativas ante los pobres resultados del ajuste y los comportamientos sociales que ellos inducen, tiende a realimentar la tendencia a la desconfianza. La propensión a la espera se reduce, a ello se suma un efecto demostración que acelera la rotación del capital, ante fuertes ganancias financieras por la vigencia de tasas de interés muy elevadas. 12/ Sin embargo, aun frente a estos comportamientos, los precios relativos se mueven en alguna medida en la dirección buscada por el ajuste. El Cuadro III.J evidencia que la relación entre la tasa de cambio real y el salario real de la economía se han comportado mejorando la posición exportadora del país. El Cuadro III.K muestra una apreciación de las tarifas públicas y una progresiva caída del salario del sector público - señalando una menor presión sobre las tasas impositivas necesarias para financiar las erogaciones del Estado.

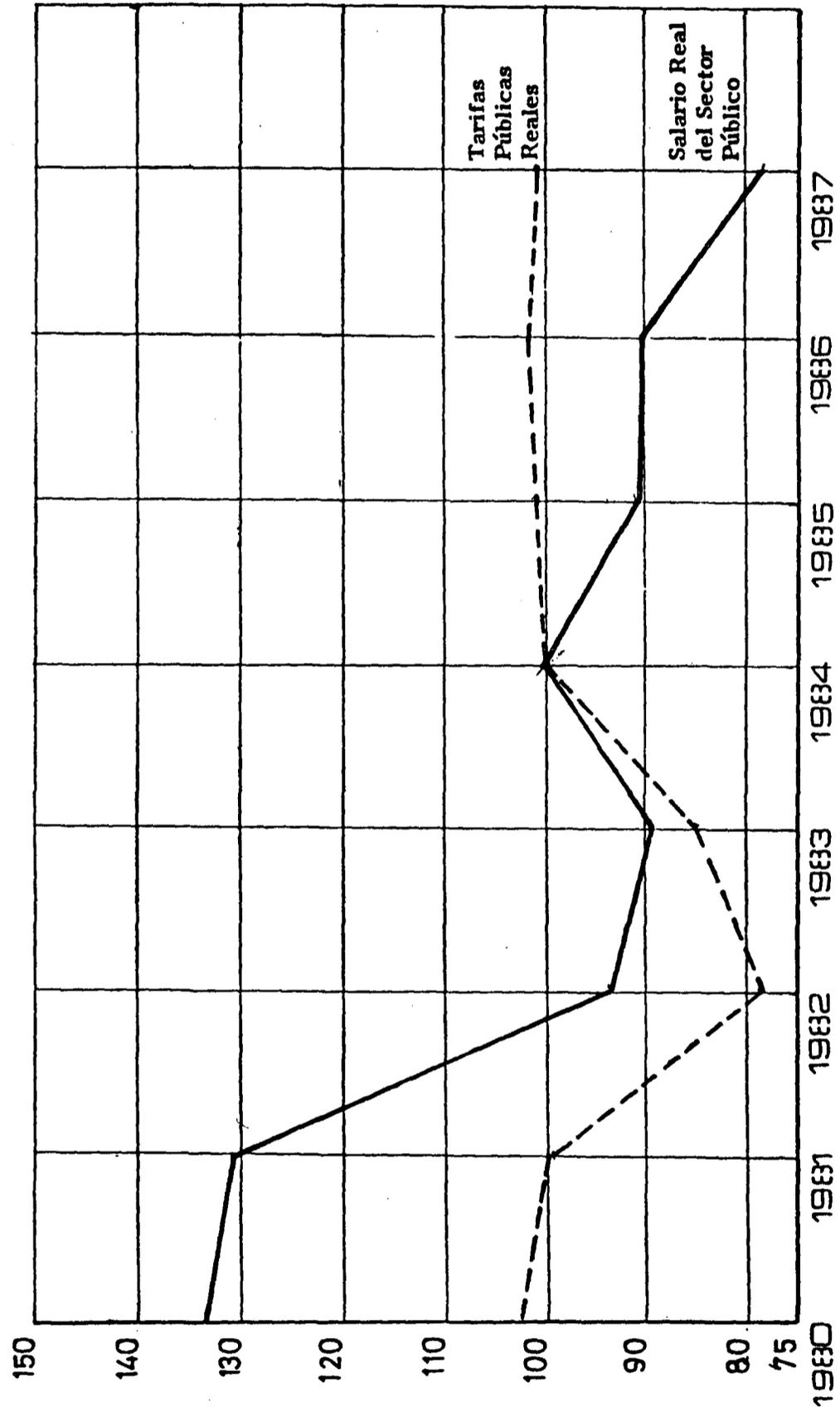
Frente a esta evolución de los precios relativos, parecería ser que aquello que influye sobremanera sobre la evolución de la economía es la propia incertidumbre acerca de la continuidad del ajuste proveniente de la falta de resultados y el elevado grado de tensión que la política provoca entre los agentes económicos.

CUADRO I. J
TIPO DE CAMBIO Y SALARIO
 (índices base 1984 : 100)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y BCRA

CUADRO III. K
 TARIFAS Y SALARIOS DEL SECTOR PUBLICO
 (índices base 1984:100)



Fuente: SIGEP y Ministerio de Trabajo

El gobierno ante las urgencias planteadas por los acreedores y teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias adicionales que ellas imponen, es poco el margen de readecuación del gasto público del que puede disponer. El Cuadro III.L pone en evidencia que en términos relativos las propuestas presupuestarias del gobierno - esto es, el programa de gastos enviado anualmente al Congreso de la Nación - no han sufrido en los últimos años mayores alteraciones, aun cuando en ese lapso la economía permaneció prácticamente en los mismos niveles de actividad por habitante.

En un marco de inflación y estancamiento productivo, acompañado por un permanente requerimiento de transferencias de divisas al exterior, es muy acotado lo que el gobierno pueda hacer para paliar por la vía de la reorientación del gasto público, una situación de estrecheces económicas y financieras que viene siendo arrastrada por largos años.

Es más, la atención prioritaria de problemas sociales inmediatos tiende a competir por recursos escasos con las necesidades mínimas de la infraestructura económica manejada por el Estado, poniendo en un delicado balance la toma de decisiones: se debe optar entre el asistencialismo presente y la preservación del capital social - que será determinante para definir el bienestar de generaciones futuras.

CUADRO III.L

G A S T O S O C I A L

INTENCIONALIDAD PRESUPUESTARIA

(% sobre gasto total
de la Administración Nacional)

Finalidad	Año			
	1984	1985	1986	1987
Salud	3,0	2,4	3,8	3,6
Cultura y Educación	9,5	7,9	8,2	8,4
Bienestar Social	17,8	17,0	17,9	17,3

Fuente: Presupuestos Nacionales

Los hechos estilizados en este apartado permiten enmarcar los costos sociales del ajuste estructural frustrado de los años '80 en Argentina: (a) persistente inflación y retracción del ingreso disponible, (b) regresiva redistribución del ingreso principalmente por caída del salario real y mantenimiento de la desocupación, (c) pérdidas significativas en los niveles de inversión que comprometen el nivel de ingresos futuros, (d) estancamiento relativo y caída absoluta de los recursos del Estado dedicados a los sectores sociales, (e) erosión de la confianza y la credibilidad de los gobernantes, (f) elevada incertidumbre ante la vigencia de altas tasas de interés real, (g) reclamo generalizado para evadir los costos del ajuste.

Conviene reflexionar sobre esta realidad de la cual pueden extraerse dos lecturas (i) los propulsores del ajuste en Argentina no son lo suficientemente hábiles para desarrollar la estrategia y (ii) la estrategia en sí misma degenera en desviaciones del ideal cuando se la vuelca a una realidad como la argentina. La primera es una lectura ingenua de una realidad compleja; la segunda merece ser discutida.

•
•
•

•
•

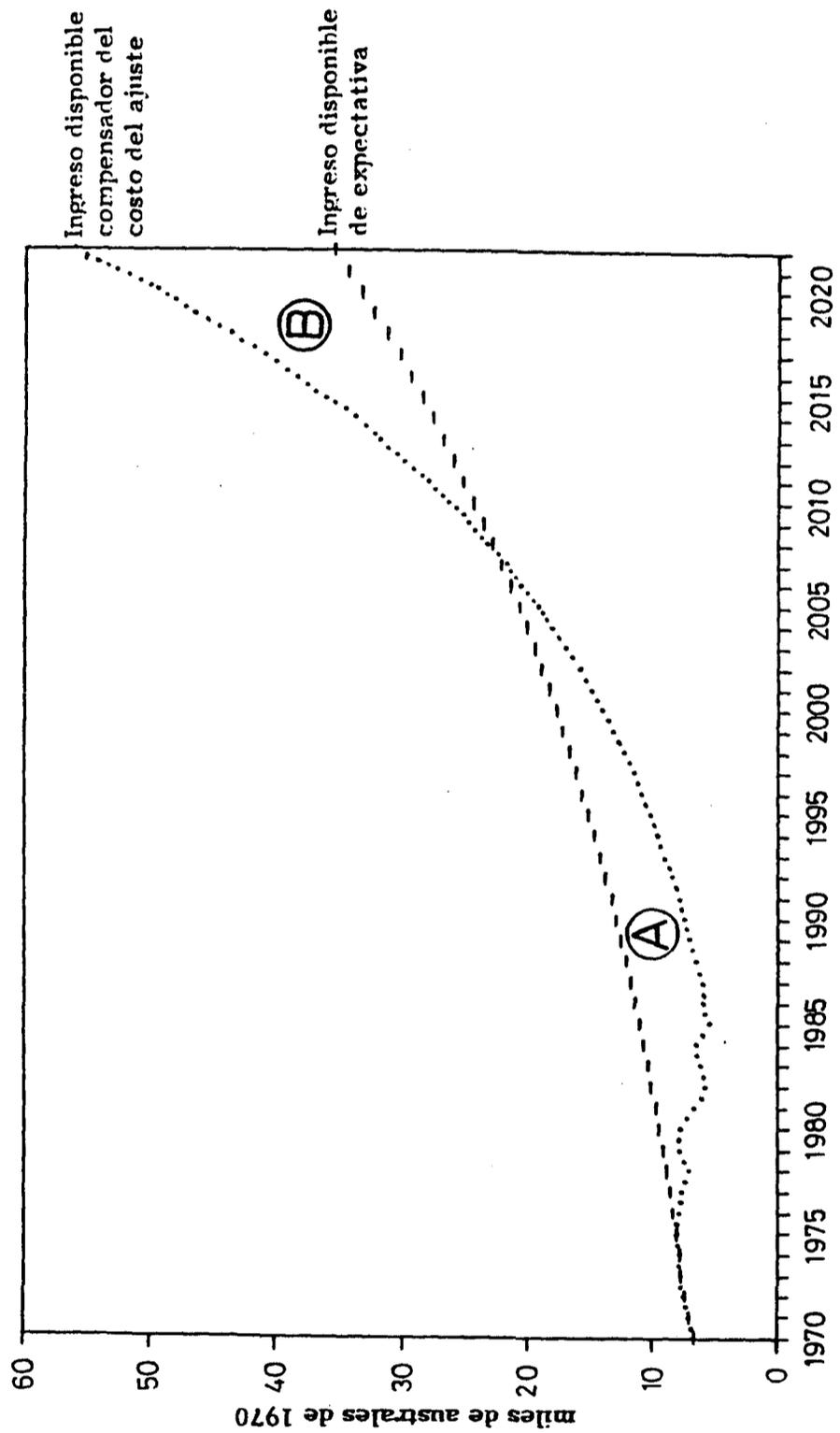
IV. Algunas Reflexiones sobre la Experiencia Argentina

Los tiempos, el ritmo y las modalidades del ajuste se han asumido en Argentina como enmarcados dentro de un horizonte manejable por los agentes económicos. Sin embargo, estableciendo un horizonte generacional a partir de 1975 - el umbral del ajuste -, es dable definir un período que llegaría hasta el año 2022 como la 'vida productiva' de la generación del ajuste -; alguien que haya entrado a los 18 años a la fuerza de trabajo en 1975, se retirará a los 65 años de edad en el 2022. La expectativa de ingresos que se tenía hacia 1975, era la de una economía que crecía a un ritmo del 3,2% anual acumulativo - tasa histórica verificada entre 1930 y 1975 -. Si suponemos que esta era la tasa esperada por el agente económico a lo largo de su vida productiva y contabilizamos la 'pérdida' hasta el tiempo presente, la tasa de compensación del bienestar de hoy hasta el año 2022 sería equivalente al 6.5% anual acumulativo.

Este simple ejercicio se resume en el Gráfico IV.A, donde el área especificada por A resume la pérdida potencial de bienestar entre 1975 y el presente y la establecida por B expresa la compensación entre la tasa esperada y el área perdida en el pasado - en definitiva, $A = B$ -.

Esta primera reflexión nos lleva a concluir que, en verdad,

GRAFICO N.A
PROYECCIONES DEL INGRESO DISPONIBLE



para diluir las tensiones sociales la economía tiene que crecer muy rápidamente, o bien el problema tiene que ser planteado como un compromiso intergeneracional. La primera solución es trivial y, quizás depende de la segunda; esto es, la economía podrá crecer rápidamente en la medida que se haga explícito que se trata de una cuestión que abarca el compromiso de una generación.

Este encuadre del problema implica el desarrollo de un contexto político muy particular, ya que exige definiciones muy atípicas si se tiene en cuenta la historia política del país. El tratamiento prominente del problema política no es característico en el discurso de los propulsores del ajuste. Simplemente, Khan (1987) señala: "cambios basados puramente en la eficiencia necesitan tener en cuenta realidades políticas" (p.27). Con igual grado de generalidad, Selowsky (1987) afirma: "las reformas estructurales deberán ser bien acogidas"(p. 14), mientras que Fischer (1986) también anota que "acuerdos sobre acciones de política pueden resultar dificultosos de alcanzar"(p. 179), habiendo expresado antes que "es probable que, desde el punto de vista político, sea más fácil aplicar de inmediato un shock de reducción del consumo muy agudo, seguido de un crecimiento gradual del mismo" (p. 171). El Development Committee (1985) se limita a decir que la selección de políticas no será fácil y los resultados no siempre serán claros (p.15).

Este conjunto de expresiones de los sostenedores del ajuste aunque muy generales y escuetas, reconocen la influencia de factores ideológicos, políticos y de intereses que pueden incidir sobre la marcha del ajuste. Algo que Lamb (1987) también ha observado y lo lleva a afirmar que "actualmente los objetivos de política y el contexto institucional están muy a menudo pobremente ligados... lo que se requiere, en esencia, es el desarrollo de procesos de política y soluciones que sean específicas a cada país en áreas claves al ajuste" (p.)

Es interesante comparar estas posiciones que colocan lateralmente al tema político-institucional con algunas reflexiones de académicos de nota que se ocupan de la cuestión de la formulación de políticas públicas en EE.UU.. Nelson (1987) indica que "los economistas tienden a ver su propio papel profesional en el proceso de gobierno como aquel de expertos separados de la política, juicios de valor y otros factores subjetivos y normativos. Sin embargo, esta visión, a la luz de la experiencia no queda bien parada" (p. 50). En la misma línea de razonamiento, Cairncross (1985) subraya que la habilidad de los ejecutores de políticas económicas está ligada a su apreciación acerca de la realidad: "uno de los más complejos problemas de la política económica es saber cuando persistir y cuando ceder. Un exceso de compromiso

con las ideas puede resultar peor que el oportunismo" (p. 10).

Puede agregarse, además a este respecto, el pensamiento de Gordon (1976), quien refiriéndose a la relación entre teoría y práctica en economía subraya que: primero, la teoría económica tradicional sacrifica en demasía la relevancia en su insistente propósito por alcanzar mayor rigor. Y, segundo, nosotros, los economistas, prestamos muy poca atención a las condiciones cambiantes del contexto institucional que condiciona el comportamiento económico" (p. 1).

La rigurosidad lógica del ajuste estructural es indiscutible, si los supuestos de los cuales parte se cumpliesen, las consecuencias deducidas por su aparato analítico - sin duda - se sucederían como efectivos resultados. Aquello que está en cuestión es la relevancia del planteo para economía que como las de América Latina presentan un cambiante contexto institucional, enfrentadas a un sistema económico mundial dominado por la incertidumbre.

Cabe preguntarse, entonces, si frente a tal contexto, la reiteración del instrumental del ajuste estructural no postergue sine die los resultados esperados por la teoría, mientras que sucesivamente se van pagando los costos implícitos y explícitos de la política instrumentada. Las "intermediaciones" presentadas en el apartado anterior estarían demostrando que

el conjunto de instituciones que deben alinear su comportamiento de acuerdo a las premisas del ajuste no actúan "cooperativamente" a tal fin porque hay una incompatibilidad de objetivos, vistos los antecedentes acerca de cómo operaron en el pasado. Tal como lo plantea Fischer (1986) la cuestión crítica es "cómo los países afectados pueden restaurar el crecimiento mientras continúan cumpliendo con los servicios que les impone la carga de la deuda" (p. 163).

Esta cuestión es tan vieja como la economía: si el objetivo central es la compatibilización entre un equilibrio interno y externo, vuelve al centro del escenario la problemática planteada por Meller (1987), donde la gama de opciones es amplia y, no siempre, consistente entre sí. Hemos vuelto al añejo problema planteado por Keynes (1946), que, en definitiva, deriva la solución al espacio institucional: se trata de operar sobre las intermediaciones sociales que influyen sobre la apropiación del excedente económico.

Si lo anterior es cierto, la pregunta más relevante que debe hacerse el tomador de decisiones en materia de políticas públicas en un país fuertemente endeudado es qué grado de probabilidad tiene de cumplirse el objetivo tal como lo propone Fischer (1986).

En el caso de inclinarse por una alta probabilidad, la siguien-

te cuestión a resolver es cómo convocar a las partes a cumplir con su cometido. Descartando por improcedente una propuesta de "contrato de adhesión" lanzada desde un ejercicio autoritario del poder, se tendrá que partir de una "intención persuasiva" en el planteo.

La intención persuasiva revela que el despliegue de la política económica debe ser asumido como una "negociación". En su trabajo sobre el arte de la negociación, Sitnisky (1985) apunta: "el negociador tiene que conocer sus propios objetivos y tener una idea lo más clara posible de las finalidades de la otra parte... Si en una negociación, una parte formula proposiciones visiblemente contrarias a sus posturas públicas y hechos históricos conocidos, podemos deducir en principio que se trata de una maniobra de diversión" (pp.46/7).

Encontrado en esta perspectiva - para el caso de Argentina -, el ajuste estructural puede aparecer como una "doble maniobra de diversión" ya que los "hechos históricos conocidos" indican que en su marco se produjo fuga de capitales y que las "posturas públicas" de los hoy proponentes locales del ajuste como políticos en el llano no eran las mismas que sostienen como gobernantes. Así, la confianza y la credibilidad en el ajuste se ve erosionada y la intención persuasiva se ve dificultada.

Si se asigna un bajo grado de probabilidad al cumplimiento

simultáneo del pago del servicio de la deuda y el alcance de niveles apropiados de crecimiento - téngase en cuenta el dilema esbozado en el Gráfico IV.A -, cabe plantearse la hipótesis de un escalonamiento de pagos por servicios en un horizonte de más largo plazo.

Dada esta visión del problema, queda como objetivo prioritario el crecimiento. Una recorrida por las experiencias exitosas de crecimiento en la postguerra estaría evidenciando que el equilibrio externo fue logrado a partir de acuerdos institucionales: las fórmulas de Bretton Woods que dieron lugar a la creación del Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y los acuerdos tarifarios del GATT, no dejaron la acumulación de las economías europeas libradas al mercado: la intención persuasiva primó sobre la regla de los rigurosos principios teóricos. Mientras el equilibrio externo se amoldaba a las reglas de juego creadas ad hoc, en los países avanzados quedó - en rasgos generales - el equilibrio interno librado a políticas de ingresos que fueron adquiriendo rasgos peculiares en cada país en particular: la mayor o menor fuerza de los sindicatos, el distinto papel del Estado determinado por su propia historia de intervención, las modalidades de ahorro-inversión del sector privado de cada economía se perfilaron de manera diferente en cada país, dándole especificidad a cada experiencia.

Aun hoy, estos rasgos idiosincráticos se dejan ver en los grandes indicadores macroeconómicos de los países avanzados. El Cuadro IV.B refleja fuertes variaciones de país en país de las cifras resumidas: precisamente aquellas que el paradigma del ajuste estructural trata de uniformar en rígidos parámetros en los países fuertemente endeudados.

Volviendo a Keynes, daría la impresión que la compatibilización entre la propensión a consumir y el aliciente para la inversión toma formas particulares más que una forma general que pueda ser asumida como principio universal.

CUADRO IV.B

INDICADORES ECONOMICOS

(Expresados como % del P.B.I.)

	1 9 8 7		
	Déficit Fiscal	Deuda Pública Neta	Ahorro de las Familias
Bélgica	-7,3	113	13 *
Gran Bretaña	-2,1	48	9
Canadá	-4,4	40	10
Francia	-2,8	20	14
Holanda	-6,3	58	3 #
Italia	-10,3	93	23
Japón	-1,2	27	18
EE.UU.	-2,4	31	4
Alemania Federal	-1,7	23	13

* 1985

1986

Fuente: "The Economist", 27/2/88 (en base a datos de OCDE).

Conclusiones

Hemos sobrevolado la realidad argentina desde un ángulo de alto grado de generalidad. Sin embargo, aun así, es posible extraer algunas conclusiones provisionarias.

Primero, convendría revisar en detalle las propuestas hechas por el Banco Mundial para el caso argentino - ver World Bank (1987b) pp. xiv y xv - preguntándose si tales recomendaciones - en línea con las premisas, instrumentos y objetivos analizados en el primer apartado de este trabajo - no son sino una reiteración de mecanismos que llevan más de una década sin llegar a constituirse en el verdadero sendero del crecimiento.

Segundo, visto el planteo global del Banco Mundial - ver World Bank (1987a), en particular pp. 168/9 -, podría preguntarse si no sería interesante que - dados los desequilibrios en los mercados mundiales - esta institución pusiera un énfasis similar al que dedica a los países fuertemente endeudados para inducir cambios en el comportamiento de los países avanzados, ya que el informe sobre el desarrollo mundial de 1987 sostiene la necesidad de reformas en el mundo desarrollado:

"Tres áreas de política son particularmente importantes. Primero, la reducción de las barreras de comercio... [segundo,] la falta de flexibilidad de los mercados [de trabajo] ha influido significativamente a los problemas del desempleo europeo... Tercero, la regulación industrial y los subsidios a la agricultura distorsionan el mercado de bienes." (pp.168/9)

NOTAS

- 1/ Las fuentes que tipifican la posición del Banco Mundial se entiende que son representativas dadas las posiciones que ocupan los autores en dicha institución.
- 2/ El enfoque de restricción de demanda encuentra su lógica en el planteo de Polak (1957) donde se establecen relaciones entre el producto, el ingreso, las exportaciones y los precios.
- 3/ Si bien está postulada la complementariedad, en estos desarrollos teóricos no se elabora acabadamente cómo la misma se produce en los hechos.
- 4/ El 'modelo neoclásico unisectorial' como enfoque armonioso, autoequilibrado y racional se corresponde con la visión analizada en lo que hace a los supuestos, los mecanismos y los objetivos - ver Jones (1985 (pp. 83-117)).
- 5/ El estilo y el método de análisis de las distintas teorías refiere a supuestos divergentes acerca de la combinación de estos factores.
- 6/ Varios autores exponen una visión acerca del efecto de estas concepciones sobre la evolución económica argentina de la etapa de la sustitución de importaciones donde pueden encontrarse algunos puntos de similitud con el carácter de la discusión actual sobre la evolución de la economía argentina.
- 7/ Los golpes militares, pese a esta onda de crecimiento de largo plazo siempre adujeron razones económicas entre los factores principales que los empujaban a inerrumpir el orden constitucional.
- 8/ Esta transferencia de la esfera privada a la pública implicó, de hecho, un subsidio de magnitud para los tomadores originales de deuda ya que la misma fue cancelada en moneda local por los particulares a partir de la institucionalización de seguros de cambio.
- 9/ Documentos políticos de 1982 marcaban prácticamente la unidad de criterio de los partidos políticos sobre la necesidad de un tratamiento alternativo al problema de la deuda.

10/ Ver Apéndice.

11/ Ver Office of The United States Trade Representative (1986), particularmente página 2 donde se enumeran los mecanismos proteccionistas vigentes a escala mundial y las referencias hechas sobre los países de la Comunidad Económica Europea (pp. 85-98).

12/ La tasa máxima a ahorristas pagada por bancos de primera línea desde julio de 1985 a mayo del presente año rindió un retorno anual del orden del 35% en términos reales (estimación propia en base a datos del mercado).



BIBLIOGRAFIA

- CAIRNCROSS, A. (1985) "Economics in Theory and Practice"
American Economic Review 75 (3)
- DEVELOPMENT COMMITTEE (1986) A strategy for restoration of
growth in middle-income countries
that face debt-servicing difficul-
ties
Washington DC: World Bank/IMF
- DIÁZ ALEJANDRO, C. (1983) "¿Economía Abierta y Política
Cerrada?"
Trimestre Económico 197
- DORNBUSCH, R. (1985) "External Debt, Budget Deficits, and
Disequilibrium Exchange Rates"
En G.W. Smith & J.T. Cuddington
International debt and the develop-
ing countries
Washington DC: World Bank
- FISCHER, S. (1986) "Issues in Medium-Term Macroeconomic
Adjustment"
World Bank Research Observer 1 (1)
- GORDON, R. (1976) "Rigor and Relevance"
American Economic Review 66 (1)
- HEYMANN, D. (1986) Tres ensayos sobre inflación y
políticas de estabilización
Buenos Aires: CEPAL
- HICKS, J. (1976) "What Is Wrong with Monetarism"
Lloyds Bank Review Octubre
- JONES, H. (1983) Introducción a las teorías modernas
del crecimiento económico
Barcelona: Bosch
- KEYNES, J.M. (1935) The general theory of employment,
interest and money
(edición castellana FCE -80 reimp)
- KHAN, M. (1987) "Macroeconomic Adjustment in Deve-
loping Countries: A Policy Pers-
pective"
World Bank Research Observer 2 (1)

- LAMB, G. (1987) "Managing Economic Change: Institutional Dimensions"
World Bank Discussion Papers 14
- McKINNON, R. (1973) Money and capital in economic development
Washington DC: The Brookings Institution
- MELLER, P. (1987) "Revisión de los Enfoques Teóricos sobre Ajuste Externo y su Relevancia para América Latina"
Revista de la CEPAL 32
- NELSON, R. (1987) "The Economic Profession and the Making of Public Policy"
Journal of Economic Literature 25 (1)
- OFFICE OF THE US TRADE REPRESENTATIVE (1986) Foreign trade barriers
Washington DC: USGPO
- POLAK, J.J. (1957) "Monetary Analysis of Income Formulation and Payment Problems"
IMF Staff Papers 6
- SECRETARIA DE PLANIFICACION ARGENTINA (1985) Lineamientos de una estrategia de crecimiento
Buenos Aires: SEP
- SELOWSKY, Marcelo (1987) El Ajuste en los años 1980: Panorámica de los Problemas, en: Finanzas y Desarrollo, Washington, FMI-WB, vol 24, n° 2, Junio.
- SHAW, E.S. (1973) Financial deepening in economic development
New York: Oxford University Press
- SITHISKY, M. (1985) De la negociación
Ensayo sobre los modos no violentos de transformación y cambio de la realidad
Buenos Aires: Argentina
- WORLD BANK (1987a) World development report 1987
Washington DC: World Bank
- (1987b) Argentina. Economic Recovery and Growth
Washington DC: World Bank

A P E N D I C EIndicador de Confianza de corto plazo

VARIABLE (frecuencia mensual)	VALOR NORMALIZADO DE LA VARIABLE	
	0 (fracaso)	1 (éxito)
Velocidad de aumento de los precios (P)	$\frac{\Delta P_t}{\Delta P_{t-1}} > 1$	$\frac{\Delta P_t}{\Delta P_{t-1}} \leq 1$
Brecha cambiaria (BR)	mayor del 20%	menor del 20%
$100 \times \left(\frac{r_m}{r_o} - 1 \right)$		
r_m : tasa de cambio del mercado		
r_o : tasa de cambio oficial		
Salario real	número índice fuera del rango de éxito	número índice entre 93 y 105
número índice promedio período igual 100		
Tasa de interés real	valores fuera del rango de éxito	valores entre -2% y +2% mensual

Fuente: INDIC, BCRA y periódicos.

El indicador de confianza del Gráfico III.B se construyó sumando los valores normalizados de las variables. El resultado se mueve entre 4 (cuatro) - cuando todas las variables satisfacen los requerimientos de éxito - y 0 (cero) cuando ninguna variable alcanza a cumplir con los requerimientos.

Indicador de Credibilidad del Mediano Plazo

Construido de acuerdo al mismo principio algebraico anterior. Las seis variables son: (entre paréntesis se especifica el "éxito"):

- PBI (aumento)
- Exportaciones (aumento)
- Balance comercial (aumento diferencia favorable al país)
- Inflación (baja)
- Coeficiente de participación del gasto público en el PBI (baja)
- Coeficiente de participación de la inversión total en el PBI (aumento)

Se construye el índice adicionando igual que en el caso anterior, salvo que aquí se trata de variables anuales y el índice varía entre 6 (seis) y 0 (cero)

Índice combinado de confianza y credibilidad

Se suman los dos anteriores con una frecuencia anual (en el caso de la primer índice el valor anual es el promedio simple de todos los meses del año). El rango de variación del indicador queda establecido entre 0 (cero) - fracaso - y 10 (diez) - éxito -.

BASE DE DATOS DE LOS INDICADORES

PERIODO	ADEL. DE FECHA		T. INTERES SALARIO		ADEL. DE FECHA		T. INTERES SALARIO		TOTAL	
	PRECIOS	CAMBIAARIA	REAL	REAL	PRECIOS	CAMBIAARIA	REAL	REAL		
1980	enero	1.029	0	2.3	103.97	0	1	0	1	2
	febrero	0.928	0	1.8	70.11	1	1	1	0	3
	marzo	1.016	0	1.6	28.86	0	1	1	1	2
	abril	1.027	0	1.4	71.83	1	1	1	0	2
	mayo	1.111	0	0	73.64	1	1	1	0	2
	junio	1.173	0	-0.9	70.27	0	1	1	0	2
	julio	0.574	0	4.1	74.34	1	1	0	0	2
	agosto	0.844	0	3.1	77.15	1	1	0	1	3
	septiembre	1.172	0	2.5	77.72	0	1	0	1	2
	octubre	1.754	0	-0.1	76.97	0	1	1	1	3
	noviembre	0.541	0	2.7	84.40	1	1	0	1	3
	diciembre	0.429	)	5.4	108.56	1	1	0	0	2
1981	enero	2.132	0	3.9	111.08	0	1	0	0	1
	febrero	0.953	)	2.7	27.64	1	1	0	0	2
	marzo	1.155	4.7	5.2	91.65	0	1	0	0	1
	abril	1.813	0.1	-3.1	87.30	0	1	0	0	1
	mayo	0.890	10.52	1.1	85.59	1	1	1	0	3
	junio	1.517	5.82	-6.1	24.82	0	1	0	0	1
	julio	0.895	-1.37	0.1	80.01	1	1	1	0	3
	agosto	0.733	-2.01	2.5	78.37	1	1	0	0	2
	septiembre	0.915	-1.04	3	80.54	1	1	0	0	2
	octubre	0.990	-1.63	2.3	84.21	1	1	0	0	2
	noviembre	1.222	4.22	-1.9	83.42	0	1	1	0	2
	diciembre	1.225	-1.89	-2.2	87.42	0	1	0	0	1
1982	enero	1.382	2.2	-4.8	81.42	0	1	0	0	1
	febrero	0.425	1	2.7	71.02	1	1	0	0	2
	marzo	0.872	2.15	3.4	77.30	1	1	0	0	2
	abril	0.511	23.03	3.8	70.87	1	0	0	0	1
	mayo	1.335	45.55	-0.5	69.31	0	0	1	0	1
	junio	1.432	52.4	-8.1	68.20	0	0	0	0	0
	julio	2.131	50	-17.1	63.30	0	0	0	0	0
	agosto	0.497	25.64	-8.8	70.25	1	0	0	0	1
	septiembre	1.208	21.79	-9.6	77.34	0	0	0	0	0
	octubre	0.557	41.03	-2	82.04	1	0	1	0	2
	noviembre	1.093	46.31	-4.5	79.91	0	0	0	0	0
	diciembre	0.877	40	-1.2	80.19	1	0	1	0	2
1983	enero	1.253	32.2	-0.3	83.47	0	0	1	0	1
	febrero	0.925	24.2	-1.9	76.54	1	0	1	0	2
	marzo	0.948	38.7	0.2	77.21	1	0	1	0	2
	abril	0.731	27	3.8	82.24	1	0	0	0	1
	mayo	1.123	25.1	0.7	72.37	0	0	1	0	1
	junio	1.439	28.2	-4	87.57	0	0	0	1	1
	julio	0.844	47.4	0.7	100.62	1	0	1	1	3
	agosto	1.332	71.5	-8.9	85.00	0	0	0	1	1
	septiembre	1.374	94.9	-7.1	102.12	0	0	0	1	1
	octubre	0.789	52	-1	79.72	1	0	1	1	3
	noviembre	1.141	27	-0.5	105.04	0	0	1	0	1
	diciembre	1.012	10.9	-2.7	113.97	0	1	0	0	1
1984	enero	0.552	55.7	2.7	124.01	1	0	0	0	1

febrero	1.408	54.8	-2.9	102.20	0	0	0	1	1
marzo	1.232	62.8	-6.3	111.62	0	0	0	0	0
abril	1.014	55.2	-4.8	119.14	0	0	0	0	0
mayo	0.940	49.5	-4	120.61	1	0	0	0	1
junio	0.962	43.4	-2.2	121.41	1	0	0	0	1
julio	1.057	23.2	1.3	120.62	0	0	1	0	1
agosto	1.189	47.8	-4	119.92	0	0	0	0	0
septiembre	1.157	33.9	-6.2	112.82	0	0	0	0	0
octubre	0.692	15.5	3.3	125.23	1	1	0	0	2
noviembre	0.878	22.7	3.7	125.65	1	0	0	0	1
diciembre	1.401	14.7	-3.4	125.74	0	1	0	0	1
1935 enero	1.022	19	-1.4	130.05	0	1	1	0	2
febrero	0.248	32.8	1.9	107.43	1	0	1	0	2
marzo	1.402	35.6	-4.5	102.25	0	0	0	0	0
abril	1.113	24.8	4	107.04	0	0	0	0	0
mayo	0.936	18.1	1.6	112.52	1	1	1	0	3
junio	1.263	9.2	-17.1	99.50	0	1	0	1	2
julio	0.059	18.4	5.1	76.75	1	1	0	1	3
agosto	0.733	19.3	3.4	73.13	1	1	0	0	2
septiembre	0.619	17.4	4.4	71.53	1	1	0	0	2
octubre	1.223	15.5	3.9	72.20	0	1	0	1	2
noviembre	1.097	12.5	3.8	73.20	0	1	0	0	1
diciembre	1.027	6.7	3.5	106.43	0	1	0	1	2
1936 enero	1.456	12.6	4.5	111.09	0	1	0	0	1
febrero	0.352	7.9	3.7	97.80	1	1	0	1	3
marzo	4.961	13.9	3.1	95.30	0	1	0	1	2
abril	1.098	11.35	1.5	77.60	0	1	1	1	3
mayo	0.209	6.3	1.8	104.23	1	1	1	0	3
junio	1.399	2.4	0.4	99.40	0	1	1	0	2
julio	1.397	1.3	-0.1	109.60	0	1	1	0	2
agosto	1.353	12.4	-2.6	111.00	0	1	0	0	1
septiembre	0.726	16.8	-0.2	101.20	1	1	1	1	4
octubre	0.824	10.1	1.2	107.40	1	1	1	0	3
noviembre	1.027	17.2	2	101.00	0	1	1	1	3
diciembre	0.915	29.3	3.9	102.50	1	0	0	0	1
1937 enero	1.426	32.7	1.6	110.50	0	0	1	0	1
febrero	0.941	24	-0.1	73.70	1	0	1	0	2
marzo	1.192	22	-2.5	96.70	0	0	0	0	0
abril	0.329	22.4	3.2	100.10	1	0	0	1	2
mayo	1.712	30.2	0.8	75.20	0	0	1	1	2
junio	1.624	21.7	0.8	97.40	0	0	1	1	2
julio	1.322	26	-0.4	75.40	0	0	1	1	2
agosto	1.450	39.6	-2.9	91.20	0	0	0	0	0
septiembre	0.999	40.5	-3.5	97.30	1	0	0	1	2
octubre	1.757	20	-11.9	97.10	0	0	0	1	1
noviembre	0.222	16	6.5	87.40	1	1	0	0	2
diciembre	0.387	28.4	11.1	92.00	1	0	0	1	2

(v)

VARIABLES RELEVANTES DEL AJUSTE ESTRUCTURAL

COMPORTAMIENTO DE
LAS VARIABLES

ANO	PBI (millones de dolares)	EXP.	BCE SOCIAL	INFLACION var. %	GP/PBI %	INV/PBI %	PBI	EXP.	BCE SOCIAL	INFLACION %	GP/PBI	INV/PBI	TOTAL
1980	72897	8020	-2519	94.2	34.5	23.7	1	0	0	1	0	1	3
1981	74216	9142	-287	105.9	41.7	19.4	1	1	0	0	0	0	2
1982	72036	7625	2239	185.7	39.6	16.4	0	0	1	0	1	0	2
1983	75077	7825	3332	316.3	41	14.2	1	1	1	0	0	0	3
1984	78747	9107	3523	616.3	39.2	12.4	1	1	1	0	1	0	4
1985	74902	8395	4595	657.6	40.2	10.6	0	1	1	0	0	0	2
1986	76707	6852	2129	77	35.3	11.9	1	0	0	1	1	1	4
1987	79800	6200	100	127.1	22.68	12.7	1	0	0	0	1	1	3

NOTA: EL DATO CORRESPONDIENTE A GP/PBI DE 1987, PERTENECE AL PRESUPUESTO PROYECTADO.

(VI)

COMPORTAMIENTO DE
LAS VARIABLES
(procedios anuales)

ANO	PBI	EXP.	BCE SOCIAL	INFLACION	GP/PBI	INV/PBI	ACEL. BRECHA	TINT. SAL.	TOTAL
							DE FR. CAMB. REAL	REAL	
1980	1	0	0	1	0	1	0	1	5
1981	1	1	0	0	0	1	1	0	4
1982	0	0	1	0	1	0	1	0	3
1983	1	1	1	0	0	0	0	1	4
1984	1	1	1	0	1	0	0	0	4
1985	0	1	1	0	0	0	0	1	3
1986	1	0	0	1	1	1	0	1	5
1987	1	0	0	0	1	1	0	0	4

4

5

6

7

8



Banco Mundial



ILPES



unicef

Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial
Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

SEMINARIO DE ALTO NIVEL: COMO RECUPERAR EL PROGRESO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Centro NU/CEPAL, Santiago de Chile del 20 al 24 de junio de 1988

NTI/APSP/F.12

ORIGINAL: PORTUGUES

ESQUEMAS ESPECIALES DE FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA SOCIAL:
EL CASO DEL FINSOCIAL EN BRASIL

SULAMIS DAIN



Las acciones recientes en el financiamiento y gestión de la política social en Brasil se enmarcan en un contexto de cambios políticos, sociales y económicos. En el plano político, el proceso de redemocratización se traduce en presiones crecientes de los grupos sociales por una canasta ampliada de bienes y servicios sociales, y también por una mayor participación de la sociedad en la formulación, gestión y control de la política social.

A esta demanda ampliada --que responde además a una insuficiencia estructural y coyuntural en el volumen de empleo y en el nivel de los salarios y que exige del Estado mayores gastos en la cobertura de prestaciones de bienes y servicios sociales--, se contrapone una decreciente capacidad de financiamiento del sector público, aunque se considere la creación de nuevas bases impositivas, en su inmensa mayoría situadas en el área de las contribuciones sociales. Así, en el plano socio-económico, la satisfacción de esta demanda es simultáneamente más necesaria y más difícil.

A. Contribuciones sociales, financiamiento fiscal y gasto social

La primera medida de la capacidad estatal para financiar el gasto social es la carga impositiva, que relaciona el total de impuestos, tasas y contribuciones sociales con el PIB. Con relación al cuadro 1, la carga tributaria brasileña disminuye en un 4% del PIB entre 1979 y 1984, por el efecto combinado de inflación y recesión, a pesar de esfuerzos reiterados por elevarla en el área de la tributación directa, tanto por la vía de los impuestos como por la de las contribuciones. Así, el incremento en la capacidad de financiamiento, asociado a esquemas especiales, fue más que neutralizado por la caída del ingreso general del Estado. A este efecto negativo se suma la elevación del servicio de la deuda pública interna en Brasil, lo que compromete aún más la disponibilidad final del ingreso del sector público.

Consecuentemente, conforme al cuadro 2 la participación del gasto social en el PIB cae relativamente en 1982, acompañado de la reducción del ingreso tributario federal, mientras se elevan los servicios financieros (sin corrección monetaria). Aún en 1986, a pesar de la ligera recuperación de los indicadores, el gasto social federal representa un 8,9% del PIB, contra 10,7% en 1982. El comportamiento de los gastos sociales de estados y municipios, no consolidado en los porcentajes anteriores, surge la misma tendencia que la de los gastos federales. Ello se debe a que, desde 1975, las administraciones locales han venido enfrentando a una escasez de recursos fiscales propios, transferencias insuficientes del gobierno federal para

complementar su financiamiento corriente, así como los servicios financieros de un endeudamiento creciente.

El análisis de la evolución de las contribuciones sociales en el período reciente tampoco permite adelantar conclusiones optimistas. Aunque tales contribuciones sean en conjunto equivalentes a casi 90% del ingreso tributario federal, o a 8% del PIB, menos de 1% del PIB (FINSOCIAL y salario educación) se integra en el presupuesto general del Gobierno federal; a su vez, 4,9% del PIB corresponde a contribuciones asociadas a la seguridad social y 2,5% a fondos patrimoniales, lo que a pesar de ser cobrados a título de contribuciones sociales, se destinan a los programas de vivienda (en su mayoría dirigidos a los sectores de ingresos medios y altos) o a las actividades de financiamiento industrial del BNDES, con poca repercusión en el gasto social directo. Aunque no se pretenda en este trabajo analizar a fondo la estructura impositiva brasileña y los gastos a ésta asociados, es necesario registrar que la regresividad del sistema impositivo no se corrige por la estructura de los gastos. El papel redistributivo del gasto social es evaluado, en el área de los fondos patrimoniales, por la asociación entre la formación de patrimonio y la estabilidad en el empleo (tiempo y servicio) que discrimina en contra de los trabajadores de bajos salarios y mayor rotatividad en el empleo. Lo mismo sucede con la insuficiente progresividad de la seguridad social, donde el tiempo de servicio explica las diferencias de los beneficios en favor de los ingresos altos, no compensados debido a la ausencia de selectividad en la complementación de renta.

Resta comentar que, en este contexto de disminución en la disponibilidad de ingresos fiscales y de regresión en la colocación de los recursos asociados a las contribuciones sociales, el papel del FINSOCIAL, como fondo vinculado al área del gasto social, es limitado y no conlleva necesariamente a una ampliación del gasto social efectivo.

B. FINSOCIAL - Evaluación de su desempeño

El FINSOCIAL, creado en 1982, requiere ser evaluado tanto desde el punto de vista institucional como en materia de técnica tributaria. Desde luego, su constitucionalidad fue cuestionada, ya que no se respetó el principio de anualidad (impedimento a la cobranza del tributo en el mismo ejercicio fiscal en que se generó). Por otra parte, en términos de técnica tributaria, se dió un retroceso en relación con la generalización del principio del valor agregado, que había caracterizado la reforma tributaria de 1965-1966.

Hechas estas salvedades, la creación del FINSOCIAL se basó en la necesidad de separar, al menos parcialmente, la obtención de recursos financieros para las prioridades sociales, de la eventual existencia de residuos presupuestarios, una vez

cumplidas las prioridades financieras y de gasto fiscal, permanentes en varios presupuestos brasileños. Además, en materia de gestión de recursos, se propuso que el BNDES se constituyera en una central de coordinación de inversiones sociales. Como se verá más adelante, ya en su segundo año de existencia, el FINSOCIAL pasó a financiar complementariamente los gastos sociales en los ministerios, ganando en forma creciente un carácter fiscal y presupuestario. Según el informe de actividades del BNDES en 1986, los recursos del FINSOCIAL administrados directamente por el Banco, que hasta 1984 representaban cerca de la mitad del total recaudado por el Fondo, se redujeron en 21% en 1985, y en 3% en 1986.

Su crecimiento real fue más bien apropiado por el Gobierno federal, comtrayéndose el total de los desembolsos realizados por el BNDES con recursos del FINSOCIAL de 8% a 1% del total de la disponibilidad de recursos del Banco, entre 1985 y 1986.

Como tributo, el FINSOCIAL se prestó a integrar la política presupuestaria de la Unión, siendo su desempeño sucesivamente perjudicado por decretos de contención de gastos, que esterilizaron el 10% y el 25% de sus gastos en 1983 y 1985, respectivamente.

Esta primera evaluación no resta importancia a los recursos del FINSOCIAL como fuente de financiamiento del gasto social. En realidad, el gasto federal en programas de alimentación y nutrición, ha pasado a depender casi exclusivamente de estos recursos. Estos desempeñan también un papel importante en el financiamiento de los gastos de salud y apoyo al pequeño agricultor.

En promedio, entre 1982 y 1986, un 70% de los recursos del FINSOCIAL se destinaron a dichos programas.

En el área de las acciones macroeconómicas, la creación del FINSOCIAL no se acompañó de una reformulación institucional, en el sentido de una mayor complementariedad de fuentes e integración de acciones, en los planos vertical y horizontal. De este modo, la acción del FINSOCIAL consagra y amplía el ámbito de las transferencias negociadas de recursos federales a estados y municipios, al mismo tiempo que viabiliza la fragmentación de los programas y la superposición de la población atendida, en el conjunto de las acciones federales de gasto social.

Es indiscutible y transparente la lógica política de incrementar el gasto social, en términos de una ampliación de la población objetivo y de la conciliación de intereses dispersos de grupos sociales y esferas locales de gobierno. En contrapartida, nada garantiza la continuidad de ciertas acciones, su eficiencia y eficacia, o la aplicación de criterios cuantitativos y

cualitativos de suficiencia en la cobertura de las necesidades sociales.

El conjunto de programas federales de alimentación y nutrición son un ejemplo de lo anterior. Los programas varían según el origen institucional (Ministerio de Salud, Agricultura, Educación, SEPLAN, Ministerio de Seguridad Social, Ministerio del Trabajo), de acuerdo con el tipo de prestación (almuerzo escolar, tickets, complementación alimentaria, canasta básica) y de alimento (natural o elaborado), en cuanto al gasto per cápita, contenido nutricional y frecuencia de las acciones. De acuerdo con el cuadro 3, la población atendida por programas de alimentación en Brasil, solamente en la esfera federal, se aproximaría a 50 millones de habitantes, lo que demuestra-- debido a la inviabilidad de alcanzar una cobertura tan amplia-- la falta de coordinación en los programas, la mencionada superposición de población atendida y el desperdicio de recursos públicos. Sin duda, se elevó el número de personas atendidas por estos programas, pero a costa de un deterioro en la calidad de servicio (cuadro 4).

C. FINSOCIAL y BNDES

Paradojalmente, el impacto del FINSOCIAL sobre las acciones del BNDES es más significativo en los años recientes, cuando el Banco apenas dispone de escasos márgenes de recursos. En los primeros años, los recursos transitaban por el BNDES, que funcionaba como caja de los programas definidos en la esfera ministerial. A partir de 1986, le correspondió al BNDES crear programas de ejecución y seleccionar proyectos, con los pocos recursos disponibles. Frente a tal restricción, el BNDES perfeccionó la selección de los proyectos de bajo costo, buscó métodos modernos de actuación en el área social, dando prioridad a la interacción con la comunidad y a la descentralización de los servicios. La selección de los proyectos no es una actividad estructurada, debido a la gran variedad de proyectos. En caso de ser aceptados dichos proyectos se transforman en programas, que no sólo pertenecen al del FINSOCIAL, sino que son también incorporados a las actividades corrientes del Banco, con recursos ordinarios. A continuación, se presentan algunos ejemplos de acciones desarrolladas por el BNDES, a partir de los recursos del FINSOCIAL.

1. La crianza de ganado porcino bajo el esquema del "condominio"

La presentación del programa por sí solo define su preocupación básica: la valorización del "condominio" como forma de organización de la producción y mecanismo de absorción de tecnología moderna, con el consecuente fortalecimiento de los productores y las ganancias en productividad.

La constatación de que el 90% de los productores de porcino eran pequeños productores rurales (hasta 50 ha.) sumado al bajo índice de productividad alcanzado debido a la técnica rudimentaria utilizada, conlleva al FINSOCIAL a aplicar recursos específicamente en la crianza de lechones, la etapa más onerosa y sujeta a mayores pérdidas.

El "condominio" fue la forma de organización elegida para actuar en este programa por permitir la racionalización de los factores de producción y favorecer la permanencia del pequeño productor en la crianza de porcinos.

La organización del "condominio" se realiza a través de reuniones promovidas por entidades estatales a los potenciales participantes, pequeños productores de una misma comunidad unidos por lazos de parentesco. Después de formalizarse la organización del grupo interesado (participación por cuotas) se adquiere un área para las instalaciones fijas del condominio - la unidad de producción de lechones (UPL) y la casa del trabajador. En todas las etapas de: desarrollo del programa, el órgano estatal entrega asistencia técnica: creación del condominio, administración y contabilidad, y uso óptimo de la unidad productiva.

El patrón de inversión para la formación de una UPL de 60 matrices corresponde a casi Crz\$ 1.227,834.00 (marzo 1987) de los cuales Crz\$ 729.760.00 se destinan a la inversión fija y Crz\$ 498.074.00 a capital de giro. El proyecto presenta ingresos a partir de un año del inicio de las construcciones fijas.

El análisis comparativo realizado por técnicos del BNDES entre la crianza de porcinos en esquemas tradicionales (individual y técnica rudimentaria) y la producción en "condominio" indica un aumento de la productividad del orden de 41.7% debido al mejoramiento del plantel, a la optimización de la utilización de los insumos, y al mejor manejo que permite reducir la mortalidad de los lechones y elevar la tasa de conversión alimenticia.

La relación de costo-ingreso según evaluaciones del Banco generó la obtención de beneficios para el productor, ya que mientras el ingreso total del mismo creció del orden del 80%, el costo total lo hizo apenas en 28%.

Junto a esta ganancia significativa se señala el hecho de que la formación del "condominio" libera a la fuerza de trabajo de la unidad familiar y permite su utilización en la agricultura de subsistencia y en la producción de trigo y otros insumos básicos necesarios para, la mantención y engorde del ganado. Otro aspecto relevante en la evaluación de los técnicos fue que la explotación en "condominio" no afectó el carácter familiar

tradicional de la relación de producción entre pequeños productores.

El programa que se inició en Santa Catarina cuenta hoy con proyectos en la marcha de varias unidades de la federación.

2. Abastecimiento integrado de la región metropolitana de Curitiba

El programa fue instituido por la Prefeitura Municipal de Curitiba, a través de la Secretaria Municipal do Abastecimento: tuvo su origen en diversos proyectos desarrollados por el estado y el municipio en beneficio de pequeños productores y de poblaciones carentes.

Lo que merece destacarse en el programa es su concepción de abastecimiento que abarca, simultáneamente las esferas de producción, distribución y consumo de bienes alimenticios de primera necesidad.

a) En la esfera de la producción se busca incentivar formas de asociación que fortalezcan al pequeño productor rural que vive en la región metropolitana de Curitiba, así como apertura de vías de comercialización de sus productos; estos productores realizan cultivo de subsistencia, pero también venden su excedente. Trabajan con pocos recursos, lo que lleva a contraer deudas y se ven obligados a recurrir a intermediarios para colocar sus productos; esto, a su vez, resulta en un pago muy por debajo de los precios de mercado.

El programa tiene por objeto la organización de pequeños productores y pescadores artesanales en asociaciones y cooperativas, de modo que puedan enfrentar mejor estas situaciones. Las asociaciones tienen como finalidad adelantar recursos para la producción, aprovisionamiento de semillas mejoradas e implementos necesarios para el cultivo, así como organizar nuevas formas de comercialización.

En cuanto a la producción misma (Proyecto Lavonna) los proyectos están dirigidos al incremento de la producción agrícola en áreas ociosas de la periferia (en la mayoría áreas públicas) que equivale, en este caso, a 220 kilómetros con una fuerte concentración de población carente. El área limpia y preparada para el cultivo por la Secretaria de Abastecimiento del Municipio se entrega a las familias carentes agrupadas en diferentes tipos de asociación.

En 1986 el Proyecto Lavonna incluyó a 215 familias distribuidas en 12 áreas diferentes cultivadas en casi su totalidad. En el área de producción se desarrolló el proyecto de Explotación Avícola de Postura que tiene como objeto el fortalecimiento del pequeño productor avícola eliminando al

intermediario y abriendo nuevas fuentes de consumo-población carente, que no tienen exigencias en cuanto a la clasificación y presentación del producto, con la consiguiente reducción en los costos de producción.

La ejecución de este proyecto está a cargo de la Companhia Agropecuaria de Fomento Economico do Paraná y su principal objetivo es abastecer a 21.000 familias carentes con una renta familiar de hasta 13 salarios mínimos en la región metropolitana de Curitiba. Es importante señalar que la dieta de esta población excluye el consumo de huevos desde que el producto se encareció por la existencia del intermediario y por la exigencia de las redes tradicionales de comercialización en cuanto a su clasificación y embalaje. Los resultados obtenidos permitieron reducir la intermediación, bajar el precio al consumidor y obtener una mejor remuneración para los productores.

b) En la esfera de la distribución son muchos los proyectos ejecutados y aunque tienen características distintas, sus acciones no se sobreponen. La implantación de estos proyectos es precedida por una evaluación socio-económica de la región y un programa de visitas para identificar áreas carentes y "favelas". Todos los proyectos son organizados, administrados y centralizados por la Secretaría Municipal de Abastecimiento, lo cual permite su articulación con los diferentes órganos vinculados al sector.

El precio de los productos a ser distribuidos tiene como referencia el precio al por mayor de las Centrais de Abastecimiento do Paraná-CEASA/PR. Los principales proyectos en marcha son: mercado popular, compras comunitarias, ventas al por menor, ferias especiales de productos de la estación y unidades integradas de abastecimiento. Los dos primeros se dedican a atender a las familias de bajo ingreso, esto involucra necesidades de empadronamiento y de formación de asociaciones comunitarias, servicio que es prestado por la Secretaría de Abastecimiento da Prefeitura. La implantación de estos proyectos presupone investigaciones socio-económicas, reuniones con los líderes de las asociaciones y con la población en su conjunto. Las asociaciones funcionan como voceros de las necesidades y reivindicaciones de la comunidad en cuanto a locales, horarios y productos a ser distribuidos.

La evaluación de los proyectos integrados en la esfera de la distribución fue realizada por la Secretaría de Abastecimiento Municipal; así, se verificó como efecto del Proyecto "Mercadao", una economía mensual de cada familia carente equivalente a 19% del salario mínimo en relación al proyecto de compras comunitarias y un margen promedio de economía del orden del 25%. Los dos proyectos beneficiarán respectivamente a 20 mil y 64 mil familias aproximadamente en 1986.

Los proyectos complementarios terminaron en inducir cambios en la estructura convencional de comercialización localizadas en sus radios de acción con reducción en los precios de los alimentos básicos.

c) En la esfera del consumo, el énfasis de los proyectos se dirige al fortalecimiento de las formas de organización popular y la concientización de las poblaciones sobre sus derechos como consumidores; las asociaciones de pobladores son movilizadas en este sentido. Al asumir la coordinación del programa de abastecimiento de Curitiba, la Secretaría Municipal de Abastecimiento solicitó al BNDES recursos del valor de Crz\$ 25 millones íntegramente liberados en enero de 1987.

1. Programa de alcantarillado sanitario de condominio: la experiencia en Natal.

La iniciativa del BNDES de apoyar la experiencia piloto de saneamiento alternativo -sistema de condominio- en la ciudad de Natal, se dio cuando el DEOPE II analizó las características del sistema tradicional y de sus limitaciones para afrontar la concentración de población de bajo ingreso, así como la elevada correlación entre saneamiento básico y salud de la población.

El modelo de prestación de servicios de saneamiento montado en el país se estructuró mediante compañías estaduais responsables por los servicios de agua y alcantarillado, que fueron absorbiendo atribuciones del poder municipal.

Estas compañías orientaron sus inversiones según el sector inmobiliario urbano formal buscando las inversiones más rentables para compensar el alto costo del sistema convencional y la incidencia de la corrección monetaria sobre los recursos del BNH (financiando dos programas).

Otro aspecto significativo señalado por los técnicos del BNDES es que el patrón de alcantarillado adoptado es apropiado para atender proyectos urbanos convencionales. La organización territorial de las favelas, callejones y poblaciones, escapa del urbanismo tradicional, dificultando la utilización de esquemas de saneamiento con dicho patrón.

La experiencia piloto de Natal permitirá intervenir en el área de saneamiento básico con a una tecnología innovadora y de bajo costo, facilitando el acceso inmediato de las poblaciones de bajos ingresos a los servicios de alcantarillado sanitario.

El BNDES, la CAERN (Companhia Estadual de Aguas y Esgotos do R.G.N.) y el Banco do Desenvolvimento do R.G.N. y las asociaciones comunitarias se adaptan tratando de ofrecer nuevas respuestas a las gestiones de saneamiento básico, en áreas de

alta concentración demográfica que reúnen a poblaciones carentes y que por esto escapan de la red urbana tradicional.

La idea del sistema de cañerías en condominio se originó del sistema que funciona en los edificios de departamentos (condominio vertical) donde cada unidad residencial se une a una red interna que tiene un punto único de encuentro con la red urbana. Este sistema, ya utilizado en edificios, está consolidado y opera legalmente.

En el caso de condominios horizontales, la ausencia de instrumentos legales lleva a la necesidad de negociar directamente con la comunidad para incrementar el programa (se constató un 95% de incrementos en el caso de Natal) y responsabilizarse por la mantención del sistema.

La constatación de otro obstáculo para la implantación del sistema -la necesidad de un tratamiento del material- llevó a adoptar microsistemas consistentes en el tratamiento en pequeños volúmenes junto al área de producción. El microsistema por ramas de condominio --red colectora simplificada-- utiliza tecnologías ya disponibles (bio-digestoras, recolectoras colectivas, lagunas de estabilización, canales electrolíticos) y permite soluciones de intervención inmediata y de bajo costo.

El principal obstáculo para soluciones de este tipo es la relación que necesariamente se debe establecer entre las comunidades y los órganos gubernamentales. Las comunidades no siempre se encuentran organizadas en las asociaciones que las representan y las instituciones gubernamentales difícilmente se encontraron preparadas y equipadas para un contacto más estrecho con las mismas. A pesar de estas dificultades la experiencia piloto de Natal demostró grandes ventajas en la adopción del sistema.

Aparte de su bajo costo de inversión --60% inferior del costo de una unión por el sistema convencional-- la investigación del sistema de condominio de cañerías realizada por la CAERN en 1986, indicó un sensible crecimiento en la entrega de mejoras habitacionales espontáneas demostrando que el sistema implantado y el proceso de movilización comunitaria favoreció una enorme elevación en el patrón de vida y habitabilidad de la población atendida.

2. Desperdicios urbanos - Recolección y tratamiento - Proyecto: Usina compacta de Baurú: un caso ejemplar.

El reaprovechamiento de la basura urbana, a través de la instalación de usinas de reciclaje, se presentó como un programa en estudio y discusión en la AP IV del BNDES. La preocupación por una adecuada política de actuación referente al destino de la basura urbana por el equipo técnico del directorio del FINSOCIAL, en convenio con el IBG y 180 municipios brasileños (con más de 80.000 habitantes), apuntó a la deficiencia existente en la mayoría de las grandes ciudades brasileñas en los servicios de recolección y, principalmente, en el destino de los desperdicios urbanos.

La constatación de estas deficiencias en la mayoría de los casos analizados y de sus consecuencias directamente vinculadas con la salud de la población especialmente de bajo ingreso, llevó al BNDES a apoyar y fomentar proyectos que propusiesen nuevas soluciones, especialmente en lo que se refiere al aprovechamiento de la basura recolectada. La investigación realizada indicó que la práctica brasileña se apoya en la utilización de depósitos de basura a cielo abierto o en agua y la nivelación de terreno sanitario como soluciones adoptadas por los órganos municipales. La inconveniencia de esta práctica por motivos de salud pública y de contaminación ambiental no ha sido suficiente como para generar otras soluciones.

La intervención del BNDES en esta área aún en proceso de evaluación tiene en la usina compacta de Baurú su experiencia piloto. El proyecto resultó de una reflexión conjunta de la Prefeitura Municipal y de la AP IV del BNDES y está siendo ejecutado por la EMDURB, Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano y Rural.

La usina se proyectó para el reciclaje y uso de la basura aprovechada por los "Revendedores de basura" organizados en cooperativas. La existencia de dos usinas (una en Sao Paulo y otra en Paraná), ya en funcionamiento proporcionaron las siguientes ventajas:

- Bajo costo de implantación
- Tecnología enteramente nacional
- Simplicidad operativa
- Aprovechamiento total de los desperdicios
- Uso intensivo de la mano de obra
- Control en la proliferación de enfermedades
- Ausencia de mal olor.

Las dudas en cuanto al éxito del proyecto están centradas en el funcionamiento de la cooperativas de revendedores de basura por su baja condición social y elevado grado de marginalización,

así como en la carencia de información sobre la rentabilidad y utilización de la basura como abono.

Conclusiones:

Lo que se puede concluir del análisis de los programas anteriormente señalados es que la actuación del BNDES ha planteado soluciones que escapan de los patrones tradicionales para la atención de las necesidades sociales básicas de la población de bajo ingreso.

Las nuevas prácticas buscadas por el Banco en el área social parecen partir de la identificación de los puntos críticos de los diferentes servicios para una actuación posterior sobre los mismos. En esta trayectoria merece destacarse la tentativa de buscar la integración institucional no sólo a nivel de órganos del Estado, sino especialmente a nivel de las entidades civiles y de las comunidades.

La organización comunitaria, ya no por factores específicos y particulares para cada una de ellas, o bien por la falta de flexibilidad del poder público en el trato de estas gestiones resulta, en los casos por nosotros analizados, como un factor determinante para el éxito o fracaso de estos programas. Esto es, a nuestro parecer, el punto más relevante y, al mismo tiempo, una fuente de inconsistencia para la propuesta y el trabajo del BNDES en el área. Estas gestiones conllevan al surgimiento de problemas de difícil previsión y atención; ello puede comprometer la consistencia y profundidad de los programas descritos.

La actuación del BNDES en el área social debería incluir una política que considere de modo más objetivo gestiones relativas a las formas de organización de las comunidades involucradas, así como su desempeño en los programas en ejecución.

Los proyectos específicos para mejorar la gestión debieran ser formulados y ejecutados por el equipo técnico del Banco, en conjunto con las poblaciones, aunque en el corto plazo su retorno pueda no ser significativos.

D. El FINSOCIAL y la Constituyente

La inclusión del FINSOCIAL en el financiamiento del área social deberá modificarse nuevamente, a partir de la promulgación de la nueva Constitución. Aunque tiene características de impuesto, actualmente el FINSOCIAL no está previsto en la competencia tributaria de la Unión. Por otro lado, la tentativa exitosa de la Seguridad Social para diversificar su base de financiamiento prevé una contribución social sobre facturación o sea, la misma base sobre la cual inciden las alícuotas del FINSOCIAL. Por esta razón, la interpretación corriente es que el FINSOCIAL saldrá del área del Gobierno federal vinculándose

específicamente a las acciones de Seguridad Social. Tal situación puede no alterar de manera importante el cuadro de gasto social vigente, en términos de las cantidades asignadas al gasto de alimento y salud, que pueden perfectamente ser apropiadas por un concepto ampliado de seguridad social, que incluya programas de complementación alimenticia y de asistencia integral para la salud. En esta perspectiva, el área más problemática, donde se localizarían las pérdidas de gasto (en la hipótesis de constancia de los demás recursos) es la correspondiente al apoyo al pequeño productor.

En contrapartida, el traspaso del FINSOCIAL a la seguridad social puede revestir interés por más de un motivo. En primer lugar, la Previsión Social trabaja conjuntamente con las demás autoridades del área de la salud, en la descentralización a estados y municipios de los servicios de la salud, manteniendo el Gobierno federal su accionar normativo y el papel de ente financiero. La adición de nuevos recursos a este proceso otorgará más densidad y coordinación a las acciones integradas de salud.

En cuanto a los programas de alimentación, su integración a la seguridad social puede viabilizar la racionalización y la mejor coordinación de los gastos, así como la continuidad de los programas, sobre todo si tales gastos fuesen interpretados como compromisos de cobertura, de los cuales el presupuesto es apenas el instrumento de ejecución. En el actual cuadro de previsión, la acción desenvuelta por el BNDES, en el campo de la política social, una vez más se inestabiliza, a no ser que por los méritos de este programa, se le asignen nuevos recursos.

Tabela I.1 NÍVEL DE TRIBUTAÇÃO NO BRASIL - 1970/66

ANOS QU PERÍODOS	RECEITAS PÚBLICAS COMPULSÓRIAS										JUROS DA DÍVIDA INTERNA			RECEITA	
	RECEITAS PÚBLICAS COMPULSÓRIAS				TRANSFERÊNCIAS		SUBSÍDIOS		SUTOTAL		EXCLUÍDA		LÍQUIDA		
	1	2	3	4	5=1+2+3+4	6	7	8=5-6-7	9	10	11=8-9	12=8-10			
1970	20,29	1,37	1,29	0,26	26,23	6,21	0,77	17,25	1,30	0,72	15,95	16,55			
1971	19,18	4,34	1,54	0,28	25,34	7,02	0,80	17,52	1,21	0,50	16,31	17,02			
1972	19,45	4,48	1,94	0,23	26,10	7,26	0,69	18,15	1,26	0,50	16,89	17,65			
1973	19,34	4,78	2,20	0,22	26,54	7,02	1,22	18,30	1,20	0,50	17,10	17,80			
1974	17,22	4,61	2,35	0,20	26,36	6,34	2,26	17,76	1,11	0,50	16,65	17,26			
1975	18,58	5,24	2,59	0,20	26,53	7,02	2,31	15,70	1,24	0,40	15,46	16,30			
1976	17,37	5,33	2,56	0,20	25,46	7,23	1,53	16,67	1,40	0,50	15,27	16,17			
1977	17,42	5,50	2,68	0,18	25,78	7,26	1,50	17,02	1,91	0,50	15,11	16,52			
1978	17,19	5,71	2,77	0,20	25,87	8,13	1,86	15,68	2,09	0,50	13,79	15,38			
1979	16,10	5,65	2,58	0,18	24,51	7,70	1,89	14,92	2,07	0,50	12,85	14,42			
1980	16,55	5,85	2,29	0,17	24,36	7,61	3,64	13,11	1,89	1,10	11,22	12,01			
1981	16,71	5,32	2,41	0,18	24,62	8,15	2,66	12,91	2,24	1,20	11,57	12,61			
1982	17,41	6,56	2,55	0,18	26,70	9,00	2,60	15,10	3,46	1,90	11,64	13,22			
1983	17,21	5,44	2,22	0,15	25,02	8,30	2,63	14,09	4,19	2,70	9,50	11,39			
1984	15,24	4,68	1,80	0,17	21,89	7,73	1,59	12,58	6,25	3,70	6,33	8,68			
1985	15,86	4,50	1,79	0,16	22,31	7,12	1,56	13,63	10,93	3,60	2,70	10,03			
1986(*)	17,25	4,92	2,52	0,60	25,29	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
MÉDIA DOS COEFICIENTES															
70-73	19,57	4,50	1,74	0,25	26,05	7,38	0,87	17,81	1,24	0,55	16,56	17,26			
74-79	17,63	5,34	2,59	0,19	25,75	7,28	1,78	16,49	1,64	0,48	14,85	16,01			
80-83	17,05	5,59	2,37	0,17	25,17	8,27	2,38	14,03	2,95	1,73	11,08	12,30			
84-85	15,55	4,59	1,80	0,17	22,10	7,43	1,57	13,10	8,59	3,65	4,51	9,45			

(*) Estimativa.
 NOTAS: - "Receitas Públicas Compulsórias" incluem arrecadação de impostos e taxas (já descontadas restituições e incentivos fiscais); contribuições em geral e específicas à previdência social e formação de fundos patrimoniais dos trabalhadores (FGTS e PIS/PASEP); e empréstimos compulsórios à FINEPS e, a partir de 1986, ao FNDI.
 - "Contribuições para Fundos Patrimoniais" referem-se a FGTS e PIS/PASEP.
 - "Empréstimos Compulsórios" para FINEPS e, a partir de 1986, FNDI.
 - "Transferências de Assistência e Previdência" incluem benefícios previdenciários, assistência social e saques do FGTS e PIS/PASEP.
 - "Juros da Dívida Pública Interna", na coluna 10, excluem correção monetária das DMs e desconto das LNs.
 FONTE: Contas Nacionais, Balanços Gerais da União, Gabaços de Entidades Públicas, Banco Central e Afonso (1987).

En Dain, Sulamis "Financiamento da política social no Brasil", mimeo, 1987

TABELA 4
EVOLUÇÃO RECENTE DOS GASTOS SOCIAIS, RECEITA TRIBUTÁRIA E JUROS DA DÍVIDA - 1980/85

Em Cz\$ milhões de 1980

A N O S	GASTO SOCIAL FEDERAL		RECEITA TRIBUTÁRIA FEDERAL		JUROS DA DÍVIDA INTERNA			
	VALOR 1	% DO PIB 2	VALOR 3	% DO PIB 4	TOTAL		RESTRITO	
					VALOR 5	% DO PIB 6	VALOR 7	% DO PIB 8
1980	1.164	9,2	2.352	18,6	239	1,9	139	0,7
1981	1.226	10,0	2.301	18,8	273	2,2	147	1,1
1982	1.320	10,7	2.523	20,5	427	3,5	234	1,2
1983	1.225	10,2	2.332	19,4	503	4,2	324	1,9
1984	1.003	7,9	2.080	16,3	794	6,2	469	2,7
1985	1.143	8,3	2.265	16,5	1.503	10,9	495	3,7
1985/80	-0,48	9,4	-0,68	18,4	35,98	4,8	23,68	1,9

Notas:

"Gasto Social Federal" compreende as áreas de educação e cultura, assistência e previdência, saúde, alimentação e nutrição, trabalho, habitação e urbanismo e saneamento: financiado por recursos do Tesouro (inclusive FINSOCIAL) e Fundos de Previdência - FIAS-FPAS e por aplicações do FAS e FGTS.

"Receita Tributária Global" inclui a arrecadação de imposto, taxas e contribuições, inclusive à Previdência Social e ao FGTS e PIS/PASEP.

"Juros da Dívida Interna", no conceito restrito, exclui correção monetária das NTN e desconto das LTN. Atenção: inclui também custo da dívida mobiliária interna estadual e municipal.

Valores corrigidos pelo Deflator Implícito do PIB.

1985/80: Cz\$ Milhões de 1980 - Taxa Média de Crescimento Real Anual

% do PIB = Média dos Coeficientes no Período

Fontes: Col. 1 - Vianna, Baptista e Peolo (1987), tab. 15

Col. 3 e 5 - Contas Nacionais

Col. 6 - BACEN (1987).

/En DAIN, Sulamis. "Financiamento da política social no Brasil", mimeo, 1987

QUADRO III

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS EM ALIMENTAÇÃO

DOS PROGRAMAS DE SUPLEMENTAÇÃO ALIMENTAR

PROGRAMAS	Em Cz\$ milhões de 1987 (1)						
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
PNAE (2)	3.551	3.837	5.542	4.850	4.024	7.229	11.201
PNS/PSA	2.930	2.322	3.114	3.518	4.529	2.057	5.728
PROAB	64	102	203	642	546	317	353
PCA/PPN	1.792	1.771	1.486	1.430	1.254	987	1.704
PAT	474	479	578	423	374	388	616
PNL	-	-	-	-	-	-	1.102
TOTAL (Cz\$milhões)	8.811	8.511	10.923	10.863	10.727	10.978	20.704
Índice	100	97	125	123	122	125	235

Fonte: MEC/FAE, MS/INAN, MPAS/LBA, MT/SPS e SEPLAN/SEAC.

(1) De acordo com a coluna "Alimentação - Bens de Consumo" do IPA-DI (FGV); para 1987 utilizou-se a média dos meses de junho e julho.

(2) Não inclui os programas estaduais do Rio de Janeiro e São Paulo.

TEIXEIRA, Ernani y ESTEVES, Mônica. "Uma análise dos programas de suplementação alimentar nos anos 1980, mimeo, 1987.

QUADRO IV

DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS EM ALIMENTAÇÃO
DOS PROGRAMAS DE SUPLEMENTAÇÃO ALIMENTAR

PROGRAMAS	Em percentual						
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
PNAE	40,3	45,1	50,7	44,6	37,5	65,8	54,1
PNS/PNA	33,3	27,3	28,5	32,4	42,2	18,8	27,7
PROAB	0,7	1,2	1,9	5,9	5,1	2,9	1,7
PCA/PPN	20,3	20,8	13,6	13,2	11,7	9,0	8,2
PAT	5,4	5,6	5,3	3,9	3,5	3,5	3,0
PNL	-	-	-	-	-	-	5,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MEC/FAE, MS/INAN, MPAS/LBA, MT/SPS e SEPLAN/SEAC

TEIXEIRA, Ernani y ESTEVES, Mónica, "Uma análise dos programas de suplementação alimentar nos anos 1980", mimeo, 1987.



Banco Mundial



ILPES

Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial
Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

311



unicef

SEMINARIO DE ALTO NIVEL: COMO RECUPERAR EL PROGRESO SOCIAL EN AMERICA LATINA

Centro NU/CEPAL, Santiago de Chile del 20 al 24 de junio de 1988

NTI/APSP/F.13

ORIGINAL: ESPAÑOL

FONDO SOCIAL DE EMERGENCIA
BOLIVIA

FERNANDO ROMERO



Es un concepto generalizado que la riqueza es la respuesta a la pobreza. Muchos hemos crecido convencidos de ésto y hemos actuado dentro de esa convicción. Trabajar para el sector público nos revela que en realidad esto no es tan simple.

Tratando de establecer y definir nuestra pobreza y buscando respuestas adecuadas, en Bolivia hemos adoptado un programa serio de ajuste y programas suplementarios, uno de los cuales, el Fondo Social de Emergencia, es el tema a cubrirse.

A.- POBREZA

Si la respuesta a la pobreza es algo más que la simple creación de riqueza, se puede establecer que pobreza definitivamente no es sólo la falta de riqueza. Si fuese así, sería fácil medir la pobreza, pero no lo es. La riqueza se puede medir, pero no existe indicador alguno, o grupo de indicadores, que precisen adecuadamente los niveles de pobreza. Esta dificultad se debe a que la pobreza fuera de aquello cuantificable es también algo subjetivo, es un estado mental.

La verdadera pobreza es por lo tanto estructural y no circunstancial. La real batalla contra la pobreza es algo más que una batalla contra indicadores medibles, i.e. salud, educación, alimentación, infraestructura, etc.- a lo que siempre nos enfrentamos - sino contra una estructura más allá de esos síntomas. Mejorar los síntomas es necesario pero no es suficiente.

En el dilema de corregir los síntomas por un lado y atacar las raíces de la enfermedad por otro, es que se ha llegado al término "desarrollo" como una respuesta más amplia a la pobreza.

"Desarrollo" debe entenderse por lo tanto no solamente como una corrección sostenida, permanente e importante de los síntomas, sino como un cambio estructural y un verdadero cambio en el estado mental de la gente. Este desarrollo no ocurre espontáneamente. Las medidas requeridas para lograr un cambio verdaderamente estructural, que es el desarrollo, son lo que ahora se conoce como el "ajuste".

B.- AJUSTE

Fundamentalmente, el ajuste lo establecen las medidas, buscando iniciar el desarrollo o un proceso de cambio de las viejas y fracasadas estructuras, estableciendo nuevas.

Se hacen ajustes continuamente. Pocos logran éxito. Cuando lo logran es que hay desarrollo. Quienes ajustan siempre, esperan tener éxito. Sin embargo, la mayoría fracasa

porque no son ajustes suficientemente estructurales y son incompletos, buscando casi siempre combatir los síntomas o los efectos y, pocas veces, las causas verdaderas.

La generalidad de los sistemas en los países conocidos como pobres fracasan en iniciar el desarrollo y disminuir los niveles de pobreza. Tal fracaso casi crónico debe corregirse, y es en tal proceso que se buscan nuevos ajustes. Regularmente convencidas de ser propietarias de la fórmula mágica de ajuste perfecto, los gobernantes y los gobiernos se mueven de un ajuste a otro.

En esta presentación no se pretende discutir cuál es el ajuste milagroso o perfecto, que es lo trascendental, sino establecer que cualquier ajuste, al provocar cambio y romper el status-quo, produce indefectiblemente turbulencia e inestabilidad.

C.- EL COSTO DEL AJUSTE

En todo ajuste para hacer la tortilla se parten los huevos. No hay ajuste sin costo. Los resultados del ajuste son normalmente proporcionales al costo. Sin embargo, el costo del ajuste trae a su vez otros problemas que si no se resuelven adecuadamente, pueden invalidarlo.

El costo del ajuste tiene varias facetas. El costo social es normalmente el más alto y el más difícil de pagar, simplemente porque toca a la gente. La gente normalmente no está dispuesta a pagar voluntariamente el costo que le impone el ajuste y esa resistencia es la que ahuyenta a los gobiernos de hacer el ajuste. Otras facetas del costo del ajuste, como el costo material, son más fáciles de encararse cuando no afectan directamente a las personas.

El costo social del ajuste o el costo impuesto a la gente es generalmente más severo para la gente de menos recursos. Inicial y paradójicamente el ajuste, al afectar al más vulnerable parece derrotar su propósito fundamental de mejorarle sus condiciones de vida. Algunos ajustes hay que entenderlos como un paso atrás para lograr varios adelante. Este concepto no es fácilmente aceptable ya que no hay forma de garantizar que el ajuste funcionará perfectamente.

Comprender y tratar el costo social de ajuste es un problema y un desafío. No hacerlo ha costado a muchos ajustes sus posibilidades de éxito. No aceptarlo ha causado que muchos ajustes nunca se adopten. Algo es claro y simple: ese costo es inevitable, lo que se puede hacer es aliviarlo. El alivio del costo social es importante no sólo porque la gente lo merece, pero sobre todo porque tal vez todo el éxito del ajuste puede llegar a depender de ello. Esta tarea, que muchos llaman el ajuste con un rostro humano, en Bolivia se ha llamado el Fondo Social de Emergencia.

D.- ALIVIANDO EL COSTO SOCIAL

Es fácil establecer que los ajustes no se hacen, por muy necesarios que sean, porque naciones y gobiernos no desean pagar el costo. La ayuda externa y la solidaridad juegan un

papel preponderante en disminuir ese costo. Hay países que simplemente no pueden ajustar sin ayuda externa. Si tal ayuda no es necesaria, probablemente el ajuste tampoco los es. Por ésto, los programas para mitigar estos costos son frecuentemente la mejor inversión de todo ajuste y la solidaridad externa en proveer los recursos es virtualmente imprescindible. Por otro lado, asistencia externa viene cuando el ajuste tiene una razonable posibilidad de éxito y el programa de alivio es comprobadamente vital al ajuste. Un programa de alivio que responde a un ajuste inadecuado es un ejemplo clásico de cosmética o de combatir los síntomas, resultando en poco más de un gran acto de caridad . Tales programas generan menos y menos apoyo externo. Es fundamental entender la íntima relación entre el ajuste y los programas para aliviar el costo social.

E.- EL AJUSTE BOLIVIANO

Cándidamente talvez , y sobresimplificando conceptos, se han revisado en teoría algunos aspectos relacionados a la interrelación de riqueza, pobreza, desarrollo, cambio, ajuste, gente, costo, costo social y alivio del costo. En el mundo de realidades las experiencias no siempre son iguales y el caso boliviano es, en efecto, peculiar. En Bolivia se ha ajustado y se ha tratado de aliviar su costo. Esta es la experiencia.

Bolivia es un típico caso de pobreza crónica o estructural y un ejemplo de múltiples ajustes fracasados. Como en otras naciones, el círculo vicioso de creciente pobreza, ajustes inadecuados, crisis sin solución, ha sido casi institucionalizado. En 1985 se adoptó un nuevo y serio proceso de ajuste. Los síntomas principales eran:

- 1) Hiperinflación superando el 20.000% anual con una moneda sin respaldo , reservas monetarias negativas y un déficit fiscal descontrolado.
- 2) Siete años continuos de crecimiento económico negativo.
- 3) Casi todos los indicadores económicos y sociales en caída y entre los más bajos de Latino América.
- 4) Parálisis económica, ningún pago a la deuda externa, inversión virtualmente nula.
- 5) Precios de sus materias primas virtualmente en colapso, particularmente el estaño que constituía 40% de sus exportaciones.
- 6) Niveles record y en aumento de desempleo y sub-empleo.
- 7) Angustia y creciente miseria bordeando niveles de hambruna.

Se ajustó radicalmente con un programa consistente básicamente en lo siguiente:

- 1) Un programa drástico de estabilización monetaria con gran equilibrio fiscal.
- 2) Redefinición del papel del gobierno en la economía reduciendo el tamaño del estado , y minimizando el dirigismo con discrecion gubernamental .

- 3) Liberalización de los precios y minimización la intervención en los mismos y, por ende, buscando el libre juego de la oferta y la demanda.
- 4) Agresiva búsqueda de apoyo externo, como único medio posible de financiar el programa .

Todo lo anterior se estableció con la clara conciencia de que el costo y la resistencia serían intolerablemente altos, que el ajuste no podría hacerse sin apoyo externo y que el objetivo principal sería re-establecer la confianza. También existía una firme convicción de que cualquier otra alternativa, menos rígida o más fácil, no era posible sin mayores recursos y , por otro lado, que no hacer nada significaba caos y violencia a muy corto plazo. Finalmente, se estableció contundentemente la necesidad de un programa de alivio del costo social.

El ajuste boliviano ha despertado mucha atención como también simpatía y apoyo. Este no garantiza su éxito. Es evidente que después de más de dos años las condiciones son aún difíciles aunque se pueden puntualizar algunos logros importantes:

- 1) La tasa de inflación es ahora la más baja de Latino América (10% en 1987).
- 2) El PIB está creciendo positivamente a una tasa, que aunque discreta (2.50% anual) está en aumento.
- 3) La confianza ha aumentado (recientes encuestas) aunque no se ha reestablecido completamente.
- 4) Hay un creciente sentimiento de que las medidas son estructurales y permanentes. Las medidas pueden ser controvertidas o muy resistidas pero han sido, aunque relucientemente, aceptadas con poco o ningún nivel de violencia.

Aunque es posible cuestionar y debatir la viabilidad del ajuste boliviano, en justicia puede afirmarse que ha sido generalmente aceptado como honesto por su simpleza y claridad y como valiente por su radicalidad y por postergar muy poco. Por estas razones y por su gran coherencia para muchos, el modelo ha logrado asistencia y apoyo internacional . Gran parte de este apoyo se ha reflejado y materializado rápidamente con respuesta favorable de créditos y particularmente con la participación material y significativa en el programa a alivio del costo social que es el Fondo Social de Emergencia.

F.- EL FONDO SOCIAL DE EMERGENCIA F.S.E.

El F.S.E. se constituye, después de varios frustrados intentos, como el instrumento para mitigar el costo social del ajuste y de la crisis. Inicialmente (agosto 85) se intentó abordar el problema con un amplio programa de subsidios directos vía medicinas, alimentos, o trabajo

físico de contrato directo. Todos los intentos de acción directa no funcionaron. El Gobierno, en un papel de "gran proveedor" estaba tratando por un lado de hacer lo que rechazaba por otro. Esos experimentos iniciales también fracasaron en lograr apoyo material externo al no poder establecer que era una inversión confiable y afectiva. Muchos apoyaban la idea pero no el mecanismo.

Tomó más de un año lograr un instrumento suficientemente confiable para obtener apoyo efectivo. La idea era simple aunque no fácil de implementar: desarrollar una institución para transferir recursos externos a la población más afectada y vulnerable a la crisis y el ajuste bajo tres condiciones indeclinables: rapidez, eficiencia y transparencia. Esto no fue fácil porque las tres condiciones no siempre pueden lograrse simultáneamente y pueden ser incompatibles. Más difícil aún, en un país en que el deterioro institucional era una importante consecuencia de la crisis. Moverse rápida y efectivamente, sin corrupción, no ha sido una característica histórica de los gobiernos bolivianos.

Con estas condiciones en mente, en Diciembre de 1986 se formó el F.S.E. dándole las siguientes características:

- 1) Para la agilidad necesaria y para mantenerlo al margen del establecimiento burocrático se creó una entidad totalmente independiente (responde directamente a la Presidencia de la República), de carácter excepcional (por evitar contraveniencias con regulaciones existentes) y se estableció su temporalidad (existencia por un período de 3 años).
- 2) No sería un ente ejecutor sino intermediador, como proveedor de fondos a todo tipo de proyectos dentro de una gama que mitigue rápidamente las condiciones de vida de los afectados. Por lo tanto, no puede ser un empleador directo y al financiar proyectos tiene dos funciones básicas: evaluar, aprobando tales proyectos, y asegurar su correcta ejecución.
- 3) Evitaría toda interferencia externa y sobre todo política, evaluando los programas y proyectos al margen de quien los promueve y considerando únicamente su impacto sobre la población afectada y los grupos más vulnerables.
- 4) Se evitaría convertirlo en una nueva burocracia estatal limitando muy claramente su programa de actividades en cuanto a montos totales, montos por proyectos, gastos de operaciones como proporción de recursos manejables, y tipo de proyectos. En realidad el programa de inversiones del Fondo (entre \$US. 150 y 180 millones para tres años) se estableció en función a la posibilidad de montar una unidad operativa manejable y no en función de las necesidades que pueden ser infinitas. Crear una unidad más grande y menos ágil sería un riesgo de perder control operativo. La unidad fue cuidadosamente dimensionada y organizada.

- 5) El Fondo vendría a ser una especie de apéndice de muchas instituciones del gobierno y no gubernamentales en similares en campos de actividad, financiando los proyectos que no se pudiesen financiar a través de canales regulares dentro del presupuesto del estado. Sin pretender sustituir o duplicar la labor de tales instituciones, públicas o privadas, constituiría un apoyo temporal mientras el ajuste logre, entre otras cosas, una rehabilitación institucional y permanente.
- 6) Los recursos del programa provendrían principalmente de fuentes externas que entiendan y apoyen el concepto tanto del F.S.E como del ajuste Boliviano. El gobierno comprometió una contraparte dentro de sus limitados recursos (20%).
- 7) Establecer una imagen clara, como constituir un puente entre la crisis y la reactivación económica (o los resultados esperados del ajuste global), entendiéndose claramente que el Fondo no es una solución en si, sino un arranque.
- 8) El programa de inversiones fue muy detalladamente establecido en función del tipo de proyectos y de las regiones más afectadas. A este programa inicial, un 75% de los recursos irían a proyectos de empleo/ingreso y un 25% a proyectos de asistencia. Se efectuaron correcciones posteriores sin cambiar el concepto inicial de promover el empleo temporal, aumentar los ingresos, y proveer asistencia básica inmediata a los afectados.
- 9) En mitigar el costo social, la idea fue y sigue siendo proveer trabajo temporal, no por el trabajo mismo sino para dar tiempo al ajuste a responder estructuralmente. Sin embargo, al promover empleo también se estableció que una priorización sería importante para que los resultados reflejen una contribución material y real, alejándose, de esta manera, de la idea de barrer calles o pintar monumentos, y optando más bien por mantener caminos, ejecutar proyectos de riego, y construir viviendas básicas.
- 10) Aunque la producción permanente es una respuesta al subdesarrollo, involucrar al F.S.E. en financiar directamente la actividad productiva contravendría su objetivo de temporalidad y alivio, por lo que tal posibilidad debería enmarcarse estrictamente a financiar aquello de muy corta ejecución y de ágil implementación.
- 11) El Fondo deberá rendir frecuentemente, con absoluta claridad, cuentas del manejo de los recursos, ante el gobierno y la opinión pública; de esta manera estableciendo lo que se conoce en inglés como "accountability" en el más amplio y estricto sentido de la palabra.

Con estas características el FSE inició actividades dentro de un programa y efectuó sus primeros desembolsos hace algo más de un año, habiendo programado y logrado, en términos numéricos, lo siguiente hasta la fecha:

1.- PROGRAMA GLOBAL

- Inversión programada Enero 1987 a Diciembre 1989	US\$ 150 - 180 millones
- Distribución del Programa	
a.- Infraestructura económica	45%
b.- Infraestructura social	36%
c.- Asistencia social	10%
d.- Apoyo a la producción	9%
Total	100%
- Número de Proyectos a ejecutarse	1.500 a 1800
- Costo promedio programado por proyecto	US\$ 100.000.-
- Empleos - mes generados programados	780.000.-
- Costo por empleo - mes generado	US\$ 200.-

2.- ESTADO DE EJECUCION A LA FECHA

- Número de proyectos aprobados	913
de los cuales en ejecución o terminados	683
- Monto de proyectos aprobados	US\$ 71 Millones
- Costo promedio de proyectos aprobados	US\$ 78.000.-
- Montos desembolsados	US\$ 27 Millones
- Empleos mes generados	290.000.-
- Costo real por empleo - mes	US\$ 245.-
- Distribución real del Programa por montos aprobados:	
a.- Infraestructura económica	47%
b.- Infraestructura social	37%
c.- Asistencia	9%
d.- Apoyo a la producción	7%

Las áreas de actividad inicialmente definidas como empleo/ingreso y asistencia se redefinieron:

- 1) Infraestructura económica incluye proyectos relacionados al sector productivo y de una rentabilidad económica medible tales como: vías de acceso (camino y calles) riego, reforestación de tierras, drenaje y control de erosión, etc.
- 2) Infraestructura social consiste en obras con uso intensivo de mano de obra en el campo social incluyendo construcción de viviendas, escuelas, hospitales, servicios básicos de alcantarillado y agua etc.

- 3) Asistencia Social directa a los grupos más afectados en el campo de la salud y alimentación y , también, programas de capacitación laboral y educación básica.
- 4) Apoyo a la producción consiste en establecer fondos rotativos para financiar micro-empresas, campesinos y cooperativas agrícolas y mineras.

Aunque existen ciertas, en algunos casos notables, diferencias entre el proyecto inicial y la real experiencia del FSE, los aciertos sobrepasan los errores. Al presente, el ritmo de actividades es normal y se considera que el factor principal de su éxito es haber limitado y dimensionado la unidad a una unidad manejable y controlable. Un programa mayor hubiese sido difícil de operar y uno menor no hubiese tenido el impacto deseado.

Adicionalmente a los resultados cuantificables existen algunos logros cualitativos que deben puntualizarse:

- 1) El programa ha ganado reconocimiento y aceptación en todos los niveles de la sociedad boliviana, virtualmente sin ninguna resistencia y recogiendo frecuentemente palabras de halago y aliento .
- 2) Ha contribuido notablemente a restituir la confianza reflejando un concepto como " a alguien le importa"
- 3) Aunque existen cifras confiables sobre el número de personas empleadas (se estiman 24.000 personas trabajando) o empleos - mes generados, la movilización social, que no es medible, constituye un logro adicional importante.
- 4) Buscando responder qué vendría después del Fondo, se ha generado una importante actividad y esfuerzo hacia una re-estructuración institucional en los organismos del gobierno con la idea de proseguir los programas del F.S.E. y adoptar sus mecanismos de promoción, evaluación, seguimiento y control de los proyectos.
- 5) La relación directa entre el F.S.E y los estratos más humildes y vulnerables de la población se ha desarrollado de manera impactante como una inesperada y muy positiva experiencia, lográndose algo en el "estado mental" de lo definido dentro del concepto de pobreza.
- 6) El FSE a venido a constituir un apoyo en la confiabilidad del ajuste mismo : si esto funciona , el ajuste debe funcionar.
- 7) El programa está probando sorprendentemente que es posible hacer mucho con pocos recursos acertadamente invertidos. Su poca ortodoxía ha permitido construir casas por US\$ 2.000, alcantarillados por US\$ 9 el metro, mantener y mejorar caminos a un costo inferior a US\$ 8.000 por kilómetro, alimentar, educar y dar salud a niños por menos de 80 centavos al día, y crear trabajo temporal por US\$ 200 al mes. Sin ser una solución, el F.S.E. es un sorprendente detonante.

G.- LOS PROBLEMAS

No todo lo relacionado con el FSE es un éxito o una expectativa . Aunque muchos de los problemas en el desarrollo del programa podían anticiparse y fueron adecuadamente resueltos, otros inesperados fueron apareciendo. El manejo de problemas y conflictos no anticipados no ha sido fácil y en algunos casos ha sido necesario aprender a vivir con ellos. Podemos mencionar algunos.

- 1) Las necesidades de la gente sumida en pobreza son notablemente mayores a las que se puede anticipar , sin embargo, la limitación principal en satisfacer tales necesidades resultan en traducirlas en proyectos viables y ejecutables. Para formular proyectos el F.S.E. estableció un departamento de promoción que evolucionó en una función muy importante.
- 2) La capacidad de ejecutar proyectos demostró ser insospechadamente limitada. Se puede traducir una necesidad o una idea en un proyecto viable, puede existir mano de obra y recursos abundantes, lo que no existe son los instrumentos organizados para ejecutar los proyectos . Trabajar con todas la organizaciones de gobierno y no gubernamentales probó ser útil pero insuficiente. El FSE ingresó por ésto a programas de fortalecimiento institucional vía apoyo material y programas de capacitación. Aunque la tentación de hacer las cosas uno mismo es irresistible, resulta todavía más fácil y menos costoso organizar a otros para hacerlo.
- 3) La presión de involucrar al F.S.E. en proyectos de gran envergadura y en programas de producción ha alcanzado , en algunos casos, niveles intolerables. No es posible ceder ante tal presión, por muy justificada que sea, sin arriesgar el Fondo mismo. Hacerlo significaría ignorar la importancia de su temporalidad y su agilidad. Se ha aceptado destinar recursos al sector productivo sólo en aquellos campos donde no se accede el sistema financiero formal (sectores cooperativos e informales) y únicamente vía pequeños fondos rotativos con una cuidadosa selección de la administración de dichos fondos. Un mayor compromiso sería contraproducente.
- 4) Procesar proyectos en masa es un desafío formidable. La respuesta ha sido mecanización de información lo que es ahora afortunadamente posible. Las nuevas generaciones de profesionales han sido un factor determinante en lograr esa agilidad. Sin haberse planificado, el promedio de edad de los empleados del Fondo es menor de 32 años.
- 5) La presión política, en un año pre-electoral, ha aumentado, tratando de convertir el Fondo en un instrumento político o partidista. Ceder a tal presión sería suicida y esta tentación ha sido la causa del fracaso de programas similares en otros países. La determinación del Presidente de Bolivia para evitar ésto ha sido un factor clave extraordinario para garantizar que el Fondo continúe como una institución al margen del natural juego político.

- 6) Como un puente entre la crisis y los resultados del ajuste, existe el riesgo y el temor de que tales resultados no se concreten ni al ritmo, ni en la magnitud esperada, en cuyo caso el impacto del Fondo no tendría tampoco la trascendencia esperada.
- 7) La tendencia a la burocratización es natural y muy fuerte. "Que se mueva el interesado" es un lema burocrático que penetra fácilmente y atenta contra una indeclinable necesidad de agilidad. Esto constituye un desafío constante y sin una solución simple ni fácil.
- 8) La demanda de recursos, vía proyectos viables, que al inicio era lenta, ahora excede notablemente las posibilidades del Fondo. Esta relación es 7 a 1 y está creciendo. Los problemas de promover y organizar han pasado a segundo plano. El nombre del juego hoy en día es selectividad. Esto ha probado ser muy difícil, simplemente porque aceptar NO como respuesta y saber decirlo no es una característica del espíritu latinoamericano. Se han elaborado reglamentos que resultan ser una buena ayuda sin superar el buen criterio y la imaginación.
Estos problemas no anticipados y los regularmente esperados no han impedido que el F.S.E. se constituya en una importante realidad dentro del ajuste Boliviano y posiblemente un factor determinante de su éxito.

H.- CONCLUSION

El F.S.E. fue conceptualizado como parte de un programa global para distensionar el trauma del ajuste. Sorprendentemente, habiendo logrado poner en funcionamiento un novedoso mecanismo de generar empleo y otorgar asistencia, ha obtenido otros resultados en el campo del "estado mental" del problema de la pobreza. Posiblemente constituya una aproximación acertada para las condiciones de Bolivia y otros países para esta interminable batalla.

Toda movilización social positiva es una respuesta efectiva y a largo plazo en los programas de desarrollo.

Aunque el FSE hace proporcionalmente más hacia aliviar síntomas que curar la enfermedad, ésta continua siendo el desafío fundamental. Los ajustes como en el caso de Bolivia pueden compararse a una cirugía mayor: si el paciente no recibe sedativos y otros tratamientos adecuados podría fallecer de dolor o infección y no de las causas originales del mal.



Banco Mundial



ILPES

Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial
Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)



unicef

SEMINARIO DE ALTO NIVEL: COMO RECUPERAR EL PROGRESO SOCIAL EN AMERICA LATINA

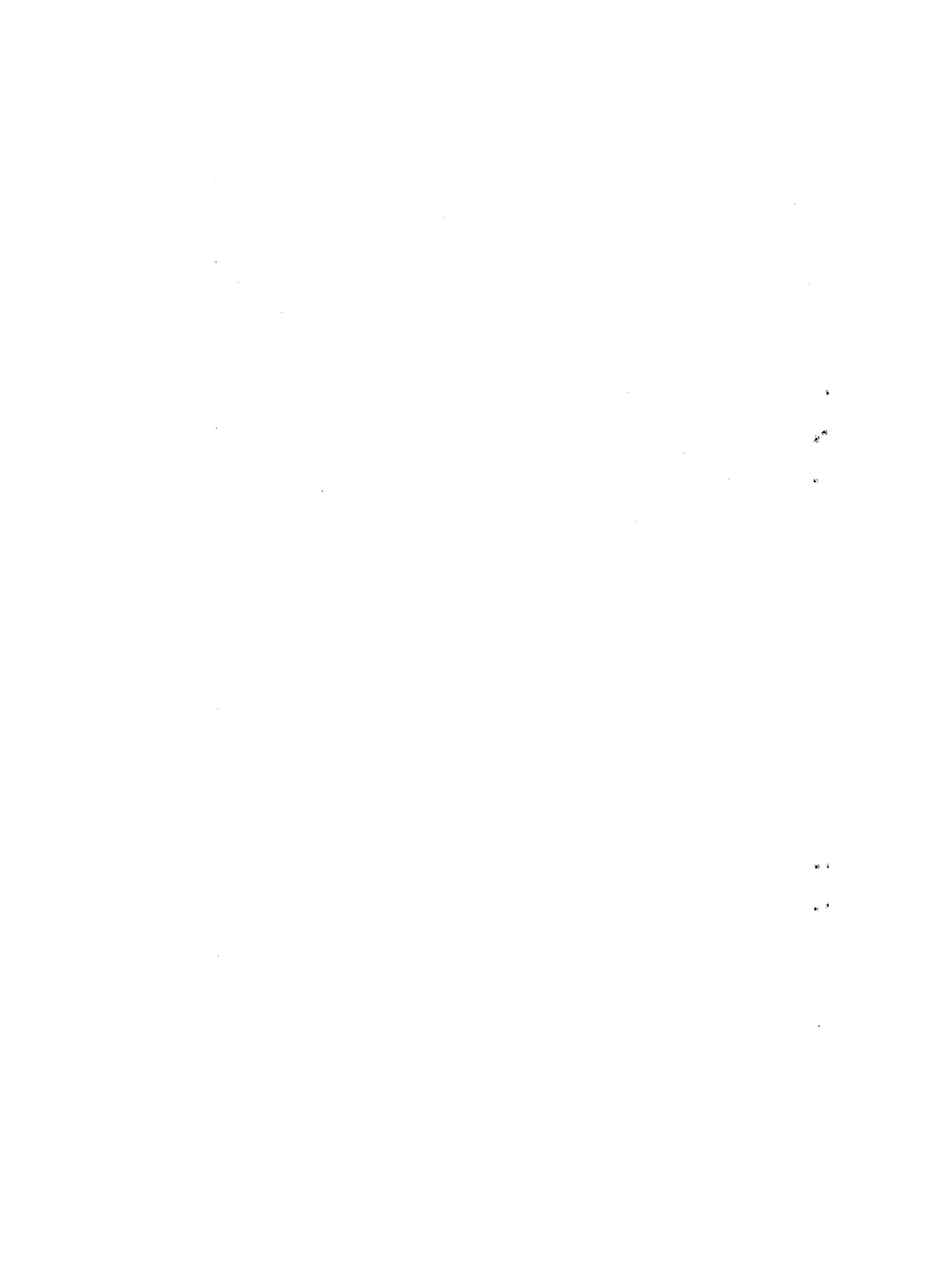
Centro NU/CEPAL, Santiago de Chile del 20 al 24 de junio de 1988

NTI/ASPS/F.16

ORIGINAL: ESPAÑOL

POLITICA SOCIAL EN UN CONTEXTO DE CRISIS:
SERÁ QUE SE PUEDE?

EDUARDO S. BUSTELO



POLÍTICA SOCIAL EN UN CONTEXTO DE CRISIS:
¿SERÁ QUE SE PUEDE? (*)

"Que el mundo fué y será una porquería..."

Discépolo, "Cambalache"

" Este autor quiere un mundo mejor que el de Discépolo. Lo quiere aquí, en su país para vivir en él. Se trata de construirlo, no de soñar con él".

Oscar Varsavsky, "Proyectos Nacionales"

Eduardo S. BUSTELO (**)
 UNICEF-Argentina

I.- Introducción

El continuo deterioro del nivel y la calidad de vida en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe sobre todo, desde el inicio de la década del 80, ha vuelto a recolocar el tema de la política social y sus reformas en la agenda de las prioridades del desarrollo de la Región.

Particularmente, el eje de las preocupaciones parece centrarse ahora sobre la posibilidad misma de diseñar e implementar medidas con capacidad concreta de mejorar las condiciones de vida de amplios sectores de la población durante períodos de severas restricciones económicas.

(*) Trabajo presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, organizado por el Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial; el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Santiago de Chile, 20 al 24 de Junio de 1988.

(**) Las opiniones del Autor no representan necesariamente, ni total ni parcialmente, las políticas de la Organización a la que pertenece. El autor agradece los comentarios recibidos por los Señores: Marcelino FONTAN, Aldo E. ISUANI, Ernesto LOPEZ MONTAÑA y Emilio TENTI.

UNICEF y otros organismos internacionales han venido documentando y alertando sobre la situación social crítica que hoy amenaza nuestras posibilidades de desarrollo. No se pretende aquí reiterar lo que bien se ha demostrado en otros documentos (Jolly y Cornia, 1984; CEPAL 1988a), pero sí alertar sobre algunas señales que vienen desde afuera de la región y que si no cambian, tendrán un peso significativo sobre el conjunto de variables internas bajo el control de nuestros países.

Debe mencionarse en este sentido, el pobre crecimiento de los países desarrollados y la continuidad de sus desequilibrios macroeconómicos; la caída de los términos del intercambio; el escaso dinamismo del comercio internacional y el incremento de las tendencias proteccionistas en los países desarrollados; las altas tasas de interés real, el menor ingreso de capitales del exterior y por lo tanto, la continuación de transferencias netas de recursos hacia los países desarrollados.

Si los mencionados factores externos tendrán un peso significativo en nuestras posibilidades futuras, no menos importantes serán los desafíos que en el orden interno tendrán que enfrentar nuestros países entre los que merecen destacarse, los elevados niveles de inflación y su carácter casi indómito a una serie muy variada de políticas económicas; la no recuperación de la inversión (o su recuperación parcial y/o concentrada en sectores de escaso nivel multiplicador sobre el conjunto de la economía); el aumento de las desigualdades en la distribución de los ingresos (sobre una distribución existente extremadamente desigual); y un aparato estatal en déficit y carente de flexibilidad para adaptarse a nuevos y más complejos desafíos.

La sólo mención de estos hechos y los análisis que los acompañan, parecen demostrar algunas aceveraciones que nos parece importante tomarlas como punto de partida para reflexionar sobre las posibilidades y el rol de la política social en nuestra Región.

- 1) La crisis a que nos enfrentamos parece ser más larga que las precedentes y todo indica que continuará acompañándonos por lo menos hasta la mitad de la próxima década;
- 2) Nada induce a pensar en el escenario internacional que las soluciones puedan llegar desde afuera;
- 3) Si no hay cambios sustantivos en el presente escenario internacional, continuará el drenaje de recursos hacia los países desarrollados; y

4) No habrá alternativas que surjan espontáneamente. Es inevitable que los problemas deben ser enfrentados con acciones explícitas y concretas y principalmente con nuestros recursos.

Sobre este panorama cabe ahora ubicar el problema del creciente deterioro de la calidad de vida de importantes segmentos de la población de América Latina y el Caribe y por lo tanto, de los desafíos de la política social en el próximo futuro. En particular, es importante destacar que la Región, deberá probablemente enfrentar (o por lo menos estar preparada a enfrentar) con iguales o menores recursos a una situación en la que:

a) Existía ya un déficit importante en la satisfacción de las necesidades de gran parte de la población (Naciones Unidas, 1980);

b) Al que se añadió a partir de 1980, una elevación del nivel de insatisfacción tanto cuantitativa como cualitativa de las necesidades y un empobrecimiento de segmentos sociales medios (PREALC, 1988);

c) Un proceso de desinversión en los sectores sociales que ha llevado a un deterioro cuantitativo y cualitativo en la provisión de servicios (BID, 1987); y,

d) Una expansión continua y compleja de demandas sociales que se hacen más visibles con los procesos de apertura democrática. Debe aclararse sin embargo, que esta apertura a veces asume formas regresivas en el sentido de, quienes más rápidamente aprovechan de esta oportunidad son los grupos sociales urbanos más organizados que no representan necesariamente a los más necesitados.

Si la hipótesis de límites prolongados por el lado de la disponibilidad de recursos es verocímil, ello implica que tenga prioridad la discusión sobre cómo reasignarlo más eficientemente. Asimismo, las severas restricciones que hemos mencionado, la magnitud y la complejidad de los problemas que han de ser enfrentados conjuntamente con una evaluación de lo que se ha venido haciendo, indica taxativamente que no se puede seguir implementando en política social más de lo mismo para todos.

Si la política social puede ser definida como el conjunto de acciones públicas o privadas relacionadas a la distribución de recursos de todo tipo en una sociedad particular, se impone una seria reflexión sobre su contenido y modalidades sobre todo, cuando se trata no sólo de repartir los costos de un proceso que esperamos sea transicional, sino de recuperar las bases para la acumulación de capital humano

sin el cual es impensable un proceso sostenido de desarrollo.

Este trabajo pretende presentar algunas proposiciones de lo que puede ser hecho sin pretender abarcar el conjunto heterogéneo de los países de la Región. Trátase de poner en el debate las reflexiones más amplias y generales sobre las que pueden implementarse proposiciones más específicas relacionadas al contexto socioeconómico particular de cada país.

Existen países que a igual o similar cantidad de recursos asignados al área social presentan mejores indicadores en términos de morbi-mortalidad infantil, tasas de analfabetismo y escolaridad, esperanza de vida al nacer, etc.. Esto implica incuestionablemente que se pueden lograr mejores resultados con los recursos disponibles. La hipótesis central del trabajo es entonces, que se pueden ganar espacios significativos en equidad y eficiencia a través de una mayor integración y focalización de las acciones del sector público sobre los grupos socialmente más vulnerables. Esto supone también, la articulación entre los distintos subsistemas de política social (público, comercial, voluntario e informal) al mismo tiempo que, acciones por el lado de la demanda en el sentido de promoción de formas organizativas para la autogestión de servicios sociales básicos.

En la primera parte de este trabajo aclararemos algunos aspectos decisivos para lo que se propondrá a continuación, sobre las relaciones entre la política económica y la política social y el rol del Estado en política social. En la segunda parte, se presentan algunas propuestas sobre qué hacer en política social dado el presente contexto de severas restricciones económicas. El trabajo finaliza con algunas reflexiones a modo de conclusión.

II.- Política Económica y Política Social

Tradicionalmente se ha considerado la política social como separada de la política económica y con un rol compensador de las externalidades negativas que produce el mercado.

No se desea aquí entrar en un debate teórico o ideológico sobre este tema, sino optar por un punto de vista práctico. Ante los problemas que nuestra Región debe enfrentar no adelanta discutir en qué ámbito de una u otra debemos ubicar una medida política particular. Ambas son políticas públicas: una más centrada tal vez sobre el proceso de acumulación, la otra más preocupada por el proceso de distribución. Ambas están intrínsecamente vinculadas: en la

práctica no se puede diferenciar el qué producir, el cómo producir y el para quién producir. A nadie se le podría ocurrir discutir el contenido implícito y explícitamente distributivo de la política económica (Thurow, 1980). En cualquiera de los casos no se puede estar tratando de "paliar en los sectores sociales" los efectos negativos de las medidas que se toman en los demonimados "sectores económicos". Ante la mayor crisis que la Región debe enfrentar después de la Segunda Guerra Mundial, no se puede pensar en "administrar" los sectores sociales independientemente de su financiamiento y de una visión más amplia del impacto distributivo del sector público. Por lo tanto, se impone una visión integrada de todo lo que sale del sector público como políticas públicas, con una explícita preocupación distributiva.

Así planteado, caen dentro de la política social y/o son dimensiones íntimamente asociadas a la misma, temas tales como (Titmus, 1974):

- 1) Políticas de Empleo-ingreso y mercado informal de trabajo.
- 2) Políticas de Transferencias desde el Sector Público: todas las transferencias directas e indirectas, explícitas e implícitas del sector público hacia los distintos grupos sociales. Política Fiscal; Política de Precios (tarifas públicas, manipulación de precios relativos, etc.); Subsidios, etc..
- 3) Administración de los Sectores Sociales: salud, educación, vivienda, agua y alcantarillado, etc..

Se observará que las tres áreas mencionadas tienen una vinculación directa, particularmente con el manejo de los agregados macroeconómicos. Esta vinculación adquiere mucha mayor relevancia en períodos de crisis, en donde se trata de alcanzar un equilibrio razonable entre inversiones de capital físico y capital humano en un contexto de muy limitados recursos disponibles.

Como durante este seminario PREALC tomará los aspectos relativos al empleo, ingreso y mercado informal de trabajo, e ILPES los relacionados a los aspectos fiscales de la política social, este trabajo se ocupará prioritariamente - aunque no exclusivamente- de los aspectos relacionados a la administración de los sectores sociales a los que tradicionalmente se ha identificado con la política social.



III.- El Rol del Estado: Una Política Social Pluralista

Existe un amplio debate sobre el rol del Estado en la economía en la Región, que se ha extendido también a la política social. No es nuestra intención entrar en ese debate sino más bien orientar nuestras reflexiones hacia un contenido práctico.

En el ámbito de la provisión de bienestar individual y colectivo (sistema de política social) actúan por lo menos cuatro subsistemas:

1) El Sector Público: está conformado por los servicios del Estado en educación, salud, vivienda, etc.. Estos servicios se prestan a nivel nacional, provincial y local. Se financian a través de una serie de mecanismos y se ejecutan directamente, conjuntamente o a través de los restantes subsistemas de política social.

2) El sector Comercial: que opera en base a la ganancia a través de los precios en el mercado. Es particularmente importante en vivienda y salud. Actúa articulado con o en espacios reservados en los que no actúa el sector público. Generalmente, opera sobre el mercado de medianos y altos ingresos.

3) El sector Voluntario: es el tradicionalmente asociado a la política social, conformado por una variedad muy amplia de asociaciones sin fines de lucro que se dedican a la resolución de una gama muy variada de problemas. Se financia esencialmente con trabajo voluntario, con transferencias y subsidios del sector público y con donaciones. Hay dos formas predominantes de voluntariado: el político y el religioso. Debe aclararse que trabajo voluntario no coincide necesariamente con trabajo no remunerado. En efecto, en la práctica el voluntariado obtiene siempre una forma de compensación: o política (puesto o empleo público); o religiosa (comida, vestuario, protección); o económica (semi pago o reconocimiento de un crédito en horas trabajadas sobre un banco total de horas de una comunidad). El hecho de que una asociación sea voluntaria no implica entonces que no tenga un costo para poder funcionar.

4) El Sector Informal: este sector está conformado por la familia, las relaciones de parentesco, los amigos y los vecinos. Es el subsistema básico de solidaridad humana y el que absorbe los primeros choques de una economía adversa: falta de ingreso, enfermedad, carencias básicas. Dentro de éste subsistema tienen un rol relevante la mujer y el niño. La primera porque tiene un rol distributivo muy importante dentro de la unidad familiar, por su rol reproductivo y como agente de socialización. La situación de la mujer ha

empeorado como resultado de la presente crisis económica (UNICEF, 1987) de modo que las acciones centradas en la misma deberán partir de éstos nuevos condicionantes. A su vez el niño, representa el capital humano básico de una sociedad. Debido al hecho de que las familias pobres tienen un mayor número de hijos se puede afirmar hoy en la Región que la mayoría de los niños son pobres y que la mayoría pobres son los niños. Pese a ello, al menos para los niños más necesitados en el trecho de edad entre 0 a 5 años, son los que menos se benefician del gasto social (McGreevey, 1988). Dentro de la política social la importancia de este subsistema es crucial: piénsese por ejemplo, que el 75% de los cuidados básicos de salud, el 90% de los cuidados a los enfermos y discapacitados y todo el sistema de socialización básico de un individuo se dan en el hogar.

Estos cuatro subsistemas se encuentran en la realidad en constante interacción y frecuentemente sobrepuestos. La política social no es sólo el resultado de la intervención del Estado sino que ella es construida socialmente a partir de la dinámica e interacción de estos cuatro subsistemas. Considerar que la política social es socialmente construida implica aceptar que el Estado tiene un rol prioritario - principalmente regulador y coordinador- pero en ningún caso monopólico. El problema básico reside en cómo hacer trabajar estos cuatro subsistemas en un sentido progresivo y de una manera coordinada de modo de evitar sobreposiciones y pérdidas de recursos.

Sería imposible prescribir un rol y un límite para cada uno de los subsistemas que pudiera ser recomendado a todos los países de la Región de una manera uniforme. En general parece aconsejable conservar un sistema pluralista (Johnson, 1987) de política social basado en una combinación costo-efectiva de los subsistemas mencionados. Más que en un nivel normativo dicha combinación debe definirse en términos prácticos relacionando las ventajas comparativas que cada subsistema tiene en su capacidad de resolver problemas concretos. En general es recomendable:

- Sector Público: debe conservar su rol de regulador y coordinador. Financia, evalúa y es responsable de la progresividad general del sistema. Cuando sea proveedor directo, es aconsejable que lo haga lo más descentralizadamente posible.

- Sector Comercial: debe estar reservado al trecho de más altos ingresos que están dispuestos a pagar por los servicios. No puede actuar como monopolio natural pues en ese caso, no hay ninguna garantía que lo haga más eficientemente que el sector público (Hemming y Mansoor, 1988). Por más que se desregule o privatice, la prestación

de los servicios tiene que estar sometida a control de calidad y fiscalización aún más, cuando el sector público financie total o parcialmente los servicios. En el caso de que se privatice o desregule, son aplicables los mismos criterios y recomendaciones que se usen para todo el sector público (Martín, 1988): la ineficiencia de la administración pública no debe considerarse un axioma; el supuesto de la mayor eficiencia de la empresa comercial tampoco tiene validez universal y; se pueden adjudicar ventajas comparativas a una y otra pero más la tiene su interacción positiva.

- Sector Voluntario: de gran importancia y al que se lo debe estimular con el criterio de autonomización que lo liberalice de la dependencia del sector público. Este subsistema es fundamental cuando se quiere promover formas organizativas para la resolución de problemas a nivel local ya que en su origen, la variedad de asociaciones que lo conforman surgen por y para resolver problemas concretos. El desafío aquí es como coordinar la acción de una variedad de asociaciones entre sí y de éstas con el resto de los subsistemas de política social. Sector fundamental en políticas de movilización y participación popular.

- Sector Informal: está adquiriendo cada vez mayor relevancia. Piénsese sólo en el impacto que tiene la elevación del nivel educativo de la madre en términos de la fecundidad, la nutrición y la salud del niño. Puede ser alcanzado a través de estrategias de comunicación social que transfieren a los padres conocimientos en salud y educación básica con la capacidad de resolver la mayor parte de los problemas a este nivel (UNICEF, 1984).

Es muy difícil avanzar algo más que estas generalizaciones debido a que los países de la Región presentan situaciones muy diversas. En vez de suprimir la riqueza de lo diverso sería conveniente tomar la realidad como punto de partida práctico para articular un sistema pluralista de política social que concilie la equidad con la eficiencia. El peligro es la fragmentación (Isuani y Mercer, 1986) que puede ser prevenida reforzando el rol coordinador y regulador del sector público tratando de hacer un Estado tal vez más pequeño, pero en todo caso, más eficiente. Un sistema de política social pluralista combinará el potencial de las relaciones de solidaridad básico del sistema informal, la libertad de iniciativa y la promoción de formas de organización voluntaria, con una orientación global del sector público legitimada por el consenso social. De lo que se trata es asegurar un sistema governable lo que implica un nuevo concepto de control. Este debiera inspirarse en concepto de autoregulación a través del cual, un sistema social complejo respeta la autonomía relativa de sus

subsistemas. Esto a su vez conlleva, un largo proceso de aprendizaje social, de ajustes mutuos y participación. (Costa-Filho, 1987).

IV.- Política Social: Equidad con Eficiencia

1.- Integración y Convergencia

Frecuentemente se asocia a un uso más eficiente de los recursos la focalización de los mismos sobre los grupos de más alta vulnerabilidad social. Si bien esto es muy importante, es igualmente crucial las ganancias en eficiencia que pueden lograrse a través de una mayor integración y convergencia de los componentes de un sistema de política social.

Se entiende por integración, a los procesos destinados a lograr una mayor coordinación; a evitar la duplicación de esfuerzos y a controlar la competencia improductiva entre distintas instancias organizativas. La convergencia está relacionada a darle a los procesos de integración mayor direccionalidad a la oferta de servicios sobre los grupos más vulnerables.

Pueden ser dados innumerables ejemplos de falta de integración y convergencia. Citaremos algunos que consideramos clásicos y frecuentes en los países de América Latina y el Caribe.

i) Falta de integración entre la política económica y la política social. Son tantos los ejemplos que se hace redundante citarlos. El problema es muy amplio y está relacionado a hacer congruentes las prioridades e intervenciones en una y otra. No se trata de un problema de coherencia en un sentido estético sino de eficiencia práctica. Si la política social se define como compensadora y anticíclica las autoridades económicas deberán definir los instrumentos concretos para marchar en esa dirección. Si por el contrario, la política social se define como un proceso de desarrollo concebido como crecimiento con equidad, luego, los componentes distributivos deben ser tenidos explícitamente en cuenta, en la formulación y diseño de instrumentos de política económica. En otras palabras deben definirse los objetivos y el rol económico de la política social.

ii) Falta de coordinación entre unidades administrativas con la misma función en distintos sectores. Por ejemplo: programas de complementación alimentaria en Ministerios de Educación; programas de nutrición a cargo de los Ministerios

de Salud y programas de alimentación y producción de alimentos en el ámbito de los Ministerios de Agricultura.

iii) Falta de coordinación con la consecuente duplicación innecesaria de esfuerzos dentro de un mismo sector y de diferentes niveles de provisión de servicios. Por ejemplo: programas similares destinados a una misma población objetivo que se beneficia doblemente de los mismos. Programas similares respecto de los mismos beneficiarios impulsados por el nivel nacional y/o provincial-municipal al mismo tiempo. Descoordinación dentro incluso de un mismo programa entre sus orientaciones macro y las prioridades a nivel micro social.

iv) Competencia entre unidades administrativas asignadas a la misma función que en un clima de severas restricciones de recursos luchan por sobrevivir provocando ineficiencias del tipo "no hacer ni dejar hacer".

5) Falta de coordinación y hasta de ignorancia recíproca entre los distintos subsistemas de política social a nivel de la provisión de los servicios. UNICEF ha comprobado en varios programas sociales para poblaciones urbanas de bajos ingresos que está implementando con la cooperación de varios gobiernos de la Región, la presencia de hasta 70 instituciones trabajando para mejorar la calidad de vida: instituciones públicas (nacionales, provinciales, municipales y organismos descentralizados); religiosos (la más compleja variedad de formas religiosas católicas, protestantes, nacionales o extranjeras, asociadas a una gran variedad de versiones autóctonas); grupos políticos (desde izquierda a derecha); distintas formas asociativas (desde clubes deportivos, centros culturales, sociedades de fomento, unidades vecinales, cooperativas, etc.); entidades internacionales como OXFAM, AID, entidades de defensa de la mujer, universidades extranjeras, organismos asistenciales apoyados por embajadas extranjeras, etc.. Al lado de esta rica variedad, muchas veces existe una infraestructura social subutilizada como escuelas, iglesias, guarderías infantiles, centros de salud, centros de madres, clubes deportivos, centros culturales y artísticos y sedes sociales de uniones vecinales, cooperativas, etc..

Una propuesta interesante para mejorar la coordinación e integración intersectorial de acciones y programas a nivel global, es la formación de un Gabinete Social en donde participen los Ministros y Secretarios de Estado respectivos. El Gabinete fijaría las prioridades políticas, compatibilizaría los principales componentes de las distintas acciones y programas y definiría los principales agregados del presupuesto. Sería también conveniente, como ya existe en algunos países (Bolivia, Brasil), que se

generase alguna posibilidad de financiamiento vía la constitución de un Fondo de Desarrollo Social (o de un banco de desarrollo social) que acompañase con recursos genuinos la definición de las prioridades del Gabinete Social. De esta manera, el enfoque intersectorial tendría un incentivo mayor y se generarían nuevos espacios de eficiencia. Adicionalmente, los fondos de este tipo requieren una administración muy pequeña lo que posibilitaría un manejo flexible y más próximo de las demandas concretas de los grupos más necesitados.

Los mecanismos de participación como se verá más adelante, están íntimamente relacionados a los aspectos de coordinación y convergencia. En la medida en que las distintas partes interesadas están informadas hay posibilidades de obtener una cooperación consensual y por ende, coordinación. En este sentido, es deseable la promoción de formas organizativas que articulen los distintos componentes intersectoriales, los diferentes niveles de ejecución y los distintos subsistemas de política social (particularmente entre los subsistemas público, comercial y voluntario).

A nivel de provisión de servicios, debe hacerse un análisis de cada realidad concreta para ver qué formas organizativas pueden ser promovidas para la coordinación de los esfuerzos a nivel local. En general, es recomendable la formación de Consejos de Programación Social u órganos similares, en el que estén representadas las distintas entidades comprometidas en acciones concretas a nivel local. Más adelante se presentarán algunos instrumentos técnicos específicos para reforzar los procesos de integración como el presupuesto social integrado, la evaluación de programas y el mejoramiento de los sistemas de información.

Finalmente, es necesario puntualizar una vez más la importancia del apoyo político para viabilizar los procesos de integración ya que, el enfoque sectorial de política social es aún el más vigente en la Región. Se necesita compromiso y vigor político para vencer tendencias burocráticas ancestrales, demoler resistencias y ampliar los espacios de solidaridad y cooperación en un sistema pluralista de política social. El pluralismo va de la mano de la coordinación si el imperativo de la eficiencia ha de primar sobre la fragmentación y duplicación de esfuerzos.

2) Transparencia

Existe una serie de estudios que, utilizando información agregada y con diferentes metodologías (Foxley, 1979; Meerman, 1979; Selowsky, 1979; Petrei, 1987), tratan el

problema del impacto distributivo del gasto social. Los resultados son variados (en general progresivos) y los estudios contienen un serio esfuerzo metodológico. Por otro lado, existen otros estudios que apuntan hacia la regresividad del gasto social (Do Valle Silva, 1987; Médici, A.C., 1987; Jimenez, 1985; McGreevy, 1987) al mismo tiempo que, la experiencia de UNICEF en la administración de los sectores sociales en muchos países de América Latina y el Caribe, revela que los grupos de menores ingresos y menor grado de organización son los que menos acceso tienen a esos servicios. Si bien ese tipo de análisis resulta ilustrativo y puede señalar áreas en donde se necesita mayor investigación, en el campo concreto de la formulación de políticas y programación se necesita información más precisa y desagregada para poder implementar acciones correctivas con significación práctica y concreta.

En un contexto de severas restricciones económicas se impone que, la estructura del gasto social y su financiamiento sean transparentes; esto es, que se sepa y se informe lo mejor posible quién es el último beneficiario y quién financia el gasto social.

La idea de transparencia es fundamental para la construcción de la progresividad de un sistema de política social. Los pobres no tan sólo pueden no estar recibiendo nada o poco del gasto social: lo más dramático, es que pueden estar pagando (vía impuestos indirectos) y no recibiendo en forma proporcional. Por lo tanto, sin una idea clara de las transferencias netas a cada uno de los grupos sociales y entre los distintos subsistemas de política social, se hace muy difícil el diseño de instrumentos de políticas eficientes tanto de financiamiento como de gasto social.

Por el lado del financiamiento, la información fiscal es por lo general difícil de obtener. Sin embargo, deben hacerse esfuerzos por determinar de un modo más preciso que la clásica afirmación de que los impuestos directos son progresivos y los indirectos regresivos, la estructura distributiva del financiamiento. Existe aquí un área donde se necesita mayor información y sobre todo, mayor investigación para el desarrollo de nuevas modalidades de financiamiento. Informaciones por ejemplo, sobre modalidades y nivel de subsidios en países donde los sectores de altos ingresos tienen exención impositiva al impuesto a los réditos de los gastos personales en salud y educación (Argentina, Brasil, etc.), son cruciales no tan sólo desde el punto de vista distributivo sino también para una asignación más eficiente de los escasos recursos de que se dispone.

Por el lado del gasto social se puede implementar de una manera simple y mejorando la información ya disponible un sistema para conocer el destino y beneficiarios del mismo. Como se verá más adelante, si se desea la focalización del gasto sobre grupos de alta vulnerabilidad social, la información deberá ser desagregada teniendo como criterios entre otros, el nivel de ingreso, área geográfica, la edad y el sexo.

Tan importante a los efectos de la transparencia del sistema es la información necesaria como su divulgación. En efecto, a través de ella la sociedad en su conjunto puede hacer un debate amplio sobre la asignación de recursos públicos y proceder a un mayor control democrático sobre los beneficios del mismo. En última instancia, con la divulgación de las informaciones sobre la transparencia lo que sería deseable es poner en la agenda política el tema distributivo para su concertación. Es en definitiva esta concertación la que puede darle viabilidad política a todas las propuestas relacionadas a las transferencias netas de ingreso personal que se hacen a través de la administración de los sectores sociales.

3.- El presupuesto

El presupuesto es el instrumento en donde queda reflejada la asignación definitiva de recursos de acuerdo a determinadas prioridades políticas: es por lo tanto, el instrumento básico de programación, tanto en el corto como en el mediano plazo.

Varias son las carencias que en materia presupuestaria presentan los países de América Latina y el Caribe. Entre ellas merece mencionarse:

i) Se carece de una programación presupuestaria de mediano plazo y en la mayoría de los países ni siquiera para el corto plazo. Las instrucciones que mandan los Ministerios o Secretarías de Hacienda, raramente exceden las de simples indicaciones para proyectar el presupuesto con una determinada hipótesis de inflación. Consecuentemente, no hay margen para una reasignación de partidas según nuevas prioridades de política primando la reproducción de la estructura del presupuesto que venía del pasado.

ii) No existen mecanismos institucionales para "construir" el presupuesto entre los sectores sociales y los responsables de los Ministerios de Hacienda en base a prioridades de política económica y social. Incluso al interior de un mismo Ministerio, no existe consulta entre las Secretarías y Subsecretarías involucradas. El

presupuesto carece de organicidad y se construye como una mera adición de un conjunto heterogéneo de demandas sectoriales.

iii) No hay previsión de ingresos para el futuro y en los países de alta inflación, existe una multiplicidad de modalidades indexatorias lo que anarquiza la ejecución del presupuesto. En muchos países la tardía aprobación de la Ley de Presupuesto en el Parlamento (la administración funciona con una extensión del presupuesto del ejercicio anterior) impacta negativamente su ejecución, retardando la implementación de acciones al comienzo del año y acelerándolas hacia el final del mismo. En la gran mayoría de los países al carecerse de un sistema de consolidación del gasto ágil y flexible, se puede tomar hasta más de dos meses para obtener información sobre el estado de ejecución de una partida.

iv) No existen mecanismos de evaluación financiera ni análisis de costos, ni evaluación de programas asociados a la asignación presupuestaria. Una vez ejecutado, casi no hay ningún retorno sobre el mismo.

v) Las normas legales (Leyes de Contabilidad) que regulan el presupuesto no han sido actualizadas de acuerdo a los últimos desarrollos y representan una fuerte traba para un manejo flexible del presupuesto y para responder a tiempo a una cantidad creciente de demandas. Por causa de trabas legales, los procesos administrativos toman extremadamente largos períodos de tiempo para ser resueltos (el trámite de un expediente puede durar hasta más de seis meses) e impiden un manejo moderno de los programas en términos de ejecución descentralizada y contratación de personal de las comunidades a nivel local.

vi) Muy preocupante es el hecho de que, en la mayoría de los países de la Región, el presupuesto no es un instrumento de programación legitimado entre los políticos y administradores sociales y como consecuencia, carece de la fuerza para organizar y disciplinar las diferentes demandas que se expresan en una determinada estructura del gasto social.

Si se quiere impulsar la eficiencia a través de una mayor integración y coordinación, mejor convergencia y focalidad de las acciones y programas no se puede prescindir del presupuesto como mecanismo que expresa de una manera racional un conjunto de prioridades políticas. En efecto, los distintos agentes que participan en un sistema de política social sólo atenderán a redirigir y/o redefinir sus conductas en la medida que exista una alteración significativa en la distribución de los recursos

disponibles. El presupuesto aparece entonces como el instrumento en que se expresa la concertación política de la transparencia que hablábamos anteriormente entre los distintos sectores que se beneficiarán directa o indirectamente del gasto social. En la medida en que está legitimado políticamente, el presupuesto es un instrumento crucial para viabilizar cambios en la estructura de la asignación de recursos. Aún más, durante la presente crisis pareciera que las sociedades de la Región, deseacen sincerar la transparencia del gasto y su financiamiento en una estructura transparente que refleje las transferencias netas entre los distintos sectores. En la medida en que se concerte la transparencia en una determinada estructura de asignación del gasto y de su financiamiento, habrá una mayor posibilidad de atenuar el conflicto y la intensidad de la pugna distributiva por los recursos públicos. O al menos, si no disminuyen los conflictos, la transparencia "arrimará" la discusión sobre la asignación de los recursos a una racionalidad más asociada a la equidad y la eficiencia.

La integración de los distintos componentes de un sistema de política social debe ser a su vez, un punto prioritario en la programación presupuestaria. Sería deseable marchar a la formulación de un Presupuesto Social Integrado que evite las duplicaciones innecesarias del gasto y que dé coherencia a las distintas asignaciones financieras en términos de prioridades consistentes con el nivel presente de restricción de recursos. Pareciera por demás lógico que el Presupuesto Social Integrado fuese discutido y finalmente aprobado por mecanismos de concertación interministerial tipo Gabinete Social que se propuso anteriormente.

Desde el punto de vista técnico se impone el desarrollo de reglas explícitas que hagan más eficiente la asignación de los recursos. En primer lugar se hace necesario la formulación de un conjunto de criterios técnicos-políticos en base a los cuales se decida el tipo de acciones y programas que serán financiados. Algunos de ellos se mencionan más adelante en este trabajo. En segundo lugar, deben realizarse evaluaciones de los programas y sus resultados, incorporados a la programación presupuestaria. De este modo, se podrán reducir los espacios a la lucha puramente política de las asignaciones del presupuesto y abrir el camino para la transferencia de recursos de los sectores de baja a los de más alta productividad. En tercer lugar, se hace necesario revisar la estructura legal (Ley de Contabilidad) a fin de propiciar un enfoque más flexible en materia de administración y transferencia de fondos a los niveles locales y normas de contratación para personal de campo.

El rol de los Ministerios o Secretarías de Hacienda es crucial en éste proceso ya que, ellos son visualizados como agentes externos en la puja intersectorial por el gasto social. En ciertas instancias, asumen un rol arbitral y son en definitiva las autoridades de la Hacienda Pública, las que pueden legitimar a través de criterios de asignación y evaluación de los programas una distribución más eficiente del gasto social. Esto implica la formación y capacitación de técnicos en las unidades de programación presupuestaria respectivas que visualicen las finanzas de los sectores sociales no sólo en términos de posibles "ahorros" (cortes) sino de una reasignación más eficiente de los recursos disponibles.

La discusión del presupuesto finalmente debe ser objeto de información pública, condición básica para lograr la transparencia. Es a través de la divulgación de informaciones sobre el gasto social, los criterios de su distribución y la evaluación de su impacto que la sociedad puede hacer un control democrático del destino final de los recursos públicos. Aquí es importante destacar el rol que puede jugar el Parlamento ya que el presupuesto requiere sanción legislativa. Es el recinto parlamentario el ámbito de discusión democrática del gasto social y su financiamiento y en donde sobre todo en las comisiones técnicas, se puede hacer un control político sobre su eficiencia e impacto distributivo.

4.- Focalización

Tan importante es la integración de la política social como los aspectos relacionados a la focalización de las acciones y programas sobre los grupos de alta vulnerabilidad social. Uno de los instrumentos para operacionalizar la transparencia es la focalización, lo que hace más eficiente un sistema al concentrar recursos sobre quienes más los necesitan.

No se trata de hacer un Estado para los pobres ni optar por un tipo de política social "dualista". En primer lugar, la focalización se plantea dentro de un enfoque que busca una mejor asignación de recursos vía progresividad. Dicha progresividad puede contener impactos múltiples que no necesariamente conducen a una "dualización social". En segundo lugar, se ha postulado al comienzo de este trabajo un tipo de política social pluralista que se organiza en base al principio práctico de las ventajas comparativas. Toda política de focalización debe insertarse dentro de un cuadro general en el que se especifique cuál es la función de cada uno de los subsistemas: el público, el comercial, el voluntario y el informal. En general, se trata de que en el

conjunto, los grupos de más altos ingresos financien la propia satisfacción de sus necesidades mientras que, el sector público aplica sus escasos recursos sobre los grupos sociales que más lo necesitan. En tercer lugar, la focalización como veremos más adelante, utiliza varios criterios para su operacionalización uno de los cuales, aunque no exclusivamente, es el nivel del ingreso.

La focalización está relacionada al concepto de inversión social: inversiones en educación (Psacharopoulos, 1985) y salud (Jimenez, 1987) tienen una alta tasa de retorno sólo que, si no son hechas oportunamente, ellas se convierten en gastos y es difícil justificarlas en términos de eficiencia. Por ejemplo, hay un punto en que recuperar un niño desnutrido tiene un sentido de inversión productiva pero si la intervención no se hace oportunamente, ésta puede producir consecuencias irreversibles en términos de la productividad futura de un ser humano. El desembolso financiero pasa entonces a constituir un gasto, lo que tiene que ser justificado en términos éticos y humanitarios.

Para la focalización, es necesario tener en cuenta algunos criterios básicos para poder operacionalizarlos. Uno de ellos es el nivel de ingreso que como vimos es el más importante pero no el único. Otro es el de la localización geográfica que funciona como una extensión del criterio anterior: esto es, como equidad territorial. Este criterio es importante ya que, los promedios nacionales esconden significativas variaciones regionales. Otro criterio relevante es la edad: en este sentido debe aclararse la importancia que tiene la inversión en los niños ya que, es la que tiene las tasas más altas de retorno (Cornia, 1988). Otro criterio general es el sexo ya que la mujer presenta una situación muy diferente a la del hombre y la inversión en ella cuenta con significativas externalidades positivas. Por ejemplo, invertir en educación de la mujer tiene consecuencias positivas entre otras, para la salud infantil. Existen otros criterios para lograr mayor focalización de los programas que variarán según la naturaleza del sector en que se aplique. Por ejemplo en educación, nivel primario, secundario o terciario; en salud, servicios preventivos o curativos, etc..

Una de las maneras de lograr una mayor focalización de los servicios en los grupos de más alta vulnerabilidad social es a través de los esquemas de recuperación de costos. La provisión libre de servicios no significa que los más necesitados tendrán acceso a ellos. En la práctica, la provisión libre de los servicios ha resultado en incrementos de la ineficiencia (Jimenez, 1987). Por ejemplo, en educación los estudiantes más inteligentes que pertenecen a los grupos de menores ingresos no han tenido una adecuada

participación en sistema educativo; en el caso de la salud, la sobreutilización de los servicios y las colas han producido un descenso en la calidad y uso negativo del tiempo. Con respecto a esto último, el uso del tiempo fuera del trabajo por parte de los pobres tiene un significado regresivo desde que, está asociado a la posibilidad misma de su capacidad de sobrevivir.

El tema de la introducción de aranceles es complejo y tiene que ser cuidadosamente estudiado antes de su implementación. En el caso de educación es más claro y puede ser acompañado por un sistema de becas y crédito; en el caso de salud los esquemas de pago deben inducir a los pacientes a la utilización temprana y preventiva de los servicios y a ser un instrumento de progresividad. El cobro de aranceles en salud puede hacerse diferencial siguiendo cuatro criterios (Frenk, 1987): el tipo de unidad, el tipo de localidad geográfica donde se ubica la unidad, el tipo de servicio y, la condición socioeconómica del paciente. Otra opción son los esquemas de seguro social para protección de riesgos. Un seguro mediante sistema pre-pago, puede estimular la utilización del servicios preventivos y disminuir la demanda excesiva (World Bank, 1987a).

Debemos decir algo sobre el costo de introducir esquemas basados en la recuperación de los costos. En general es un tema del que se carece información y merece ser estudiado. Se debe avanzar en lograr un mejor análisis del lado fiscal lo que no es fácil de implementar en el corto plazo. Sin embargo, se puede avanzar en una serie de aspectos en donde se sabe que las filtraciones son tan grandes que en ningún caso el ahorro posible puede ser descompensado por el costo del arancelamiento (por ejemplo, la introducción de estampillas o cupones en programas nutricionales).

Finalmente, volvemos a recalcar la importancia del apoyo político necesario para llevar adelante el proceso de focalización. Por alguna razón hasta el presente, los más pobres no han tenido acceso a los beneficios de los recursos del sector público: los pobres no son pobres por casualidad y ninguna "mano invisible" se ha ocupado de ellos. El hecho de que en algunos países como Brasil (podrían citarse sin lugar a duda otros), con lo que gastó el Seguro Social en diálisis renales, cirugía cardíaca y otras intervenciones de alta complejidad y que benefició solamente a 12.000 personas, se podría haber financiado un Programa de Cuidados Primarios de Salud para las regiones más pobres del país (norte y noreste) beneficiando a 41 millones de personas (Jesperssen, 1987), indica hasta qué punto una perversión regresiva de esa magnitud necesita de un correctivo "explícito y transparente" desde el punto de vista político. Aquí entra el tema de la participación: es en definitiva

cuando estos grupos socialmente más vulnerables puedan organizarse y movilizarse en defensa de sus intereses, cuando tendrán la posibilidad de luchar y mantener una alícuota creciente o estable en la asignación de los recursos públicos.

5.- Evaluación

Si existe un déficit en América Latina y el Caribe en la administración de los sectores sociales él está relacionado a la carencia casi total de evaluación de programas o intervenciones sociales. En efecto, la mayoría de las decisiones y asignaciones financieras del sector público se toman sin informaciones que permitan asegurar su efectividad y eficiencia. Es más, no existe una tradición que permita ni siquiera percibir el carácter necesario de las mismas sobre todo, en un clima de severas restricciones económicas.

Nadie podría negar el eventual rol que ejercicios de evaluación bien hechos podrían tener para una asignación más efectiva de los recursos y para conocer ex-post, la efectividad con que un determinado programa o intervención social cumple con sus objetivos y/o llega a sus destinatarios. Es de todos conocido el potencial poder reorientador de acciones y recursos de lo que se aprende a través de evaluaciones tanto a nivel macro como microsocioal.

Cabe introducir en este punto una nota de caución desde que la mayoría de las evaluaciones, de las pocas que se han realizado en la Región, han sido ejercicios alejados de los posibles usuarios, generalmente de diseño sofisticado y extremadamente caros en términos de la presente crisis de recursos. Para que una evaluación produzca resultados ella debe tener un usuario quien desde el comienzo debe participar en la misma y comprometerse a implementar sus productos. Si no hay implementación sobre todo de carácter correctivo la evaluación sólo tiene sentido académico. Otro aspecto que debe remarcarse es su sofisticación. En muchas ocasiones las evaluaciones han sido realizadas por instituciones académicas que han utilizado metodologías sofisticadas y que producen una cantidad de informaciones imposibles de ser digeridas por parte de los responsables de la administración de los sectores sociales. Se necesitan evaluaciones que utilicen indicadores cuantitativos simples y producidos en el tiempo oportuno en que se toman las decisiones si no se quiere que las evaluaciones tengan como destino final una biblioteca. Debe también destacarse que las evaluaciones tienen un costo que tiene que guardar una relación adecuada con la inversión. En algunos casos las evaluaciones han tenido un costo desproporcionado y han absorbido preciosos recursos que podrían haberse dedicado a

satisfacer apremiantes necesidades de grupos sociales de alto riesgo. O en otros casos, las evaluaciones han producido resultados que hubiesen podido ser obtenidos a través de metodologías y enfoques evaluativos más sencillos pero igualmente efectivos. Ejemplos de enfoques innovativos en evaluación social, pueden ser encontrados en Drake y otros, 1985; y Scrimshaw y Hurtado (1987).

Tampoco se trata en un contexto de gran presión sobre los recursos de evaluar cualquier cosa. De lo que se trata es que las evaluaciones acompañen las prioridades en la asignación de recursos y que por lo tanto sean selectivas privilegiando su efecto multiplicador.

Dado los grandes factores limitantes sobre los recursos, tiene una gran importancia el análisis económico de la política social particularmente las evaluaciones de costo. Como en política social es bastante complicado hacer una evaluación monetaria de los beneficios dada la gran cantidad de supuestos que hay que hacer, se hace más recomendable el uso del enfoque costo-efectividad. En todos los casos, será preferible que los estudios de costo-efectividad sean hechos y utilizados antes de la asignación de los recursos para aumentar continuamente la productividad de los mismos. Debe aclararse que, las evaluaciones costo-efectividad se aconsejan aquí no para reducir el gasto sino para lograr alcanzar más gente con igual cantidad de recursos.

Volvemos a insistir en la necesidad de asociar los resultados de las evaluaciones a decisiones concretas que tengan que ver con una asignación más eficiente de los recursos. Esto es particularmente importante en la programación presupuestaria por parte de los Ministerios y Secretarías de Hacienda. En la medida que los resultados de las evaluaciones muestren evidencia empírica concreta del uso eficiente o ineficiente de los recursos, la discusión sobre el destino final del gasto se centrará más en la reorientación del mismo. Las evaluaciones realizadas con un sentido práctico y oportuno tendrán a su vez un gran impacto en términos de la transparencia distributiva del gasto y el financiamiento de la política social.

Finalmente, las evaluaciones tienen un rol muy importante en la promoción de la creatividad e innovatividad aspectos cruciales, en un contexto de crisis económica y social. En efecto, es aconsejable que en los momentos de crisis, el incentivo al desarrollo y promoción de formas nuevas e innovativas de resolver problemas. Los ejercicios evaluativos, especialmente las evaluaciones costo-efectividad, tienen una importante función en divulgar las experiencias de programas con resultados positivos para su replicación y, en relacionar permanentemente la asignación y

uso de los recursos públicos a su eficiencia e impacto distributivo.

6.- Sistema de Información

Los sistemas de información estadísticos tienen un desarrollo variable en los países de América Latina y el Caribe. Nadie sin embargo, pondrá en duda que la producción y análisis de estadísticas sociales carece de la regularidad y la calidad necesarias para ser útil a la programación y desarrollo de políticas. Aún la información más directamente relacionada a la contabilidad nacional como la distribución del ingreso, y el consumo, el gasto social, y lo relativo a la distribución de las cargas fiscales o es casi inexistente, o no está actualizada, o presenta serios problemas de previsión que invalidarán su uso (Stewart, 1987).

La situación es particularmente dramática en lo que se refiere a las estadísticas sociales. Por ejemplo: la información sobre mortalidad infantil presenta serios niveles de sub-registro; la información sobre estado nutricional es casi inexistente; no se recolecta información sobre chicos de la calle, etc.. Una información básica para la programación como saber cuántos son los pobres y dónde están es casi inexistente o sus estimaciones presentan serias deficiencias en la mayoría de los países de la Región.

Si la situación del orden nacional está lejos de ser aceptable, muchos peor es la situación a nivel de los Estados o provincias. A este nivel, las divisiones estadísticas son extremadamente pobres y el personal que trabaja en ellas aunque suele ser motivado, necesita una mayor capacitación para poder cumplir con sus funciones adecuadamente. Cabe destacar, que la información a nivel provincial y local es muy importante ya que, los promedios nacionales ocultan grandes variaciones regionales y es a nivel local, donde la pobreza se concentra.

La ausencia y/o falta de calidad de las estadísticas sociales es un reflejo de la baja prioridad política que han tenido hasta el momento las políticas sociales. Si se desea aumentar la convergencia y la focalidad de las acciones y programas de política social resulta imprescindible el desarrollo de un sistema de información para poder instrumentarlas.

Las principales características de tal sistema serían:

i) Producción regular y a tiempo de informaciones. La mayoría de las estadísticas sociales provienen de censos y encuestas de hogares que en el mejor de los casos tienen archivos accesibles a los usuarios entre 3 y 5 años después de realizados. Si la información ha de estar asociada a la toma de decisiones y asignación de recursos el cumplimiento de esta condición es imprescindible.

ii) Información simple y desagregada. En algunos países se han diseñado sistemas de más de 250 indicadores cuando probablemente con tres producidos en tiempo oportuno hubiese sido más que suficiente. Por supuesto que intentos de esta magnitud y complejidad nunca pasan la etapa de diseño pero distraen el tiempo de los técnicos y consumen preciosos recursos. Igualmente, es deseable que la información sea lo más desagregada posible. Sería preferible obtenerla a nivel municipal ya que este representa el nivel local de intervención de los programas. Si bien esto es difícil, no es imposible a través de procesos de inferencia estadística y proyección (Cervini, 1986). Se necesita el desarrollo de metodologías específicas para recolectar información para las grandes municipalidades que por su dimensión necesitan información más desagregada.

iii) El sistema debe proveer indicadores de demanda como de oferta de servicios de manera de poder detectar déficits que puedan ser cubiertos a través de intervenciones específicas. Es muy importante, no "el pobre en sentido estadístico" sino también, informaciones sobre grupos, organizaciones y asociaciones que actúen en intervenciones relacionadas a la pobreza así como, de toda infraestructura social disponible que pueda ser aprovechable.

iv) Como hay escasez de recursos, el sistema debe ser de bajo costo. Si los métodos muestrales son caros debido a que muchos indicadores sociales necesitan un tamaño de muestra grande para ser representativos (McGranahan, 1972) se podrán usar otros métodos y enfoques como los propuestos por Scott y Mathew (1983) para obtener información a nivel local y la metodología desarrollada por el Centro de Estudios Interdisciplinarios (CIMDER) de la Universidad del Valle en Cali, Colombia para el caso de salud (Villafañe, 1980).

v) El sistema debe tener categorías homogéneas. Un pobre en un determinado país es el mismo pobre para el sector salud, vivienda y educación. El punto no es trivial pues la perspectiva intersectorial tiene dificultades para avanzar así de simples. Además las categorías no deben cambiar a lo largo del tiempo para poder ser comparables y hacer factible el análisis de tendencias (INDEC, 1986).

vi) No se propone instaurar un sistema de una vez para siempre: su implementación debe ser progresiva comenzando por redireccionar lo que ya se posee, de acuerdo a las necesidades más prioritarias de la programación. El sistema se irá perfeccionando a lo largo del tiempo y en la medida de que existan recursos disponibles.

La selección de indicadores es una cuestión que depende de cada país y de la infraestructura de información disponible. Si hiciéramos una propuesta conceptual la discusión no terminaría nunca (Carley y Bustelo, 1982). Desde el punto de vista tecnológico nos inclinamos por un enfoque de redes informativas locales que usen equipos pequeños pero polivalentes y más aptos para satisfacer las necesidades de los usuarios en vez de grandes centros de cómputos centralizados. Los equipos locales tienen por supuesto que estar ligados a un punto central que configure un sistema de estadísticas sociales.

Finalmente, un punto importante es la divulgación de la información producida. Generalmente, la información sobre inflación, tasa de interés, mercado de capitales, etc. es amplia y diariamente difundida. Esporádicamente se publica en cambio alguna información social y cuando se lo hace, generalmente se le da un carácter sensacionalista. La información que se produzca no debe tener sólo un uso académico sino puesta en conocimiento de la sociedad para posibilitar un debate serio sobre la situación de las necesidades sociales y la mejor asignación de recursos para satisfacerlas.

7.- Descentralización y Participación

Los temas de descentralización y participación llevan ya tiempo en la agenda de propuestas de reforma de la política social. Sin embargo, salvo en algunos países (Colombia, Chile y Brasil) poco se ha avanzado en esa dirección. La descentralización y la participación deben ser planteadas dentro del contexto de una política social pluralista en la que se defina el rol y los límites de cada uno de los subsistemas. Como dijimos anteriormente hay funciones centrales que el sector público no puede resignar entre ellas, el financiamiento, la regulación y fiscalización de las actividades que delega y el desarrollo de sistemas de información y evaluación. El grado de descentralización y participación dependerá entonces de las funciones que dentro de una matriz central, se asigne a los subsistemas público, comercial, voluntario e informal, así como del sector y tipo de actividad que se trate. No es lo mismo descentralizar en el área de educación que en el área del seguro social o en los aspectos relacionados a la provisión de agua potable y saneamiento básico.

La razón para descentralizar y/o hacer participar a los beneficiarios no es otra que la eficiencia. En efecto, mientras más próximo se está de los problemas mejor se los conoce y por ende, la solución puede ser más adecuada. La participación de los beneficiarios en la solución de sus propios problemas es un incentivo y estímulo para que desarrollen capacidades de administrar y proveer servicios. La participación facilita el consenso, y puede evitar conflictos y competencias estériles que se traducen en demoras innecesarias en la provisión de servicios. También la participación posibilita que los beneficiarios se autonomicen de la dependencia asistencial del Estado fortaleciendo el sistema de solidaridad básico de una determinada sociedad. Así es como se posibilita la construcción social de la política social. No menos importante, la participación cuando está asociada a la generación de formas organizativas, posibilita que nuevos grupos sin representación puedan llegar a defender sus intereses y a plantear sus problemas en el cuadro de la asignación de los recursos del sector público.

Debe destacarse que todo proceso de descentralización para ser efectivo implica una transferencia de poder: sólo transfiriendo poder la gente participa. No se puede descentralizar, como en algunos casos ha ocurrido porque el poder central no tiene más capacidad ni recursos para enfrentar un problema. Los problemas no desaparecen con la descentralización y no se puede descentralizar sólo problemas. Para ser efectiva, la descentralización debe ser a su vez acompañada por una descentralización de los recursos y a veces también, con la posibilidad de recaudarlos. No menos importante es la capacitación de recursos locales sobre todo en técnicas de programación y evaluación simples para poder hacer un uso más eficiente de los recursos.

El gran desafío de descentralización y participación es la fragmentación y descordinación, procesos muy caros en términos de eficiencia. Por esa razón el sector público no puede prescindir de su rol regulador, fiscalizador y evaluador y en el uso de sus recursos para financiar, promover y facilitar acciones y programas costo-efectivo. Para ello, el sector público central pareciera definitivamente no estar preparado en la mayoría de los países de la Región y, ello implica un gran esfuerzo por modernizar, flexibilizar y adaptar el aparato burocrático a este nuevo desafío (Israel, 1987). Las iniciativas del Banco Mundial para apoyar el fortalecimiento institucional de los sectores sociales en varios países de la Región -aunque no son necesariamente una garantía- nos parecen una oportunidad para orientar el sector público en esta dirección.

Es muy importante que al estimular proyectos o programas descentralizados a nivel local y a fin de evitar los problemas mencionados se observen algunos criterios comunes que den indicaciones claras de lo que se desea promocionar. Entre éstos merecen mencionarse:

- **Creatividad e Innovación:** Se necesita estimular toda forma de creatividad para el desarrollo de tecnologías sociales que impliquen modos innovativos de resolver problemas. Criterio fundamental en tiempos de crisis.

- **Costo-Efectividad:** Uso mínimo de recursos por unidad de efectividad obtenida para posibilitar alcanzar el mayor número de beneficiarios.

- **Integración y Coordinación:** Mientras más componentes integrados tenga un programa mejor. Mientras más articulado con los distintos subsistemas y niveles de política social mejor.

- **Usos de Recursos Locales:** Debe favorecerse el uso de recursos locales -naturales y humanos- que fortalezcan el stock básico de factores de una comunidad.

- **Autonomización:** Se debe proveer sólo el estímulo inicial -financiero u otro- tratando que las comunidades a mediano plazo, se independicen del sector público desarrollando sus propias capacidades de autogestión.

- **Participación:** Estímulo a formas organizativas-participatorias para la solución de problemas a nivel local.

- **Evaluación:** Se necesita desarrollar análisis y promover formas de aprendizaje para corregir errores y buscar permanentemente formas más eficientes de resolver problemas.

- **Focalización:** Mientras más centrada esté una iniciativa o propuesta sobre aquellos que más necesitan, mayor apoyo se le deberá dar.

Queremos por último referirnos a los procesos de movilización social a través de las modernas tecnologías de comunicación social y que actúan principalmente sobre el subsistema informal (UNICEF, 1984). Estos procesos implican formas de participación de las familias -particularmente de los padres- muy elementales aún, pero que pueden representar un germen para el desarrollo de procesos de movilización social y participación popular más amplios. El resultado de los procesos de movilización para las campañas de vacunación en Colombia, Ecuador, El Salvador y Brasil entre otros, ha sido extraordinario no tan sólo en términos

de aumentar la cobertura sino por sus externalidades positivas en información y educación de los padres para la administración familiar de problemas básicos de salud. Los medios de comunicación tienen el poder de entrar adentro de la familia y transferir conocimientos a los padres para la resolución de los problemas concretos a nivel del hogar (por ejemplo: sales de rehidratación oral hechas en casa para el control de la diarrea) y por esa vía, abrir la puerta para la generación de procesos más amplios de movilización y participación popular.

8.- Política vs Técnica

Nada más difícil en estos momentos de apertura democrática en la mayoría de los países de la Región, que plantearse las relaciones entre lo político y lo técnico en la política social. En todo caso, si hay algo que hoy en día aparece como evidente, es el casi total divorcio entre la una y la otra, y la falta de comunicación entre el político y el técnico.

No cabe dudas que, en el presente contexto democrático existe una "sobrepolitización" de la política social. Esto quiere decir que, el cálculo del retorno político prima en la asignación de los recursos sobre cualquier otro criterio. Más aún, no existen criterios alternativos que hoy estén legitimados en la práctica política de la Región. El resultado, es el casi total vaciamiento técnico en las propuestas que se manejan en política social.

La existencia de procesos de democratización conjuntamente con la extensión y profundidad de la crisis han favorecido una política de elevación continua de las expectativas. No hay un "sinceramiento" de los políticos con la crisis y el electorado. El resultado de la razón cumplimiento/promesas se ha hecho siempre menor que uno en los países de la Región, peligrosamente acercándose a cero, con la consecuencia de un dramático descrédito de la democracia como sistema político (Offe, 1984).

A su vez, la severidad de la crisis y la competencia política-electoral exacerbaban "el cortoplacismo": no hay horizonte de mediano plazo que permita transformaciones y reformas más sustanciales. Todo parece diluirse en el mercado político de las negociaciones y necesidades electores inmediatas. No hay direccionalidad y se renuncia a una de las propiedades más importantes de la razón: la posibilidad del dominio del tiempo.

El viejo asistencialismo que parecía alguna vez superado en la Región, ha vuelto a tener vigencia con más vigor que nunca. El asistencialismo diluye la focalización sobre

poblaciones objetivo, es de una enorme discrecionalidad y crea una mayor dependencia en los recipientes. Es dudosamente distributivo, en ningún caso eficiente. La sobre politización atenta también contra la sustentabilidad de los programas a lo largo del tiempo: cada político quiere dejar su propia impronta iniciando cosas nuevas y descontinuando lo anterior. No hay una percepción de que el modelo asistencial de política social no tiene viabilidad financiera en las presentes circunstancias y que lo que se impone es una administración más cuidadosa de los recursos.

No se está predicando aquí una vuelta a los tecnócratas. Los pueblos Latinoamericanos han escogido libremente la democracia, lejos de tutores y de toda forma de autoritarismo. La propuesta que aquí se hace está lejos de ser vertical y propone por el contrario, un estilo pluralista, participativo y movilizador.

Si no hay un encuentro entre el cálculo político y una administración equitativa y eficiente de los recursos poco podrá esperarse. Los sistemas de política social seguirán fragmentados como fruto de la apropiación corporativa de los recursos públicos y, se ahondará la crisis de ingobernabilidad de los mismos. Los tecnócratas por su parte deberán entender que sus propuestas tienen que ser invariablemente social y políticamente legitimadas: ellas deben ser mediadas por la práctica democrática. En consecuencia, deberá introducirse el cálculo de la viabilidad política de toda las propuestas desde el comienzo de su programación. Y aquí se aplica la racionalidad del "segundo mejor": no dejar que lo mejor sea enemigo de lo bueno. Con una caución final: no se trata de insentivar lo mediocre sino estimular lo posible.

V.- Conclusiones

América Latina y el Caribe se enfrentan a la crisis más profunda y prolongada desde la Segunda Guerra Mundial. Los efectos de esa crisis en términos de una caída generalizada de la calidad de vida de la mayoría de la población de la Región ha sido dramática. Quizás los peores efectos de esta crisis están aún por llegar.

Hemos afirmado que la Región no puede esperar respuestas desde afuera o acomodamientos internos espontáneos que solucionen los problemas automáticamente. Habrá que acostumbrarse a convivir con muy escasos recursos durante un periodo prolongado de tiempo. Una política social concebida como "más de lo mismo para todos" no es financiable. Se necesita cambiar explícitamente y buscar formas innovativas para hacer más, mucho más, con igual cantidad de recursos

por los que más lo necesitan. Y, lo que está en juego es muy importante. Se trata nada menos de saber si nuestro futuro será posible excluyendo a casi 40% de la población de los frutos del bienestar, el progreso técnico y la libertad democrática.

Hemos presentado una propuesta de política social que se apoya en el razonamiento económico más que en "tibiezas" éticas: no cabe la menor duda del retorno económico de las inversiones en capital humano y de la "eficiencia de la equidad". En efecto, la progresividad hace que por cada unidad de efectividad se llegue a más gente a un menor costo.

Se ha propuesto también un sistema de política social pluralista, lo que implica una desmonopolización de la misma por parte del sector público. Como se dijo, esto no implica que el sector público no tenga un rol crucial. Nuestro argumento es que, además del interés individual existe en el hombre su vocación solidaria. Es a través del fortalecimiento del sistema de solidaridad humana básico que los peores efectos de la crisis pueden ser aliviados. Esto representa "un banco social" de posibilidades inexploradas. Esto igualmente no es sólo apelar a una argumentación ética: es sobre todo eficiente, y las ganancias en productividad en el futuro son incuestionables.

Existe hoy también la democracia, que implica una oportunidad crucial para que la sociedad debata de un modo civilizado su futuro y haga marchar el presente hacia ese destino deseado. Como hemos dicho, la democracia implica la oportunidad para la transparencia y la concertación sobre el reparto de los costos del presente y de los beneficios del futuro. Es nuestra percepción de que la lucha distributiva en tiempos de crisis tiene límites que imponen un sinceramiento entre los distintos grupos y sectores sociales sobre el destino final de los recursos públicos.

Los cambios que se postulan en este trabajo, son muchos y complejos. Aún resta mucho para avanzar en mayores precisiones que se traduzcan en propuestas concretas para cada país. Pero hay ya algunas orientaciones y problemas básicos sobre los que se puede empezar a caminar: no cabe la menor duda, de que a cada unidad de recurso disponible se le puede dar un destino más progresivo y un uso más eficiente.

Por otro lado, lo que hay que hacer en la mayoría de los casos es tan básico y elemental que la pregunta "¿si se puede?" del título de este trabajo pareciera redundante. Sin embargo, las rigideces son aún tan grandes que nadie puede considerarse libre de ellas. Se necesita entonces revivir el "constructivismo social" (Varsavsky, 1974) y pensar como,

si cada uno de nuestros actos del presente se hacen en función de una racionalidad alternativa en donde se concilia la equidad con la eficiencia. El destino de este trabajo es en consecuencia ese personaje que poco abunda: el militante constructivo. El político constructivo, el técnico constructivo, el obispo constructivo, el sindicalista constructivo, el empresario constructivo, el obrero constructivo, el campesino constructivo.... , etc.

El constructivismo de la política social que impulsamos, implica un voluntarismo que se diferencia del voluntarismo utópico en el sentido de que cada propuesta debe superar el nivel de ingenuidad para someterse al cálculo de su viabilidad económica y política. Y en este sentido, a la pregunta del título del trabajo acerca de si se puede responderemos que, no tan sólo se puede, si no que se tiene que poder.

REFERENCIAS

- ADDISON, T. y DEMERY, L. (1988), *The Economics of Poverty Alleviation Under Adjustment*. Overseas Development Institute. Mimeo, London U.K.
- BID (1987), *Progreso Económico y Social en América Latina*. Informe Año 1987, Washington. USA.
- CARLEY, M.J. y BUSTELO, E.S. (1984) *Social Impact Assessment and Monitoring*, Westview Press, Boulder, Colorado. USA.
- CEPAL (1988a), *Restrictions on Sustained Development in Latin America and the Caribbean and the Requisites to Overcoming Them*. Documento LC/G. 1488 (SES. 22/3) Rev.1. Santiago. Chile.
- CEPAL (1988b), *La Evolución del Problema de la Deuda Externa en América Latina y el Caribe*. Documento LC/G. 1487/Rev.1. Santiago, Chile.
- CERVINI, R (1985), *Análise do Nivel Socioeconomico dos Municipios do Nordeste*. UNICEF, Brasilia, Brasil.
- CORNIA, G.A., JOLLY, R. y STEWART, F. (1987), *Ajuste con Rostro Humano*. Siglo XXI Editores, Barcelona. España.
- CORNIA, G.A. (1988), *Investing in Human Resources: Health, Nutrition and Development for the 1990's*. Mimeo, UNICEF, New York, USA.
- COSTA-FILHO, A. (1986), *La Planificación en un Marco de Interdependencia*. Nuevos Textos ILPES, Serie D-Ref.NTI/A 15, Santiago, Chile.
- DO VALLE SILVA, N. (1987), *Os Deserdados do Milagre, O Estado Social da Nacao em 1985*, Laboratorio de Computacao. Mimeo, Rio de Janeiro, Brasil.
- DRAKE, W.D., MILLER, R.I. y SCHON, D.A. (1985), *Nutrition Intervention and Evaluation: A Call for Reflexion-in-Action*. Food and Nutrition Bulletin, volume 5, number 2, July 1983.
- FOXLEY, A. (1979), *Redistributive Effects of Government programmes: The Chilean Case*. Pergamon Press, London, UK.
- FRENK, J. (1987) *El Financiamiento Como Instrumento de Política Pública*. En OSP (1987) op. cit.

- HEEMING, R. y MANSOOR, A.L. (1988) **Privatization and Public Enterprises**. International Monetary Fund. occasional Paper N°56, Washington, USA.
- INDEC (1986), **Sistema Integrado de Estadísticas Continuas sobre la Infancia**, 5 estudios. Buenos Aires, Argentina.
- ISRAEL, A. (1987), **Institutional Development. Incentives to Performance**. The John Hopkins University Press. Baltimore, USA.
- ISUANI, E.A. y MERCER, H. (1986), **La Fragmentación Institucional del Sector Salud en la Argentina: Pluralismo o Irracionalidad?** Boletín Techint N° 244, Buenos Aires, Argentina.
- JESPERSEN, E. (1987), **Restructuring Social Expenditures Towards the Poor: A review of Options**. mimeo, UNICEF, New York, USA.
- JIMENEZ, E. (1985), **Selecting the Brightest: the Impact of a Hypothetical Policy Reform in Colombia**. World Bank, Education and Training Department. Washington, USA.
- JIMENEZ, E. (1987), **Pricing Policy in the Social Sectors**. The John Hopkins University Press. Baltimore, USA.
- JOHNSON, N. (1987), **The Welfare State in Transition**. The University of Massachussets Press. Amherst, U.K.
- JOLLY, R. y CORNIA, G.A. (1984), **The Impact of World Recession on Children**. Pergamon Press. Oxford, U.K.
- KANBUR, R. (1988), **The Principles of Targeting**. Mimeo, Development Economic Research Centre. University of Warwick. Coventry, U.K.
- MARTIN, J.M.F. (1988), **Eficiencia Global de la Economía: Interacción de los Sectores Público y Privado**. ILPES, Mimeo, Santiago, Chile.
- MCGREEVY, W.P. (1987), **Los Altos Costos de la Atención de Salud en Brasil**. En OPS (1987) op.cit.
- MCGREEVY, W.P. (1988), **Who Benefits from Social Expenditure in Brasil?** World Bank. Mimeo, Washington, USA.
- MEDICI, A.C. (1987), **Financiamento das Politicas de Saúde no Brasil**. En OPS (1987) op.cit.
- MEERMAN, J. (1979), **Public Expenditure in Malasia: Who Benefits and Why**. Oxford University Press. New York, USA.

- NACIONES UNIDAS (1980), *¿Se puede superar la Pobreza?. Realidades y Perspectivas en América Latina*. Santiago, Chile.
- NELSON, J.M. (1988), *The Politics of Pro-Poor Adjustment Policies*. Overseas Development Council. Mimeo, Washington, USA.
- OFFE, C. (1984), *Contradictions of the Welfare State*. The MIT Press. Cambridge, Massachusetts, USA.
- OSP. (1987), *Economía de la Salud*. Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana. Número Especial. vol. 103, N°6. Washington, USA.
- PETREI, A.H. (1987), *El Gasto Público Social y sus Efectos Distributivos*. ECIEL. Rio de Janeiro, Brasil.
- PREALC (1988), *Asumiendo la Deuda Social: Qué es, Cuánto es y Cómo se Paga*. Mimeo, Santiago, Chile.
- PSACHAROPOULOS, G. y MAUREEN, W. (1985) *Education for Development: An Analysis of Investment Choices*. Oxford University Press, New York, USA.
- ROTH, G. (1987), *The private Provision of Public Services*. EDI Series in Economic Development. Oxford University Press, New York. USA.
- SCRIMSHAW, S.C.M. y HURTADO, H. (1987), *Rapid Assessment Procedures for Nutrition and Primary Health Care*. University of California, Los Angeles. USA.
- SELOVSKI, M. (1979), *Who Benefits from the Government Expenditures? A Case Study of Colombia*. Oxford University Press, New York, USA.
- STEWART, F. (1987), *Seguimiento e Información Estadística del Ajuste con Rostro Humano, en CORNIA y otros (1987) op.cit.*
- THURLOW, L.C. (1980) *The Zero-Sum Society*. Basic Books. London, U.K.
- TITMUS, R.M. (1974) *Essays on the Welfare State*. Unwin University Books. London, U.K.
- UNICEF (1984), *Going to Scale. Assignment Children N°65/68*. Ginebra, Suiza.

- UNICEF (1987), **The Invisible Adjustment: Poor Women and the Economic Crisis**. Santiago, Chile.
- VARSAVSKI, O. (1971), **Proyectos Nacionales. Edificiones Periferia**. Buenos Aires, Argentina.
- WALKER, A. (1984), **Social Planning**. Basil Blackwell, Oxford, U.K.
- WORLD BANK (1987a), **Financing the Health Services in Developing Countries: An Agenda for Reform**. A World Bank Policy Study. Washington, USA.
- WORLD BANK (1987b), **World Development Report 1987**. Oxford University press, New York. USA.



Banco Mundial



ILPES

Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial
Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)



unicef

SEMINARIO DE ALTO NIVEL: COMO RECUPERAR EL PROGRESO SOCIAL EN AMERICA LATINA

Centro NU/CEPAL, Santiago de Chile del 20 al 24 de junio de 1988

NTI/ASPS/F.17

ORIGINAL: ESPAÑOL

FOCALIZACION DEL GASTO SOCIAL EN CHILE

PATRICIA MATTE L.



INTRODUCCION

Chile fue severamente afectado por la última recesión de 1982- 1984 . Esto se reflejó en importantes caídas del producto (sobre el 14 %) y en un fuerte aumento del desempleo (del orden del 20 %) .

A pesar de esta situación, y de la consecuente disminución de los ingresos reales de las personas, los principales indicadores sociales no sólo, no experimentaron deterioros, sino que continuaron con la tendencia de mejoramiento que venían evidenciando.

¿ Como se pudo conseguir ésto ?

Para comprender en mejor forma lo ocurrido, es preciso hacer un breve recuento de la evolución económica y social de Chile.

La extrema pobreza ha estado constantemente presente en la historia de Chile.

A principios de siglo, las condiciones de vida de la población eran en extremo deficientes.

A raíz de esto, a partir de la década de los 20, se inicia la intervención del Estado en materia social, mediante la creación de instituciones especializadas, la promulgación de leyes y la canalización de crecientes recursos públicos hacia objetivos de desarrollo social.

Entre 1920 y 1970, el gasto público social por persona, se elevó en más de 30 veces, alcanzando a principios de los años 70, a más de un 15 % del PGB, situación

que dejaba a Chile a la cabeza de los países latinoamericanos en materia de gasto social.

En materia de legislación e institucionalidad, relacionada con el desarrollo social, también nuestro país era considerado muy avanzado .

No obstante lo anterior, en el año 1974, luego de varias décadas de intervención en lo social, si bien en materia de legislación y esfuerzos desplegados, Chile ocupaba un lugar destacado, en materia de resultados aparecía ocupando, en muchos aspectos, los últimos lugares.

En efecto :

- En 1967, un estudio de la Organización Panamericana de la Salud, señalaba a Santiago, como la ciudad más insalubre del continente.
- En 1970, Chile era uno de los países de más alta mortalidad de América Latina (82,8 por mil nacidos vivos).
- En 1974, el Mapa de la Extrema Pobreza, elaborado por la Universidad Católica de Chile, utilizando las cifras del Censo de Población y Vivienda de 1970, determinó que para ese año, el 21 % de la población vivía en condición de extrema pobreza.

Esta contradicción entre esfuerzos desplegados y resultados obtenidos, se explica fundamentalmente por el insuficiente crecimiento económico y la alta ineficiencia de los programas sociales, que no llegaban con sus beneficios a los más pobres.

Entre 1940 y 1970, la tasa de crecimiento del PGB per cápita, fue de un 1,14 % al año.

Duplicarlo, a este ritmo, demandaba 61 años.

En relación a la escasa focalización de los programas sociales en los más pobres, algunos ejemplos :

- en educación, un 50 % del presupuesto fiscal para el sector, se destinaba a la educación superior, que cubría sólo a un 4 % de la matrícula total, y a la que concurrían no precisamente los más pobres.
- al mismo tiempo, un 43 % de los niños más pobres estaban marginados del sistema escolar.
- en materia de seguridad social, la calidad y el monto de los beneficios del sistema de pensiones, guardaban estrecha relación con el grado de poder político de los distintos sectores. En el extremo inferior, estaban los trabajadores independientes, entre los que se encuentran los más pobres, que estaban marginados de los beneficios de uno de los sistemas de protección social más importante.
- en 1975 la tasa de mortalidad infantil de las zonas rurales, duplicaba a las de las zonas urbanas, siendo la mayoría de las defunciones producto de causas evitables (infecciones intestinales, diarrea, etc.).

La situación descrita anteriormente nos llevó a un profundo cambio de enfoque en materia de política social.

REFORMAS A LA POLITICAS SOCIALES

Este nuevo enfoque, ha sido el de atacar el problema de la extrema pobreza en una perspectiva de más largo plazo, en forma integral, través de las políticas económica y social. En materia de política económica la meta ha sido alcanzar un crecimiento económico estable y sostenido. En materia de política social la meta ha sido llegar con el gasto social a los más pobres y mejorar la eficiencia de éste.

Este cambio de enfoque condujo a modificaciones fundamentales de política social. Estas reformas estructurales alcanzaron a todos los sectores: educación, salud, vivienda, seguridad social, justicia, nutrición y legislación laboral.

Sus principios rectores han sido :

Focalización del Gasto Social : para llegar efectivamente con los programas sociales a los más pobres. Para esto se ha actuado básicamente a través de los **sistemas de financiamiento** de los programas sociales, reemplazando subsidios indirectos e indiscriminados a la oferta por subsidios directos y progresivos a la demanda, y a través de los **sistemas de entrega de beneficios**.

Aumento de la eficiencia del Gasto Social : para alcanzar los objetivos de los programas sociales en los mejores términos de costo-efectividad. Para esto se ha actuado a través de **cambios institucionales**, básicamente **descentralización**, y a través de la **incorporación del sector privado**, estableciendo incentivos para la participación del sector privado en la provisión de servicios sociales.

En esta oportunidad me referiré fundamentalmente a nuestra experiencia en materia de Focalización del Gasto Social.

Este ha sido un proceso que ha tomado mucho tiempo, demandado muchos esfuerzos y también, por qué no decirlo, en el que se han cometido errores, de los que también hemos obtenido valiosas enseñanzas.

Elemento clave, en los esfuerzos de Focalización realizados, fue el primer Mapa de la Extrema Pobreza elaborado en el año 1974, a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda de 1970. Este fue el primer intento sistemático por caracterizar a las personas en extrema pobreza y localizarlas geográficamente.

El Mapa de la Extrema Pobreza mostró que :

- una gran proporción de los más pobres estaba constituida por trabajadores por cuenta propia o trabajadores independientes sin relación de dependencia estable. Los trabajadores agrícolas representaban un 29,4 % de la población extremadamente pobre del país y los trabajadores independientes urbanos un 21,1 %.
- un 50,1 % de los extremadamente pobres eran menores de 16 años, siendo un 20,5 % preescolares (0-5 años) y un 29,6 % escolares (6-16 años).
- la pobreza rural era un 8,4 % mayor que la pobreza urbana.
- un 43 % de los pobres en edad escolar no asistía a la escuela
- los extremadamente pobres tenían un muy bajo nivel educacional ya que el 45,5 % de ellos no había terminado su enseñanza primaria

Estos antecedentes permitieron definir los lineamientos básicos de política social, que definió como su objetivo prioritario la focalización del gasto social en los más pobres.

ALGUNOS EJEMPLOS DE FOCALIZACION

A partir de ese momento se comenzó a avanzar gradualmente, hacia la focalización de los programas específicos, inicialmente a través de los que podríamos denominar la utilización de criterios geográficos y etáreos :

Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC)

En la focalización de este programa en los grupos más vulnerables, madres embarazadas y niños menores de 6 años, manteniendo sin embargo su carácter universal, se inicia del año 1974.

Lo primero que se hace es ajustar la cobertura de este programa a los niños entre 0 y 6 años. Este programa anteriormente entregaba leche semi-descremada a menores de hasta 15 años (" 1/2 litro de leche diario").

Posteriormente, en 1975, se aumenta el contenido calórico de los alimentos aportados (en 4 veces) y se sustituye la leche semi-descremada por leche entera en polvo con 26 % de materia grasa para todos los menores de 1 año. Para los niños de entre 1 y 6 años, se cambió la leche semidescremada por sustitutos lácteos (leche y cereales) con el objetivo de bajar la sobrecarga de lactosa y mejorar el consumo real de parte del niño.

Asimismo se mejoró la aceptabilidad de los alimentos mediante el control industrial de la producción de los mismos, mejorando su preservación, envase y presentación. En el hecho los productos entregados a lactantes son idénticos a los que pueden adquirirse en el comercio, lo cual contribuye a incrementar su aceptabilidad. Además, para evitar los efectos de la dilución intrafamiliar de los alimentos entregados, se agregó a la leche un componente acidulante.

También, se incrementó y perfeccionó la distribución del programa hasta alcanzar las regiones y lugares más apartados del país, habilitándose bodegas adecuadas para evitar las pérdidas.

Por otro lado y con el objeto de fortalecer el proceso de focalización del programa en la población más vulnerable, se estableció el vínculo entre la recepción de los alimentos y la asistencia a controles preventivos de salud de la madre y el niño. Para ello, manteniendo la cobertura universal del programa, se hizo exigible, previo al retiro de alimentos, que los beneficiarios cumplieran con un calendario de controles periódicos de salud, que se inicia en el embarazo y concluye al cumplir, el menor, seis años de edad. Tales controles deben efectuarse a partir de entonces, obligatoriamente, en los Consultorios y Postas dependientes del Sistema Nacional de Servicios de Salud y de las Municipalidades. Lo anterior permite una mejor focalización en los sectores de menores ingresos, por auto exclusión de los sectores

de mayores ingresos que prefieren, normalmente, controlar su salud en los establecimientos privados.

La estructura actual del P.N.A.C. consiste en dos tipos de programas, que focalizan la atención en la población más vulnerable desde el punto de vista nutricional. Estos son, el Programa Básico, de carácter eminentemente preventivo, destinado a toda la población que acude a control de salud. El otro Programa, denominado de Refuerzo, se destina a todos los menores y embarazadas, que son considerados en riesgo socioeconómico o biomédico de desnutrir. Respecto de este programa, es preciso destacar que aproximadamente un 20 % de los menores que lo reciben, no presentan un estado nutricional alterado, sino que sólo se les asigna para prevenir la ocurrencia de tal evento, por encontrarse en alguna categoría de riesgo.

El año 1987, se implementó la descentralización administrativa y financiera del P.N.A.C. Esta contempla la asignación de un marco presupuestario anual, a cada Servicio de Salud. Los recursos se asignan trimestralmente de acuerdo a la población objetivo bajo control, manteniendo un poder único de compra a nivel nacional. Ello implica separar las funciones normativas y fiscalizadoras propias de la organización central, de las funciones de administración, permitiendo una mayor eficiencia en el logro de los objetivos, dado que el administrar descentralizadamente los recursos al nivel de cada Servicio de Salud permite una mejor adaptación a las realidades específicas de cada área.

En la actualidad el programa beneficia a más de 1,2 millones de niños, que representan al 70 % de los niños entre 0 y 6 años.

En síntesis, en este caso se usó una combinación de criterios para focalizar en los grupos más vulnerables, buscando una mejor correspondencia entre los alimentos entregados y las necesidades de los beneficiarios. Inicialmente, se utilizó un criterio etéreo al definir como grupo objetivo a los menores de 6 años y a las madres embarazadas. Esto se complementó con criterios geográficos, al establecer como único lugar de distribución el establecimiento de salud primaria.

Este es un ejemplo, de como, manteniendo al carácter universal de un programa es posible, a través del perfeccionamiento de los canales de distribución o sistemas de entrega, mejorar la focalización en los grupos más vulnerables .

Salud

En la modernización del Sector Salud emprendida por el Gobierno a partir del año 1974, se definió como uno de sus elementos centrales, la estructuración de éste por niveles de atención, con el objetivo de dar un mayor énfasis a la medicina preventiva, orientada fundamentalmente hacia los grupos más vulnerables y desprotegidos, como lo son las madres embarazadas, los niños, los desnutridos, etc.

De esta forma, se dió prioridad al nivel primario de atención. Básicamente controles periódicos de baja complejidad, amplia cobertura e incidencia en el estado general de salud de la población. Estas atenciones se otorgan, principalmente en los Consultorios Generales ya sean urbanos o rurales y en las Postas rurales. Este mayor énfasis en la atención primaria, se ve reflejado en el incremento de los establecimientos de salud de este nivel. El número de Consultorios aumentan de 120 en 1970 a 319 en 1987, las Postas Rurales de 776 en 1970 a 991 en 1987. Las Estaciones Médicas Rurales crecen desde 769 en 1975 a 1.180 en 1987.

Especial importancia se dió a mejorar el acceso de los sectores rurales a la atención de salud, a través de la expansión de los servicios de salud pública en éstas áreas. En el año 1978 se suscribió un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que permitió, entre 1979 y 1983, la construcción de 189 Postas Rurales, además de 7 Consultorios y 7 Hospitales de baja complejidad, todos ubicados en localidades rurales de menos de 20.000 habitantes.

Lo anterior se ve reflejado en un fuerte incremento de las atenciones médicas en el período, que alcanza entre 1974 y 1986 a un 56,2%, en tanto que la población

aumenta en sólo un 22,4%. En las zonas rurales en las que se aplicó el programa, las consultas médicas per cápita en las zonas rurales ahora son sólo levemente inferiores a las de las zonas urbanas.

También, con el objetivo de incrementar la eficiencia de la atención primaria, se traspasan, a partir de 1980, los consultorios y postas a la administración municipal. En 1985, fecha a la cual se había transferido un 30% de los establecimientos, y luego de mediar cinco años desde el inicio del proceso, se realizó un estudio ¹ destinado a evaluar el resultado de la reforma que arrojó positivos resultados, tales como los siguientes : el número de consultorios y postas con uno o más equipos dentales, se incrementó en un 75%. Los equipos de esterilización se aumentaron en un 85%. El número de horas clínicas y dentales aumentó en un 92,7% en los consultorio y postas rurales. El número de consultas médicas presentó un aumento de un 36,2% en los establecimientos urbanos traspasados.

En las zonas rurales, principalmente, cabe destacar el importante aumento en la disponibilidad de servicios básicos, como agua, luz, teléfono y calefacción. Antes del traspaso, un 82% de los establecimientos rurales no contaba con sistema de comunicación (teléfono o radio) y prácticamente un 59% no tenía agua ni algún tipo de calefacción. Actualmente estos porcentajes han disminuído a un 39% y 14% respectivamente.

En este caso, vemos que se han fundamentalmente criterios geográficos y del nivel de atención para llegar con las atenciones de salud a los grupos más vulnerables, sin tampoco abandonar un esquema de tipo universal.

Vivienda

La actual política de vivienda, contiene dos elementos fundamentales que la definen,

¹ Secretaría de Desarrollo y Asistencia Social, 1987

y que son:

- La vivienda es producto del esfuerzo de las familias. Esto se refleja a través de ahorro previo o del endeudamiento para cubrir el saldo.
- El Estado contribuye a este esfuerzo a través de subsidios directos y progresivos, de monto conocido, focalizados en los más pobres, en lugar de subsidios indirectos, a través del subsidio a la tasa de interés, no focalizados.

A partir de esta definición conceptual, se inicia el proceso de focalización. El primer paso fue la transformación del sistema, pasando desde un sector público que construía y vendía, a tasas de interés subsidiadas, actuando sobre la oferta, a un sistema de subsidios directos a la demanda, de monto conocido y por una sola vez.

El paso siguiente fue modificar los estándares de las soluciones habitacionales, haciéndolos concordantes con la realidad del país. De esta forma, a través de soluciones del tipo vivienda básica y lotes con servicios, se ha conseguido un sistema de autofocalización, ya que los sectores de mayores de ingresos, no tienen los incentivos para postular a estos subsidios estatales.

La opción por la ayuda directa, por una sola vez, a la demanda, a través del subsidio habitacional que comenzó a operar en 1978, hizo necesario realizar importantes esfuerzos, tendientes a definir un conjunto de condiciones que permitan seleccionar y establecer órdenes de prelación entre los postulantes.

El proceso de focalización de los subsidios de vivienda en los más pobres, ha sido gradual, y siguiendo una trayectoria que podríamos llamar de " aproximaciones sucesivas" . En un principio la elegibilidad de los postulantes se realizaba en función del tamaño del grupo familiar, monto y antigüedad del ahorro previo e ingresos. Con posterioridad se introduce el criterio socioeconómico, a través de la incorporación de la Encuesta de Estratificación social (Ficha CAS). Recientemente, se ha puesto en uso una segunda versión mejorada de este instrumento, la Ficha

CAS II, la cual refleja en forma más fiel y completa la real condición de pobreza de las personas.

Asimismo, el sistema de subsidio habitacional ha sido perfeccionado, implementándose una nueva modalidad para prestar atención a los grupos familiares que viven en condiciones de allegados a otros hogares, quienes hoy en la actualidad, son los que presentan los problemas más agudos de marginalidad habitacional. Esta situación no era bien recogida por los mecanismos originales de selección.

Educación

La primera acción de focalización en educación fue la reorientación del el gasto fiscal hacia los niveles de educación prebásica, básica y media, disminuyendo el marcado desequilibrio que favorecía a la educación superior.

Posteriormente en 1980, se modificó el sistema de financiamiento, introduciendo el sistema de subvenciones por niño atendido, estimulando de esta forma la participación privada en la educación gratuita financiada por el Estado, y haciendo más equitativa la asignación de recursos fiscales por niño atendido.

Seguridad Social

El primer paso para llegar con los beneficios previsionales a los más pobres, fue la creación, en el año 1975, del subsidio de las Pensiones Asistenciales de vejez e invalidez, extendiendo así dichos beneficios, a las personas mayores de 65 años de escasos recursos, que anteriormente estaban marginados de los sistemas previsionales pensión de vejez e invalidez.

Otro elemento importante en los esfuerzos de focalización del gasto fiscal destinados

a la seguridad social, ha sido la creación, en el año 1980, de un nuevo sistema de pensiones de capitalización individual, cuya gestión realizan instituciones privadas, con pensiones mínimas garantizadas por el Estado. Este constituye un sistema único, aplicable a todos los trabajadores del país, a diferencia del anterior en que existía multiplicidad de sistemas de pensiones en los cuales las condiciones y beneficios dependían del poder político y de presión de los afiliados.

Posteriormente en 1981, la asignación familiar que ya había sido igualada para obreros y empleados en 1974, es extendida a las familias de extrema pobreza a través del Subsidio Unico Familiar.

FOCALIZACION E INFORMACION

La focalización del gasto social en los más pobres demanda esfuerzos importantes en materia de información que permita conocer quienes son y donde están los más pobres y cuales son sus principales carencias específicas.

Para esto se han desarrollado algunos sistemas de información que han sido fundamentales en el proceso de focalización :

- Mapa de la Extrema Pobreza
- Sistema de Vigilancia Nutricional
- Encuesta Socioeconómica Nacional (CASEN)
- Encuesta de Estratificación Social (Ficha CAS)

Mapa de la Extrema Pobreza

En 1974 la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y el Instituto de Economía de la Universidad Católica, por encargo del Gobierno, elaboraron, utilizando para ello, los datos del Censo de Población y Vivienda realizado en Abril de 1970, el primer Mapa de la Extrema Pobreza.

El propósito del Mapa fue el de identificar a las personas en extrema pobreza y la ubicación geográfica de éstos. Para ello se clasificó a la población de acuerdo a su nivel de vida, utilizando como indicadores representativos del nivel de vida, el tipo de vivienda, el hacinamiento y el equipamiento del hogar.

El Mapa de la Extrema Pobreza no contiene información acerca de los niveles de ingreso de las personas, por cuanto el Censo de Población y Vivienda, no consigna dicha información. En cuanto a "stock" de capital, sólo tiene información útil para estimar el "stock" de capital humano (educación) y prácticamente nada sobre capital físico. En relación a la calidad de bienes y servicios para la satisfacción de necesidades básicas, el Censo contiene información sobre vivienda, educación y equipamiento del hogar.

Como se ha señalado, para 1970 el Mapa indicó que un 21 % de la población vivía en condiciones de extrema pobreza. Actualizado, con los datos del Censo de 1982, el Mapa indicó para ese año, que esa proporción se había reducido al 14 % de la población.

El Mapa de la Extrema Pobreza, fue el insumo básico para la formulación de una política de erradicación de la extrema pobreza y permitió fijar prioridades en los distintos sectores sociales. Además, hizo visible la pobreza no sólo al Gobierno sino que a toda la Sociedad chilena, lo cual resulta un elemento esencial en cualquier política de erradicación de la extrema pobreza y focalización del gasto social.

Sistema de Vigilancia Nutricional

Se inicia en el año 1974 y consiste en el registro mensual, en todos los establecimientos primarios de salud del estado nutricional de la población infantil menor de 6 años de edad, a través de mediciones antropométricas. En la actualidad el sistema permite recoger información respecto al estado nutricional de un 85% de los menores de seis años del país.

A partir de 1980 se inicia la evaluación de las mujeres embarazadas bajo control, dato que unido al peso alcanzado por el recién nacido es de gran importancia diagnóstica y pronóstica.

También en el año 1974 se llevó a cabo la Encuesta Continuada del Estado Nutricional de la Población (ECEN), que señaló deficiencias importantes en el estado nutricional, las que se han ido corrigiendo en el curso de los años posteriores.

Este sistema de información ha sido fundamental en los logros que el país ha conseguido en materia de reducción de la desnutrición y salud materno-infantil.

Encuesta Socioeconómica Nacional (CASEN)

Es una encuesta aplicada a una muestra representativa de la población, cuyo principal objetivo es medir el impacto redistributivo del Gasto Social, a nivel de cada uno de los programas sociales. Esta información es básica para las decisiones de focalización.

Realizada por primera vez en el mes de Noviembre de 1985, la encuesta CASEN se aplicó sobre una muestra de 19.284 hogares, de un total nacional de 2.588.138 hogares, determinándose el tamaño muestral de acuerdo a procedimientos de validación estadística que arrojan un error menor al 15 a nivel nacional y permiten el análisis estadístico de programas con hasta 50.000 beneficiarios.

En Noviembre de 1987, se aplicó por segunda vez. En esta oportunidad se amplió la muestra, a objeto de obtener representatividad estadística a nivel de las comunas urbanas más populosas del país.

Encuesta de Estratificación Social (Ficha CAS)

Es una encuesta que se aplica en el nivel local (municipios) y cuyo objetivo es el

identificar a los más pobres a objeto de focalizar una serie de programas programas en ellos.

Esta encuesta se aplica a las personas presuntivamente pobres o bien a los postulantes a ciertos subsidios sociales. De esta forma, desde el punto de vista de la cobertura, no es un censo, por cuanto, no abarca la totalidad de la población definible como en extrema pobreza, ni es un muestreo, pues no cumple con las características de aleatoriedad que se precisan para estimar parámetros o magnitudes de error .

Se comienza a usar en el año 1980 ligada a los Comités de Asistencia Social. Estos Comités, que incluían a representantes de todos los sectores sociales en el nivel comunal, fueron el primer intento por conseguir una atención integral a los sectores de extrema pobreza en el nivel local, por hacer confluir sobre tales familias todos los subsidios de la red social.

La ficha CAS I era el instrumento a través del cual estos Comités identificaba y caracterizaban la situación socioeconómica de los más pobres.

Estos Comités sin embargo, tuvieron un funcionamiento irregular en sus inicios, por cuanto los Alcaldes que los presidían, si bien tenían responsabilidades en muchas áreas claves del desarrollo social, carecían por esos años, de la autoridad y de los recursos necesarios, que luego adquirieron a través del proceso de descentralización.

La experiencia adquirida en los primeros años de aplicación de la Ficha CAS I hizo posible una versión mejorada del instrumento, la Ficha CAS II, que se ha puesto an aplicación en el año 1987.

La encuesta recoge información acerca de la percepción de subsidios monetarios por parte del encuestado (Subsidio Unico Familiar, Pensiones Asistenciales de Vejez e Invalidez y Subsidio de Cesantía). Además permite la elaboración de un índice socioeconómico basado en información de la vivienda, ocupación, ingreso,

educación y patrimonio del beneficiario.

La Ficha CAS II es utilizada en el nivel local por los municipios, como un instrumento efectivo para la focalización de beneficios sociales tales como : el Subsidio Unico Familiar (SUF), las Pensiones Asistenciales (PASIS), la gratuidad en las prestaciones de salud, los jardines infantiles, los subsidios para la marginalidad habitacional y de vivienda en general.

De esta forma la ficha CAS ha pasado a integrar, a nivel local, los criterios biomédicos que utiliza el sector salud con las dimensiones socioeconómicas que consideran los otros sectores sociales; ha centrado la atención del nivel local en los más pobres; y, ha adquirido vital importancia en la toma de decisiones por parte de los municipios en las acciones descentralizadas destinadas a afectar en forma integral las dimensiones permanentes de la extrema pobreza.

RESULTADOS DE LA FOCALIZACION

La medición de los resultados de los esfuerzos de Focalización no resulta fácil por cuanto no hay mediciones de calidad comparable a las actuales para el punto de partida.

Sin embargo, de los resultados de la encuesta CASEN y su comparación con estudios que permiten estimar el impacto redistributivo del Gasto Social en períodos anteriores, se advierte que, en términos generales, la experiencia chilena indica que se han logrado avances sustantivos en la focalización de algunos de los componentes del gasto social.

Particularmente bien focalizados están los nuevos programas sociales creados para extender algunos beneficios sociales a los más pobres o paliar los efectos de la crisis sobre ellos. Así por ejemplo, los programas mejor focalizados son los Programas

Especiales de Empleo, en los cuales el 30% de menores ingresos recibe un 72,6% del gasto que éstos involucran. Le siguen el Subsidio Unico Familiar (SUF) con un 67,0%, y el Subsidio de Cesantía con un 62,0%.

En materia de Salud se observa que el 48,7% del gasto es recibido por el 30% más pobre, en cambio, el 40% de mayores ingresos recibió en ese mismo año, 1985, sólo 18,7% del total del gasto fiscal en el sector¹.

Otros beneficios sociales, como es el caso de las Pensiones Generales otorgadas por el antiguo sistema de previsión, en las cuales el peso de los grupos con poder de presión e influencia política en el pasado han dejado una huella regresiva prácticamente imborrable, el 30% más pobre recibe sólo un 8,3% del gasto total en el sector².

En materia de Educación, ya a partir del año 1974 se comienza a cambiar el destino del gasto en educación por niveles, aumentando la fracción destinada a Educación Prebásica (de un 1,1 % en 1974 a 6,6 % en 1986) y a la Básica (de 33,7 % en 1974 a 50,9 % en 1986), reduciendo a la vez, fuertemente el gasto fiscal dedicado a la Educación Superior (de 42,3% en 1974 a 22,1% en 1986)³.

Esto ha permitido aumentar significativamente la proporción del gasto fiscal en Educación, que va al 30% más pobre de la población (de 32,8 % en 1974 a 37,8% en 1985), en tanto que disminuyó la proporción que va al 40 % de mayores ingresos (de 39,6 % en 1974 a 34,6 % en 1985)⁴.

1 Fuente : Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN 1985, ODEPLAN - Universidad de Chile.

2 Fuente : Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN 1985, ODEPLAN - Universidad de Chile.

3 Fuentes : Tarsicio Castañeda : "La evolución del Gasto Social en Chile y su impacto redistributivo", 1984; Ministerio de Educación, 1986.

4 Fuentes : Tarsicio Castañeda : "La evolución del Gasto Social en Chile y su impacto redistributivo", 1984; Ministerio de Educación, 1986.

Cabe destacar que un 47,0% del gasto en Educación Básica y un 44,9% del correspondiente a la Educación Prebásica son recibidos por los tres primeros deciles de ingreso de la población¹.

No obstante lo anterior, también existen programas en los que pese a haber avanzado, la focalización es aún menos que satisfactoria. Es el caso por ejemplo, del Aporte Fiscal a la Educación Superior donde el 30% más pobre recibe sólo un 12,0% del gasto total en este sector y la Asignación Familiar con sólo un 31,0% en los tres deciles más bajos².

Asimismo, es preciso tener presente que el 95 % de los niños chilenos matriculados en la enseñanza básica, se educa en escuelas gratuitas subvencionadas por el Estado, y también lo hace en tales condiciones un 75 % de la matrícula total de educación secundaria.

ALGUNAS LECCIONES DE LA EXPERIENCIA CHILENA

La revisión de nuestra historia en materia de desarrollo social y la evolución de nuestras políticas sociales, si se las compara con el perfil de los beneficios de los grupos de mayor poder y organización para influir en la toma de decisiones, corrobora el aserto de que los más pobres, que por lo general carecen de la organización necesaria para ejercer su influencia en los políticos y en las decisiones económico-sociales de los países, prácticamente no eran alcanzados por los beneficios de los programas sociales.

Esto al verificarse en un país con una larga tradición en materia de gasto social y que por lo mismo, era señalada como pionera en América Latina, deja en mayor

¹ Fuente : Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN 1985, ODEPLAN - Universidad de Chile.

² Fuente : Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN 1985, ODEPLAN - Universidad de Chile.

evidencia la mayor debilidad relativa de los extremadamente pobres, frente a otros grupos, no necesariamente ricos, pero competidores en la obtención de beneficios sociales, para lograr captar la atención de quienes toman las decisiones sobre política y el destino de los recursos estatales.

Tales tendencias se ven agudizadas en los períodos de crisis económica, en los que cada uno de los grupos tratan de reducir los costos que les caben afrontar, traspasando los efectos del ajuste a los otros sectores.

Para salvar con éxito los obstáculos que por estas razones se generan, opuestos a toda forma de focalización del gasto social, y continuar avanzando a al menos mantener los logros en materia de focalización del gasto social, se requiere de una singular fortaleza en los principios, una clara concepción de las políticas sociales y una muy firme voluntad política de actuar prioritariamente en favor de los más pobres.

Por otra parte, si bien la focalización del gasto social contribuye a incrementar sustancialmente la eficacia y eficiencia de los programas sociales, es necesario tener presente que también significa la necesidad de contar con medios adecuados de información, detección y selección de la población objetivo, lo cual puede resultar en un incremento de los costos.

La experiencia demuestra, sin embargo, que es posible encontrar formas adecuadas de llevar a cabo la focalización, sin incurrir en costos inaceptables y esquemas burocráticos complejos que entraben la gestión de los programas sociales.

Otro aspecto fundamental lo constituye la disposición de los recursos humanos y técnicos apropiados para llevar a cabo el rediseño de las políticas y de los elementos que hacen posible el lograr una focalización de los programas. En este sentido, cabe tener presente que una de las medidas que ha contribuido fuertemente a una mejor focalización, como es la descentralización de las decisiones, se hace virtualmente imposible, sin la adecuada disposición de recursos humanos calificados, a nivel

local. Sin dicho elemento dicha descentralización puede conducir a resultados absolutamente contradictorios con los objetivos perseguidos.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

El haber iniciado estas reformas estructurales a los programas sociales en 1975, con el objeto de hacerlos más eficientes y enfocarlos en los más pobres, permitió que ya en 1981 muchas de las mencionadas reformas estuvieran total, o al menos parcialmente implementadas.

Los pobres estaban identificados y se conocía su distribución geográfica, las coberturas de algunos programas se habían extendido, otros nuevos se habían creado, casi todos los programas sociales estaban focalizados los sectores más vulnerables, etc. Esto no sólo permitió proteger a los más pobres de los efectos de la crisis, sino que incluso, mantener las tendencias de mejoramiento que ya por esos años exhibían casi todos los indicadores sociales.

De esta forma, los factores que hacen que la extrema pobreza se transmita generacionalmente fueron sido afectados en forma decisiva, no obstante la crisis y el ajuste subsiguiente.

Lo anterior se hace evidente al analizar los indicadores sociales más importantes :

- Desnutrición grave, en 1975 afectaba a 7 de cada 1000 niños. Hoy prácticamente ha desaparecido.
- Mortalidad infantil, en 1973 era de 65.8 por mil, una de las más altas de América Latina. Hoy es de 18.65 por mil, una de las más bajas del continente.
- Esperanza de vida al nacer, crece desde 65.1 años en 1973 a 71 años en 1986.

- Extrema pobreza, medida según la misma metodología usada en 1974, se ha reducido desde un 21 % de la población en 1970 al 14 % en 1982.

- Inasistencia de niños en extrema pobreza a la escuela, se reduce desde un 43 % en 1970 al 9.9 % en 1982.

Estos resultados afectan decisivamente las dimensiones más permanentes de la extrema pobreza, y por ende implican un significativo mejoramiento de las condiciones de vida de los más pobres, y lo más importante, de sus posibilidades de abandonar en forma definitiva esa condición.

Como señalé anteriormente, estos resultados positivos se verificaron a pesar de que Chile, debió vivir un período marcado por dos sucesivas recesiones internacionales y una fuerte caída del valor de nuestras exportaciones. Ello sólo fue posible, reitero, debido a que las políticas sociales, ya a partir de 1975 comenzaron a ser objeto de reformas de fondo, a objeto de hacerlas más eficientes y que sus beneficios llegaran efectivamente a los más pobres.

Lo anterior, unido al dinamismo que está mostrando nuestra economía, también objeto de reformas estructurales, que se refleja en una tasa promedio de crecimiento del 5 % promedio para los últimos 4 años y en el desarrollo la capacidad de generación de empleo, que ha permitido alcanzar tasas de desempleo en torno al 8%, permiten afirmar que la erradicación definitiva de la extrema pobreza es alcanzable. Chile ha dado pasos decisivos en la dirección correcta, y que de mantenerse las políticas sociales y económicas reconocidamente exitosas, ella será una realidad en un plazo mediano.

No obstante el camino recorrido, queda aún mucho espacio por avanzar en materia de hacer más eficiente la focalización del gasto social y por lo tanto se hace necesario redoblar los esfuerzos en ese sentido, conscientes de que deberemos por mucho tiempo desenvolvernos en un ambiente de recursos restringidos.

Al respecto quisiera dar un sólo dato que es ilustrativo de lo anterior y de los requerimientos de recursos de nuestro país. Chile para continuar creciendo al 5 % anual, necesita una tasa de inversión del 20 % del PGB. En el año 1987 fue de sólo el 16 %.



IDE

Banco Mundial



ILPES



unicef

Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial
Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

**SEMINARIO DE ALTO NIVEL: COMO RECUPERAR
EL PROGRESO SOCIAL EN AMERICA LATINA**

Centro NU/CEPAL, Santiago de Chile del 20 al 24 de junio de 1988

NTI/ASPS/F.20

ORIGINAL: ESPAÑOL

POLITICAS SOCIALES
DESARROLLO, PARTICIPACION Y CONCERTACION

CARLOS FRANCO

•
•

•
•
•
•
•

•
•

•
•

POLITICAS SOCIALES

Desarrollo, Participación y Concertación

Carlos Franco

Resulta curioso observar los cambiantes enfoques y posiciones de las necesidades básicas y las políticas sociales al interior de las concepciones más globales acerca del desarrollo en América Latina. En efecto, cada cambio en la visión del desarrollo de la región se ha acompañado de una alteración de las relaciones entre economía y necesidades básicas como de un cambio en las jerarquías de las políticas económicas y las políticas sociales.

Decisiones del desarrollo y políticas sociales

Aún a finales de los 50, una concepción básicamente económica del proceso de industrialización o de modernización de nuestros países, explícita o implícitamente afirmaba que la satisfacción de las necesidades básicas de la población era una suerte de subproducto natural del crecimiento económico y que, por ello, las políticas sociales estaban subordinadas jerárquicamente a las políticas productivas.

En los 60 y comienzos de los 70, en cambio, con el impacto de las visiones normativas del desarrollo se modifican, al menos en el plano de la teoría, las relaciones entre crecimiento económico y necesidades básicas en favor de una equivalencia de

sus respectivas importancias y de la complementariedad consiguiente de las políticas económicas y sociales. El sentido de esta modificación, sin embargo, no se agota en la igualación, más declarativa que real, de las jerarquías del desarrollo económico y el desarrollo social, sino que se extiende al inicio de un proceso de autonomización de la problemática y las políticas sociales en la percepción del desarrollo. En otros términos, sea por el registro de la experiencia de esos años, sea por la renovación intelectual de los enfoques del desarrollo, se comenzó a entender que los problemas sociales no son exclusivamente subproductos naturales de los problemas económicos, sino que tienen una entidad propia, multicondicionada por procesos económicos y extraeconómicos, vale decir, políticos, culturales, psicosociales, históricos. Precisamente por ello, el diseño de las políticas sociales, sin dejar de vincularse con los diseños de las políticas económicas, comienzan a ser reconocidas en su autonomía y especificidad.

Finalmente en los 80 se produce una brusca mutación del enfoque del desarrollo y de las relaciones entre los problemas y las políticas económicas y sociales. Una visión pesimista del presente y el futuro inmediato de la región, que se autocalifica como realista, y que cree nutrirse de la "objetiva" percepción de los efectos de la crisis internacional en las economías latinoamericanas, así como de los fracasos de las políticas

expansivas y redistribucionistas de algunos de nuestros Estados nacionales, hace del término "ajuste" la ambigua cobertura sea de la recesión económica, sea de un crecimiento "sano", expresiones ambas diferentes en ciertos acotados sets de políticas de corto plazo, pero unificadas por la convicción de la "inevitabilidad" de la reducción del producto o de la "necesidad" de tasas más o menos mediocres de crecimiento económico. En este contexto, la renuncia a ciertos tipos o a todos los tipos, según los casos, de crecimiento económico se acompaña de un redimensionamiento de la importancia atribuida a los problemas y las políticas sociales y a una reconsideración de sus relaciones con los problemas y políticas económicas. En efecto, desde hace algunos años se afirma que ciertas metas sociales significativas pueden alcanzarse a pesar o en contra de la recesión económica o del penoso crecimiento del producto regional.

Como se observa, nos encontramos aquí en las antípodas de los enfoques de los 60 y los 70. Si en el enfoque del 60 las metas sociales se derivaban secundariamente de las metas económicas y si en el de los 70 ambas eran complementarias, ahora, en los 80, las metas sociales o, por lo menos, algunas de las más significativas, se han desvinculado relativamente de las metas económicas globales y ellas, como las políticas sociales que las hacen posibles, han adquirido una autonomía casi plena... en el campo de la teoría.

No es propósito de nuestra intervención abordar ahora la discusión acerca de los supuestos valorativos de esta concepción, la naturaleza del diagnóstico en que se apoya, la consistencia de su visión acerca de las relaciones entre políticas económicas y sociales y mucho menos formular juicios de valor sobre su significado político. Nos importa más reflexionar acerca de los modos a través de los cuales este enfoque cree hacer posible el logro de ciertas metas sociales en un marco de depresión productiva.

La voluntad política de los gobiernos

Según la creciente documentación fundamentadora o ilustradora de este punto de vista, el logro de ciertas metas sociales en un contexto de depresión productiva, precisa de lo que se denomina "la voluntad política de los gobiernos de la región". Aunque no he encontrado en los textos disponibles una clara definición operativa del concepto de voluntad política, tal pareciera que con él se alude a un doble plano de las relaciones entre los gobiernos y los grupos sociales en condición de pobreza crítica. En primer lugar, con él se refieren los contenidos de discursos, planes, políticas, programas, instrumentos, montos y uso de recursos definidos o definibles por los gobiernos en

relación con los grupos sociales desprotegidos de la sociedad, y juzgados en su pertenencia técnica o en su adecuación política por los grupos o instituciones nacionales e internacionales propugnadores del desarrollo social; en segundo lugar, el concepto parece referir a una cierta calidad de la relación político-institucional de los Estados con respecto a dichos grupos sociales, basada en lo que se llama una opción preferencial por los más pobres. Por cierto, ambos planos, el de los contenidos de los planes públicos y el de las relaciones político-institucionales, son percibidos como complementarios y, por tanto, como expresiones fuertes de la "voluntad política de los gobiernos".

Ahora bien, resulta claro que uno y otro plano son o tienden a ser complementarios porque se les supone expresión de una opción política preferencial de los Estados por los grupos desprotegidos. Como el término preferencial tiene un innegable sentido comparativo, lo que con ello se implica es que ante las demandas alternativas de los recursos públicos y de los usos del poder por diferentes grupos o clases sociales, el Estado elige destinarlos mayoritariamente a satisfacer las necesidades de los grupos sociales más pobres. Como es obvio, ello no puede realizarse sino por la vía de una relación político-social privilegiada entre el Estado y los grupos sociales marginados que relativiza o coloca en segundo plano las relaciones político-sociales del Estado con los otros grupos o clases sociales o con

las instituciones que los representan. Como es lógico, el tamaño de la diferencia en la atención del Estado a los diferentes intereses sociales dependerá, si todas las restantes condiciones se mantienen constantes, del monto de los recursos que disponga. Si ellos son abundantes, entonces el Estado puede hacer compatible la opción preferencial por los más pobres o la relación privilegiada con ellos con una atención menor, aunque significativa, con los grupos sociales más afluentes. En cambio, si los recursos son escasos, entonces lo más probable es que la atención del Estado a los grupos más pobres reduzca significativamente los recursos y las relaciones que mantiene con los grupos sociales instalados.

Acerca de las políticas participativas

En el Perú, como en otros países de la región, la expresión de la voluntad política del Estado para colocar los intereses de los grupos sociales pobres o marginales en un status preferencial se encarnó, en las décadas pasadas, en lo que se denominaron políticas o estrategias participativas. Por tales se entendió, más allá de las diferencias o especificidades nacionales, acciones de política orientadas a promover la organización y movilización de los grupos sociales desprotegidos, destinar

recursos económicos y políticos a la satisfacción de sus necesidades elementales, abrir mecanismos de participación de tales grupos en los puntos terminales de la estructura local del Estado y organizar programas comunitarios de administración conjunta en los campos de la salud, la educación, la vivienda, el empleo, etc.

No nos importa ahora realizar una evaluación de los éxitos, problemas y fracasos que acompañaron las pasadas experiencias de participación popular. Importa sí, recordar que tales políticas participativas fueron anteceditas o acompañadas en su inicio por ciclos económicos expansivos de los mercados internos y por un creciente monto de recursos externos provenientes de la economía internacional. Pero importa recordar también que la extensión progresiva o la liquidación abrupta de tales políticas fueron anteceditas o acompañadas por el inicio de ciclos recesivos de las economías nacionales y por la crisis de la economía internacional.

En relación con lo señalado, conviene relieves que los ciclos económicos expansivos como la afluencia de recursos externos influyeron, entre otros, de dos modos específicos en las políticas participativas: en primer lugar, incrementando los recursos disponibles de los Estados reformistas para la atención de los grupos carenciados; en segundo lugar, minimizando o tornando manejables las oposiciones a las reservas, expresadas ante dichas políticas por los grupos industriales, financieros, comerciales, profesionales y hasta sindicales. En este sentido,

el ciclo económico favorable permitió la coexistencia, al menos en el Perú, de dominantes políticas participativas del Estado con una atención menor, aunque significativa, de las llamadas organizaciones intermedias, integradas formalmente a las estructuras nacionales de poder.

Ahora bien, en las formulaciones más fuertes del enfoque participativo de fines de los 60 e inicios de los 70 y, sobre todo en el caso peruano, ellas hicieron referencia explícita o extendieron su cobertura básicamente a la relación de dos sujetos sociopolíticos: el Estado y las organizaciones de los grupos marginales: campesinos, informales, de mujeres, etc. En este sentido, la expresión participación popular significaba una relación preferencial entre ambos sujetos sociopolíticos que dominaba o subordinaba, al menos en el plano teórico, a las relaciones del Estado con las sociedades empresariales, las organizaciones sindicales, los colegios profesionales y los partidos políticos. Más aún, según las teorías al uso, los Estados con orientación participativa deberán establecer una vinculación directa, o con el mínimo grado de intermediación posible, con las llamadas organizaciones sociales de base y para ello era preciso orillar, marginar o circunvalar las instituciones intermedias cuyos intereses eran juzgados externos, competidores o contrapuestos a los intereses de los grupos sociales de más bajos ingresos. Aunque en la práctica, los intereses de aquellas organizaciones institucionales integradas a

la economía moderna y a la estructura del poder fueron atendidos y saqtisfechos relativamente, el discurso participativo intentó marginarlos o devaluarlos en favor de la señalada relación preferencial del Estado con las organizaciones sociales de base. Las consecuencias políticas de este enfoque se asociaron con la renuencia o el rechazo estructural de los grupos y organizaciones instaladas en el sistema económico y político a considerar como legítimos los intereses de los grupos más pobres o a aceptar compartir la atención, los recursos y el poder del Estado. De este modo, las hipótesis participacionistas acerca de los comportamientos de las organizaciones intermedias integradas al sistema concluyeron por hacerse realidad, actuando como una suerte de profecía autocumplida. En otros términos, las organizaciones indfustriales, comerciales, financieras, profesionales y sindicales más fuertes oscilaron políticamente entre el recelo y el rechazo de las políticas participativas y concluyeron expresando enérgicamente sus propios intereses cuando el cierre del ciclo económico favorable restó a los gobiernos los recursos económicos necesarios para manejar los conflictos sociales.

Acerca de la concertación

Del examen de estas experiencias muchos retiraron la impresión de la necesidad de una revisión crítica y de una superación teórica de los enfoques participativos. Se comenzó por cuestionar la limitación del enfoque participativo a la sola relación entre el Estado y las organizaciones sociales de base señalándose la necesidad de ampliar la cobertura del mismo a la presencia, intereses y relaciones del Estado con el conjunto de grupos sociales y organizaciones representativas de la sociedad. En segundo lugar, se afirmó que los recursos públicos destinados al logro de metas sociales, como las mismas políticas sociales, debían consistenciarse o racionalizarse por la orientación de las políticas económicas de corto plazo. Finalmente, se sostuvo la inviabilidad en el mediano plazo de las relaciones Estado-grupos de bajos ingresos entre el Estado y las organizaciones integradas a la economía moderna y a la estructura del poder y por un compromiso progresivo de éstas con la satisfacción de las necesidades básicas de la población. De este modo la temática de la participación popular fue retirándose a un segundo plano en el debate intelectual y político para dar paso a una nueva temática que desde fines de los 70 ocupa crecientemente la atención de científicos sociales, políticos y funcionarios de la región. Nos referimos a la temática de la concertación.

Si observamos las escasas experiencias nacionales de concertación desde aquella inicial producida en Venezuela hasta la recientemente ocurrida en el Uruguay, y si extendemos ese examen a la experiencia española, por su continua mención en los debates en curso, rápidamente concluiremos que sus contenidos estuvieron referidos a la creación de condiciones políticas para el pasaje de sistemas autoritarios a sistemas democráticos. Lo que se acordó básicamente en aquellas experiencias fueron las relaciones entre gobiernos civiles y fuerzas armadas, las garantías constitucionales e institucionales para el desarrollo del régimen parlamentario y de partidos y ciertas reformas mínimas en la estructura de los Estados y sus relaciones con la sociedad civil. El pacto social español definió asimismo el marco de las relaciones entre el Estado, las organizaciones empresariales y sindicales, así como los acuerdos básicos del manejo de precios y salarios.

Si nuestro registro se extiende, ya no a las experiencias, sino a los proyectos de concertación en los países de la región, rápidamente percibiremos que sus contenidos más importantes están referidos a las políticas económicas de corto plazo, a la regulación de precios y salarios y a la creación de marcos institucionales y de mecanismos para el procesamiento de las relaciones entre el Estado, los empresarios y el movimiento sindical. En ciertos casos, los proyectos incluyen planes económicos de mediano plazo, reformas constitucionales o la introducción de nuevos instrumentos institucionales. Lo que

quiero decir entonces es que en ninguno de los casos que conozco los contenidos de dichas experiencias y proyectos se centraron en la definición de políticas sociales o de metas nacionales relacionadas con la cobertura nutricional, el descenso de la mortalidad infantil, la atención primaria de salud, programas de alfabetización, de vivienda o de servicios básicos en general. En otros términos, los intereses de los grupos sociales más pobres no fueron ni son tomados en cuenta, al menos de manera preponderante, en las experiencias y proyectos de concertación conocidos.

Ahora bien, si nuestra mirada se extiende a los trabajos de los economistas de la región, rápidamente percibiremos la escasez de los estudios o propuestas vinculadas sea con una economía de las necesidades básicas, sea con una economía de la concertación. Y aún, en la creciente bibliografía sobre la concertación producida por nuestros científicos sociales en la última década son sumamente reducidos los análisis o estudios específicos sobre los vínculos entre concertación política y necesidades básicas, o entre los agentes de la concertación y las políticas sociales.

Según mi opinión, ello no es casual. Y no lo es por dos razones. En primer lugar, porque los sujetos sociales o políticos convocados por, o proponentes de la concertación son generalmente el Estado, los partidos, las sociedades empresariales y el movimiento sindical, esto es, las organizaciones cuyo poder, intereses y recursos les permite

actuar directamente y por si mismas en los escenarios políticos de la región. En segundo lugar, porque en un contexto de recesión económica, de penuria productiva y escasez de recursos, la disputa política por el magro excedente económico o por el evitamiento de los costos de la crisis se resuelve a favor de los agentes o intereses más poderosos o más sólidamente instalados en el tejido social.

El registro de la evolución real de la concertación nos está diciendo entonces que su enfoque y su práctica es posible de la crítica que en la década pasada se formuló al enfoque y la política participativa, aunque en un sentido distinto. Si los enfoques participativos devaluaban las relaciones del Estado con las organizaciones intermedias o integradas en las estructuras económica y políticas formales en favor de una relación preferencial con las organizaciones populares de más bajos ingresos, los enfoques concertadores marginan o devalúan las relaciones del Estado con estas últimas organizaciones en favor de una relación exclusiva o excluyente con las organizaciones con representación directa en la economía moderna y las instituciones políticas del Estado.

Pero el análisis de la situación descrita nos está diciendo asimismo que las políticas de ajuste o de recesión económica actúan en los siguientes sentidos:

- a) erosionando las bases populares de apoyo a los gobiernos de la región o fracturando los pactos sociales implícitos en que se sustenta su autoridad

democrática y el ejercicio relativamente autónomo de su poder;

- b) reduciendo los grados de libertad de los gobiernos para operar o manejar los conflictos de interés o para imponer un límite a los crecientes procesos de anomia o al desarrollo de la violencia social y política;
- c) reforzando la desigualdad de los poderes político-representativo de los distintos grupos sociales que compiten por los recursos públicos y las decisiones del Estado;
- d) promoviendo la desorganización institucional y política de los grupos sociales con menor poder relativo dentro de la sociedad y reduciendo su capacidad representativa para acceder y expresarse con autonomía ante el Estado o para presionar o condicionar en su favor las decisiones públicas;
- e) eliminado el excedente económico, o sea la base material que permitió a los Estados en los 60 y comienzos de los 70 orientar su acción hacia la atención de las necesidades básicas de los grupos sociales más pobres a través de políticas participativas;
- f) reforzando las tendencias privatistas, corporativistas y sectoriales de las organizaciones intermedias e impidiéndoles integrar entre sus objetivos o aceptar

las demandas o necesidades de los grupos sociales más pobres;

- g) obstaculizando severamente las posibilidades de acuerdos consensuales sobre políticas sociales entre los Estados, las organizaciones representativas de los intereses integrados directamente en el régimen político y los grupos sociales más pobres. En otros términos, impidiendo al Estado combinar en un movimiento simultáneo las políticas participativas y las políticas concertadoras en favor del desarrollo social.

Retornando al enfoque de los 80

Lo que venimos de constatar como una tendencia general a buena parte de los países de la región nos permite regresar a uno de los temas iniciales de nuestra intervención, esto es, a las posibilidades de relanzar políticas y metas sociales significativas en economías recesadas y en ajuste.

Las tendencias actuales fundamentan nuestro escepticismo frente a este enfoque. No negamos por cierto que, aún en medio de la crisis y de las políticas de ajuste, sea éticamente plausible proponerse el logro de metas sociales y que sea eventualmente viable reducir, en ciertos campos, la velocidad e intensidad del deterioro de las condiciones de vida de las mayorías pobres de nuestros países. Ello ciertamente, al menos para nosotros, no está en discusión. Resulta evidente, sin

embargo, que la discusión del enfoque que comentamos tiene sentido cuando éste nos dice que las políticas sociales pueden ser relanzadas de un modo sustantivo y que metas sociales significativas, es decir, de impacto y cobertura reconocibles, pueden alcanzarse. El examen atento de las tendencias en curso nos indican más bien lo contrario. Estas mismas tendencias nos están señalando la incompatibilidad de un desarrollo social sustantivo con el estancamiento o el decrecimiento del producto y presionan por una reconsideración más cuidadosa, en el plano teórico, de las relaciones entre políticas económicas y sociales. La lectura de la evolución de la región y de las concepciones sobre su desarrollo nos enseñan que tan cuestionables es el enfoque de los 50, que hace del desarrollo social un subproducto natural del crecimiento económico, como lo es el de los 80, cuando parece independizar el desarrollo social del crecimiento productivo, o cuando lo plantea como compensación moral o racionalización política de la aceptación resignada del rol asignado a nuestras economías nacionales en el actual orden económico mundial o del contenido de las políticas recesivas o de ajuste.

Nada de lo señalado hasta aquí resta importancia a los esfuerzos que se realizan para amenguar los impactos de la crisis en los grupos sociales más pobres o las iniciativas creativas que se generan para el logro de una u otra meta mínima en relación con algunas de las necesidades básicas de la población. Tampoco

la crítica del enfoque, en su sentido fuerte, desconoce la necesidad de introducir criterios socialmente selectivos en la formulación y ejecución de los "ajustes" económicos en favor de la atención de la población más pobre. En este sentido, cuando se disocian o desvincula el enfoque que comentamos de sus propósitos o afirmaciones más ambiciosas, él puede constituirse en una fuente de iniciativas para hacer uso, en favor de los pobres, de recursos potenciales de la sociedad, para incorporar las experiencias de las organizaciones de base en el diseño y ejecución de programas sociales o para innovar en los campos de la organización institucional del Estado o en las metodologías participativas de promoción humana.

Acerca de la reformulación de las políticas sociales

En este sentido, resulta claro que en aquellos países en los cuales la crisis se ha mostrado menos severa o en los que la voluntad política de los gobiernos se mantiene a pesar de las limitaciones económicas, se vuelve imprescindible renovar los contenidos de las políticas sociales. Con ello queremos referir, en primer lugar, la necesidad de que sus contenidos no se definan exclusivamente por una combinación de necesidades básicas insatisfechas (relevadas estadísticamente por nivel social, ámbito geográfico o grupos de edad); objetivos o metas cuantitativas (definidos en función exclusiva de los montos presupuestales disponibles); y programas o instrumentos de acción (definidos exclusivamente por los cuadros técnico-profesionales o el personal disponible en la administración pública).

En este sentido, un diagnóstico de la situación que no de cuenta del grado específico de organización de la población a atender, de sus prácticas sociales y grado de movilización, como de los recursos potenciales o reales que estén en condiciones de emplear, no permite fundar adecuadamente ni la estrategia a emplear en la ejecución de las políticas sociales, ni la dimensión de las metas que se pueden alcanzar. Un efecto parecido origina el no relevamiento de las orientaciones, recursos, organización o poder de todos los actores sociales, como de las instituciones externas a los grupos sociales más pobres pero implicados directa o indirectamente por las metas trazadas por las políticas sociales y los recursos públicos o privados movilizados o movilizables para ello. Lo que queremos decir es que un diagnóstico que no exprese dinámicamente el cuadro de interacciones sociales y políticas no permite definir con precisión ni las metas, ni los recursos, ni la estrategia, ni los programas en que se expresan las políticas públicas.

De idéntico modo, como efecto de la experiencia acumulada en la región en las tres últimas décadas, resulta necesario ampliar la cobertura de lo que convencionalmente denominamos políticas sociales. Lo que la experiencia de estos años parece mostrar es que ninguna política social puede lograr sus objetivos si no integra, con el mayor grado de precisión posible, las estrategias y mecanismos de participación popular de los grupos sociales objetivo; de concertación con los agentes o actores sociales y

políticos instalados en la trama pública del poder; de descentralización del Estado e innovación técnico-administrativa, así como de una priorización, no sólo social, sino espacial de las acciones a desarrollar. Las políticas de participación, de concertación, de descentralización y de priorización especial no son políticas distintas a las políticas sociales y no son, por ello, responsabilidad de otros sectores o ministerios públicos. Ellas son componentes esenciales de las políticas sociales redefinidas y sus enfoques, instrumentos y prácticas, medios indispensables a emplear para el logro de las metas trazadas.

Resulta claro igualmente que lo que se denominan políticas sociales no pueden definirse paralela o sectorialmente a través de ministerios incomunicados institucionalmente o relacionados de modo hábil por los conocidos o fracasados mecanismos de coordinación interministerial.

En una situación de escasez de recursos que demanda potenciar su uso, se torna más necesario que nunca unificar las orientaciones de la política social de los Estados y definir metas comunes para los gastos administrados por los sectores públicos. En realidad, la política social de un gobierno es o debería ser una y la misma, aunque su ejecución administrativa quede librada a diferentes organismos. Para ello, según mi opinión, no sólo es preciso plantearse la alternativa institucional de una integración de los ministerios "sociales" bajo autoridad única, sino concertar la misma formulación del presupuesto social único modo de articular o integrar los

programas sociales, de unificar la orientación del gasto y de potenciar o maximizar eficazmente su uso.

Pero acaso el desafío mayor que enfrenta el diseño de políticas sociales en la región pasó por la redefinición de sus relaciones con la política económica. Si tradicionalmente ambas políticas se disociaron fue porque el crecimiento del producto y la satisfacción de las necesidades básicas fueron asumidas como realidades distintas. De allí surgió esa división del trabajo estatal, según la cual el primero era responsabilidad de los ministerios de economía y de la producción y la segunda de los ministerios sociales. A su vez, de esa división del trabajo se derivó la decisión de roles por la cual las políticas sociales se asociaron a las funciones de compensar, complementar o suplir los desvíos, los vacíos o los errores de la política económica.

Resultará claro por ello que si el estilo de crecimiento del producto se asocia con la satisfacción de las necesidades básicas entonces la política económica deviene el mejor instrumento de la política social o su mejor encarnación operativa.

En otros términos lo que quiero decir es que una progresiva transformación del perfil de las necesidades sociales a satisfacer, de la composición de la oferta productiva, de los patrones de inversión, empleo, distribución y de consumo constituyen, en rigor, el mejor instrumento de las políticas sociales. Por tanto, si ello ocurriera, se unificaría el patrón

de criterios que esconden las políticas económicas y las políticas sociales.

En este sentido, frente a la alternativa que se nos presenta hoy de insistir en el valor compensatorio de las políticas sociales, alternativa basada sea en la continuidad del patrón estructural del aparato productivo y del estilo de crecimiento, sea de la continuidad inevitable de la dependencia financiera y tecnológica, pienso que existe otra alternativa planteada aguda y masivamente por la propia naturaleza de la crisis que atraviezan nuestros países. No se me ocultan los problemas implicados en el progresivo cambio de la estructura productiva y del estilo de crecimiento ni su vinculación con una reconfiguración de las alianzas sociales y políticas al interior de cada Estado nacional. Pero acaso el registro de los fracasos pasados y de los que prevemos en los próximos años, así como el inmenso daño humano asociado con la alternativa que cuestionamos, nos estén indicando la plausibilidad de plantearnos, al menos como hipótesis, la búsqueda de opciones alternativas.

Estamos convencidos en este sentido que una definición ampliada de lo que significan las políticas sociales y una redefinición de su vínculo con las políticas económicas están en condiciones de multiplicar los recursos económicos, políticos y sociales disponibles; organizar en escala mayor la red de intereses y alianzas político-sociales en los cuales tienen que soportarse las políticas sociales para lograr continuidad en el tiempo y eficacia en la acción; comprometer una más activa

participación en la población concernida y asegurar una cobertura política que abrigue las experiencias en curso; en suma, estimular el desarrollo de la conciencia y la acción pública concertada en favor de la población más pobre de la región.

Siendo todo ello necesario en las actuales circunstancias de la región, resulta claro que de no mediar cambios progresivos, pero reales, en el orden económico internacional, en las alianzas político-sociales de los Estados, en el contenido de las políticas de corto y largo plazo y en los recursos asegurables por un crecimiento económico reestructurador sostenido y selectivo de los aparatos productivos de nuestros países, será sumamente difícil hacer frente, en el área social, a los dramáticos desafíos planteados a los Estados de la región.¹⁹



Banco Mundial



ILPES

Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial
Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)



**SEMINARIO DE ALTO NIVEL: COMO RECUPERAR
EL PROGRESO SOCIAL EN AMERICA LATINA**

Centro NU/CEPAL, Santiago de Chile del 20 al 24 de junio de 1988

NTI/ASPS/F.21

ORIGINAL: INGLES

MOVILIZACIÓN PARA ASISTIR A GRUPOS VULNERABLES:
LA EXPERIENCIA DE UNICEF EN BRASIL
1984 - 1987

JOHN DONOHUE

Mobilización para asistir a grupos vulnerables:

409

la experiencia de UNICEF en Brasil

1984 - 1987

"La solución definitiva de los problemas del niño se encuentra en la construcción de una sociedad más justa y humana.

Pero el sufrimiento de los niños requiere una inmediata y urgente respuesta....

Las decisiones políticas y la acción técnica del sector público no es suficiente. La participación consecuente, organizada y persistente de toda la sociedad es indispensable.

La lucha por los niños debe ser la obligación de todos..... pongámonos a trabajar."

(de "La Carta del Niño de Ceará", escrito por 1,300 representantes de 92 ONG y organizaciones gubernamentales que conjuntamente prepararon la propuesta del programa del Gobierno Estatal específicamente para el niño, presentada y endosada por el Gobernador del Estado de Ceará, Noreste de Brasil, julio 1987).

I. Introducción

La primera experiencia importante de UNICEF en la movilización social en Brasil fue una Campaña de Lactancia Materna Nacional con el apoyo conjunto del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), UNICEF y las redes de televisión nacional, con UNICEF desempeñando el papel de catalizador y articulador entre los sectores públicos y privados además de proveer asistencia técnica y financiamiento modesto. La televisión y la radio contribuyeron con aproximadamente unos US\$ 1.5 millones en tiempo voluntario y dos empresas de relaciones públicas desarrollaron los materiales para los medios de comunicación que se utilizaron en el esfuerzo para la movilización de lactancia materna. El consenso de que este esfuerzo tuvo éxito (confirmado por una investigación a punto de concluir (*) fue un estímulo para UNICEF, tanto dentro como fuera de Brasil para aprovechar más esta nueva dimensión en sus esfuerzos a favor de los niños y mujeres en circunstancias difíciles en el mundo.

(*) Investigaciones recientes demuestran que la lactancia materna de los recién nacidos durante un período mínimo de dos meses aumentó en el estado de Sao Paulo de un 17% en 1981, antes del comienzo de la campaña 1981-1982, al 40% en 1984, y aparenta haberse nivelado en el 30% en 1987).

II. Mobilización Social - un nuevo factor en la ecuación del desarrollo social

Durante los últimos cuatro años en Brasil, se han aprendido nuevas lecciones a medida que el gobierno de Brasil y UNICEF han aumentado la importancia de la movilización social en la programación por país de UNICEF. En cuanto a UNICEF, esto lo ha llevado a un proceso y a una serie de actividades concretas que constituyen una estrategia que hace de los problemas de las mujeres y niños en situaciones difíciles y su solución, un factor en el diálogo político-nacional de hoy.

A continuación se describe la evolución de este proceso en los últimos cuatro años y las lecciones aprendidas con la esperanza de estimular comentarios, experimentos y críticas de esta nueva e incitante dimensión - movilización social - de la ecuación del desarrollo social que históricamente no se ha incluido sistemáticamente en el trabajo de programas que actúan en el campo de desarrollo social.

El reto era, y aún lo es en muchos casos, llegar más allá de los proyectos pilotos y de demostración (cuando son eficaces) que se supone deben tener como resultado cambios y mejoramientos máximos en el bienestar del niño y la mujer. Esto muy pocas veces ocurre. En algunos, tal vez muchos casos, la movilización social puede ser un

factor nuevo de costo-efectivo en un esfuerzo de desarrollo social que influye en términos de cambios en gran escala en favor de los niños y mujeres más perjudicados, es decir, para las familias de los catorce millones de niños menores de un año que aún mueren innecesariamente cada año mientras nos acercamos al siglo XXI.

III. Lo que es y no es la Movilización Social

El esfuerzo de movilización social no es simple y exclusivamente el uso de modernas técnicas comerciales de mercado para preparar y utilizar mensajes en los medios de comunicación. Esas técnicas son útiles cuando se usan en conjunto con un programa cuidadoso que de manera inmediata, o en última instancia conduzca a un fortalecimiento de la participación de la comunidad en acciones que mejoran su condición. El propósito de este tipo de movilización es capacitar a la población para que pueda solucionar sus propios problemas con apoyo adecuado cuando sea necesario; este apoyo puede ser substancial. Por último, estos esfuerzos se concentran en crear comunidades más fuertes y competentes.

Por ejemplo, la Campaña Nacional de TRO de la Pastoral del Niño del Consejo Nacional de Obispos Brasileños, es una que se va a llevar a cabo durante un período de cuatro años, basada en una estructura del programa de reducción de la TMI ya existente en 120

diócesis, 1,500 parroquias, con 25,000 agentes de salud que trabajan en el mismo número de proyectos de salud de la comunidad. Este esfuerzo está apoyado por la Sociedad Brasileña de Pediatras compuesto por 13,000 miembros. En la primera fase (octubre 1987 - enero 1988) se destacó un esfuerzo para ampliar la conciencia nacional, dando a conocer i) el peligro de muerte a causa de diarrea que mata a 60,000 infantes y ii) los métodos disponibles para evitar este fin. Asimismo, en la próxima fase que se inicia ahora en 1988 con el compromiso del Ministerio de Salud, se hará una contribución importante con la eliminación de unos obstáculos serios en la distribución de los paquetes de sales de rehidratación oral distribuyendo los mismos a las comunidades involucradas en la campaña. Ampliando la estructura de la Pastoral del Niño, la Campaña Nacional puede ahora aprovecharse de la capacidad de extensión de la Iglesia Católica no sólo en los 120 diócesis donde la Pastoral del Niño ya existe sino que también, a través de esta campaña, para alcanzar por último las 230 diócesis y 8,000 parroquias que se extienden a las comunidades más pobres y aisladas- esas comunidades que muchas veces no tienen acceso a los servicios sistematizados de salud (*).

(*) Hasta ahora, el CNBB estima que la campaña ha llegado a 180 diócesis, 2,750 parroquias y 50,000 comunidades de la iglesias.

Asimismo, la campaña nacional de lactancia materna en si se construyó en base a una estructura que se enfocó en apoyar a las comunidades en todo el país, por medio de clubes de mujeres, grupos de lactancia materna y otros grupos de acción de las comunidades locales. Esta campaña se llevó a cabo en base a una estructura de compromiso entre grupos del gobierno y la comunidad que junto aseguraron el éxito de sus esfuerzos cuidadosamente planificados e implementados durante el periodo intensivo de la campaña.

Los esfuerzos de movilización social, incluyendo el uso de la tecnología moderna de comunicación cuando sea necesario, deben ampliar y apoyar las estructuras comunitarias de organización y liderazgo que están capacitados para movilizar la participación popular para la solución de problemas que es esencial para cualquier proceso de desarrollo social de automantenimiento.

IV. Los fundamentos para un acercamiento de la movilización social

La estrategia de los Programas por País negociada y aprobada por el Gobierno de Brasil se explican detalladamente en cinco líneas de acción (cuatro en acción directa - Sobrevivencia del Niño y su Desarrollo - como también su inicio en la educación primaria; niños en circunstancias especialmente difíciles (niños de la calle); desarrollo de la mujer; y servicios básicos al noreste; y una línea

de acción en apoyo a estudios, investigaciones y evaluación más información y comunicación).

En la última línea de acción, el Gobierno de Brasil ha establecido que UNICEF se comprometa en un esfuerzo especial a "estimular, a todo nivel en la sociedad, un proceso de sensibilización con respecto a la crítica situación que viven los niños" y a "motivar a la opinión pública de tal manera que el público participe en la solución de los problemas de los niños", y de este modo que UNICEF se comprometa a través de un mandato específico en esta movilización social.

V. El Análisis de la situación

El manejo de esta estrategia realizada por UNICEF en Brasil requiere de un entendimiento de la interdependencia e interrelación entre primero, los dos elementos tradicionales del acercamiento de los programas de UNICEF: el análisis de la situación de la mujer y de los niños y de la implementación de proyectos y programas específicos; y segundo de la función de la movilización social misma.

El proceso de movilización social es la forma más efectiva para primero vincular los programas y proyectos a las personas que los apoyen, y segundo estimular a un gran número de personas,

familias, asociaciones y grupos para asumir sus propios esfuerzos en resolver los problemas de los niños, incluyendo los propios y apoyar políticas públicas, dirigidas a esos problemas. Una vez que esto haya sido comprendido, el análisis de situación de los niños necesita ser examinado bajo esa proyección.

El proceso por lo tanto llega a ser:

(i) La evaluación demográfica y estadística de la situación de las mujeres y de los niños a todo nivel: nacional y regional.

(ii) Evaluación y revisión de las políticas sociales relevantes tanto nacionales como locales de los niños y mujeres, de los programas y acciones e identificación de las políticas y acciones solicitadas.

(iii) La evaluación de la factibilidad de colaboración con o apoyando a otros basados en los Programas por País aprobados entre Brasil/UNICEF a través de: (a) programas y proyectos directos, (b) advocacy que estimule la acción de otros, y (c) alianzas estratégicas de tal manera que aquellos involucrados movilicen tanto las instituciones a las que pertenecen como a otras, y a grupos a actuar en forma concreta en favor de la mujer y del niño.

Este análisis es continuado, no es uno llevado a cabo cada tres a cinco años desde el comienzo de un ciclo programado como era

tradicionalmente el caso del enfoque de UNICEF. Se requiere no solamente observar las instituciones tradicionales que actúan en áreas sociales, sino también a aliados no tradicionales como comunicadores de masas, los ONG más importantes, universidades, grupos religiosos, etc. en términos de su potencial para solucionar los problemas de los niños.

Se necesita un método de análisis que tome la actividad tradicional del análisis de situación y la ponga a prueba en cuanto al suministro de información básica requerida para dimensionarla adecuadamente con acciones prácticas que beneficien a las mujeres y niños en peores condiciones. Sin embargo, este proceso va más allá de apoyar un conjunto de programas y proyectos pre-determinados por un período fijo, y tiende a la maximización de las contribuciones de las partes (parties) para resolver los serios problemas de las mujeres y de los niños movilizand*o* grupos específicos alrededor de metas compartidas en común. En el caso de UNICEF, esto significa movilizar a otros en acciones que tiendan a lograr metas compartidas con los programas y proyectos de UNICEF, pero que no requieren necesariamente el permanente apoyo de programas de UNICEF o su vinculación, para llevarlos a cabo.

VI. El Análisis de Situación en el Contexto de la Movilización

Social: Propuestas orientadas al logro de objetivos

Son de suma importancia en el proceso de movilización social, los documentos de análisis de situación técnicamente bien elaborados específicamente para tener un impacto sobre el proceso político y de políticas del país. En Brasil, por ejemplo, el análisis de situación así orientado fue preparado para responder inicialmente a una serie de solicitudes de miembros ejecutivos del gobierno y de otros líderes. Se solicitó preparar un documento que fuera:

(i) Orientado hacia metas, es decir, específico no solamente en términos de analizar los problemas, sino que en propuestas de solución relevantes a Brasil. e.g. salvar 287.000 vidas menores de cinco años en 1990 y 2.100.000 para el año 2000 a través de una estrategia nacional aplicada a la supervivencia del niño / atención primaria de salud centrada en acciones de supervivencia y enfocada específicamente en los lugares más pobres (ver Cuadro 1);

(ii) Metas dirigidas en términos de la capacidad del país para solucionar los problemas específicos del niño, en el caso de UNICEF, en (a) áreas de mandato de UNICEF bajo un acuerdo de programa por país, y (b) donde UNICEF fuera capaz de apoyar acciones que pudieran solucionar problemas.

(iii) Presentar el contenido de tal manera que fuera legible, entendible y pudiera ser utilizado por oficiales ejecutivos de gobierno y/o otros miembros como también por otras personas que toman decisiones en la sociedad (*).

La orientación de la estrategia requiere que además, UNICEF responda a nuevos desarrollos a medida que surjan, que se utilice nuevas oportunidades a medida que ellas vayan apareciendo, y que trabaje con nuevos socios o aliados que prometan ayudar a mejorar la situación de los niños, todo dentro del contexto del acuerdo vigente de los Programas por País del GOB/UNICEF.

VII. Una nueva dimensión del análisis de situación:
desmistificación, descentralización y democratización

Mientras el análisis de situación y el proceso de preparación de propuestas tiene ciertas dimensiones anteriormente mencionadas, dentro del contexto de una movilización social con base amplia, la descentralización y la democratización de estas actividades también son aspectos esenciales en un diálogo social permanente y de un proceso de cambio social.

(*) La versión actual (segunda edición) de este documento está titulado La deuda social de Brasil a sus madres y niños: qué puede hacerse para el Año 2000, junio de 1986, UNICEF Brasilia (traducido del original en portugués).

La gente debe involucrarse en el proceso de análisis de la situación de sus niños. De esta manera, ellos llegan a ser los autores del resultado y la probabilidad de involucrarlos aumenta, uno formulando propuestas y apoyando soluciones y dos en la movilización de otros en apoyo a sus propuestas y su seguimiento. La democratización de este esfuerzo es fundamental para una movilización social permanente.

El Niño Brasileño y la constitución de la campaña de la Comisión Nacional del Niño y la Constitución (*) (un esfuerzo para asegurar que los derechos del niño brasileño fueran incluidos apropiadamente en la nueva Constitución), por ejemplo, tienen sus raíces en un esfuerzo específico para catalizar grupos a través de todo el país para analizar de la situación de los niños a nivel nacional y local.

(*) Compuesta por siete ministros Educación, Salud, Bienestar Social, Trabajo, Justicia, Cultura y Planificación; más la Asociación de Abogados brasileños, la Sociedad Pediátrica brasileña, la Organización Mundial para la Educación Pre-escolar, el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer, la Federación Nacional de Periodistas, el Frente Nacional de Defensa de los Derechos del Niño, el Movimiento Nacional de Niños y Niñas de la Calle y UNICEF.

Durante el proceso de la campaña, más de 600 grupos locales se reunieron en todo Brasil haciendo recomendaciones en cada estado, a las comisiones de estados las que finalmente les fueron presentadas al Presidente de Brasil, de acuerdo a su solicitud, durante una reunión nacional de la Comisión. El resultado fue un enmienda-borrador que fue sometido a la Asamblea Constituyente basada en una solicitud firmada por más de un millón trescientos brasileños. La enmienda-borrador llegó a ser la base para el texto aprobado por la Asamblea Constitucional en Mayo de 1988 (452 a favor 8 en contra y 2 abstenciones).

VIII. La importancia de la interrelación entre los componentes de la Estrategia de los Programas por País

Según lo mencionado anteriormente, el manejo de la estrategia de un programa por país que usa extensamente la movilización social, requiere no solamente que tres componentes básicos sean establecidos o señalados sino, lo que es más importante, que la interrelación entre (i) el desarrollo propuesto y la situación de análisis en marcha, (ii) el desarrollo y colaboración del programa/proyecto y (iii) y la movilización social sea entendible y manejada efectivamente con el fin de obtener el máximo de efecto.

El programa "Vida de un Niño" del estado de Ceará prevé un ejemplo de como la interrelación entre estos componentes fueron

manejados en la búsqueda de una movilización permanente en favor de los niños de este estado del noreste. El Diagrama I muestra estas relaciones y como el proceso de Ceará ha evolucionado a través del tiempo. En términos de la situación de análisis/preparación de la propuesta, la colaboración de los programas/proyectos y la movilización social, los vínculos entre los 16 eventos listados, en términos de la contribución de UNICEF ha sido concientemente llevado a cabo. La interdependencia se ha aclarado y por lo tanto este manejo ha sido más riguroso a medida que la importancia de la movilización social llegó a ser evidente y se afinaron algunos puntos en respuesta a través de los tres último años.

IX. Dirección de la interrelación entre los esfuerzos de movilización en marcha

En el momento en que las interrelaciones o vínculos entre los componentes necesitan ser dirigidos, los vínculos entre las actividades específicas de movilización social necesitan ser entendidas y realizadas con el fin de maximizar los resultados e impacto.

Ejemplo

Un análisis de la situación de los niños mostró que el más importante asesino de los infantes en Brasil fue la deshidratación

debido a la diarrea (60,000 muertes por año: la mayoría del noreste). La sola eliminación de esta enfermedad asesina podría significar para Brasil un TMI de 50 para el año 1990 en vez del año 2000 (así sería el caso si la tendencia histórica continúa), de tal modo que se salvarían alrededor de 500.000 vidas en todo este periodo.

La Conferencia Nacional de Obispos Brasileños (CNBB) decidió acelerar a escala nacional la terapia de rehidratación oral, una de las acciones de reducción TMI, la cual estaba ya incorporada en un completo conjunto de acciones de supervivencia del niño en su Programa Pastoral del Niño el que se estaba llevando a cabo en los proyectos vecinos en dos tercios de la diócesis del país. El resultado fue una propuesta para el Programa de Pastoral del Niño con el objeto de montar y conducir una Campaña Nacional TRO. La última meta fue alcanzar 15 millones de familias comenzando en los últimos cuatro meses de 1987 con el envío de un mensaje básico, creando conciencia alrededor de la TRO, y comunicando lo que se es capaz de hacer en la primera fase de una campaña de cuatro etapas que se realizará hasta 1989/1990.

La campaña de TRO de la CNBB fue apoyada por la Sociedad Pediátrica brasileña (BPS) que sostiene una relación de trabajo continua con UNICEF en apoyo a las acciones de Desarrollo y Supervivencia del Niño. El Presidente de la BPS participó en el lanzamiento de la campaña y ha hecho un corto para la televisión.

El Movimiento Nacional de Niños de la Calle, formado como resultado del Proyecto UNICEF de Asistencia a los Niños de la Calle en Brasil, acordó apoyar a la campaña de TRO a través de su red de 400 proyectos de niños de la calle. El II Programa Niño/Esperanza (1987) de TV Globo (visto durante 10 días en octubre de 1987 por más de 80 millones de brasileños) puso un mayor énfasis sobre el contenido técnico del esfuerzo de la iglesia en TRO. El apoyo del Consejo Nacional de Propaganda fue crítico en asegurar la distribución masiva y los mensajes educativos. El Ministerio de Salud está participando y el Programa de Pastoral del Niño distribuirá durante este año paquetes de TRO a través de toda su red, con el objeto de ayudar a sobrellevar la difícil distribución de cuello de botella existente en el sistema formal de salud. Los sistemas de salud gubernamentales se encuentran distribuyendo en varios estados la carpeta informativa producida por la iglesia que incluye información sobre el remedio de la sal y azúcar, líquidos a base de cereales y los paquetes de TRO que el gobierno produjo. El sector privado apoyó este esfuerzo de muchas maneras incluyendo la producción, gratuita o parcialmente subsidiada, de cucharas especialmente diseñadas para asegurar la combinación adecuada de sal y azúcar tanto como la propaganda gratuita en los paquetes de sal, azúcar y huevos, y de cómo preparar un remedio casero de sal y azúcar de TRO. Este esfuerzo por eliminar la muerte infantil debido a la deshidratación nos da un ejemplo de como, acumulativamente, la base institucional del sector privado y público puede ser ampliada de manera significativa y como se puede ampliar todo el esfuerzo

cuando los vínculos son contruidos en apoyo a un esfuerzo mancomunado por salvar vidas a través de un esfuerzo de movilización.

X. Niveles y características de la movilización social

La experiencia de movilización social en Brasil hasta el momento permite diferenciar las características y objetivos de la movilización dependiendo de su contenido y nivel. Mientras los niveles descritos no son completamente exclusivos, una comprensión de ellos ha ayudado a orientar el trabajo en esta área.

Nivel 1 - acción directa

El primer nivel de movilización es estimular y apoyar la participación e involucración de la comunidad para reforzar la participación directa de las personas, familias o grupos en favor de los niños, especialmente de sus propios niños.

Ejemplos:

- 1) Campaña de lactancia materna Brasil, 1982: la movilización de la sociedad en general, a través de una campaña televisiva durante todo un año, combinada con un fuerte programa de apoyo a través de los clubes de

mujeres, apoyo con sistemas de salud, y una política de "rooming-in" en los hospitales, han tenido un importante impacto en la práctica de lactancia materna en Brasil.

- 2) Campaña de vacunación. La gran cobertura de la televisión, de la radio y de los diarios combinado con el fuerte advocacy técnico dentro de los servicios de gobierno, ha sido clave para Brasil para movilizar 400.000 voluntarios que abastecen 90.000 postas de vacunación en el país dos veces al año. Este proceso asegura que alrededor de 18.000.000 niños sean vacunados anualmente contra la polio. (*)

(*) La campaña nacional se encuentra nuevamente ligada con los programas de salud para la comunidad apoyados por UNICEF en el noreste y a nivel nacional (pastoral del niño), y trabajadores comunitarios de salud han sido claves para aumentar la participación en las campañas de vacunación de las familias pobres con la cuales ellos trabajan.

- 3) Programa pro-niño: un programa desarrollado en Santa Catarina que alcanzó la municipalización de todos los servicios a través de todo el estado con la más amplia participación de la población. Un Organismo No Gubernamental a nivel de estado fue creado para sustentar este esfuerzo. Se utilizó una variada gama de métodos de comunicación social para alcanzar esta meta (**).
- 4) La campaña TRO de la Conferencia Nacional de los Obispos brasileños, como detallado más arriba, es un esfuerzo directo de comunicación social a nivel nacional que utiliza televisión, radio y a la prensa para estimular y concientizar a la población en general, respaldado por la estructura del Proyecto de Pastoral del Niño que es el vínculo al gran número de organizaciones comunitarias de la Iglesia existentes en las 313 diócesis de Brasil. Una participación adicional incluye a las agencias estatales, municipales y federales y otras organizaciones profesionales, Organismos No Gubernamentales y al

(**) Ver Una Rápida Estimación (Cervini, R.; León, R.; Johnson T.; Tupiassu, A.): Una Experiencia de Desarrollo Infantil Pró-Crianca, diciembre 1986, Santa Catarina. UNICEF, Estudio de Caso.

Ministerio de Salud. A una escala masiva, con la gente, aprendiendo y actuando para prevenir y reducir las consecuencias de la deshidratación en sus propios niños, se espera una contribución importante para salvar casi 60,000 vidas al año a medida que esta campaña progrese hacia 1989-90.

Nivel II - en apoyo de acción directa

Este es un nivel intermedio de movilización. Aquí es donde se encuentran las propuestas específicas que son apoyadas a un nivel donde la responsabilidad operacional subsecuentemente puede ser asumida para implementar acciones que beneficien a los niños y para salvar vidas, o tener otros impactos sobre el bienestar.

Ejemplos:

- 1) Programa Vida al Niño. El Estado de Ceará, ha movilizado a 1,300 representantes de 92 organizaciones (gubernamentales y ONG) para planificar y comenzar acciones cuyo objetivo final es reducir el TMI y solucionar otros problemas serios específicos del niño, de la mujer y del niño de la calle. Se ha establecido una base para la entrega de servicios a través de todo el estado (ver página (ii) extracto de las conclusiones de este grupo).

2. El proceso de temas sobre la Juventud del Estado de Alagoas ha establecido un proceso que ha incluido en ese Estado la Primera Reunión sobre Preguntas relacionadas con la Juventud. Una red de grupos gubernamentales y no gubernamentales participó con el compromiso de resolver problemas tanto del niño de la calle como del niño trabajador. Han elaborado un esquema de propuestas específicas formalmente presentadas al gobierno estatal, con la cooperación de organismos no gubernamentales, tratando de resolver los problemas de la retención debilitada e inefectiva de la juventud en instituciones, y la ausencia de programas educacionales alternativos adecuados y las oportunidades de trabajo. Este proceso continúa y las recomendaciones siguen siendo vigentes.

Nivel III - Concientización

El tercer nivel de movilización es uno donde el enfoque es estimular el análisis de la situación de la mujer y de los niños y provocar una respuesta positiva en términos del análisis. Se estimula en general la concientización y el conocimiento, creando una predisposición a apoyar propuestas específicas cuando ellos las hagan.

Ejemplos:

- 1) La campaña del Niño y de la Constitución que ha estimulado un fuerte apoyo en los derechos básicos del

niño en la nueva Constitución ha tenido ahora éxito. Esta, una vez promulgada, puede servir de base para acciones más objetivas y fuertes del Nivel I y II en cada Estado, mientras ellos mismos producen su propia legislación nueva basada en los derechos incluidos en la Constitución.

- 2) La creación y el apoyo del Movimiento Nacional del Niño de la Calle (hoy en día una asociación formal con una Comisión Nacional, comisiones en cada estado y la participación de alrededor de 400 grupos locales) apoya más efectivamente a los niveles I y II en acciones que ayudan y alcanzan a grupos específicos de niños de la calle a través de entrenamiento, publicaciones, intercambios, talleres y evaluaciones. El Movimiento también lleva a cabo sus propias actividades de movilización a nivel local y nacional.

- 3) Las campañas del Niño y la Esperanza en la televisión Globo que se inició en 1986 con la producción de una teletón de 9 horas y media sobre los derechos de los niños brasileño han alcanzado a 60 millones de personas. En un subsecuente esfuerzo de advocacy para promover más interés en la sociedad para resolver los problemas serios de los niños, la Segunda Campaña del Niño y la Esperanza, en octubre de 1987, alcanzó un promedio estimativo de 83 millones

de brasileños diarios durante 10 días. Estaba dirigido a los derechos de los niños y a temas de protección, como también a discusiones y ejemplos concreto de lo que los brasileños estaban haciendo para apoyar a los niños, en una red de 35 programas que cubrían desde las noticias y los informes económicos hasta los shows de los mejores presentadores de Brasil.

XI. Conclusiones y observaciones

Lo que ha sido descrito anteriormente son las experiencias de una institución internacional en un país. Lo que sigue es un intento para generalizar algunas conclusiones y observaciones de estas experiencias que pueden ser debatidas o discutidas en términos de una aplicación ampliada.

1) Para maximizar el impacto de muchas organizaciones con recursos humanos y financieros en un país, la movilización social es una herramienta importante y requiere un acercamiento direccional que interrelacione (i) el análisis de la situación/desarrollo de la propuesta, (ii) programas/proyectos y (iii) los componentes de la movilización social, cada uno de los cuales integrado en una estrategia global.

- 2) Con el fin de maximizar el potencial de la movilización social de una organización, lo que se requiere es salirse del esquema tradicional y girar hacia un acercamiento direccional más rápido. Grupos de trabajo "ad hoc" o arreglos enfocados en oportunidades específicas para proponer acciones y propuestas específicas deben formar parte de una administración normal. Este uso creativo y responsable de los recursos humanos en un contexto de oportunidades que evolucionen rápidamente, es un reto que presionará a organizaciones que tienen estilos de administración tradicionales.

- 3) En un país específico, la capacidad de una institución para involucrarse en una movilización social efectiva en el presente y en el futuro depende en una gran medida de la percepción de acciones pasadas efectuadas por el gobierno, las ONG y la sociedad en general.

- 4) Apoyo a proyectos/programas específicos y a proyectos que han sido probados como muy efectivos en formas concretas es fundamentales para tal credibilidad.

- 5) Las metas del acercamiento de la estrategia de movilización debe ser orientada. Los programas/proyectos y las actividades de movilización social, aunque las formas de actuar sean un tanto diferentes en su naturaleza, deberían tener, metas globales comunes de fácil entendimiento y propuestas capaces de resolver los problemas serios de una sociedad.

6) El proceso de descentralización y democratización del proceso de análisis de situación y de desarrollo de propuestas para grupos de ciudadanos estimula y refuerza el potencial para una movilización permanente y una acción sostenida. Los esfuerzos de una movilización social deben apoyar a las estructuras de organización comunitaria y de liderazgo que tengan la capacidad de movilizar la participación popular para la solución de problemas que es esencial en cualquier proceso social de desarrollo autosuficiente.

1
2

3

4
5

6

7

8

9

10

11

**IDE****Banco Mundial****ILPES**

Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial
Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

**unicef**

SEMINARIO DE ALTO NIVEL: COMO RECUPERAR EL PROGRESO SOCIAL EN AMERICA LATINA

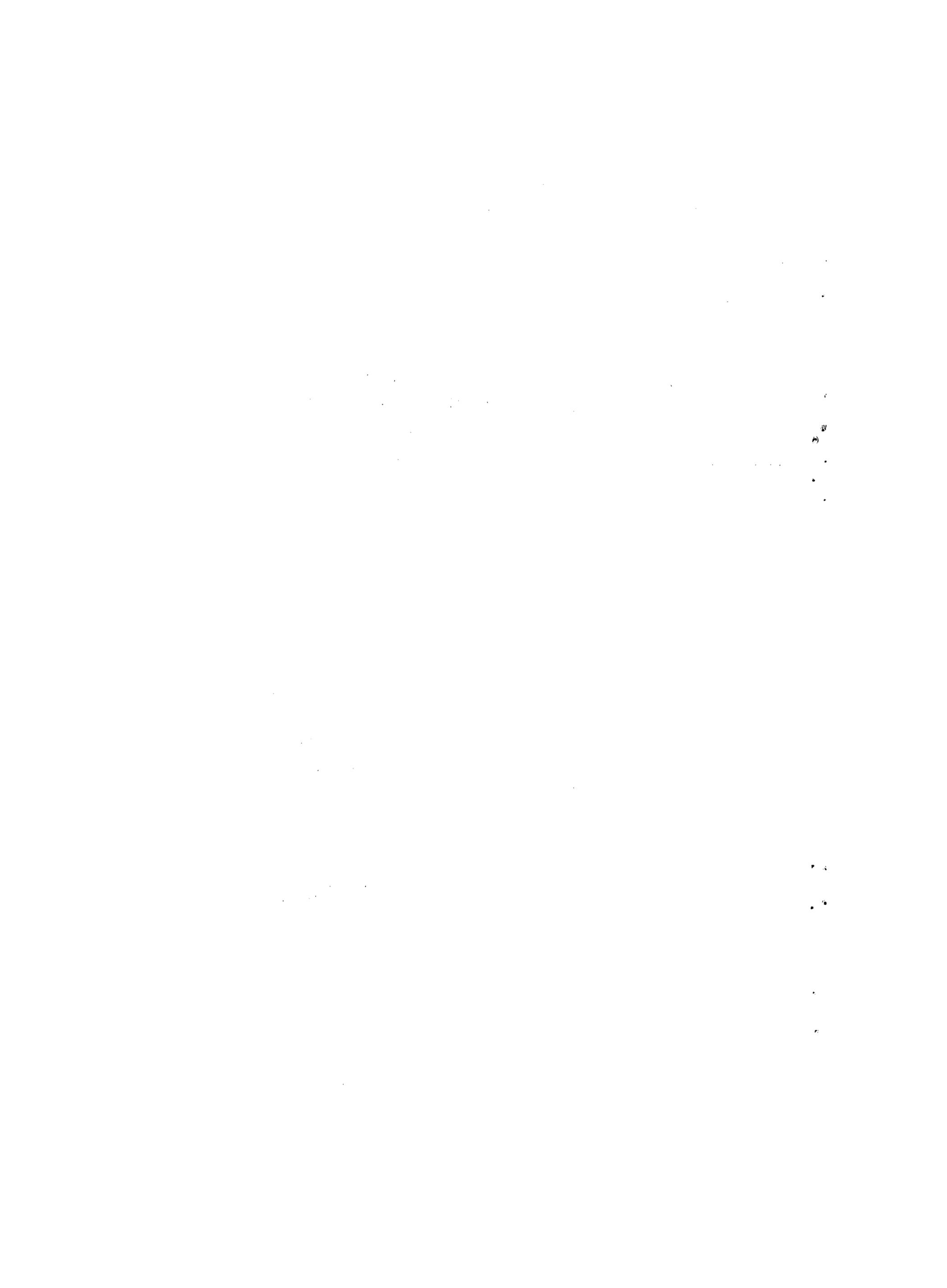
Centro NU/CEPAL, Santiago de Chile del 20 al 24 de junio de 1988

NTI/ASPS/F.22

ORIGINAL: ESPAÑOL

EXPERIENCIAS DE COMUNICACIÓN, MOVILIZACIÓN SOCIAL Y TRANSFERENCIA
DE TECNOLOGIAS A LOS PADRES DE FAMILIA, A FAVOR DE
LA NIÑEZ; EL CASO COLOMBIANO

JOSÉ CARLOS CUENTAS-ZAVALA
GUILLERMO VARELA



1. INTRODUCCION

1.1 El caso de Colombia, en referencia a programas orientados a la protección de la niñez durante el lustro transcurrido entre 1983-1988, ofrece una interesante oportunidad para examinar la validez de las hipótesis y estrategias planteadas en septiembre de 1982 por el grupo de expertos de OMS, el Banco Mundial, la FAO, la Universidad de las Naciones Unidas y UNICEF (the UNICEF GOBI-FFF Program, Pgs. 1-5). Se planteó en aquella ocasión que, aún bajo las actuales circunstancias de recesión económica mundial que afectan particularmente al Tercer Mundo, era posible acelerar el progreso en salud y proteger de los riesgos de malnutrición, enfermedades infecciosas y falta de saneamiento a los millones de niños en situación de miseria, si se utilizaban efectivamente las tecnologías disponibles, los instrumentos y el nuevo potencial que implican las comunicaciones, la movilización social y las técnicas de mercadeo social a favor de estos grupos.

1.2 La presente ponencia destaca algunos de los programas más trascendentes y relevantes adelantados en Colombia durante los últimos cinco años a favor de la población infantil: a) las campañas masivas de vacunación de 1984 y 1985; b) el Plan Nacional para la Supervivencia y el Desarrollo de la Infancia; y c) el Programa de Hogares de Bienestar Infantil.

1.3 Sintetizaremos luego algunos de los factores que más claramente han incidido en este proceso exitoso y las lecciones que de allí se pueden derivar como base de discusión dentro del tema central del temario que nos ocupa: "Cómo revitalizar el Desarrollo Social en América Latina".

2. PERFIL SOCIOECONOMICO DE COLOMBIA

2.1 Los datos generales que se incluyen en los cuadros 1-4 permiten apreciar en forma sintética la situación demográfica, económica y social del país. Vale la pena destacar que la tasa de mortalidad infantil se redujo de 135 a 40 por 1.000 nacidos vivos durante las últimas tres décadas. Sin embargo, esta última figura es excesivamente alta si se la compara con otros países latinoamericanos cuyo nivel de desarrollo es relativamente similar al colombiano, tales como Panamá (32.2%), Venezuela (31.8%) y Costa Rica (19.1%). La pobreza, dificultades de acceso a los servicios y el analfabetismo, entre otros, indican que, a pesar de la mejoría sistemática en la situación de los niños en las últimas décadas existen aún muchos problemas que resolver para asegurar el bienestar y el desarrollo integral del niño: por ejemplo, las marcadas diferencias en mortalidad infantil entre las ciudades y ciertas regiones del país (35% en Bogotá, 19% en la Costa Pacífica y 233% en zonas indígenas).

2.2 Con respecto a la situación económica y social, en 1984 y 1985 el Gobierno colombiano desarrolló planes orientados a controlar los principales desbalances económico-financieros. Esto condujo a una serie de medidas que limitaron el gasto gubernamental y, en general, a políticas económicas que introdujeron mecanismos correctivos a la inflación, los precios y la tributación. Esta política se tradujo en la reducción del gasto gubernamental en sectores sociales durante 1985, lo cual afectó tanto la cobertura como la calidad de los servicios sociales básicos en áreas urbanas y rurales.

2.3 Sin embargo, el nuevo Gobierno está reestructurando el gasto público con énfasis en la ejecución de políticas y programas sociales diseñados para mejorar la calidad de vida de los grupos en pobreza absoluta. La tendencia hacia la reactivación económica y la voluntad política para impulsar un nuevo estilo de desarrollo pueden sentar las bases para un futuro y mejor bienestar de las familias y los niños más pobres del país.

2.4 Dentro de estos esfuerzos, se han ubicado los programas que a continuación se describen y que han contado con especial apoyo de UNICEF.

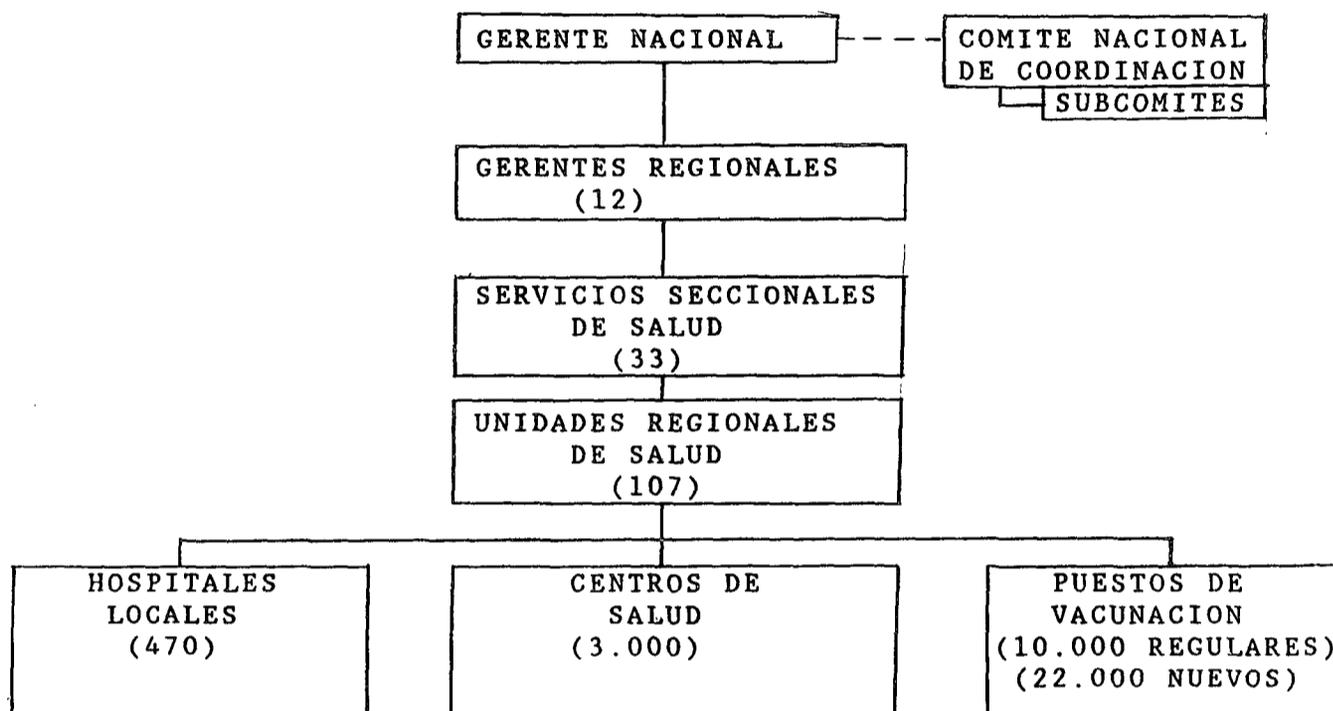
3. DESCRIPCION DE LOS PROGRAMAS

3.1 Campanas Nacionales de Vacunación: Entre los meses de junio y agosto de 1984 y 1985 se realizaron en Colombia unas "Jornadas Nacionales de Vacunación" durante las cuales se logró la inmunización de cerca de 1 millón de niños, con una meta de cumplimiento de un 80% de la meta originalmente establecida. El éxito de estas campañas se debió fundamentalmente a dos tipos de factores: a) la existencia del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) como un programa consolidado dentro del Ministerio de Salud; b) los aspectos que a continuación se describen y que se enmarcan dentro de las recomendaciones internacionales propuestas en septiembre de 1982 por el Comité Interagencial de Asesores atrás mencionados;

i) Voluntad Política: constituyó un factor determinante, que se expresó en el respaldo permanente y público del Ministerio de Salud y del propio Presidente de la República.

ii) Organización Gerencial de las Campanas: la dirección de la campaña fue planificada, coordinada y controlada por un gerente ad-hoc (el Director del Instituto Nacional de Salud) bajo cuyo mandato actuaron otros 12 gerentes regionales nombrados para el efecto. Se organizó un Comité de Coordinación Nacional dentro del cual participaron funcionarios de alto nivel decisorio de todas las entidades nacionales e internacionales (OMS/OPS-UNICEF) que aceptaron colaborar en la campaña. Sesionó en forma permanente durante los meses previos a las jornadas. Mediante subcomités de trabajo se coordinaron los asuntos relacionados con aspectos presupuestales, de adquisición de biológicos, logística, medios masivos de comunicación, promoción y participación comunitaria, transporte y otros asuntos administrativos.

iii) Descentralización de la gestión administrativa y de la ejecución de la campaña: El organigrama de la campaña, que tuvo como eje principal la estructura del Sistema Nacional de Salud fue el siguiente:



iv) Amplia Movilización Social: Participaron instituciones como Iglesias, Cruz Roja, Defensa Civil, Fuerzas Armadas (Policía, Armada Naval, Fuerza Aérea), los Scouts de Colombia, Corporaciones Regionales de Desarrollo y diferentes instituciones regionales gubernamentales y no gubernamentales. A niveles locales se utilizó la estrategia de "canalización". Se incorporaron a las jornadas 36.000 vacunadores, 64.000 asistentes de registro, 32.000 guías que proporcionaron instrucciones a la comunidad y ayudaron a mantener el orden y la disciplina y 102.000 canalizadores. Estos últimos fueron miembros de la comunidad que promovieron y estimularon las visitas a los puestos de vacunación entre las familias con lactantes y niños, desde varios días antes de las tres jornadas de vacunación. Se establecieron 22.000 nuevos puestos de vacunación en alcaldías, parques, escuelas, centros comunales.

v) Intensa Campaña de Comunicación Social: Participaron todas las cadenas nacionales de radio (muy poderosas en Colombia y con significativa cobertura nacional); 198 comerciales de radio fueron transmitidos por más de 100 emisoras en todo el país. En la promoción publicitaria previa participaron destacados artistas latinoamericanos y nacionales. La televisión emitió 5 comerciales. Participaron los principales periódicos nacionales, regionales y locales del país. Se distribuyeron 2.000.000 de volantes, 600.000 afiches y 1.5 millones de calcolmanías para identificar a cada niño vacunado. La

efectividad de la movilización lograda con las campañas permitió luego diseñar una estrategia y conformar un comité interinstitucional permanente de medios masivos a favor de la niñez. Se estima que Colombia logró con estas jornadas un avance equivalente a unos seis años, en relación con lo que podría haberse esperado con las estrategias y programas regulares de inmunización. Las jornadas de vacunación tuvieron otras importantes consecuencias positivas: a) El tema de la salud infantil ganó una alta prioridad ante la opinión pública nacional; b) se logró un respaldo y apoyo simultáneo de los niveles políticos y decisiones de carácter nacional, regional y local; c) se demostró al país en forma operativa cómo la salud puede ser producto de esfuerzos multisectoriales que trascienden la responsabilidad del Ministerio de Salud; d) se diseñó y puso en funcionamiento un complejo sistema de logística; e) el sector de la salud y, específicamente, la estrategia de la atención primaria, ganó amplia credibilidad a nivel comunitario.

3.2 Plan Nacional para la Supervivencia y el Desarrollo de la Infancia: El éxito de las mencionadas jornadas llevó al Ministerio de Salud en 1985 al establecimiento de un programa más amplio a favor de la infancia, manteniendo las mismas estrategias de movilización y comunicación social y aprovechando el momento político que este tema había ya logrado. El PNSDI constituye un esfuerzo para organizar y coordinar las acciones de siete instituciones gubernamentales y no gubernamentales que ejecutan programas nacionales relacionados con salud y educación. Su objetivo principal es reducir sustancialmente la morbilidad y mortalidad en la población menor de cinco años, causada por enfermedades diarreicas, infección respiratoria aguda, problemas perinatales, enfermedades inmunoprevenibles, malnutrición y privación sicoafectiva. En una fecha reciente se añadió al componente de "accidentes caseros". El siguiente cuadro sintetiza los componentes, metas, estrategias e instituciones actualmente participantes.

Cuadro No. 5

SUPERVIVIR

Síntesis del Plan

<u>INSTITUCIONES</u>	<u>OBJETIVO</u>	<u>COMPONENTES</u>	<u>METAS</u>	<u>ESTRATEGIAS</u>
-MINSALUD -MINEDUCACION -Depto. Nacional de Planeación -Inst.Col.de Bienestar Familiar -Scouts de Colombia -Pastoral Social Iglesia Católica -Save the Children Federation -OPS/OMS	-Reducir sustancialmente tasas de mortalidad y morbilidad en niños menores de 5 años y en población materna	-Mortalidad Perinatal -EOA -IRA -Enf. Inmunoprevenibles -Malnutrición -Deprivación psicoafectiva -Accidentes caseros	-Reducir mortalidad neonatal de 23% a 17% -Reducir EOA de 23 a 11 X 10.000 -Reducir IRA mortalidad de 12 a 7% -Expandir cobertura de vacunación al 80% -Reducir riesgo malnutrición de 40 a 20% -Capacitar 350.000 vigías, 75% de mujeres embarazadas y 1.190.000 familias en aspectos psicoafectivos de crecimiento y desarrollo del niño	1. Coordinación inter-institucional 2. Reparación y uso de normas técnicas operativas 3. Entrenamiento 4. Producción y uso material educativo 5. Producción y uso medios masivos 6. Actividades educativas de los vigías 7. Identificación del alto riesgo 8. Canalización ampliada 9. Actividades de Supervisión 10. Disponibilidad local de suministros 11. Participación comunitaria 12. Movilización social ampliada 13. Sistema de información y evaluación
* -Federación de Cafeteros -Defensa Civil -Inst. Col. de Fomento Educativo Superior -FUDESCO -USAID -IICA -Club Rotario -Coca-Cola				

*/ Entidades que han entrado posteriormente a apoyar componentes específicos de SUPERVIVIR. Examinemos los logros y problemas más destacados en cada una de las estrategias propuestas.

3.2.1 Coordinación Interinstitucional: La sola enumeración del total de entidades que participan en Supervivir es un indicativo del apoyo institucional y de la movilización social que se ha logrado. El desafío inicial consistió en concertar con otros sectores diferentes a salud que tienen acceso directo a la población (Ministerio de Educación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Secretariado Nacional de Pastoral Social, medios de comunicación social) para que cada uno asumiera, desde su propia perspectiva y dentro de sus funciones específicas, un importante rol complementario en favor de la salud infantil. El principal problema en la fase inicial de concertación fue el aclarar que no se trataba de que el sector salud cediera o transfiriera a otros sectores o instituciones las responsabilidades y servicios que son de su competencia, sino de que, bajo común acuerdo, dichas entidades asumieran como suyos ciertos compromisos en favor de la población infantil. Fue necesario clarificar entonces el papel específico de cada sector frente al problema, su carácter complementario con el de las demás instituciones y su participación como socio "inter-paribus" dentro de Supervivir. El Plan ha logrado un gran nivel de institucionalización. Por ejemplo, el MEN decidió incorporar estos temas dentro de la formación curricular de primaria, secundaria y escuelas normales; está promoviendo su incorporación dentro de un amplio número de carreras profesionales. El ICBF firmó un convenio con el MEN y asignó importante ayuda financiera para promover un programa rural (Pefadi). Los Scouts de Colombia lo considera su "programa estrella".

Algunos problemas principales: a) las limitaciones del Minsalud para ejercer la coordinación a niveles regionales y locales por carecer de personal que se dedique específicamente a este proyecto; b) cambios y movilidad de personal que participa en los comités de coordinación; c) Supervivir demanda trabajo extra de los funcionarios, sin recibir compensación; d) celos institucionales en el cumplimiento y liderazgo de ciertas funciones; e) insuficiente material educativo de asistencia técnica.

Bajo el esquema de descentralización administrativa adoptado por el Plan, muchas regiones han logrado soluciones creativas para resolver este problemas.

3.2.2 Preparación y uso de Normas Técnicas: El Ministerio de Salud constituyó un grupo de expertos multidisciplinarios con asistencia técnica de OPS/OMS, UNICEF para revisar y definir las normas para cada uno de los componentes de salud de Supervivir. Esto se ha traducido en un conjunto de 13 módulos de autoinstrucción que han servido de base para los cursos de "habilidades de supervisión y servicio" y para su inclusión en 21

facultades de medicina y 22 de enfermería. El principal problema ha sido el módulo referente a deprivación sicoafectiva.

3.2.3 Programa de Capacitación: Como puede observarse en el cuadro No. 6, este programa ha sido exitosamente ejecutado e incluso se ha sobrepasado en algunos casos la meta inicial. Es de destacar el caso del Ministerio de Educación (cuadro No. 7) que ha asumido una posición de coliderazgo, conjuntamente con Minsalud, frente al Plan. Entre 1985 y 1987 ha emitido 2 decretos y 3 resoluciones reglamentarias que reflejan su compromiso progresivo respecto a la ejecución del Plan a través del ejército de recursos humanos que posee: el mayor del país, en términos de cobertura nacional y de volumen ("donde no existe un centro de salud o una iglesia, siempre hay una escuela o un maestro"). Otro aspecto positivo de Supervivir es la delegación que el sector salud ha hecho en otros sectores e instituciones respecto de la responsabilidad de la educación preventiva en salud, a la vez que la aceptación sincera de todos ellos para asumir esta responsabilidad. Estos últimos han hecho, además, importantes avances pedagógicos y metodológicos, un área débil del sector salud en sus programas educativos. Principales problemas: a) no existe una adecuada monitoria de las actividades de capacitación, particularmente de los entrenadores o "multiplicadores", de quienes a su vez depende el entrenamiento de los vigías; b) no existe un sistema de asistencia técnica y de educación continuada que permita consolidar conocimientos y ofrezca mayor autoconfianza a quienes tienen la responsabilidad de capacitar.

3.2.4 Producción y uso de Material Educativo Interpersonal: Se han establecido dos líneas de producción: material básico, para apoyar las actividades de los vigías y paquetes educativos para reforzar el trabajo en la comunidad con herramientas educativas innovativas ("Manual del Vigía", rotafolios, folletos, afiches, juegos y audiocassettes). Problema Principal: alto costo de este tipo de material para una distribución masiva nacional. Como alternativa de solución, en algunas regiones se está elaborando parte de este material (por ejemplo rotafolios) a través de los mismos vigías de la salud.

3.2.5 Producción y uso de Medios Masivos Promocionales: La producción de este tipo de material ha sido previamente probada en diferentes regiones del país. La promoción de supervivir incluye 3 fases: a) presentación del Plan a la población para que ésta reconozca que es un plan para salvar la vida de los niños; b) presentación de los "vigías" para informar que son agentes de salud que están dando consejos sobre la salud de madre y niño; c) apoyo a los seis componentes de Supervivir a través de mensajes sencillos, cortos, precisos y directos. Aunque el uso de medios masivos ha sido efectivo en promover los programas de Supervivir, existen quejas regionales sobre la falta de un mayor apoyo y difusión a nivel local.

3.2.6 Actividades educativas por los Vigías: Es una de las estrategias operativas más importantes de Supervivir. Antes del Plan, estas actividades eran muy débiles en el sector salud. Los vigías de la salud realizan seis visitas educativas a las familias en parejas. En promedio cada vigía cubre tres familias, además de la suya propia. Las prácticas educativas varían en cada institución, dependiendo de circunstancias regionales, infraestructura y otras posibilidades (dramatizaciones, demostraciones sobre preparación y uso de sales de rehidratación oral, registro de niños en el Centro de Salud, identificación de riesgos, promoción de vacunación, saneamiento ambiental). Aspectos positivos reportados: a) Reacción positiva de las familias visitadas; b) satisfacción personal, mayor autoestima y conciencia social de los vigías; mayor autoconfianza en hablar ante pequeñas audiencias; c) promoción del autocuidado familiar y participación comunitaria; d) incremento claro y definido por los Servicios de Salud. Aspectos negativos reportados: a) Ausencia de adultos en la familia por diferencia de horarios de trabajo respecto a los vigías; b) algunas familias son renuentes a las visitas y exigen retribución monetaria por ella; c) los Servicios de Salud no tienen suficientes recursos humanos o drogas para atender la demanda creciente de servicios generada por los vigías.

3.2.7 Identificación con criterios de Alto Riesgo: La identificación de los grupos más vulnerables (mujeres embarazadas y lactantes, niños menores de cinco años) es un aporte muy útil de los vigías para considerar el uso de los recursos existentes. Problemas: a) En algunas regiones, hay carencia o escasez de los suministros necesarios: tarjetas, registros, drogas, SRO, etc.; b) en los componentes, perinatal, malnutrición e IRA, los riesgos son más difíciles de detectar por los vigías.

3.2.8 Canalización Ampliada: Otro importante y exitoso aporte de Supervivir, como lo refleja y lo reportan los Servicios Seccionales, al registrar un significativo incremento de algunos servicios (en cuidado perinatal, inmunizaciones, control del crecimiento) y una disminución por EDA y deshidratación. Han mejorado los nexos entre los Servicios de Salud y la comunidad.

3.2.9 Actividades de Supervisión: Es una estrategia aún muy débil, desordenada y no permanente, por carencia de recursos humanos, del sector salud y de los demás sectores asignados a esta actividad.

3.2.10 Disponibilidad de Suministros Básicos: Un frecuente obstáculo para la marcha del programa es su escasez (fondos para entrenamiento, manuales, ayudas educativas, vacunas, cadena de frío, SRO, drogas para IRA, balanzas y pesas, tarjetas, etc. Es un cuello de botella crítico del plan, que reduce por ello en

capacidad de respuesta oportuna y adecuada al incremento en la demanda de servicios.

3.2.11 Participación Comunitaria: Especial énfasis se ha puesto en el autocuidado familiar y en el directo involucramiento de la comunidad en la ejecución de SUPERVIVIR: grupos y comités comunitarios de salud, grupos de madres que canalizan diferentes actividades, algunos de los vigías hacen parte integral de sus comunidades. Hay mayor conciencia de sus problemas de salud y del derecho y necesidad de recibir el beneficio de los servicios públicos, de prevenir la enfermedad y ejercer el autocuidado.

3.2.12 Amplia Movilización Social: La coordinación interinstitucional de actividades es la esencia de este programa colaborativo. La estrategia de movilización social tiene dos aspectos complementarios: a) soporte financiero, y b) reorientación de actividades institucionales hacia objetivos sociales comunes.

Es interesante anotar que el apoyo logrado es diferencial para cada componente. Por ejemplo, el control de inmunoprevenibles atrajo nueva cooperación: Fuerza Aérea, Instituto Nacional de Radio y TV, CARACOL, y otras cadenas radiales, Coca-Cola, El Tiempo (principal periódico) y otros periódicos regionales y locales, Club Rotario Internacional y USAID (apoyo financiero a tres años).

IRA fue apoyada financieramente y un equipo tecnológico por el Gobierno japonés (JICA), La Federación de Cafeteros apoyó el programa de capacitación en términos financieros y técnicos. En cambio, los componentes de malnutrición y deprivación sicoafectiva no han recibido igual apoyo.

3.2.13 Sistema de la formación y evaluación: Muy débil aún, no se ha establecido una metodología estandarizada para recolectar, registrar, analizar y reportar eventos, actividades y logros de SUPERVIVIR. La información de base no es adecuada para una clara evaluación de impacto.

Cuadro 7

SUPERVIVIR

Ministerio de Educación

Capacitación de personal de zonas urbanas
1985-1987

BENEFICIARIOS PROGRAMA DE CAPACITACION	METAS INICIALES ACORDADAS	LOGROS DEL PROG. POR AÑO			CUMPLI- MIENTO (%)
		1985	1986 <u>1/</u>	1987	
- Deptos. y territorios nacionales	33	4	20	33	100%
- Colegios Secundaria	2.558	548	968	4.939	200%
- Agentes educativos (sup., rectores, direct.)		800	1.384	4.939	<u>5/</u>
- Profesores		779	2.980	16.179	<u>5/</u>
- Estudiantes 8° y 9° grado <u>2/</u>			115.41	708.628	<u>5/</u>
- Estudiantes 10° grado <u>3/</u>	320.000	23.000	43.630	288.509	90%
- Familias cubiertas <u>4/</u>	710.000	115.000	208.150	865.527	122%

- 1/ Las actividades del vigía se convirtieron en parte integral del currículo.
- 2/ Durante estos grados estudian aspectos teóricos y metodológicos SUPERVIVIR.
- 3/ Ejercen prácticas a nivel de familias: identifican población en riesgo, remiten a servicios de salud, educan en 6 áreas de salud.
- 4/ Promedio de familias por vigía: 5 en 1985; 3 en 1987 (nueva norma).
- 5/ Metas no contempladas inicialmente.

3.2.14 Costos operacionales de SUPERVIVIR y financiación complementaria de UNICEF: El Cuadro 8 resume los costos operacionales de SUPERVIVIR por cada una de las Instituciones durante la ejecución de 1985-1987. El Cuadro 9, establece los fondos asignados por UNICEF por institución para reforzar la ejecución de SUPERVIVIR entre 1985-1987.

Cuadro 8

SUPERVIVIR

COSTOS OPERACIONALES POR INSTITUCION

<u>Institución Ejecutora</u>	<u>Col. \$</u>	<u>US\$%</u>	<u>%</u>
Sistema Nal. de Salud	21.500.000	150.500	52.45
Mineducación	1.517.000	10.608	3.63
ICBF	642.000	4.490	1.53
Policía Nacional	30.000	210	.07
Cruz Roja Col.	20.000	140	.00
Pastoral Social Cat.	38.600	714	.07
Scouts de Colombia	37.500	262	.09
Comunidad */	18.029.100	126.077	43.11

*/ Costo estimado de las actividades educativas y actividades de atención primaria (vigías, líderes comunitarios, madres voluntarias).

Cuadro 9

SUPERVIVIR

FONDOS ASIGNADOS POR UNICEF PARA REFORZAR LOS PRESUPUESTO
DE INSTITUCIONES COLOMBIANAS

1985-1987

<u>Institución Ejecutora</u>	<u>Col. \$</u>	<u>US\$</u>	<u>%</u>
Sistema Nal. de Salud	172.500	1.206.3	53.2
Mineducación	69.000	483.5	21.3
ICBF	20.257	141.7	6.3
Policía Nacional	4.861	34.0	1.5
Cruz Roja Colombiana	25.450	177.9	7.9
Pastoral Social Cat.	18.950	132.5	5.8
Scouts de Colombia	13.000	90.9	4.0
TOTAL	324.018 <u>1/</u>	2.266.8	100.0

1/ Tasa de cambio 1 US\$ = 143\$ Col. (1985).

Los costos operacionales que aparecen en el Cuadro 8, se refieren a los compromisos presupuestales asumidos por las instituciones a la firma de los planes de operación en 1985. Incluyen los costos del nivel nacional, departamental y municipal. Sin embargo, estimativos gruesos realizados en 1987, muestran que el Minsalud, que podría ser la institución que ha puesto más costos directos en SUPERVIVIR, incrementó sus gastos en mucho más de lo que originalmente estimó: de \$21.500 a \$194.000.000; esto significa un incremento de 9 veces en costos operacionales. No hay figuras comparativas para las demás instituciones, por lo cual es difícil realizar análisis similares.

3.2.15 Efectos colaterales positivos de SUPERVIVIR al final de la primera fase del Plan (1985-1987), los beneficios no han estado limitados a los cambios favorables y en la situación de salud de madres y niños, ni a la capacitación de vistas de salud o a la educación preventiva de la salud en familias de bajos ingresos. Han habido otros beneficios colaterales importantes para las instituciones participantes para el personal vinculado

con el plan y para la comunidad. Las instituciones han fortalecido su infraestructura técnica y operativa; han obtenido apoyo económico adicional; incorporan nuevos conocimientos y responsabilidades relacionados con la prevención en salud; extendieron la cobertura de sus servicios a la comunidad; incrementaron el contacto directo con la gente y mejoraron su imagen credibilidad y aceptación ante ella: SUPERVIVIR ha constituido una excelente oportunidad para intercambiar experiencias entre las instituciones y para obtener un mejor conocimiento mutuo de su estructura, objetivos, organización, programas y responsabilidades. El personal vinculado con el Plan ha ganado nuevo conocimiento en salud preventiva (actividades y comportamientos específicos, para proteger a madres y niños); están mejor capacitados para prestar servicios a la comunidad; han mejorado su conciencia social, autoconfianza y satisfacción, al prestar un servicio necesario y sentirse más útiles a la sociedad la comunidad ha ganado adicionalmente; organización y operación de unidades comunales de rehidratación oral, mejora en las condiciones físicas de sus viviendas (servicios, sanitarios, pisos cocinas), promoción y organización de brigadas sanitarias, organización de grupos y comités de salud, fortalecimiento de proyectos previos para beneficio comunitario, tales como unidades de salud apoyadas por colegios ricos en asentamientos pobres.

3.3 Programa de Hogares de Bienestar Infantil

3.3.1 Antecedentes: A partir de la Ley 27 de 1974 se crearon los "Centros de Atención Integral al Preescolar" para los hijos menores de 7 años de los empleados públicos, trabajadores oficiales y privados. Esta Ley obligó a las empresas públicas y privadas a aportar el 2% del valor de la nómina mensual para la organización y funcionamiento de los "CAIP". Posteriormente, la Ley se modificó para reorganizar el Instituto y ampliar el destino de los recursos recaudados para atender la población de zonas marginadas urbanas y rurales. No obstante, hasta el año 1986, el ICBF sólo alcanzaba una cobertura de un 3 a un 9% de la población menor de 7 años, como parte mínima de su mandato de atender integralmente este grupo infantil. Esto implicaba que, de seguir con la aplicación del esquema utilizado (CAIP), el ICBF tendría que buscar hipotéticamente la captación del 100% de dicha nómina, si procuraba cumplir con una cobertura total de la población objetivo. El problema radicaba en el esquema conceptual, metodológico y operativo que hasta ese momento se tenía: los CAIPS, un modelo costoso, en razón de que la institución asumía la totalidad del servicio, prestado con personal profesional, sin participación alguna de la comunidad ni de otros sectores. El niño era sacado de su entorno familiar y vecinal, para ser internado en el centro (un "Gheto Dorado"), en un proceso alienante de su medio cultural. Los padres no recibían capacitación alguna, con lo cual sus comportamiento y

actitudes a menudo entraban en conflicto con la atención que el niño recibía en dichos CAIPS. Además de esto, el ICBF terminaba a menudo con superativos presupuestales anuales (Col. \$2.000 millones, unos US\$80 millones/año). Un decreto del año 1985 ordenó que esos recursos sobrantes fueran transferidos a otras instituciones para actividades de saneamiento, acueductos y educación en salud. La anterior situación generó una profunda crisis institucional que obligó al ICBF a un replanteamiento conceptual, metodológico y administrativo de los programas dirigidos al niño. Este replanteamiento coincidió con el cambio de Gobierno que actualmente preside el Dr. Virigilio Barco, cuyo énfasis de desarrollo se orienta a políticas sociales de lucha contra la pobreza absoluta. Los criterios fundamentales de este replanteamiento surgieron: a) del examen de varias experiencias innovadoras que el ICBF comenzó a explorar desde el año de 1977 con el apoyo de UNICEF ("Hogares Familiares de Cartagena" y "Casa Vecinal del Niño"); se planteaba el compromiso de la comunidad, padres y vecinos, en el montaje, organización, dirección técnica y administrativa del centro educativo y se enfatizaba el valor cultural y material del entorno social en que el niño vive. No obstante, se mantenía la concepción de que la educación debía tener lugar en una institución infantil; b) En 1982 el ICBF organizó las llamadas Unidades de Protección y Atención al Niño (UPAN), nueva modalidad en la que la atención se adecuaba a las necesidades, disponibilidad especial y características socio-culturales de la familia y el vecindario propio del niño.

3.3.2 Nueva modalidad: Hogares de Bienestar: En enero de 1987 se inició una nueva etapa, orientada bajo los siguientes criterios: a) la atención debe desinstitucionalizarse, buscando una amplia participación de la comunidad y la familia en el programa b) es necesario respetar el entorno cultural y espacial del niño para no alienarlo; c) las madres deben ser incorporadas al esquema del programa y al proceso educativo que vive el niño, en carácter de "madres voluntarias", previa selección y capacitación; d) la reducción de los costos de atención por niño dentro del nuevo esquema debe permitir generarle un estímulo económico a las madres voluntarias, mejorando su ingreso (sistema de "becas", con presupuesto gubernamental); e) cada madre voluntaria atiende un promedio de 12 a 15 niños en su propia vivienda y recibe la colaboración de las madres de los niños, en un aporte de servicios representado en la colaboración al Hogar de Bienestar durante un determinado número de horas/mes; f) las viviendas de las madres voluntarias son remodeladas, adecuando los espacios físicos, con énfasis en aspectos de saneamiento ambiental a favor del programa con los sectores de salud, educación, organizaciones populares, entidades crediticias estatales y los municipios.

3.3 Logros y Metas: El programa resultó exitoso, con amplia acogida nacional, satisfacción de las madres voluntarias y beneficiarias y aceptación de la comunidad. Se constituyó en uno

de los programas bandera dentro del Plan de Lucha contra la Pobreza, del actual Gobierno. Durante 1987, primer año de funcionamiento del Programa, se vincularon 122.576 niños en 8.247 Hogares en todas las regiones del país. Esto implica un enorme avance en cobertura, dinámica y participación comunitaria, educación a la familia respecto al manejo de sus hijos, reducción de costos y movilización de diferentes sectores e instituciones a favor de esta causa infantil. Bajo la supervisión del ICBF participan en forma coordinada el Ministerio de Salud, el Instituto de Crédito Territorial, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y otras entidades estatales y privadas. Cuenta con un amplio respaldo político, reforzado por el hecho de que la Junta Directiva del ICBF está presidida por la señora esposa del Presidente de la República. Un importante factor adicional del éxito del programa, radica en la alta prioridad y completa dedicación otorgada a este programa por el Director del ICBF, quien ha puesto a girar alrededor de él una parte sustancial de los recursos presupuestales, administrativos y humanos de la entidad. En la actualidad, el Instituto logró recuperar el manejo total de los recursos financieros que legalmente capta. El programa se propone una meta de cobertura de 1.500.000 niños en forma progresiva de 1987 a 1992, así:

<u>Año</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
Número niños adicionales	122.576	275.633	301.191	300.000	300.000	200.000
Número nuevos Hogares de Bienestar	8.247	18.420	20.000	20.000	20.000	13.333

3.4 Recursos financieros: De acuerdo con las metas propuestas para el período, y considerando exclusivamente los gastos directos, el costo del proyecto asciende a \$314.084.4 millones de pesos, así:

<u>Año</u>	<u>Gastos Directos</u> <u>(En millones de \$)</u>
1987 (valor ejecutado)	1.858.0
1988	11.486.0
1989	28.453.4
1990	52.605.0
1991	87.904.0
1992	<u>131.777.0</u>
TOTAL	314.083.4

Estas estimaciones incluyen incrementos anuales del 25% en cada uno de los conceptos del gasto. De los costos estimados para el proyecto durante el período 1990-1992, de acuerdo con proyecciones de los recursos propios, el ICBF está en capacidad de financiar el 25.7% de las necesidades presupuestales. La diferencia tendrá que financiarse con aportes del Presupuesto Nacional o de otras entidades nacionales o internacionales.

4. PRINCIPALES EXPERIENCIAS Y LECCIONES APRENDIDAS

4.1 Las consecuencias positivas de los programas anteriormente descritos son, en gran parte, resultado de un gran avance social en aspectos de comunicación y movilización social y "parents empowerment": a) Se logró una masificación y una cobertura creciente de la población infantil, aunando los recursos de los diferentes sectores; el sólo sector educativo representa un ejército de recursos humanos adicionales: el mayor contingente del sector público existente en el país a favor de la niñez. En aquellas poblaciones remotas a donde no llega el sector salud siempre existen, alternativamente, una escuela, una Iglesia, una Inspección de policía; b) la alianza intersectorial descrita en los tres programas ejemplificados, permitió que los sectores se reforzaran unos a otros. El sector salud ganó una nueva visión respecto al efectivo aporte que otros sectores (educativo, Iglesia, NGO's) pueden hacer a la salud. Por su parte, estos otros sectores incorporaron nuevas metodologías y contenidos relevantes a sus funciones y mandatos específicos; c) se generaron roles complementarios y ambientes mutuamente creativos para los diferentes sectores. Entendieron que no se trataba de realizar el trabajo del otro sector. Por ejemplo, que la prevención de la salud favorece un mejor rendimiento en educación y que la educación en salud es también parte de la responsabilidad y el mandato del sector educativo; d) en el acercamiento con el ICVF y el sector educativo, el sector salud ganó un mayor entendimiento del componente psicoafectivo del niño, mejoró sus enfoques pedagógicos para educación en salud y adquirió importantes experiencias y destrezas en la coordinación intersectorial; e) se evidenció en la práctica que la salud no es el resultado de los esfuerzos de un sector único; que la organización, la capacitación y la autogestión comunitaria logran efectos dramáticos en la atención integral de la niñez. Los resultados que se evidencian en el incremento de la demanda de ciertos servicios (inmunización, IRA, perinatología) y la disminución de otros (EDA, rehidratación) demuestran que están funcionando adecuadamente los mecanismos de educación en salud, transferencia de tecnología a los padres de familia y el sistema de canalización o remisión de pacientes; f) la causa a favor de la niñez es un tema que puede movilizar voluntad política al más alto nivel y logra el apoyo de todos los medios masivos de comunicación: por primera vez en la historia de Colombia, las distintas cadenas competidoras de radio unificaron esfuerzos de varios meses a favor de un objetivo común: el niño por otra parte, se logró que Supervivir mantuviera igual prioridad y apoyo político entre el pasado Gobierno y el actual, que se inició a fines de 1986; g) las limitaciones presupuestales que la recesión económica impone sobre la inversión social pueden ser superadas significativamente mediante alianzas intersectoriales y movilización social; h) las entidades de cooperación internacional, como OPS/OMS y UNICEF en los casos presente,

pueden representar un aporte fundamental si logran inducir el proceso de coordinación intersectorial, de movilización y amplia comunicación masiva. Su aporte financiero puede influenciar en parte la reestructuración del gasto público a favor de causas sociales concretas.

Cuadro 1

PERFIL DEMOGRAFICO DE COLOMBIA AÑO 1985

Población total	29.481.900
Población urbana	87.2%
Población menor de 15 años	10.643.000
Población menor de 5 años	3.572.000
Población menor de 1 año	849.000
Tasa de crecimiento anual	1.90 o 1.45 */
Tasa de fertilidad (18-49)	2
Tasa bruta de nacimientos	25%
Expectativa de vida al nacer (1986)	63.4

Cuadro 2

PERFIL ECONOMICO DE COLOMBIA AÑO 1985

Población bajo nivel de pobreza	40%
PNUD: Tasa anual de crecimiento	2.2%
Tasa anual de inflación	22.5%
Población económicamente activa	9.522.067
Desempleo	14.2%
Gastos gubernamentales	
- Salud	5.5%
- Educación	16.5%
- Defensa	6.9%

Cuadro 3

PERFIL EDUCATIVO DE COLOMBIA AÑOS 1983-1985

Tasa de analfabetismo (15 o más años)	11.51%
Tasa de alfabetismo	
- Hombres (10 años o más)	88.1%
- Mujeres (10 años o más)	87.8%
Tasa de matrícula escolar-total	30.2%
Estaciones de radio	400
Cobertura de la radio	00%

Cuadro 4

PERFIL DE SALUD DE COLOMBIA AÑO 1984

Tasa de mortalidad infantil (1985)	44.0%
Tasa de mortalidad (1-4)	48.0%
Mortalidad materna	11.0%
Seis mayores causas mortalidad infantil	
1. Problemas perinatales	19.0%
2. Infecciones intestinales	14.0%
3. Infección respiratoria aguda	11.0%
4. Desordenes anoxicos e hipoxicos	8.7%
5. Anomalías congénitas	7.6%
6. Deficiencias nutricionales	4.2%
Cobertura nacional de vacunación a niños menores de 2 años	
- Sarampión	52.9%
- BCG	75.8%
- DPT (3 dosis)	61.1%
- Polio (3 dosis)	62.1%
Población con acceso a agua	60.0%
- Urbana	79.9%
- Rural	19.5%
Viviendas con acceso a electricidad, agua y disposición de excretas	56.6%

Cuadro 5

SUPERVIVIR

Logros por instituciones participantes respecto de los Vigías de la Salud entrenados y las familias visitadas por ellos Años 1985-1987 1/

INSTITUCIONES	VIGÍAS DE SALUD CAPACITADOS		Nº FAMILIAS VISITADAS 2/			
	Metas Iniciales	Logros 1987	Cumplimiento %	Metas Iniciales	Logros 1987	Cumplimiento %
Ministerio de Salud 3/	9.007					
Ministerio de Educación	320.000	288.509	90%	710.000	565.000	122%
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	10.000	9.607	95%	15.000	50.000	333%
ICBF/Ministerio de Educación: PEFADI 4/	5.150				28.350	
Cruz Roja Colombiana	15.000	7.193	48%	75.000	40.000	57%
Policía Nacional 5/	6.641	6.641			45.000	
Scouts de Colombia	6.000	6.500	108%		18.000	
Secretariado Nal. de Pastoral Social 6/	5.000	5.000	100%	75.000		
Save the Children 7/	338				595	

1/ Los logros estan en relación con las metas de los planes de operación.

2/ El número de familias visitadas por cada vigía varía en cada institución.

3/ Originalmente no se pensó en capacitar como vigías al personal de salud.

4/ SUPERVIVIR para áreas rurales (REFADI) comenzó en 1988, no es establecerán metas.

5/ No se establecieron metas específicas.