



ILPES  
Instituto Latinoamericano y del  
Caribe de Planificación Económica  
y Social

# PROPOSAL

## Programa Conjunto sobre Políticas Sociales para América Latina



OEA  
Organización de los  
Estados Americanos

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/IP/R.114  
Enero de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

ERRADICACION DE LA POBREZA:  
DESAFIO PARA LOS NOVENTA \*

Rolando Franco  
Ernesto Cohen

\* Este documento no ha sido sometido a revisión editorial, las opiniones expresadas en él son de la exclusiva responsabilidad de los autores y puede no coincidir con las de la organización.

**ERRADICACION DE LA POBREZA:  
DESAFIO PARA LOS NOVENTA**

**(Versión preliminar para discusión en el  
Seminario Técnico Preparatorio de la  
XXV Reunión Anual del CIES)**

Este documento es una contribución del Proyecto PROPOSAL (Acuerdo OEA/ILPES) al Seminario. Fue preparado por Rolando Franco y Ernesto Cohen, del ILPES y de la Secretaría General de la OEA, respectivamente.

(I/10210)

## INDICE

	<u>Página</u>
<b>INTRODUCCION</b>	<b>1</b>
<b>I. LOS LEGADOS DE LA CRISIS</b>	<b>4</b>
1. El desempleo	4
2. Pobreza y problemas sociales	5
3. Algunos efectos del ajuste	6
<b>II. POLITICAS PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA</b>	<b>7</b>
<b>A) POLITICAS CONTRA LA POBREZA RURAL</b>	<b>8</b>
1. Grandes orientaciones de la política agraria	8
2. Desarrollo rural y ajuste	9
3. Criterios para la acción	10
<b>B) POLITICAS CONTRA LA POBREZA URBANA</b>	<b>13</b>
1. Crisis y microempresas	13
2. El sector informal urbano	14
3. La unidad económica informal	14
4. Prerrequisitos para la acción	16
<b>C) POLITICAS SOCIALES ANTIPOBREZA</b>	<b>20</b>
1. Evolución de las políticas sociales	20
2. Lineamientos generales de la política social	21
<b>III. EL FINANCIAMIENTO DE LAS POLITICAS ANTIPOBREZA</b>	<b>25</b>
1. Aumentar los recursos disponibles	25
2. Reorientar el gasto público hacia objetivos sociales	27
<b>IV. MARCO INSTITUCIONAL PARA OPTIMIZAR EL DESARROLLO SOCIAL Y EL COMBATE A LA POBREZA</b>	<b>28</b>
1. La reforma del Estado	28
2. La descentralización y la desconcentración	29
3. El ejecutivo social	30
4. Los fondos de inversión social	32
5. Instrumentos para racionalizar la acción estatal	33
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>35</b>
<b>ANEXO I: EL GASTO SOCIAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE</b>	<b>39</b>
<b>ANEXO II: CONVERSION DE DEUDA PARA EL DESARROLLO SOCIAL</b>	<b>60</b>

## INTRODUCCION

La superación de la pobreza sólo puede lograrse por una adecuada combinación de desarrollo económico y políticas sociales.

Y ello es así porque, por un lado, es más fácil redistribuir en coyunturas de crecimiento, cuando se están creando puestos de trabajo, que entregan ingresos que permiten a las personas satisfacer directamente sus necesidades y también porque es necesario invertir en recursos humanos, contribuyendo así a preparar adecuadamente a la población para incorporarse a los esfuerzos en pro del crecimiento.

Qué probabilidades hay en América Latina para lograr esta combinación antipobreza?

En realidad, la situación vigente no permite ser demasiado optimista. El decenio de 1980 está marcado por fuertes retrocesos en materia económica. Sin embargo, también ha dejado lecciones sobre la necesidad impostergable de corregir la asimetría de la inserción internacional de la región y respecto a la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos de corto plazo, complementándolos con políticas sectoriales que tiendan a la transformación productiva, que es una exigencia del desarrollo económico.

Las perspectivas futuras no son halagüeñas, sobre todo porque las alteraciones en el paradigma productivo y tecnológico colocan a estas economías en una situación desventajosa en relación a su dotación de recursos y a su tradicional inserción en la economía internacional.

La superación de la crisis plantea desafíos de tremenda magnitud. Hay que ajustar las economías, estabilizarlas, incorporarlas al cambio tecnológico mundial, modernizar los sectores públicos, elevar el ahorro y mejorar la distribución del ingreso. Todas estas tareas constituyen el camino para el propósito común de transformar las estructuras productivas de la región en un marco de creciente equidad social (CEPAL 1990).

Este documento se centra en dos aspectos que se encuentran estrechamente ligados al tema de la equidad: las políticas públicas orientadas a elevar los niveles de desarrollo social y la situación del sector económico informal.

El desempleo y la informalización se han tornado particularmente relevantes en estos tiempos, lo que exige políticas específicas de promoción.

Todo parece indicar que la informalidad es un fenómeno permanente y estructural en América Latina, dadas las dificultades crecientes que presentan estas economías para generar empleos productivos en cantidad suficiente para absorber la mano de obra que se incorpora a la fuerza de trabajo, sea por crecimiento demográfico (que sigue siendo elevado) como por los contingentes migratorios que abandonan las tareas agrarias. En los ochenta, se incrementó el número de personas ocupadas en el sector informal urbano, al mismo tiempo que se produjo una elevación del número de hogares pobres.

Lo anterior se agrega a la complejidad de las sociedades actuales y dificulta, consecuentemente, la posibilidad de gerenciar adecuadamente a estos países. Asimismo, la globalización y el achicamiento relativo del mundo (en cuanto a las variables espacio y tiempo), generado por los medios de comunicación, produce un efecto de demostración que difunde entre la población de la periferia las pautas de consumo propias del mundo industrializado.

Los sistemas sociales (empresas, naciones, etc.) se encuentran abiertos al contexto externo, lo que reduce sus posibilidades de control interno. Esto se expresa en una reducción de la capacidad de gobernar en una situación en que crece la necesidad de gobierno.

Los elementos descriptos, que pretenden caracterizar las peculiaridades de la producción actual, muestran que los cambios económicos típicos en las sociedades contemporáneas, tienden a producir, en lo político, una crisis de gobernabilidad, derivada de tres elementos estrechamente relacionados con el aumento de la complejidad societal (ILPES 1989).

En primer lugar, se da un proceso de heterogenización (pulverización) de las aspiraciones. Ellas son cada vez menos uniformes, por cuanto responden a una pluralidad muy amplia de inserciones laborales y porque también resultan más complicadas las articulaciones entre esos campos.

En segundo lugar, se produce una creciente diferenciación en los tiempos. El surgimiento de aspiraciones, la capacidad de los grupos para organizarse y satisfacerlas lleva a que los tiempos societales resulten cada vez más distantes de los tiempos que requieren los gobiernos para responder a las demandas que se les formulan.

En tercer lugar, quienes tienen la capacidad de controlar el proceso de introducción de innovaciones están en una situación privilegiada que conduce a un nuevo patrón de concentración del poder dando una participación marginal a las grandes mayorías.

Todo esto hace que la sociedad sea cada vez más difícil de gobernar, incluso porque la ruptura entre lo formal y lo informal lleva a la constitución de agrupamientos sociales que son diferentes a los conocidos hasta ahora.

En esas condiciones, el funcionamiento del sistema como un todo está sometido a serios riesgos de desestabilización, porque los gobiernos no están en condiciones de afrontar las demandas, fundamentalmente de ocupación, de importantes sectores de la población.

Hay, entonces, razones políticas para buscar soluciones al problema de la pobreza. Asimismo, en la coyuntura actual no puede pensarse que será el proceso de desarrollo bastará por sí mismo para solucionar el problema. Se requieren, por lo tanto, enfoques que tengan en cuenta la importancia esencial de la informalidad en la explicación de la pobreza, planteando políticas específicas orientadas a apoyar a quienes se insertan en tales actividades, lo que tiene que ir acompañado de políticas sociales racionales y efectivas, centradas en la superación de la pobreza.

## I LOS LEGADOS DE LA CRISIS

### 1. El desempleo.

Una de las consecuencias más visibles de la crisis económica y financiera de la década de los 80 ha sido la descapitalización de las economías de América Latina y el Caribe. La declinación en el proceso de acumulación de capital y la insuficiencia del gasto para mantener la capacidad productiva instalada se deben a la pérdida de dinamismo de la demanda y al servicio de la deuda externa.

La contracción de la demanda surgió inicialmente como consecuencia del debilitamiento de la economía internacional a finales de los años 70 y principios de los 80, que afectó negativamente a las exportaciones y que, actuando en conjunto con desequilibrios internos en las economías de la región, causó la recesión económica. A esa depresión inicial se sumó en seguida la imposibilidad de servir la deuda externa dentro de las condiciones entonces vigentes, por eso que, para hacer frente a la situación, se adoptaron medidas de ajuste que tuvieron carácter restrictivo, al menos en sus etapas iniciales, y que contribuyeron a socavar aún más la demanda global. En tales circunstancias, se debilitaron los estímulos para invertir, disminuyó la demanda y se impidió la reactivación económica.

Tradicionalmente el desempleo urbano abierto no era, un problema serio en América Latina, aun cuando en varias naciones del Caribe había constituido un grave obstáculo al desarrollo. Sin embargo, la interrupción del crecimiento económico restringió el proceso de creación de nuevos puestos de trabajo y, junto con el continuado proceso de urbanización y el crecimiento relativamente alto de la fuerza laboral, convirtió al desempleo en el efecto social principal de la depresión en la región.

Las estadísticas disponibles, aunque incompletas, señalan la gravedad del problema: en el trienio 1980-1982 la tasa media de desempleo urbano para 14 países de América Latina y el Caribe fue de 7,8%. Dicha tasa aumentó a 10,6% en 1983-85, y fue de 9,6% en 1986-88. En 1988, el promedio simple de desempleo urbano para ese grupo de países ascendió a 9,9%, o sea la décima parte de la población económicamente activa en las ciudades y en uno de ellos excedió al 20% (CEPAL, 1988). Los datos publicados por la Organización Internacional del Trabajo son aún más dramáticos: de acuerdo con ellos, la tasa promedio de desempleo en 10 países de la región (tres del Caribe de habla inglesa) fue de 13,2% en 1986. (OIT, 1988)

Incluso, esos datos estadísticos no revelan los cambios negativos en la calidad del empleo. Los sectores más dinámicos (manufactura, construcción y electricidad) sufrieron un estancamiento mayor que el del producto global; su crecimiento conjunto fue apenas de 0,4% por año entre 1980 y 1988 (BID, 1988). No hubo por consiguiente, posibilidad de generar oportunidades de empleo en las áreas más productivas de la economía y la absorción de fuerza de trabajo se dio en sectores de menor productividad.

La debilidad del mercado formal de trabajo acentuó el subempleo, fenómeno endémico en la región. Una de sus manifestaciones ha sido la proliferación de actividades informales de baja productividad y remuneración, que hoy constituyen una parte apreciable de la actividad económica en numerosos países de la región.

La recesión económica, la falta de mejoramiento de la productividad, la estrechez del mercado de trabajo, las características de las políticas de ajuste, y la persistente inflación se han combinado para mantener la tendencia hacia la pérdida de poder adquisitivo de los salarios. En 8 de los 12 países para los cuales existe información, el salario mínimo real urbano en 1988 era menor que en 1980 (CEPAL, 1988)

Así como la descapitalización fue la herencia más funesta de la "década perdida" en el campo económico, el desempleo creado por la interrupción del crecimiento ha sido su peor legado en lo social.

## 2. Pobreza y problemas sociales

El desempleo y el subempleo representan para la sociedad una pérdida irrecuperable de potencial productivo y, para los individuos que los sufren, la imposibilidad de obtener los ingresos necesarios para la satisfacción de sus necesidades. Ellos se han conjugado con otros factores para configurar una situación social profundamente deteriorada, que constituye, al iniciarse el decenio de los 90, el mayor desafío al desarrollo.

Mientras las tasas de expansión global de la economía fueron, en todos y cada uno de los años de la década de los 80, muy inferiores a las logradas en los tres decenios anteriores, el crecimiento de la población siguió siendo relativamente alto (se estima en 2,3% por año en 1980-90) (ONU, 1986). La simultaneidad del estancamiento económico y el continuado aumento demográfico determinó la evolución desfavorable del producto por habitante, que cayó 6,6% entre 1981 y 1988. Debido al deterioro de los términos de intercambio, la caída del ingreso por habitante fue todavía mayor (8,8% entre 1980 y 1987) (CEPAL 1988). En muchos países, el

producto y el ingreso per cápita disminuyeron hasta niveles equivalentes a los de la década de 1970 y aun de años anteriores.

La reducción del ingreso determinó la disminución del consumo privado, que era ya relativamente bajo aun antes de la crisis. En el período 1980-1987, los gastos totales de consumo de las personas crecieron apenas 1,2% por año, porcentaje muy inferior al del aumento de la población (CEPAL, 1988). En cierta medida la contracción del consumo, que para los grupos de menores ingresos se expresa en manifestaciones de pobreza y que afecta al bienestar de los núcleos de ingresos medios fue el factor que permitió mantener el servicio de la deuda externa.

La falta de crecimiento de la producción y del empleo ha acentuado así la pobreza, que afectaba hacia 1985 al 38% de la población de América Latina y el Caribe, o sea, 160 millones de personas (Rosenthal, 1989).

### **3. Algunos efectos del ajuste**

Las políticas y programas de ajuste en condiciones de falta de crecimiento de la demanda doméstica y externa produjeron, en general, contracciones adicionales de la demanda global que redujeron aún más la producción y la generación de oportunidades de empleo, contribuyendo así a acentuar el deterioro de la situación social en América Latina y el Caribe.

Por otra parte, la estrategia de ajuste se dirigió casi siempre al corto plazo.

En las áreas rurales, la necesidad de aumentar la producción sin los incrementos necesarios de crédito, tecnología y apoyo técnico, han deteriorado las condiciones de utilización eficiente de la tierra. En algunos casos, la expansión de exportaciones se ha obtenido a expensas de sobreutilizar los sistemas naturales y agrícolas, o han resultado en la sustitución de producción de bienes para el consumo doméstico por la de productos exportables, sin que se hayan adoptado las medidas necesarias para evitar el impacto de tales cambios sobre los grupos afectados.

## II. POLITICAS PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA

Mucho se ha hablado en los últimos tiempos sobre el tamaño del Estado, su posible sobredimensionamiento y la necesidad de reducirlo. Sin embargo, con el correr del tiempo, la discusión ha ido sedimentando y comienza a aflorar un acuerdo respecto a las tareas que debe seguir encarando, y a aquellas otras que fueron de su responsabilidad en alguna época y hoy quiere abandonar. En definitiva, asignar una excesiva cantidad de funciones al Estado, cuando éste adolece de limitaciones que todos conocen, conduce a que no pueda realizarlas adecuadamente. Es preferible, por tanto, centrar la actividad gubernamental en aquellas respecto a las que existe un relativo consenso.

Entre ellas estará, sin duda, el ataque a la pobreza y la búsqueda de la igualdad de oportunidades que son tareas estatales por antonomasia.

Ese objetivo puede lograrse a través de tres vías fundamentales relacionadas y que se retroalimentan: crear las condiciones para que los agentes privados pueden promover el crecimiento económico; generar o fortalecer las políticas de desarrollo rural y de apoyo a la economía popular; y realizar políticas sociales orientadas a superar la pobreza.

## A) POLITICAS PARA ATACAR LA POBREZA RURAL

### 1. Grandes orientaciones de la política agraria

Desde la década de los 50 hasta la fecha se han venido aplicando políticas para atacar la pobreza rural en América Latina. De manera sucesiva, ellas se centraron en el desarrollo de la comunidad, en las reformas agrarias y la colonización y en el desarrollo rural integral.

Las primas pusieron énfasis en el potencial existente en la población. Era la propia comunidad la encargada de priorizar las acciones a llevar a cabo tanto en los aspectos productivos como en los servicios sociales. Los recursos externos reforzarían esta dinámica que induciría a un desarrollo autosostenido a nivel local.

Las reformas agrarias atacaron, con fuerza diferente en los distintos países, la estructura de tenencia de la tierra y las relaciones sociales de ella derivadas.

En varios países de la región se realizaron procesos de colonización que llevaron a consolidar la existencia de grandes estratos campesinos.

Desde principios de los 70 el horizonte del desarrollo rural fue dominado por los DRIs. Se diagnosticó que no se había logrado alcanzar plenamente los objetivos por haber descuidado dimensiones fundamentales (la productiva, tecnológica, social, etc.). Los proyectos debían incorporar todos los componentes (esto es, ser "integrales"). Estos logros generarían un efecto de demostración, induciendo a los tomadores de decisiones a promover este tipo de experiencias.

Dada la naturaleza de la pobreza rural que quieren enfrentar, los DRIs exigen un abordaje sistemático y un enfoque de largo plazo. Empero, su aplicación no ofreció a la estrategia una verdadera oportunidad de probar su validez. El fracaso de la misma deriva en general de la incompatibilidad entre el lapso que requiere y aquel en que se la implementó.

Ninguna de las políticas previamente mencionadas generó la dinámica autosostenida que de ellas se esperaba. Los diagnósticos en que se fundaban demostraron ser inadecuados. No lograron inducir un "efecto de arrastre" suficientemente poderoso como para convencer a los interesados de que era la vía por excelencia del desarrollo rural. Más aun, la reacción negativa que se produjo ante su fracaso parece haber llevado a una disminución de la atención que se venía prestando a la pobreza rural, tendiendo a

reemplazar la acción directa por políticas sectoriales (precios y crédito) (Mizrahi, 1987).

A despecho de esta reacción de desencanto producida por resultados que no justificaron plenamente ni las expectativas ni la magnitud de recursos asignados, la pobreza rural sigue siendo dramática en el panorama latinoamericano. En la década de los 70, en las áreas urbanas 26% de familias se encontraban por debajo de la línea de la pobreza, mientras que en las áreas rurales esta proporción se elevaba al 62% (Altimir, 1982). Las tendencias recientes no permiten alentar esperanzas de que esta situación se haya modificado y es incluso previsible, que sea peor en el presente. Esto exige algún tipo de respuesta.

## 2. Desarrollo rural y ajuste

El problema de la deuda externa ha replanteado el contexto macroeconómico de los países de América Latina. La tradicional insuficiencia de la inversión interna se encuentra agravada en las actuales circunstancias, por el endeudamiento externo y la disminución del flujo de capitales, por lo menos en la mayoría de los países.

Tal situación ha conducido a que se vuelvan imprescindibles políticas destinadas a lograr la estabilización y el ajuste estructural.

Ambos tipos de programas proponen: a) la corrección de los desequilibrios de la balanza de pagos (equilibrio externo); b) la reducción o eliminación de la inflación (equilibrio interno); c) la eliminación de las distorsiones y la promoción de la eficiencia microeconómica; d) el mantenimiento o la aceleración del crecimiento económico; y e) tomar en consideración el principio de equidad y la distribución del ingreso.

En general, puede decirse que los programas de estabilización enfatizan los puntos a) y b), mientras que los de ajuste estructural se preocupan fundamentalmente de c) y d) (IICA, 1987). Ambos otorgan en la práctica una importancia menor a las consideraciones de equidad y distribución del ingreso, dentro de las que, por definición, están incluidas las políticas orientadas a atacar la pobreza rural.

La agricultura debe cumplir en los años venideros un papel central en la estrategia de promoción de exportaciones (tradicionales y no tradicionales) para aliviar la presión sobre la balanza de pagos. Es indudable también que ella por sí sola no está en condiciones de ofrecer soluciones a la pobreza rural. Pero no se debe olvidar que desarrollo agrícola no es equivalente a desarrollo rural y que junto con las políticas diseñadas para

reactivar la agricultura deben elaborarse otras que tengan como población-objetivo a los pobres de las áreas rurales (de Janvry y Sadoulet, 1988). Si no se cumple con esta condición los trabajadores sin tierra, los pequeños productores, los arrendatarios y sus familias no podrán traspasar la línea de la pobreza en la que se encuentran sumergidos. Por consiguiente, se requiere focalizar los esfuerzos en el desarrollo rural y en la economía rural en su conjunto si se pretenden alcanzar objetivos de desarrollo nacional. Lo contrario significa incrementar los problemas económicos y sociales de la región en tanto persistan las fuentes de marginalización y pobreza que afectan a la economía rural.

Por otro lado, algunos autores (PREALC 1986 y Ducker 1986, citados por Kritz 1988) señalan que existe una tendencia estructural a la sobreoferta permanente de productos primarios. "Una razón principal para el desajuste externo de la región latinoamericana ha sido la drástica disminución del superávit del comercio en productos primarios. En los años 1953-54 el superávit comercial de esta clase de productos equivalía al 11,7% del producto interno bruto regional, en tanto que hacia 1981 esta proporción había disminuido a sólo el 4,4%" (PREALC 1986, citado por Kritz 1988). Esto resulta, fundamentalmente, de incrementos sostenidos en la oferta tanto de países en desarrollo como de los industrializados. Es posible también que en las próximas décadas este panorama se vea agravado por la anexión de tierras que están siendo incorporadas a la agricultura a través de la introducción de nuevas tecnologías, que hacen crecer notablemente la productividad en el sector.

Dentro de este escenario, debe reconocerse que si bien la agricultura ha sido afectada por la crisis, lo ha sido en proporción mucho menor que la industria. Así después de tres décadas en que el crecimiento industrial superó largamente al agrícola, en los 80's la agricultura mostró tasas de incremento mayores, convirtiéndose en el sector más dinámico de la economía. Pareciera que siendo la agricultura, en buena medida, responsable de la crisis, ha generado las condiciones para la recuperación de su papel protagónico, no como consecuencia de una lógica de crecimiento sostenido sino por ser, circunstancialmente, la menos afectada.

### 3. Criterios para la acción

La crisis plantea la exigencia de asignar los recursos, cada vez más escasos, con la mayor racionalidad posible. Esto, a su vez, requiere escoger cuidadosamente los componentes centrales de una política de desarrollo rural a la luz de los resultados obtenidos en las estrategias implementadas en el pasado,

reubicándolas dentro del contexto actual. El desafío, en síntesis, está constituido por ser eficaces y eficientes en el logro de la equidad.

Lo dicho anteriormente impone tomar en cuenta los siguientes aspectos:

**a) Identificación precisa de los sujetos de las políticas**

Serían sujetos de las políticas de desarrollo rural aquellos productores que no tienen acceso regular a las políticas agrarias (Barsky, 1988). La pobreza rural se concentra en los pequeños productores, campesinos, trabajadores sin tierra, arrendatarios y sus familias. A esta heterogeneidad de sujetos hay que agregar la que surge de las especificidades que ellas asumen por países, regiones y productos. Para el éxito de los programas y proyectos de desarrollo rural es necesario, aunque no suficiente, tomar en cuenta esta especificidad.

**b) Hacer congruentes las políticas macroeconómicas con las de desarrollo rural**

En el caso concreto de los pequeños productores rurales, no se dio la congruencia de las políticas ni en el plano macroeconómico ni en el sectorial. Por ejemplo, los precios de los alimentos y otros productos típicamente campesinos suelen fijarse con el objetivo de proteger al consumidor urbano, desestimulando así la modernización de las estructuras de comercialización. Las políticas nacionales y sectoriales no toman en cuenta los adversos términos de intercambio entre los pobres rurales y el resto de la economía (Mizrahi, 1987). Por ello, se requiere un ajuste de las políticas que discriminan a la pequeña producción rural, en materia de precios, sistemas de comercialización, crédito, generación y transferencia de tecnología.

Para lograrlo, se requiere un fuerte involucramiento del aparato institucional responsable de elaborar políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo rural. Dada la frecuencia de los cambios en los altos cargos decisorios, la continuidad de las acciones sugiere tomar particularmente en cuenta la participación de los niveles medios en estas tareas.

**c) Tener en cuenta las estrategias de supervivencia familiar generadas por la pobreza en las áreas rurales**

Es probable que aproximadamente dos terceras pares de los pequeños productores rurales obtengan más de la mitad de sus ingresos de actividades no vinculadas a su unidad de producción, como empleados agrícolas y no agrícolas (de Janvry y Sadoulet,

1988). Este hecho llama la atención sobre la necesidad de incluir dentro de las políticas de desarrollo rural acciones encaminadas a la generación de empleo rural. En esta dirección pueden resultar promisorias líneas de acción que han probado ser exitosas en el campo de las microempresas urbanas, tales como la pequeña producción agroindustrial y de artesanías con formas asociativas adecuadas a los patrones culturales existentes en el área.

**d) Adoptar un enfoque flexible para la elaboración de programas y proyectos de desarrollo rural**

La heterogeneidad de sujetos sociales y situaciones a las que se hacía referencia anteriormente, pone de relieve la importancia de formular programas y proyectos "a la medida" del país, región, producto y circunstancias que reflejan la especificidad de la problemática abordada. Esto introduce un margen de incertidumbre y rechaza los paquetes de acciones estandarizadas. Dado que un estándar óptimo es imposible de alcanzar, el único criterio de optimalidad posible consiste en lograr la flexibilidad suficiente para adaptar la estrategia a la realidad cambiante y no a la inversa.

En la medida en que no existe una "receta" única, los responsables de esta tarea deben poseer capacidades y conocimientos que normalmente no incluyen los currícula de las universidades. La capacitación *ad hoc* de este tipo de personal se convierte así, en punto crucial para la viabilidad de este enfoque.

**e) Lograr un mayor involucramiento de los beneficiarios del desarrollo rural**

Para la concreción de las políticas en el plano local, hay que lograr una mayor participación de los beneficiarios en el proceso de formulación, implementación y evaluación de los programas y proyectos en que son los actores fundamentales. La participación se concreta de diferentes maneras, pero exige que estén presentes con capacidad resolutoria en cada etapa del programa o proyecto en que se involucran. Si son meros receptores de decisiones ya adoptadas, aumenta la probabilidad de que el proyecto fracase.

**f) Hacer converger los esfuerzos públicos y privados para el desarrollo rural**

En América Latina existen multitud de organizaciones no gubernamentales (ONGs) que tienen objetivos y realizan acciones congruentes con los principios postulados por las políticas de desarrollo rural. Es imprescindible, por tanto, que el Estado las involucre de manera sistemática y coordinada para así potenciar las acciones del sector público y privado.

## B) POLITICAS PARA ENFRENTAR LA POBREZA URBANA

### 1. Crisis y microempresas

La ampliación del sector informal urbano (SIU), derivada de la crisis, no es pasajera sino que se ha instalado en forma permanente en la región.

El proceso de desarrollo en América Latina ha dado como resultado el surgimiento de una industria sustitutiva estructuralmente incapaz de absorber en los sectores modernos de la economía a la fuerza de trabajo total disponible. Esto ha generado una **doble heterogeneidad**. Por una parte la articulación (no simplemente convivencia) del sector formal y del sector informal; por otro, una equivalente diferenciación entre las distintas formas que asume este último.

De manera paulatina, dentro del SIU se han ido configurando relacionamientos complejos que hacen a la vinculación de sus unidades económicas con otras del mismo SIU, o del sector formal, proveyendo en ambos casos servicios, bienes-insumos o bienes-salarios que abaratan la estructura de costos de las empresas, independientemente de su tamaño.

Durante la "década perdida", caracterizada por fuertes caídas en el empleo y los ingresos, las microempresas evitaron un descenso aún mayor. Las unidades productivas con 5 trabajadores o menos generaron el 47,8% de los nuevos empleos creados en la Región entre 1980 y 1987 y las unidades entre 5 y 10 trabajadores crearon un 30,2 adicional, totalizándose así un 77,8% del total de nuevos empleos creados. El sector público sólo generó el 17,1% y las empresas privadas de mayor tamaño sólo lograron crear el 4,8% de los nuevos empleos urbanos (PNUD, 1990)

Promover racionalmente y a una escala adecuada el desarrollo de las microempresas no se basa solamente en razones de equidad, sino también en consideraciones de eficiencia para el sistema en su conjunto.

En épocas de restricciones, también los asalariados sufren las consecuencias. Sin embargo, la organización que los agrupa -pese a perder capacidad negociadora- les permite plantear las reivindicaciones que difícilmente pueden ser ignoradas por el gobierno. Pero los informales carecen de tales mecanismos de representación, lo que aumenta la responsabilidad de los tomadores de decisiones.

## 2. El sector informal urbano

Al tratar el tema de las microempresas, hay que referirse necesariamente, al sector informal (SI), contexto mayor que las incluye.

Desde el decenio de los 70 hasta la fecha el análisis se ha centrado en el SIU. Esta parte de la historia puede ser dividida en tres fases (Souza, 1987). La primera de ellas fue **descriptivo-cuantitativista**, y en ella se trató de dimensionar la escala y naturaleza de los problemas, con un incipiente involucramiento respecto a las políticas.

La segunda se orientó a la **formulación de políticas de empleo**, con el fin de ubicar a las microempresas y sus trabajadores dentro del mercado de trabajo y apreciar su articulación con el funcionamiento de la economía en su conjunto. El empleo es concebido como el resultado de las formas que asume el proceso de crecimiento en el mundo del subdesarrollo con las especificidades de la estructura productiva y las formas de organización de la producción.

En la tercera etapa, finalmente, la preocupación se centró en el **funcionamiento del mercado de trabajo en las economías subdesarrolladas**, y tuvo como ideas centrales las siguientes:

i) el sector informal es el verdadero "ajuste" del mercado de trabajo entre la cantidad de personas que debe obtener ingresos por su labor y la cantidad de "puestos de trabajo" disponibles en los sectores más organizados del sistema económico;

ii) el sector informal es la "puerta" al mundo del trabajo urbano que utilizan los migrantes;

iii) el empleo no está vinculado al nivel de producción en el mismo sector;

iv) el ajuste entre nivel de producción (o tamaño del mercado) y la cantidad de ocupados en el sector informal se hace por el nivel de ingresos. El ingreso medio es la variable de ajuste (Souza, 1987).

## 3. La unidad económica informal

Los actores sociales de la unidad de producción microempresaria, sea doméstica, sea que contrate una reducida fuerza de trabajo, se rige por una racionalidad distinta a la empresarial. Ella no trata de maximizar la tasa de ganancia sino de minimizar el riesgo y asegurar la subsistencia familiar.

El empresario puede afrontar riesgos porque posee capital y capacidad financiera que le permiten acumular stocks. En cambio, cuando el capital es mínimo y la capacidad financiera, real o potencial, inexistente, asumir riesgo empresarial puede significar que las pérdidas hagan desaparecer el capital y/o reducir el consumo por debajo del nivel de subsistencia. Bajo estas condiciones el agente productivo de la microempresa debe perseguir como objetivo asegurar su precario mantenimiento en el mercado, lo que logra minimizando el riesgo.

Asumiendo esta línea, algunos autores observan que hay por lo menos tres elementos importantes en la racionalidad económica de las microempresas (Klenner y Zuñiga, 1984)

i) Los conceptos de equilibrio y óptimo están determinados por la cantidad de trabajo realizado antes que por la maximización de las ganancias.

ii) El presupuesto de la organización y el presupuesto familiar tienden a confundirse en su manejo.

iii) El tiempo tiene un significado económico distinto al del sector moderno, lo que influye en los procesos de crecimiento y acumulación económica.

Otros dicen que "en el seno de la unidad informal convergen, superponen y mezclan los criterios, contabilidades y presupuestos de una unidad de producción y una unidad de consumo. De ahí que sea difícil distinguir con claridad estrategias estrictamente productivas de un espectro más amplio e integrado de decisiones que conforman más precisamente una estrategia de vida o sobrevivencia. (Mizrahi, 1987)

Lo dicho plantea dos cuestiones fundamentales para la acción en el campo de las microempresas. La primera tiene que ver con la intensidad óptima de capital que permite establecer un equilibrio dinámico entre la satisfacción de las necesidades familiares, la minimización del riesgo y la generación de una tasa de ganancia que permita su paulatina incorporación al sector formal.

Aquí aparecen, a su vez, dos dimensiones que deben formar parte de una misma política integrada. Una se vincula con el equilibrio y dinámica interna de las microempresas, que debe traducirse en acciones articuladas tendientes a modificar su organización, sin tratar de alterar, en una primera etapa, la racionalidad de los microempresarios. Otra, tan importante como la anterior, tiene que ver con la inserción en el mercado que viabilice la colocación de sus productos o la prestación de sus servicios.

La segunda cuestión versa sobre cuál es el tipo de tecnología que los microempresarios están dispuestos a aceptar y bajo qué condiciones.

La diferencia de productividad marca la brecha más abrupta entre el sector formal y la microempresa. Por lo tanto, cualquier tecnología que ésta incorpore debe permitir incrementar su productividad.

Al mismo tiempo, no debe ser ahorradora de mano de obra, por cuanto éste es el único factor relativamente abundante. No es una condición fácil de cumplir porque, por lo general, la tecnología moderna está concebida para responder a los requerimientos del sector formal de las economías más desarrolladas.

Por otro lado, los incrementos en la productividad deben producirse rápidamente, para motivar su incorporación y uso por el microempresario.

Asimismo, debe ser de fácil manejo y bajo costo. Lo primero viabiliza su utilización sin la exigencia de procesos prolongados y, por consiguiente, costosos de entrenamiento. Lo segundo permite la absorción de la depreciación en función de la tasa de ganancia incrementada que genera.

Esas condiciones sólo pueden ser satisfechas por tecnologías alternativas, no fácilmente disponibles en el mercado, a las que hasta el momento se les ha prestado escasa atención.

#### **4. Prerrequisitos para la acción**

El análisis realizado entrega algunas orientaciones para establecer líneas de acción que permitan incrementar la eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos que se asignen para el desarrollo de las microempresas. Los programas que se vienen llevando a cabo en América Latina (Perú, Ecuador, Colombia, Uruguay y República Dominicana), así como proyectos que se implementan a través de organizaciones no gubernamentales están proporcionando experiencias valiosas que pueden orientar la acción en este campo.

##### **a) Definición de los objetivos.**

Los fines últimos del programa son materia de decisión política y pueden estar fundados en dos criterios: la equidad o la eficiencia.

Si se parte de la equidad deberían priorizarse las microempresas que se encuentran en una situación más desfavorable

en el mercado, dado que las familias dependientes de ellas son las que tiene una situación de mayor precariedad. Ello implica dar al programa un corte asistencialista y condenarlo de antemano a carecer de retroalimentación.

Si, alternativamente, se elige la eficiencia se deberá escoger en función de la viabilidad económica. Se favorecería así a actores sociales que, en ese estrato, gozan de una posición de privilegio. Dentro del contexto social que sirve como marco, las familias serían las menos carenciadas. La ventaja es que optimiza la eficiencia en el proceso de asignación de recursos, generando una condición necesaria (pero no suficiente) para: i) incrementar la probabilidad de éxito del programa; ii) generar condiciones para su supervivencia y reproducción autónomas; iii) eventualmente, en el mediano plazo, posibilitar la absorción de las microempresas deficientes.

#### **b) Selección**

Si los objetivos son planteados en función del criterio de eficiencia, ésta se debe expresar también en el ordenamiento y secuencia de los componentes del programa que traducen los medios instrumentales que el mismo va a utilizar. Esto implica dar dos pasos iniciales:

i) Elegir el grupo-meta de microempresas a partir de criterios de elegibilidad que pueden ser, por ejemplo, las ventas mensuales, el número de empleados permanentes, los activos totales, el lugar de trabajo, el tiempo mínimo de operaciones, o el grado mínimo de eficiencia empresarial.

ii) Establecer y aplicar un criterio para la selección de áreas prioritarias de intervención espacialmente definidas. Se debe interesar a los microempresarios que cumplan con los requisitos establecidos, para que participen en el programa. En las etapas iniciales, se requiere de acciones de difusión, que implican la visita puerta a puerta. A medida que las actividades programadas vayan logrando el involucramiento de los microempresarios, serán éstos los agentes de difusión por excelencia.

#### **c) Integralidad de las acciones**

La experiencia enseña que "la creencia original del microempresario, siempre relacionada con la falta de crédito como condición para mejorar su negocio, pasa por un proceso de cambio en la medida que avanza su adiestramiento, en el sentido que reconoce que lo que verdaderamente permite un cambio fundamental en su empresa es el mejor conocimiento adquirido y que el crédito es una ayuda muy importante, pero no esencial" (BID,1986).

Una vez seleccionados los participantes "El programa debe ser concebido como un proceso educativo integral, mediante el cual se provee al microempresario y al micronegociante de conceptos y herramientas básicas, para el mejoramiento de la gestión financiera, administrativa, de producción y de comercialización de su empresa y se le prepara para un adecuado manejo de los recursos que recibe en préstamo..." (BID, 1986).

Los componentes de esta fase deben incluir:

i) Asesoría gerencial, proporcionando los instrumentos básicos que permitan al microempresario conocer el estado de funcionamiento de su negocio, así como criterios para determinar mecanismos de ajuste en el mismo.

ii) Capacitación, para dotar al microempresario de las herramientas administrativas que le permitan aumentar su eficiencia empresarial.

iii) Crédito gradualmente incremental (de acuerdo a los resultados de la gestión) con el doble propósito de financiar el crecimiento de las microempresas y proporcionar a los microempresarios experiencia en el relacionamiento con instituciones financieras.

iv) Asistencia técnica en el manejo del crédito de acuerdo a las prioridades establecidas conjuntamente con los microempresarios.

v) Monitoreo de la evolución de las microempresas y del impacto que el programa produce sobre ellas.

#### **d) Financiamiento**

Es sabido que las microempresas no tienen acceso al crédito institucional porque, en la mayoría de los casos no satisfacen los requisitos exigidos por las organizaciones financieras. La escasez de recursos prestables, la ausencia de garantías y los altos costos operativos que implicaría pulverizar los préstamos, son eficientes mecanismos disuasivos para que los bancos canalicen sus recursos a sus clientes tradicionales. Como consecuencia, a los microempresarios sólo les queda la posibilidad de utilizar su capital propio y, en última instancia, recurrir al crédito extrabancario con intereses usurarios.

En esta área, hay tres puntos centrales que el programa de apoyo microempresarial debe resolver:

i) Constitución de un Fondo de Garantías, que opere como seguro de los préstamos otorgados a los microempresarios. La

cuestión central es quién afronta ese costo. Al respecto se han concebido tres alternativas: que opere como un subsidio estatal; que sea asumido como parte del riesgo empresario en forma individual por cada prestatario; que se conformen grupos de microempresas para asumirlo colectivamente.

Muchos afirman que la constitución del Fondo debe realizarse con aportes del Estado, aduciendo razones de justicia distributiva. Otros, en cambio, enfatizan que la operación corriente del Fondo y la cobertura del riesgo contingente debe ser sufragada por los mismos beneficiarios, integrándose en grupos, porque así se maximiza la probabilidad de recuperación, dado el control social que el propio grupo ejerce sobre cada uno de sus miembros.

ii) Conformación de una red financiera. La cuestión es si deberían integrarla bancos oficiales, nacionales o provinciales, o pequeñas cooperativas de crédito. La elección depende de la escala del programa, de las disposiciones legales vigentes en relación a la conformación de cooperativas, y de otras consideraciones que tienen que ver con el estilo de relacionamiento que se puede establecer con el microempresario en uno y otro caso. La matriz decisional debería contemplar, por lo menos, estas tres dimensiones.

Sea cual fuere la opción adoptada, si se han cumplido los pasos señalados se habrán superado dos restricciones centrales: la del riesgo, por la existencia del fondo de garantías, y la relacionada con la evaluación técnico-financiera, realizada por la asistencia técnica que el programa provee.

De esta manera la operación aparece como razonablemente viable para una institución financiera tradicional, cuya función se restringirá solamente a los pagos y cobranzas.

iii) Determinación de tasas de interés reales positivas. Su establecimiento debe estar fundado en criterios que, en función de la tasa de recuperación prevista, sean adecuados a los efectos. Así se generará un superávit que permitirá el desarrollo del programa y su expansión progresiva a un número creciente de microempresarios.

## C) POLITICAS SOCIALES ANTIPOBREZA

### 1. Evolución de las políticas sociales

Conviene ante todo recordar que la política social no es sólo para los pobres. En muchos lugares y épocas, ni siquiera se ha considerado que ella tuviese algo en común con ese grupo social. Por ejemplo, en los países latinoamericanos que recibieron importantes núcleos de migrantes europeos, la política social fue concebida como vía para **construir la nación**, utilizando a la escuela para transmitir los valores fundamentales y, sobre todo, para generar la posibilidad de expresarse en un idioma común, el del país de llegada. En esta perspectiva, la política social no distinguía entre pobres y no pobres; lo que le interesaba era que todos compartieran una visión común del país y de su gente.

En otros momentos se buscó, consciente o inconscientemente, **crear clase media**. El acceso a los servicios fue **segmentado** (Mesa Lago 1985), vale decir, que las prestaciones sociales no beneficiaban a toda la población, sino sólo a algunos grupos. Estos habían logrado previamente una inserción en la estructura económica que les permitía recibir ingresos adecuados y, a partir de ello, la capacidad política para exigir al Estado ciertos beneficios financiados por el conjunto de la sociedad. En esas circunstancias, la política social contribuyó al ascenso social de ciertos grupos, consolidando su situación, sin atender, en muchos casos, a los que estaban en la base de la pirámide social. Buena parte de las políticas sociales hoy vigentes en estos países se inscriben en este modelo.

En la actualidad, y con mayor énfasis con posterioridad a la crisis de los ochenta, tiende a predominar una perspectiva que centra la política social en la **erradicación de la pobreza**. Según ella, debe atenderse preferentemente a aquellos grupos o personas que no están en condiciones de satisfacer sus necesidades más urgentes.

Se trata, entonces, de un enfoque diferente a los enunciados precedentemente. El primero tomaba a la población como un conjunto homogéneo, porque ello contribuía a fortalecer la unidad nacional. El segundo distinguía dentro de esa población, favoreciendo a quienes se habían ayudado a sí mismos. El tercero, también establece diferencias en la población, para centrarse en quienes se encuentran en peor situación.

Este documento considera a la política social desde la perspectiva de la superación de la pobreza.

Para poder generar esa reorientación de la acción gubernamental es necesario, previamente, un Estado que sea más flexible, pero que mantenga su autoridad. Las funciones principales que debe asumir son las de compensación y concertación social, doble tarea en torno a la cual será necesario reorganizar la administración gubernamental.

## 2. Lineamientos generales de la política social

Las tareas de compensación que requiere la superación de la pobreza tornan inaceptables el acceso segmentado que caracteriza a los servicios sociales estatales, así como el universalismo sólo aparente y la regresividad de muchas políticas sociales. Exigen, asimismo, superar el tradicionalismo que dificulta la reorientación de la política social. Tampoco cabe el planteo de ampliar lo ya existente, porque entre sus muchas deficiencias, está la de no haber contribuido a reducir la pobreza. Hay que buscar alternativas.

Si bien, no es fácil encontrar soluciones a esos problemas en un contexto en que aumentan tanto las necesidades sociales como las demandas organizadas, es posible enumerar algunos principios para reorientar las políticas sociales en búsqueda de mayor equidad.

### a) Implantar la discriminación positiva

La escasez de recursos es un obstáculo para la práctica de políticas universalistas, pero no es el único argumento para la aplicación de la selectividad. Esta se fundamenta en la necesidad de concentrar acciones en los pobres, ya que la equidad aconseja no aplicar la misma solución a situaciones que son distintas.

Es probable que la política social pueda guiarse por el principio de que hay que dar más a los que tienen menos. Así se genera una asignación progresiva de los recursos.

La aplicación del principio de la compensación exige cumplir con las **condiciones**, que se enumeran a continuación:

#### i. Manejar una concepción sintética de lo social.

Paradójicamente, el campo de las políticas sociales se amplía desbordando a los "sectores sociales" tradicionales. Hay un crecimiento acumulativo de temas y preocupaciones lleva a su fragmentación en múltiples acciones que terminan siendo inefectivas porque no producen un impacto de trascendencia. Resulta cada vez más necesario manejarlo como una totalidad dotada de unidad y con niveles claros de jerarquización. Por lo mismo, se impone la síntesis, para centrarse en lo que realmente importa.

En lo social -como en cualquier otro campo- es imprescindible establecer prioridades sobre el destino de los recursos, que trascienden lo técnico. **Las prioridades sociales efectivas dependen de opciones políticas** las que, por supuesto, deberían estar sustentadas en los conocimientos técnicos adecuados.

Y se requiere **recuperar las grandes prioridades sociales**. Ya se dijo que las políticas sociales se caracterizan por la agregación continua de nuevas actividades y la asunción de nuevas responsabilidades. La multiplicidad de enfoques, el crecimiento burocrático de los sectores y los avances científicos y tecnológicos suelen provocar la proliferación de programas provocando desvíos de las grandes prioridades. Es necesario, por tanto, insistir en ellas.

Cada país tendrá que formularlas de acuerdo a las características de su situación social. Asimismo, dado que las sociedades latinoamericanas han aumentado su complejidad, los planteos muy simples pueden no dar cuenta de situaciones extremadamente variadas. Pese a ello puede concordarse en que existen tareas fundamentales en política social. Así, en educación hay que erradicar el analfabetismo y fortalecer la escuela básica. En salud, el objetivo primordial es la atención primaria de salud, independientemente de la modalidad que presenten los servicios en cada país. En vivienda hay que insistir en la urgencia de preocuparse por la vivienda popular.

**iii. Focalizar las prestaciones** consiste en identificar con la mayor precisión posible en cada caso al conjunto de los beneficiarios potenciales, con el objetivo de provocar un impacto per capita elevado mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios.

**b) Lograr un uso eficaz de los servicios**

Conseguir que los servicios lleguen realmente a los presuntos beneficiarios exige preocuparse por la manera en que se los ofrece y por los problemas de acceso a tales prestaciones.

**i. Redefinir la oferta de servicios sociales.** Es en los puntos de encuentro burocrático donde fracasan muchos programas. Por ello se requiere plantear alternativas para alterar la forma en que se realiza la entrega y la concomitante recepción de los bienes o servicios ofertados. Hay experiencias, por ejemplo, de ofrecer pluralidad de servicios en un mismo local, como una forma de coordinación por proximidad física.

La oferta podría mejorarse considerando elementos de índole cultural, regional o local. Por ejemplo, el calendario escolar suele establecerse de acuerdo a los usos de la capital del país por

lo que, en muchos casos, compite innecesariamente con el ciclo agrícola y con las tareas que los escolares realizan en épocas de cosecha. Considerar estos elementos facilitaría la asistencia al colegio de los niños rurales.

Asimismo, hay casos en que el personal de los centros de salud no cumple regularmente su horario obligando a los usuarios a regresar a sus casas sin haber sido atendidos, con costos elevadísimos en sufrimiento, en gastos no previstos de transporte, o en el uso de su tiempo. Algo parecido sucede con los maestros que no dictan sus clases.

Hay centros de salud que están instalados en lugares poco apropiados para el acceso de la población, o cuyo personal presta servicio en un idioma extraño al de la clientela (lo que no es infrecuente en países con población indígena). Todas estas limitaciones llevan a que la oferta de un servicio, en definitiva, sea inefectiva.

**ii. Facilitar la demanda por prestaciones sociales.** En muchos casos, los servicios sociales no son utilizados porque se ignora su existencia. Hay entonces que **suministrar información sobre los servicios existentes**, utilizando de preferencia los medios de comunicación de masas o el procedimiento que sea adecuado para llegar a la población-objetivo.

En la mayoría de los casos, empero, no basta con informar. Los potenciales usuarios requieren apoyo para moverse en el laberinto burocrático, enfrentando los disímiles procedimientos que siguen las diversas instituciones. Vale decir, necesitan un negociador que los conecte con la burocracia, aunque ello implique el riesgo de la dependencia y el clientelismo.

Otro problema a considerar es que, en ocasiones, se pretende prestar un servicio sin considerar los obstáculos culturales que pueden levantarse frente al mismo. La recepción de los servicios puede implicar un cambio de actitud o de prácticas tradicionales arraigadas y, por lo mismo, generar controversias. Es necesario entonces **superar obstáculos culturales**.

**iii. Reducir los costos para los usuarios.** También es usual que las autoridades consideren que están prestando un servicio "gratuito" porque el erario público sufraga los gastos previstos en el proyecto. Sin embargo, ello no quiere decir que la recepción de la prestación sea gratuita para el beneficiario. En muchas ocasiones hay costos directos o indirectos que pueden desestimular la solicitud de ese servicio.

Así la educación pública "gratuita" tiene costos en libros, cuadernos, ropa adecuada para asistir a la escuela, matrículas por exámenes, merienda, transporte, u otros múltiples gastos. Además,

para las familias pobres mantener a sus hijos en las escuelas tiene un costo de oportunidad. En el agro, esos niños podrían trabajar junto a sus padres. En la ciudad, se convertirían en perceptores de ingresos por diversas vías. Por lo mismo, si se quiere lograr la permanencia en la escuela se requiere no sólo la educación gratuita, sin costos indirectos como los mencionados precedentemente, sino incluso establecer subsidios que hagan atractiva la opción por la escuela tanto para los propios niños como para su familia.

**iv. Considerar las estrategias de sobrevivencia de las familias.** El diseño de políticas públicas debe considerar la forma de actuación y de repartición de los bienes en el seno de la familia. Si no se lo tiene en cuenta, pueden producirse errores de importancia. La evaluación de un Programa de Comedores Escolares encontró que niños participantes en el Programa habían aumentado su grado de desnutrición durante el desarrollo del mismo, lo que se debía a la exclusión de que era objeto en el momento de distribuir los alimentos en el hogar. Existía la errónea creencia que había sido alimentado en la escuela donde en realidad sólo se le proporcionaba un complemento nutricional, inferior al que recibía con anterioridad en su hogar (Cohen-Franco 1988).

### III EL FINANCIAMIENTO DE LAS POLITICAS CONTRA LA POBREZA

Cualquier acción que se quiera llevar a cabo para atacar la pobreza implica incurrir en gastos. Por tanto, tiene especial importancia analizar la posibilidad que tienen actualmente los países latinoamericanos para asumir responsablemente tal lucha.

En tal sentido, conviene analizar el problema desde dos puntos de vista: por un lado, explorar las posibilidades que existen de aumentar los recursos disponibles para realizar programas sociales y, por otro, plantear usos alternativos de los ya existentes.

#### 1. Aumentar los recursos disponibles

Es usual que se reclamen mayores recursos para los programas sociales. Sin embargo, no siempre conviene aumentar el gasto social. Ello es inconveniente, por ejemplo, cuando para hacerlo hay que retacear recursos a la inversión. Si ésta disminuye o no aumenta lo suficiente, no se crearán empleos y, así, las personas no obtendrán ingresos con los cuales satisfacer autónomamente sus necesidades.

En América Latina hay países que destinan una proporción muy escasa de los recursos públicos a la realización de programas sociales. En estos casos, el Estado que debe promover la igualdad de oportunidades, a través de una adecuada inversión en recursos humanos, debería realizar el esfuerzo de aumentar los recursos para lo social.

Ello es posible, en la mayoría de los casos, a través de diversas vías.

##### a) Elevar los ingresos tributarios y tarifar los servicios

En muchos países de la región es posible pensar en establecer nuevos impuestos o en elevar la tasa de los ya existentes, porque se está lejos de haber alcanzado el "techo" tributario. Dado que no tiene sentido efectuar comparaciones con las naciones desarrolladas y como hay grandes diferencias en este aspecto entre los países de América Latina, podría plantearse que aquellos países que pretenden aumentar los recursos para lo social se planteen como meta alcanzar niveles similares de presión tributaria a los más elevados de la región.

Resulta fundamental, además, mejorar los sistemas de recaudación, a fin de evitar la evasión, que especialmente notable en los impuestos directos.

En los últimos tiempos hay una tendencia a cobrar por los servicios sociales prestados por el Estado. En algunos casos se trata de **tarifas nominales**, que buscan desincentivar la utilización del servicio, creando una barrera al acceso.

Las **tarifas reales**, en cambio, intentan recuperar el costo del servicio prestado. El acceso queda supeditado, entonces, a la capacidad de pago de quienes lo solicitan.

Desde la perspectiva de la equidad parece adecuado distinguir según la capacidad de pago del receptor del servicio: quienes tienen ingresos altos deben pagar el costo real, los de ingreso medio deberían reembolsar por lo menos una parte, y a los pobres sería conveniente entregarles gratuitamente la atención prestada (Cornia 1987).

#### b) Incrementar los ingresos públicos no tributarios

Otra alternativa para disponer de mayores recursos para las políticas sociales puede darse al **revalorizar bienes y servicios facilitados por el Estado a la comunidad**. Cuando el Estado mantiene la propiedad de recursos naturales o productivos suele suceder que los ofrezca a un precio que se encuentra por debajo de su valor de mercado. Ello se hace argumentando que así la comunidad recibe los beneficios de esa dotación especial. Pero es necesario tener en cuenta que no todos sus miembros lo aprovechan en igual proporción. Paralelamente, el Estado deja de obtener recursos que le permitirían realizar políticas sociales orientadas en beneficio de los más pobres.

#### c) Utilizar recursos no públicos.

Es común que se tenga en cuenta sólo los recursos administrados directamente por el Estado cuando se estima lo que se destina a lo social. Sin embargo, la política social pública es sólo una parte del conjunto de la política social. Una adecuada planificación debería tomar en cuenta las actividades del sector comercial, de las organizaciones no gubernamentales, del voluntariado, y de la propia comunidad y las familias y establecer mecanismos de coordinación, que mejoren el aprovechamiento de los recursos que en conjunto manejan.

Así, al **permitir el desarrollo de servicios privados**, fundamentalmente, en salud y educación que satisfarán la demanda

de quienes poseen medios económicos y tienen interés en recurrir a ellos, podrían concentrarse los recursos públicos en quienes carecen de capacidad de pago.

En muchas ocasiones, asimismo, los que van a recibir las prestaciones poseen recursos de diversa índole, aunque sólo sea el esfuerzo propio y la ayuda mutua, que resultaría positivo movilizar para la ejecución de tales acciones. En muchos países existen tradiciones, que podrían ser recuperadas para prestar servicios sociales a la comunidad. Obviamente, si se exagera este aspecto puede caerse en la sobreexplotación de los más necesitados.

## 2. Reorientar el gasto público hacia objetivos sociales

Hay gastos que realizan los Estados latinoamericanos que podrían eliminarse permitiendo así disponer de mayores recursos para la política social. Es usual mencionar en tal sentido los gastos militares (Banco Mundial 1990; PNUD 1990), pero no es ésa la única alternativa. El Estado financia empresas públicas ineficientes, lo que implica la transferencia de un subsidio a algún grupo social en general no pobres, que podría suprimirse. Asimismo, en muchas ocasiones se realizan obras de "exposición", que carecen de cualquier utilidad social. Por todo ello, puede afirmarse que no es que falten recursos sino que están mal asignados.

Además, si bien muchos proyectos sociales son justificables por su finalidad, habría alternativas menos costosas para obtener los mismos resultados.

#### IV. MARCO INSTITUCIONAL PARA OPTIMIZAR EL DESARROLLO SOCIAL Y EL COMBATE A LA POBREZA

Para una estrategia de lucha contra la pobreza es básico considerar la institucionalidad a partir de la cual se llevarán a cabo todas o parte de las acciones. Esto implica plantearse la reforma del Estado y, más específicamente, estudiar los cambios que requeridos en las áreas ligadas a la política social.

##### 1. La reforma del Estado

Actualmente, parece existir consenso sobre la necesidad de introducir modificaciones institucionales que adapten a los Estados actualmente existentes a la circunstancia de fines del siglo XX.

En muchos lugares se discute sobre la conveniencia de cambiar el régimen político, fundamentalmente en el sentido de abandonar el presidencialismo que ha caracterizado históricamente a la región por formas de parlamentarismo o semipresidencialismo.

En otros países, existen presiones locales a favor del cambio en la organización estatal centralizada que caracteriza a América Latina. La demanda descentralizadora, que pretende otorgar poderes de decisión a unidades autónomas de nivel regional o local, está obteniendo modificaciones importantes en el área de la toma de decisiones públicas. Estos cambios, se presume, deberían contribuir poderosamente a facilitar tanto la participación ciudadana, como el control popular de las autoridades.

También está presente en la agenda regional la necesidad de redefinir las responsabilidades estatales. No es posible que los Estados de fines del siglo XX continúen o vuelvan a tener como funciones sólo las clásicas del Estado liberal del siglo pasado, esto es, la defensa exterior, la seguridad interior y la justicia, pero tampoco cuenta con consenso el que sigan manteniendo su presencia en áreas que se consideran responsabilidad del sector privado. Asumiendo las peculiaridades de cada país, puede decirse que en todos se está repensando la organización del Estado y las funciones que debe cumplir en la coyuntura actual.

Asimismo, hay esfuerzos de desburocratización que tienden a permitir un funcionamiento más ágil de los aparatos estatales, a los que se busca desembarazar de los pesados procedimientos ritualistas que los han caracterizado, buscando vías más expeditas, por ejemplo, para efectivizar las erogaciones y estableciendo mecanismos de control *ex post* (Correa Freitas y Franco, 1989).

Conviene analizar con mayor detenimiento algunos de los puntos mencionados, desde la perspectiva de la política social.

## 2. La descentralización y la desconcentración de las políticas sociales

Hay descentralización cuando una autoridad transfiere todo o parte de sus competencias a otro ente u órgano que no le está sometido jerárquicamente, y que podrá decidir de manera independiente e irrevocable, salvo en los aspectos y casos en que la ley establezca un poder de control para garantizar la legalidad de las actuaciones y una ordenada y diligente gestión. La desconcentración, en cambio, es el acto mediante el cual se transfieren atribuciones asignadas a un Ministerio a órganos de nivel local que carecen de autonomía respecto a la entidad que desconcentra (Palma y Rufián 1990).

Resulta difícil establecer criterios generales sobre la conveniencia de adoptar una u otra de estas alternativas. La opción, en definitiva, tiene que tomar en cuenta las peculiaridades nacionales y los acuerdos de naturaleza política que, en cada caso, se adopten.

Sin embargo, parece lógico suponer que las decisiones se irán concretando mediante una sucesiva individualización. El gobierno central sería responsable de la coordinación de los diferentes sectores entre sí; de evitar duplicaciones entre los programas ejecutados por cada sector, y de lograr mayor eficiencia en la actuación de los agentes públicos y privados actuantes en este campo.

Deberá, asimismo, asegurar la financiación de las políticas sociales para evitar desigualdades territoriales. Es muy importante ligar la transferencia de competencias con la transferencia de recursos necesaria para su ejecución.

Dado que es en el nivel local donde se juega el éxito de cualquier política para la superación de la pobreza, debe prestarse especial atención a lo que se haga en el nivel municipal. Es allí además donde se da la cercanía ciudadana al organismo público encargado de los servicios sociales, lo que marca sus potencialidades participativas. Si la participación de la comunidad es una condición, como se ha dicho, para el éxito de los programas, resulta lógico sostener que las políticas sociales de ataque a la pobreza tienen que asentarse en el ámbito local-municipal tanto para asegurar la participación de los más directamente involucrados como para que éstas lleguen realmente a los grupos focales.

Al hablar de la descentralización de las actividades del Estado, hay que hacer referencia al papel que pueden cumplir las

organizaciones gubernamentales (ONGs). Ellas son, sin duda, un actor importante en las tareas de desarrollo social. En algunos países manejan en conjunto más recursos que los que están a disposición del sector público encargado de la política social.

Es básico, entonces, realizar esfuerzos orientados a coordinar las actividades sociales gubernamentales con las que llevan a cabo las ONGs. Dichos esfuerzos encuentran obstáculos: por un lado, la posición de alternativa a "lo oficial" que muchas de ellas han adoptado, que las lleva a rechazar tal coordinación; y, por otro, la actitud de desconfianza de muchos funcionarios públicos respecto a las ONGs.

### 3. El Ejecutivo social

La política social en la mayoría de los países se caracteriza por la fragmentación institucional a través de la cual se la lleva a cabo, con la consiguiente ausencia de prioridades y dilapidación de recursos. Por ello conviene imaginar alternativas que introduzcan racionalidad en la gestión, aumentando la eficacia en el logro de los objetivos y la eficiencia en la utilización de recursos que son, por definición, escasos. Una vía puede ser el establecimiento de una autoridad social que permita superar las dificultades mencionadas anteriormente.

#### a) Funciones

A esta autoridad social sería conveniente atribuirle las funciones que se reseñan a continuación.

i. **Priorizar.** La autoridad social debe definir las prioridades sociales (sectores, programas y espacios territoriales). Para ello corresponde que realice un análisis del estado de la situación social. Hay prioridades políticas que se expresan en la asignación diferencial de recursos y en la selección de poblaciones objetivo, a las que deben superponerse los resultados derivados del diagnóstico, para determinar así las compensaciones que se necesitan para alcanzar el estado de satisfacción de necesidades deseado. Una segunda dimensión intrasectorial es la jerarquización de las poblaciones objetivo para cada uno de los niveles establecidos. La tercera tiene que ver con la localización espacial de dichas poblaciones.

ii. **Coordinar.** Esta función tiene dos dimensiones: una relacionada con las políticas económicas y otra, intersectorial e intrasectorial, que implica tomar decisiones para evitar la duplicación de atenciones o la falta de cobertura.

Esta función incluye el rol de orientar a las instituciones que prestan servicios sociales, incluso cuando ellas son autónomas por ser descentralizadas, o porque constituyen administraciones especiales, o porque pertenecen al no gubernamental. Este rol será de dirección respecto de la actuación de los órganos relacionados jerárquicamente con la autoridad social.

**iii. Asignar recursos.** La única manera de dotar realmente a la autoridad social de verdadero poder de coordinación sobre las burocracias de la política social exige atribuirle la función de asignar recursos.

**iv. Controlar.** Para que la coordinación sea efectiva es preciso que la autoridad pueda controlar la aplicación de sus orientaciones y decisiones.

**v. Evaluar.** Finalmente, la autoridad social debería cumplir una función que resulta vital para lograr una política social eficaz, esto es, evaluar los programas sociales, tanto **ex-ante**, como **ex-post**. Por ésta será posible "aprender de la experiencia", pudiendo contar con la información adecuada para discontinuar aquellos programas que no están alcanzando sus objetivos, proseguir con los que tienen éxito, y reorientar a los que presentan dificultades.

Asimismo, antes de ejecutar cualquier programa es necesario evaluar diferentes alternativas, para descubrir la que puede alcanzar los objetivos buscados con menores costos (análisis costo-efectividad) (Cohen-Franco, 1988).

#### **b) Alternativas de ejecutivos sociales**

La idea de constituir una autoridad social como manera de superar las limitaciones que presentan las políticas sociales, fundamentalmente su fragmentación y descoordinación, ha sido presentada en diversas oportunidades. Se ha sugerido que esa función la desempeñen los Organismos nacionales de planificación (ONP), o que convendría crear un Ministerio que, ocupando la misma posición administrativa que el resto, fuera el "primus inter pares", o seleccionar a uno de los ministerios tradicionales, o establecer un gabinete social (Rufián Lizana, 1989).

#### **c) Instrumentos para la autoridad social**

La autoridad social sólo puede cumplir sus funciones sustantivas con apoyo técnico, el cual debe sustentarse no sólo en la capacidad de sus recursos humanos, sino en la instalación de algunos instrumentos que permitan realizar adecuadamente la tarea.

Especial relevancia tiene, en esta perspectiva, la realización de un informe sobre el estado de la situación social, por cuanto a partir de un conocimiento adecuado de la realidad podrán proponerse prioridades y acciones para alterarla.

Por otro lado, los Bancos de Proyectos Sociales son instrumentos idóneos sobre todo para las fases de seguimiento y evaluación.

#### d) La viabilidad de implantar un ejecutivo social

Para hacerla viable, la autoridad social podría establecerse escalonadamente, tratando de no provocar modificaciones drásticas en el modo usual de funcionamiento del aparato gubernamental que ejecuta las políticas sociales, tanto para evitar resistencias, como porque -en la mayoría de los casos- esas instituciones están reguladas por disposiciones de rango constitucional, lo que exigiría modificaciones difíciles de realizar en ese momento inicial.

En definitiva, cabe esperar que esa primera etapa de funcionamiento acotado de la autoridad social genere un "círculo virtuoso" de contagio a los otros sectores sociales. En esa medida, su lógica y racionalidad podría expandirse en forma creciente al resto del área social.

Un área para comenzar puede ser atribuir a la autoridad social la tarea de asignar los recursos de los fondos de inversión social.

#### 4. Fondos de inversión social

En la actualidad, están creándose Fondos bajo diferentes nombres (de Desarrollo Social, de Emergencia, de Compensación, de Inversión Social, etc.). Ya los hay en Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Uruguay (ILPES-OEA et al., 1990).

Aunque el origen de estos fondos fue hacer frente a situaciones excepcionales, vinculadas en general a la aplicación de programas de ajuste, su mantención más allá de la época de crítica, como la creación de otros, les está otorgando una permanencia y generalidad que obliga a tenerlos en cuenta cuando se pretende sistematizar las acciones en política social.

Su financiamiento puede provenir de fuentes presupuestarias, como reasignaciones presupuestales e impuestos específicos, o extrapresupuestarias, como la cooperación internacional y la capitalización de deuda, posibilidad que está comenzando a explorarse (ver Anexo II).

## 5. Instrumentos para racionalizar la acción estatal

Corresponde analizar aquí los Bancos de programas y proyectos sociales y las metodologías de evaluación que se adecuan a los programas y proyectos sociales.

### a) Bancos de programas y proyectos sociales.

Estos sistemas de información proporcionan información estandarizada sobre los proyectos al nivel máximo de desagregación, localizándolos espacialmente y especificando la población atendida. Permiten seleccionar, además, las alternativas más eficientes y eficaces de implementar los proyectos (evaluación **ex-ante**). Asimismo, facilitan el monitoreo del proceso de implementación de dichos proyectos cuando se encuentran en la etapa de ejecución y la evaluación tanto del proceso como del impacto de esos proyectos durante su ejecución y después de finalizados.

Estos Bancos de Proyectos Sociales deberían ser manejados por el Ejecutivo social pero permitiendo un acceso totalmente descentralizado en función de las áreas de implementación de los proyectos.

### b) Evaluación de programas y proyectos específicos

Muchas veces se argumenta que la evaluación constituye una tarea onerosa y superflua. Así, puede aceptarse que en proyectos de pequeña escala puede resultar más útil destinar los recursos a aumentar la cobertura, pero el argumento no cabe en el caso de programas sociales masivos.

Estos se caracterizan, justamente, por su alta cobertura y por la gran magnitud de los recursos de todo tipo que requieren para su implementación. En consecuencia, resulta de vital importancia conocer si las acciones que se llevan a cabo en el marco del programa respectivo están siendo eficaces para lograr los resultados esperados al fijar los objetivos, y si están utilizando eficientemente los recursos.

La evaluación de proyectos sociales tiene un papel central en ese proceso de racionalización y es un elemento básico de la planificación. No es posible alcanzar eficacia y eficiencia si no se evalúan los resultados. Por ello, disponer de evaluaciones **ex-post** de proyectos en curso o ya realizados resulta fundamental para mejorar su diseño. Asimismo, la evaluación **ex-ante** permite elegir la mejor opción en los que se impulsen a futuro. Sin embargo, en América Latina, la evaluación de los programas sociales es infrecuente y, en general, los actores sociales involucrados suelen ser reacios a evaluar lo que realizaron.

No es posible asignar recursos racionalmente, ni obtener los resultados que se persiguen con la política social (salvo aleatoriamente, en casos raros), si no se utilizan instrumentos y se siguen procedimientos que intenten medir los logros alcanzados, comparándolos con los obtenidos por vías alternativas en circunstancias semejantes y contrastándolos con los objetivos buscados.

La experiencia existente en el campo de la evaluación de proyectos sociales tiene grandes vacíos. Por un lado, existe la tradición de la evaluación social, vinculada a la etapa ex-ante de aquellos proyectos que cumplen con todos los "estados" del ciclo convencional (preinversión, inversión y operación). Esto es aplicable a proyectos sociales que implican el diseño y ejecución de una obra física (inversión). Pero existen proyectos sociales que no requieren obra física alguna, o donde ésta tiene una magnitud marginal, por lo cual quedarían sin posibilidad de ser evaluados.

Es indudable que el análisis costo-beneficio, en ocasiones, es útil para la evaluación de los proyectos sociales, pero es igualmente innegable que tiene restricciones para aplicarse a proyectos cuyos productos no son equivalentes a beneficios y no vienen expresados en unidades monetarias.

Una alternativa es recurrir al análisis costo-efectividad (o costo-eficiencia), que ha tenido un considerable desarrollo en los últimos años. Su utilización no impone que los productos del proyecto deban ser traducidos a moneda. Sin embargo, su utilización siempre ha quedado circunscripta a la consideración de la eficiencia operacional con que los proyectos generan los productos o servicios que han justificado su elaboración, dejando de lado el impacto que producen sobre la población-objetivo del mismo. Existe la posibilidad de proyectos eficientes en la generación de sus productos, pero ineficaces, porque no producen los cambios perseguidos en el grupo meta.

Por ello es necesario utilizar metodologías que permitan tanto la evaluación *ex-ante* como la *ex-post* de proyectos sociales tanto si requieren obra física como si ella no es necesaria para su posterior operación. Al mismo tiempo, se requiere que el análisis de la eficiencia sea el reverso de la medalla del estudio de la eficacia (o impacto), que es la justificación última del proyecto (Cohen-Franco, 1988).

## BIBLIOGRAFIA

- ALTIMIR, O. 1979 **La dimensión de la pobreza en América Latina.** Santiago, Cuadernos de la CEPAL No. 27.
- ALTIMIR, O. 1982 **"The extent of poverty in Latin America"**, Washington D.C., World Bank Staff Working Papers No. 522.
- BANCO MUNDIAL 1990 **Informe sobre el Desarrollo Mundial.** Washington D.C., Johns Hopkins University Press.
- BARSKY, O. 1988 **Las políticas de desarrollo rural en América Latina: Balance y perspectivas estratégicas.** Buenos Aires.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO 1988 **Progreso Económico y social en América Latina.** Washington D.C., BID.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO 1986 **"Programa Global de Créditos para Microempresas, Colombia"**, Washington D.C.
- BOLTVINIK, J. 1990 **"Hacia una estrategia para la superación de la pobreza"**, en ILPES/ISS/ILDIS, **Necesidades básicas y desarrollo.** La Paz, Taller Hisbol.
- CEPAL 1985 **La pobreza en América Latina: Dimensiones y políticas.** Santiago, Estudios e Informes de la CEPAL No. 54.
- CEPAL **Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana.** Santiago, CEPAL.
- CEPAL 1988a **Desarrollo equitativo. Algunas sugerencias para la acción.** Santiago, CEPAL.
- CEPAL 1988b **Desarrollo y transformación: Estrategias para superar la pobreza.** Santiago, Estudios e Informes de la CEPAL No. 69.
- CEPAL 1989a **América Latina en los ochenta: Principales tendencias sociales.** Santiago, CEPAL, LC/R.843
- CEPAL 1989b **Transformación ocupacional y crisis social en América Latina.** Santiago, CEPAL.
- CEPAL 1990a **Transformación productiva con equidad.. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los noventa.** Santiago, CEPAL.
- CEPAL, 1990b **Anuario Estadístico 1989.** Santiago, CEPAL.
- CEPAL 1990c **Magnitud de la pobreza.** Santiago, CEPAL.

COHEN, E. et al. 1988 **Microempresas y economía popular**. ILPES Oficina para Centroamérica y Panamá, Fundación Grupo Esquel y Programa Nacional de Microempresas de Guatemala, San José Costa Rica.

COHEN, E. y FRANCO, R. 1988 **Evaluación de proyectos sociales**. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

COMISION DEL SUR 1989 **Hacia una nueva forma de medir el desarrollo**. Caracas, Oficina de la Comisión del Sur en Venezuela.

CORREA FREITAS, R. y FRANCO, R., coordinadores, 1989 **Gestión del Estado y desburocratización**. Montevideo, Presidencia de la República Oficina Nacional de Servicio Civil e ILPES, El Libro Libre.

CORNIA, A. 1987 "Formulación de la política social: Reestructuración, objetivos, eficiencia", en Giovanni A. Cornea, Richard Jolly, Frances Stewart, **Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento**. México, Siglo XXI de España Editores.

COSTA FILHO, A. 1988 **Progreso social en América Latina: Utopía para la próxima década?**, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF.

EDWARDS, J. y BATLEY, R. 1978 **The Politics of Positive Discrimination. An Evaluation of the Urban Programme 1967-1977**, Londres, Tavistock Publications.

de JANVRY, A. y SADOULET, E. 1988 "Investment strategies to combat rural poverty: A proposal for Latin America", Working paper No 459 Department of Agricultural and Resource Economics. Division of Agriculture and Natural Resources, Universidad de California.

FRANCO, R., coordinador, 1981 **Pobreza, necesidades básicas y desarrollo**. Santiago, CEPAL/ILPES/UNICEF.

FRANCO, R. 1983 "Las grandes controversias de la política social", en R. Franco y J. C. Cuentas Zavala, editores, **Desarrollo social en los ochenta**, Santiago, Chile, CEPAL/ILPES/UNICEF.

FRANCO, R. 1987 **Las políticas sociales en la postcrisis**, presentado al Seminario sobre Programación de la Inversión Pública en Centroamérica y Panamá, Tegucigalpa, ILPES-Banco Centroamericano de Integración Económica, diciembre. Publicado en **Revista de la Integración y el Desarrollo de Centroamérica**. Tegucigalpa, No. 42:111-134.

FRANCO, R., PALMA, E. y VERGARA, C. 1988 **Impacto social de la crisis y el relanzamiento del desarrollo social**. San José, FLACSO.

FRANCO, R., COHEN, E. y RUFIAN LIZANA, D. M. 1989 **Autoridad social y programas sociales masivos: Una alternativa para la política social.** San José, ILPES.

GALOFRE, F., coordinador, 1981 **Pobreza crítica en la niñez. América Latina y el Caribe.** Santiago, CEPAL/UNICEF.

IICA 1987 **"Los programas de ajuste estructural y sectorial. Alcances para la reactivación y desarrollo de agricultura"** Serie Documentos de Programas, San José. Costa Rica.

ILPES 1989 **Inserción externa, competitividad y crisis fiscal.** Documento presentado a la VII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Montevideo.

ILPES, OEA, UNICEF, PNUD, PREALC, ESQUEL 1990 **Fondos de desarrollo social.** Memoria de un Seminario Internacional. Santiago, ILPES.

KATZMAN, R. 1990 **"La heterogeneidad de la pobreza: El caso de Montevideo"**, *Revista de la CEPAL*, 37:139ss.

KLENNER, A. y ZUÑIGA L. 1984 **Generación de Ingresos y Vinculación a los Mercados en la Economía de la Pobreza,** Santiago, UNICEF.

KRITZ, E. 1988 **"Crisis y cambio: Estructura productiva y mercado de trabajo en América Latina después de los años '80"**, en *Desarrollo Económico* 28(109).

LOMNITZ, L. 1975 **Cómo sobreviven los marginados.** México, Siglo XXI editores.

MIZRAHI, R y SCHMUKLER, S. 1987 **"Back to rural development: Using experience for new directions"**, Washington D.C., BID.

MESA LAGO, C. 1985 **La seguridad social en América Latina y el Caribe.** Santiago, CEPAL.

MOLINA, S. coordinador 1980 **Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina.** Santiago, CEPAL/PNUD.

OIT 1988 **Anuario Estadístico.** Ginebra.

ONU 1986 **World Population Prospects.** Nueva York.

PNUD 1988 **Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe.** Cartagena de Indias, PNUD.

PNUD 1990a **Informe sobre el desarrollo humano.** Bogotá, Ediciones Tercer Mundo.

PNUD 1990b **Desarrollo sin pobreza. II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe.** Quito, PNUD.

ROSENTHAL, G. 1989. **The Development of Latin America and the Caribbean Countries in the Eighties and Prospects for the Future.** Washington, 1989

REZENDE, F. 1983 **Financiamiento de las políticas sociales.** Santiago, Estudios ILPES/UNICEF sobre Políticas Sociales.

RUFIAN LIZANA, D. M. 1989 **La autoridad social en América Latina. Notas de una investigación.** Santiago, ILPES, Area de Programación de las Políticas Sociales.

RUFIAN, D. M. y PALMA, E. 1990 **La descentralización. Problema contemporáneo de América Latina.** Santiago, ILPES.

SOUZA, P. R. 1987 **Sector Informal: evaluación crítica después de diez años, en Economía no registrada, Estudios INDEC, No 9, Buenos Aires.**

## ANEXO I

### EL GASTO SOCIAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Los gobiernos latinoamericanos gastan recursos importantes en programas sociales, aunque en proporción menor que los países industrializados. La tendencia de largo plazo ha sido al crecimiento llegándose a un punto máximo en general a fines de la década de los noventa, para luego caer afectada por la crisis y comenzar -con variaciones nacionales- a recuperarse en los años posteriores.

Los indicadores que usualmente se utilizan para medir el esfuerzo que realicen los países en el financiamiento de los programas sociales se analizarán a continuación. Allí podrá verse, las dificultades que existen para su interpretación, que impiden derivar mecánicamente de los cambios en el gasto social lo que ha pasado con las condiciones de vida de la población. También puede apreciarse la pluralidad de situaciones existentes y la dificultad, por tanto, de realizar generalizaciones responsables sobre la región en su conjunto.

La información estadística que se presenta sólo incluye algunos países de la región latinoamericana y del Caribe, que han sido seleccionados porque sobre ellos se contaba con información que permitía construir series para apreciar un momento previo a la crisis, el año de la crisis y la evolución del gasto público social con posterioridad al mismo. Esa información procedía de una fuente única que aseguraba consistencia para realizar análisis comparativos internacionales.

#### 1. Aspectos metodológicos

##### a) El gasto social como porcentaje del gasto total del gobierno central

Muestra la importancia que el gobierno concede a las actividades sociales y permite apreciar si la reducción del gasto público, se hace a costa de eliminar programas sociales, o en otras áreas. Pero es un indicador que tiene limitaciones. Da una idea incompleta del esfuerzo nacional para atender necesidades sociales. Especial cuidado debe tenerse al efectuar comparaciones internacionales por la diversa composición del gasto social según el país. El gasto del gobierno central es sólo una parte de lo que el Estado, especialmente si se trata de países grandes y con una organización política de tipo federal, destina a lo social. Por lo

demás, la tendencia a la descentralización hace que muchos recursos se obtengan y se gasten fuera del gobierno central. También debe destacarse que los recursos destinados a lo social pueden disminuir aunque este indicador muestre un aumento. Ello se da cuando el gasto gubernamental central disminuye y se produce una reasignación interna en beneficio de lo social. La inversa también puede darse. Si el gasto total sube, aun cuando el porcentaje del mismo destinado a lo social baje, es probable que se cuente con mayores recursos para los programas de este tipo.

Si bien la tendencia general latinoamericana durante la crisis es a la reducción de la proporción gastos sociales/gastos totales, el gráfico 1 muestra que hay variaciones importantes entre países. La curva correspondiente a México muestra una caída constante y muy fuerte, que reduce a la mitad la participación de los gastos sociales en el gasto global del gobierno central. En cambio, Panamá si bien ve afectada la relación gasto social/gasto público en 1982 se recupera con fuerza en los años posteriores, superando ampliamente la tendencia histórica. Algunos países llegaron a la crisis con una relación récord de gasto social/gasto público total y salieron del punto álgido retornando a niveles anteriores, más bajos. Chile, por ejemplo, fue declinando paulatinamente durante varios años. Barbados, por su parte, muestra el mayor equilibrio a lo largo del periodo analizado, mostrando que la crisis no repercutió notoriamente sobre este indicador.

#### b) El gasto social como porcentaje del PIB

Este indicador se caracteriza por independizar al gasto social de lo que pueda suceder con las demás erogaciones del gobierno central, al relacionarlo directamente con el producto total de la economía. Sus limitaciones derivan de tomar como "gasto social" el realizado por el gobierno central, sin considerar el correspondiente a otros niveles del gobierno, en especial en países de estructura federal o descentralizados. Su interpretación debe ser cuidadosa: indica el esfuerzo de la sociedad para atender necesidades sociales dados los recursos de que dispone en cada momento. Pero si el PIB crece, aun cuando el porcentaje destinado a gastos sociales se mantenga o decaiga, puede haber mayores recursos para realizar estos programas.

Este indicador (gráfico 2) podría tomarse como proxy del esfuerzo nacional desplegado para mejorar las condiciones de vida de la población tiene que ver con las grandes diferencias entre países. Hay un grupo que destina 15% o más de su PIB a lo social, mientras que otros se sitúan bastante más abajo de esa proporción.

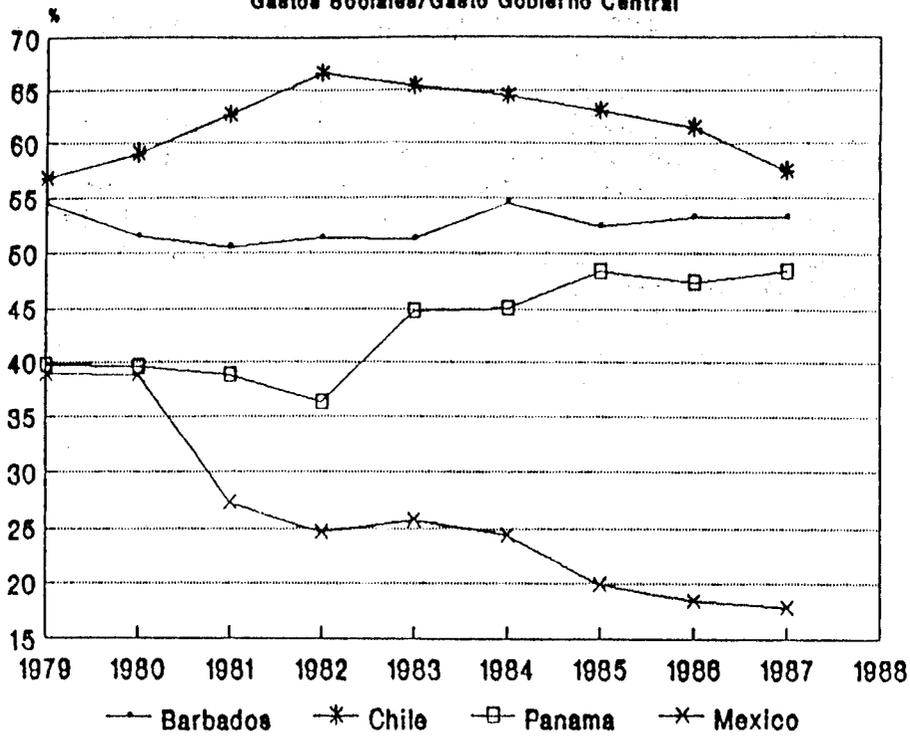
En cuanto a las fluctuaciones producto de la crisis y los cambios efectuados en la postcrisis, puede mencionarse la estabilidad de Barbados, que si bien sufre un tropiezo en 1983,

retoma la tendencia ascendente en años posteriores para mejorar la situación de comienzos del periodo. Costa Rica también decae, por un periodo más largo, para recuperarse notoriamente en el último año con información. Panamá muestra una tendencia ascendente durante prácticamente todo el periodo.

Hay un grupo con alzas y caídas que no logra volver al máximo alcanzado anteriormente pero sí llega al final del periodo en un estadio superior al del periodo preciso. Ello es especialmente notorio en el caso de Ecuador y menos claro en Chile. México, por su parte, muestra una caída escalonada que lo lleva muy por debajo de la situación del año base.

GRAFICO 1

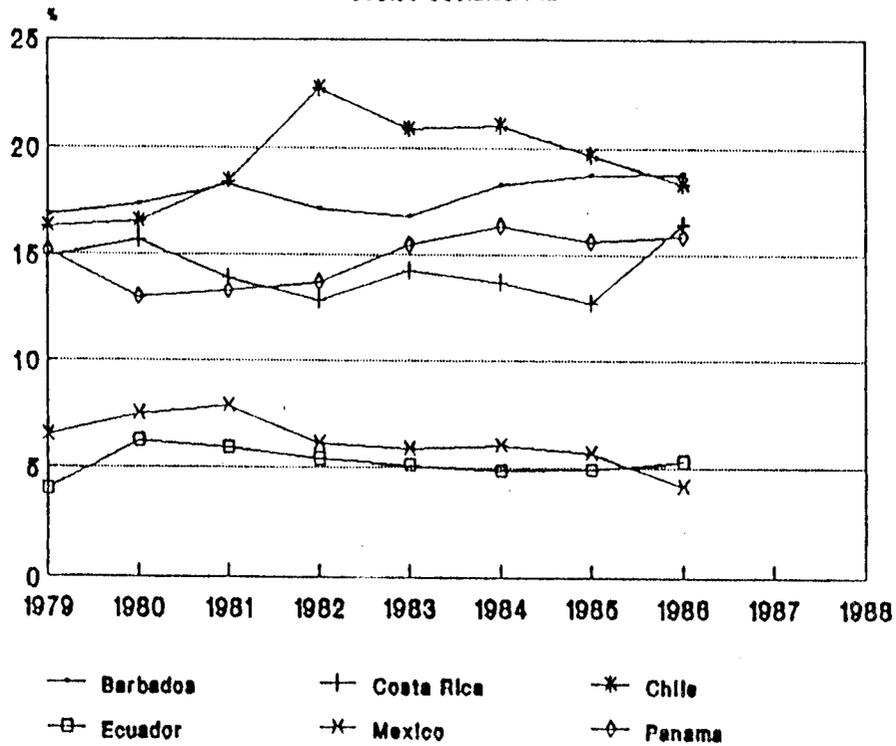
Gastos Sociales/Gasto Gobierno Central



Fuente: ILPES sobre datos del IMF

GRAFICO 2

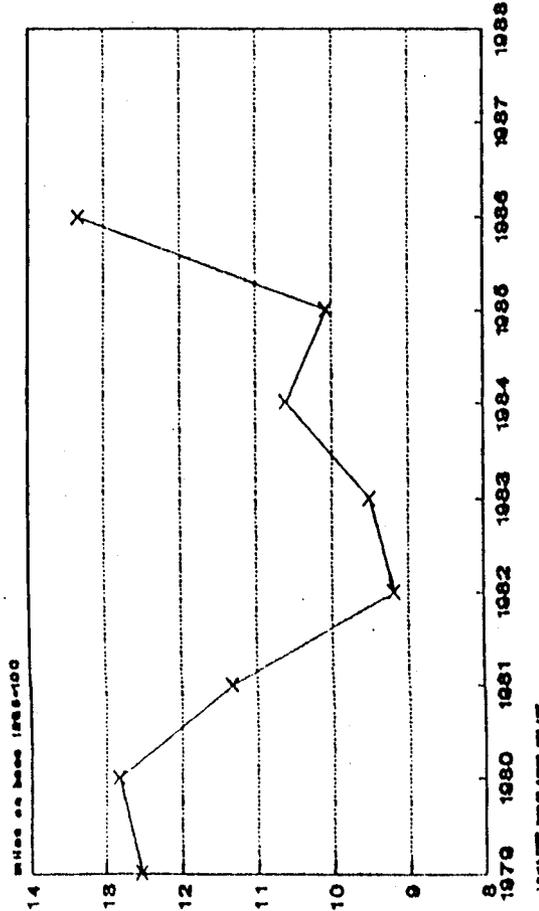
Gastos Sociales/PIB



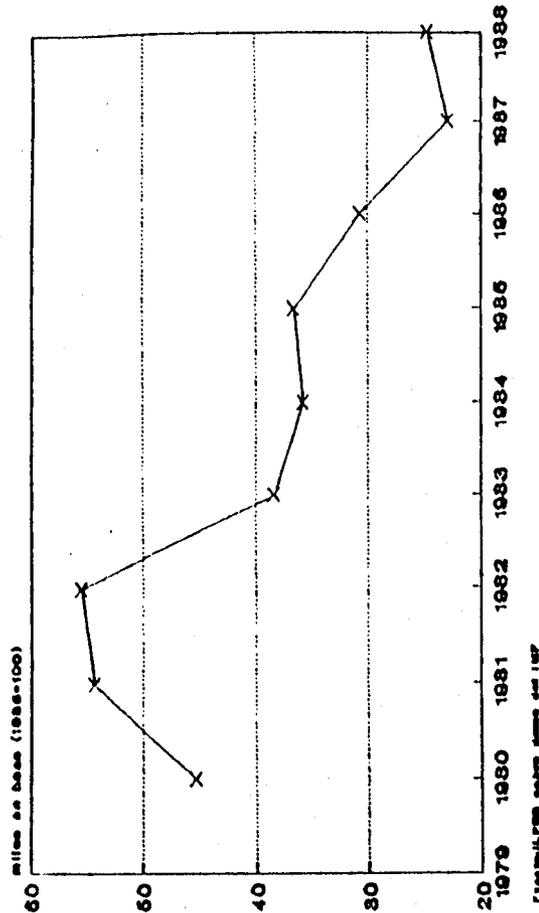
Fuente: ILPES sobre datos del IMF

GRAFICO 3

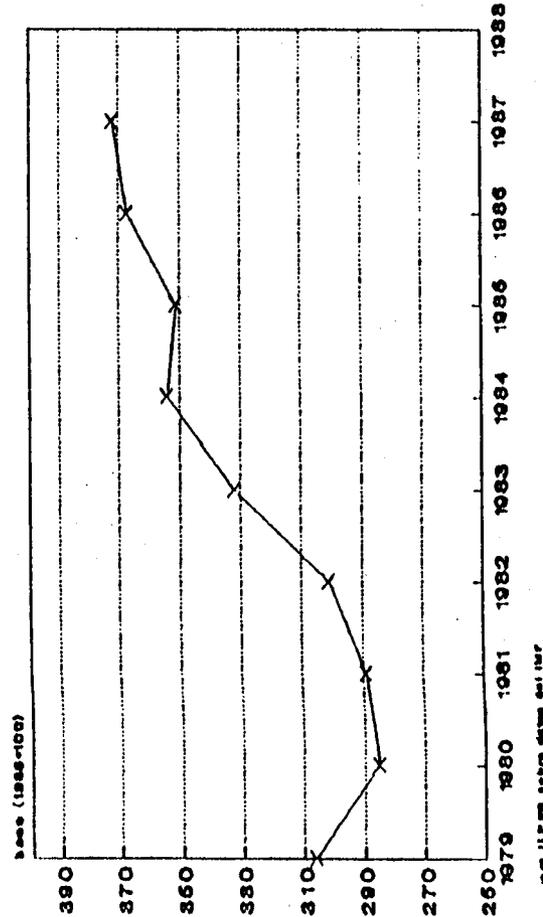
Gastos Sociales per Capita  
País COSTA RICA



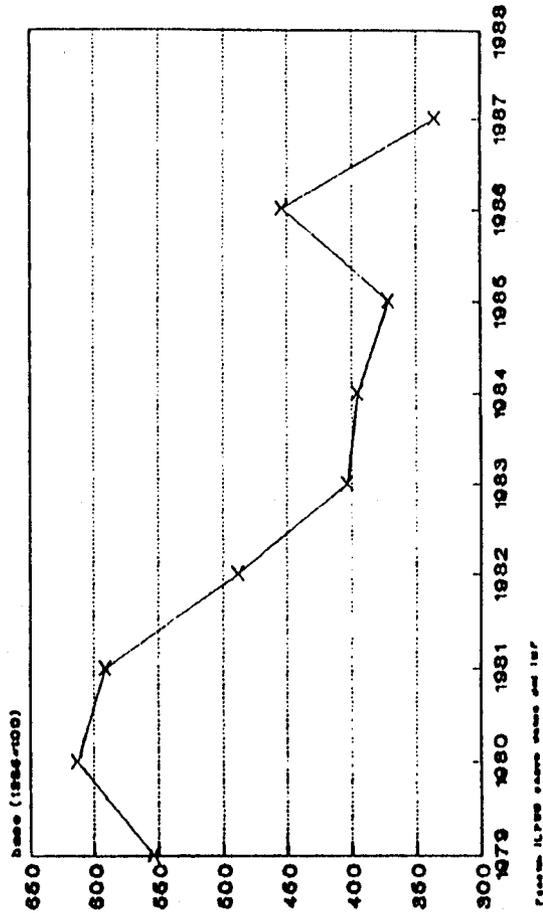
Gastos Sociales per Capita  
País MEXICO



Gastos Sociales per Capita  
País PANAMA



Gastos Sociales per Capita  
País PERU



### c) El gasto social per cápita

Muestra las fluctuaciones en la masa de recursos disponibles para intervenciones sociales estatales teniendo en cuenta la cantidad de personas que pueden ser beneficiarios de los mismos. En su forma más burda se calcula sobre la población total del país. En versiones más elaboradas podría calcularse, por ejemplo, el gasto que se efectúa en educación en relación a la cantidad de personas que se encuentra en el grupo de edades escolarizable. Los resultados comparativos pueden ser sorprendentes. Así países con elevadas tasas de crecimiento demográfico y una población muy joven, que destinan un porcentaje alto de los recursos del gobierno central o del PBI a la educación, podrían estar destinando menos per cápita que otros países con una estructura de edades envejecida (hay pocos niños y jóvenes) y que destinan a ese rubro un porcentaje menor del gasto. Este indicador se calcula usualmente considerando sólo el gasto social del gobierno central, cuando en educación, por ejemplo, hay varios países de la región que han entregado la responsabilidad educativa de primer y segundo nivel a las provincias o estados.

El indicador debe mostrar las fluctuaciones en moneda nacional constante para evitar los problemas que derivan de la conversión a dólares. Por tanto, los valores absolutos correspondientes a cada país no son comparables. El problema está en el deflactor utilizado, por cuanto puede afectar los resultados en países con fuerte inflación en un año determinado. Sin embargo, en series plurianuales cualquiera de ellos se verá afectado de manera similar por el proceso inflacionario.

Los resultados de América Latina muestran una fuerte dispersión. Hay países que no sufrieron reducción durante la crisis. Así, en Panamá se dio un aumento constante a lo largo del periodo examinado, mientras que Barbados presenta una leve declinación en el crítico año 1982 para luego retomar el crecimiento. Otros, como Costa Rica, fueron impactados por el **shock** de la deuda, y luego de algunos años, al final del periodo había recuperado y superado el nivel del año base. Uruguay y Ecuador representan al grupo de países donde la crisis afectó al gasto social per capita, que se deterioró por un periodo prolongado para retomar el alza al final del periodo. En todo caso, debe notarse que la caída debida a la crisis se produce a partir de un máximo logrado en el año anterior a ésta.

Por último, aparecen tres casos (Guyana, Perú y México) donde el deterioro del indicador es notable por su persistencia y porque al final del periodo el indicador se encuentra muy por debajo del año inicial.

## 2. Consecuencias sobre la oferta de servicios sociales.

Diferentes análisis del financiamiento de la política social han utilizado la reducción de los recursos destinados a los servicios sociales como un indicador del deterioro de las condiciones de vida de la población. Se aduce que tal caída produjo una reducción de la oferta y de la calidad de los servicios sociales y que ello ha contribuido a agravar la pobreza.

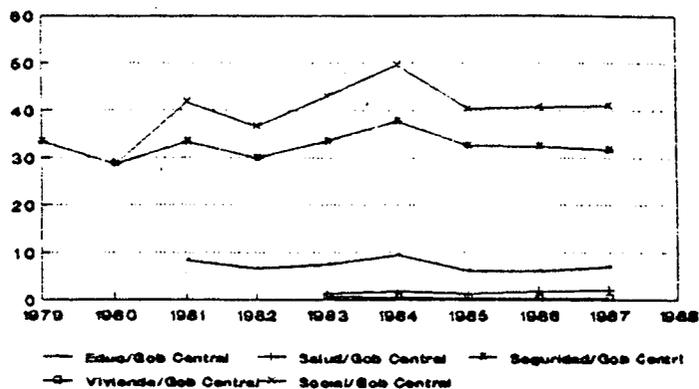
Sin poner en duda estas argumentaciones, es necesario recordar que, en muchos casos, la relación entre lo que se gasta en lo social y los servicios que reciben los pobres es sólo remota. Hay casos donde ni siquiera constituyen la población-objetivo y, cuando lo son, suelen existir filtraciones por las cuales los recursos terminan beneficiando a otros estratos sociales.

Por otro lado, lo que aparece en las estadísticas oficiales como "gasto social" termina, en ocasiones, destinándose a financiar burocracias inefectivas, compra de equipo innecesario, o construcción de oficinas, en lugar de plasmarse en bienes y servicios que lleguen realmente a la comunidad.

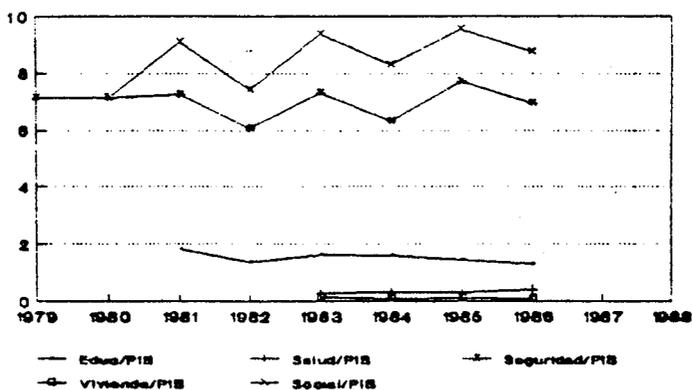
En consecuencia, la relación entre reducción del gasto social y deterioro de las condiciones de vida de la población más pobre es sólo eventual y debe demostrarse caso a caso.

Asimismo, puede sostenerse que ante el aumento de las necesidades y el congelamiento o reducción de los recursos, cabe usar mejor lo que se tiene. Así, cobra especial relevancia la preocupación por aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles y elevar la eficacia con que se alcanzan los objetivos de los proyectos que se financian con ellos. Es posible **ser más eficaz con menos recursos**. Hay que tratar de gastar bien.

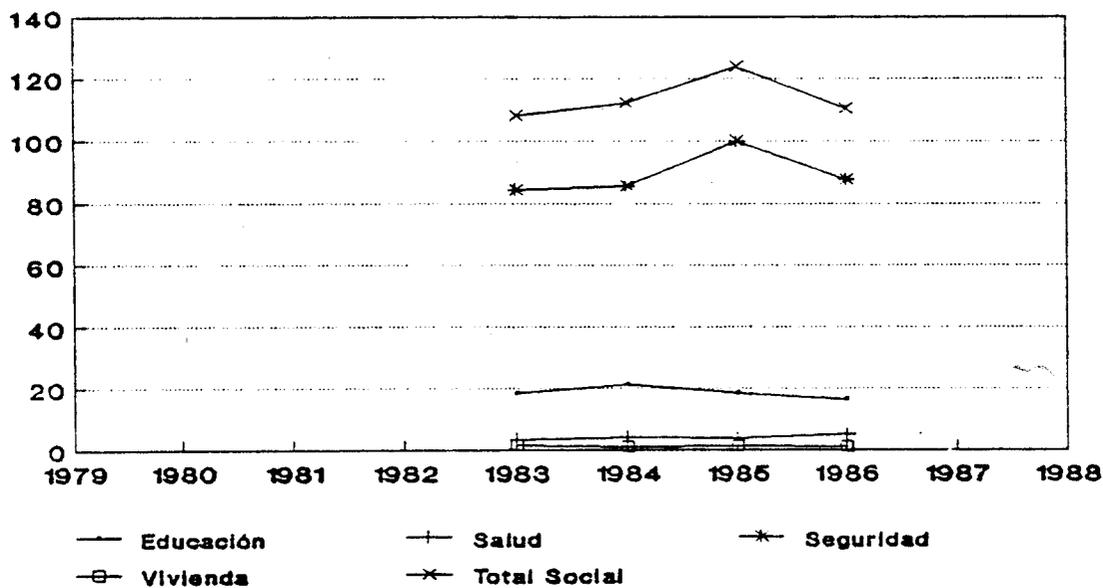
Gastos Sociales/Gasto Gobierno Central  
País ARGENTINA



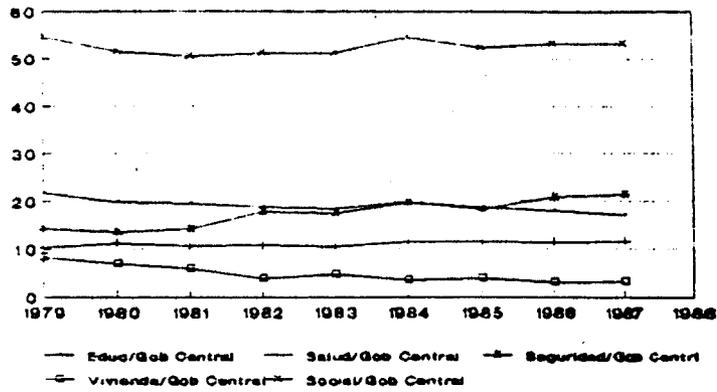
Gastos Sociales/PIB  
País ARGENTINA



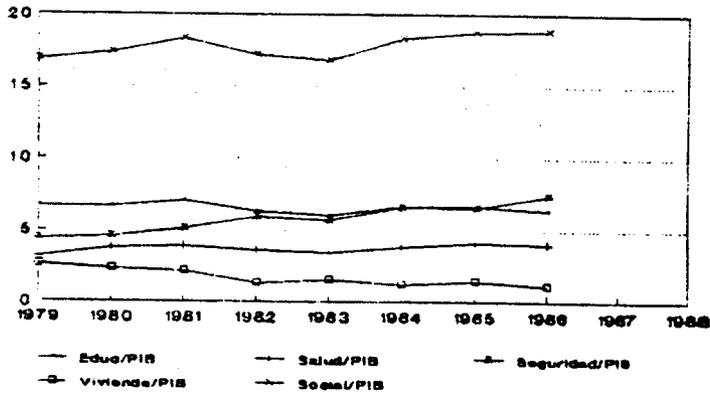
Gastos Sociales per Capita  
País ARGENTINA



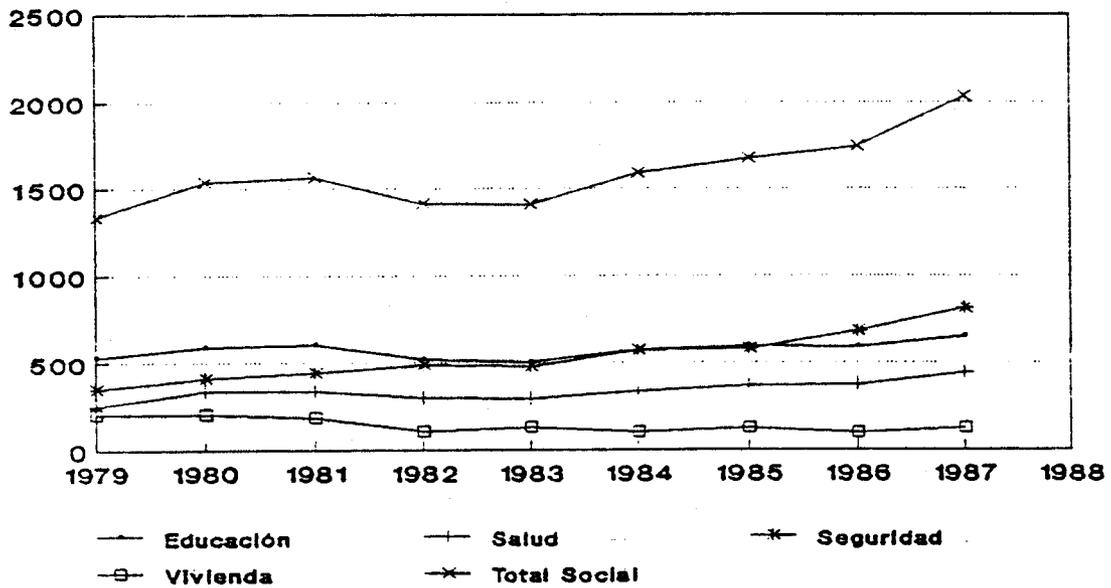
Gastos Sociales/Gasto Gobierno Central  
País BARBADOS



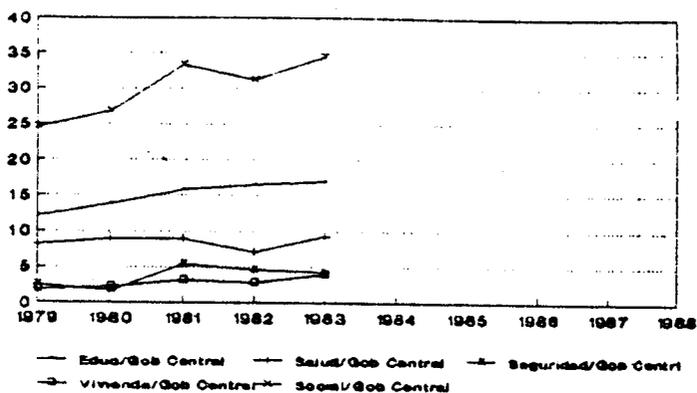
Gastos Sociales/PIB  
País BARBADOS



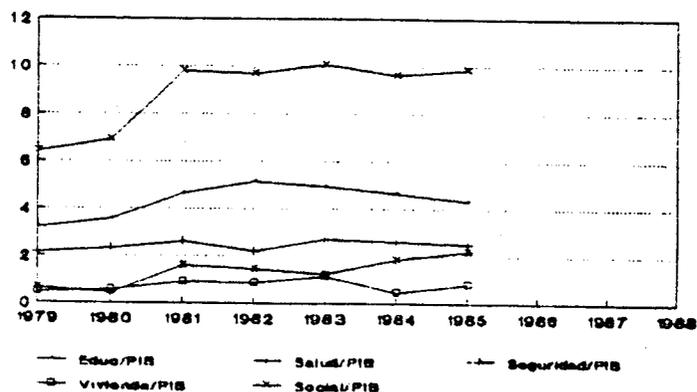
Gastos Sociales per Capita  
País BARBADOS



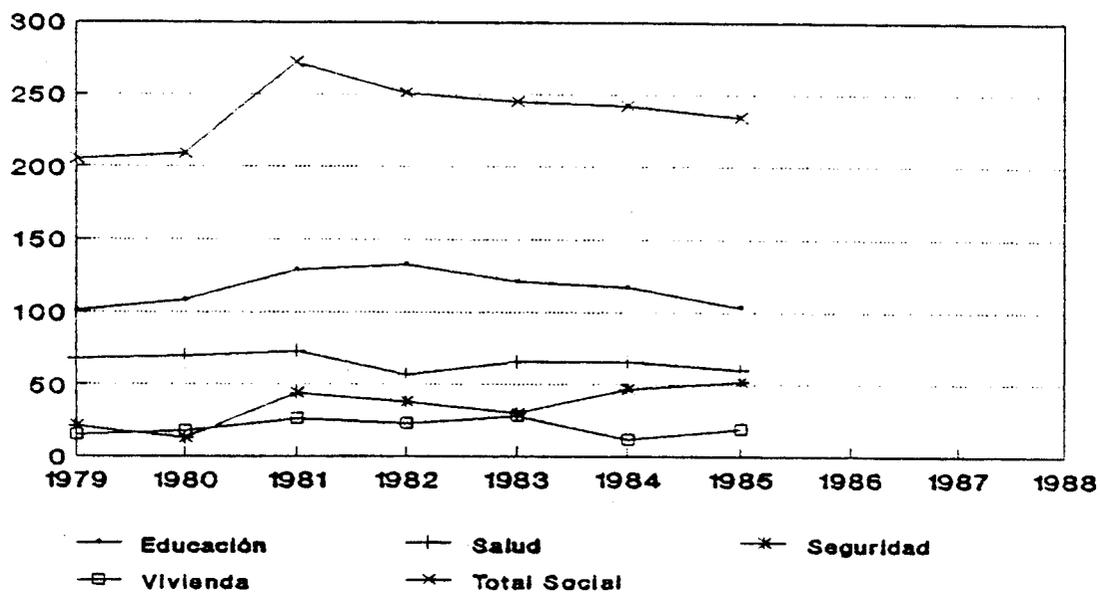
Gastos Sociales/Gasto Gobierno Central  
País BELIZE



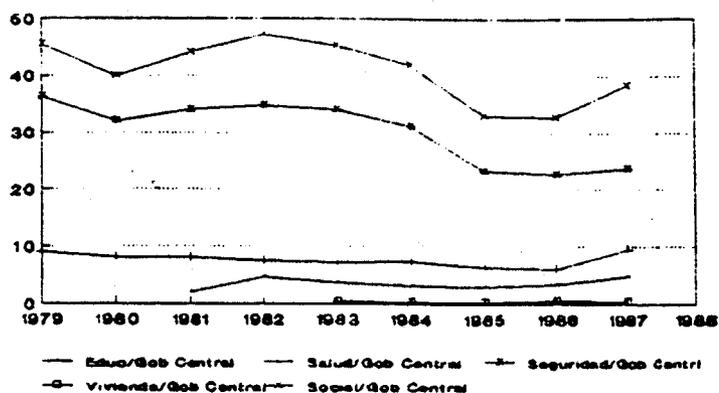
Gastos Sociales/PIB  
País BELIZE



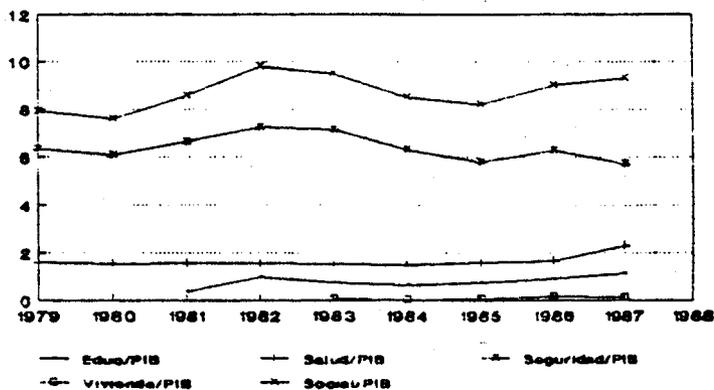
Gastos Sociales per Capita  
País BELIZE



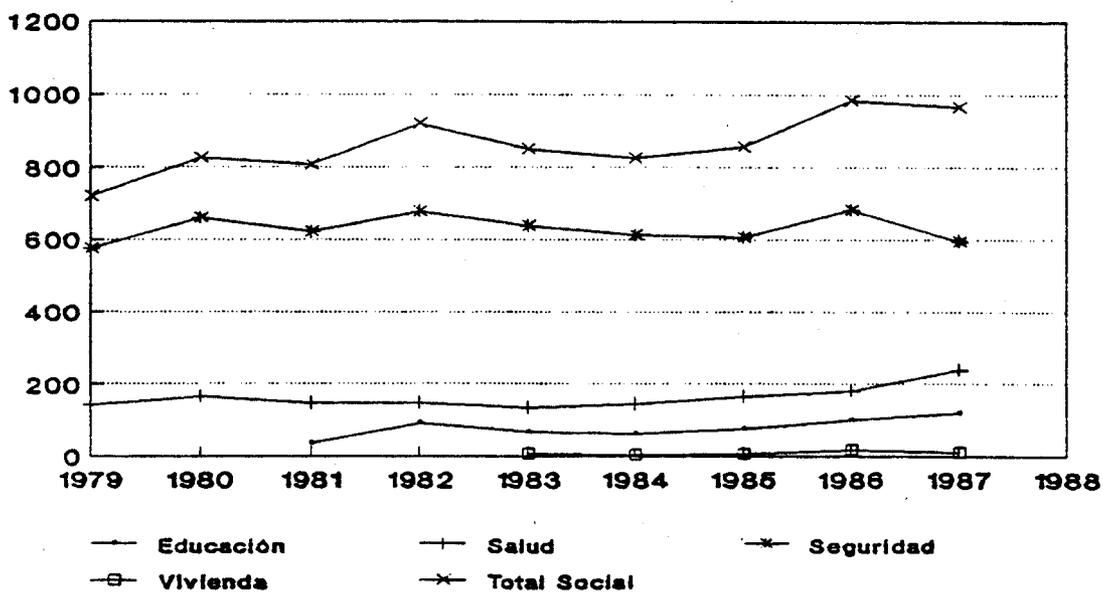
Gastos Sociales/Gasto Gobierno Central  
País BRAZIL



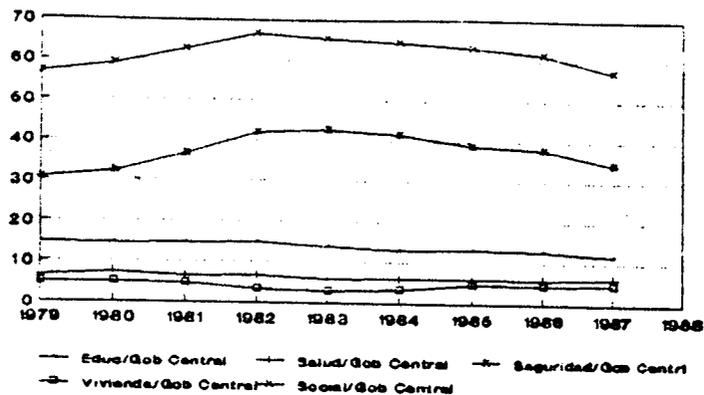
Gastos Sociales/PIB  
País BRAZIL



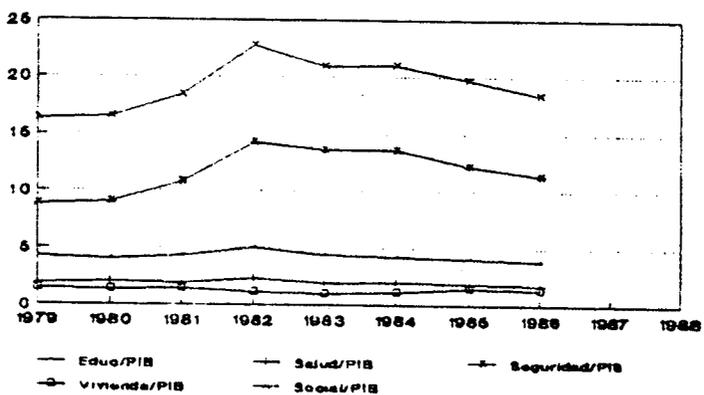
Gastos Sociales per Capita (x1000)  
País BRAZIL



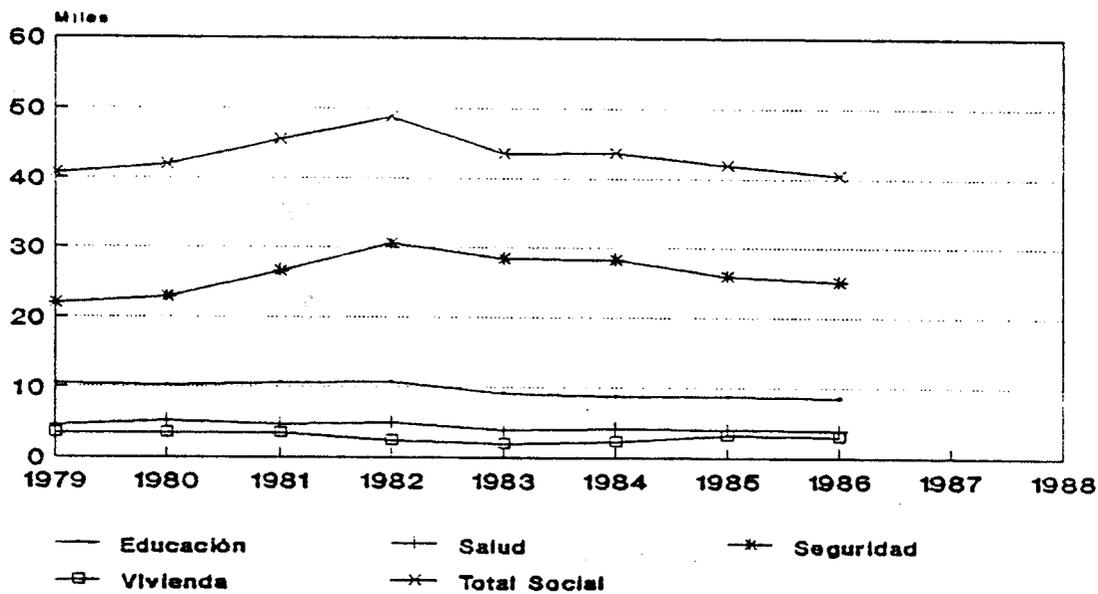
Gastos Sociales/Gasto Gobierno Central  
País CHILE



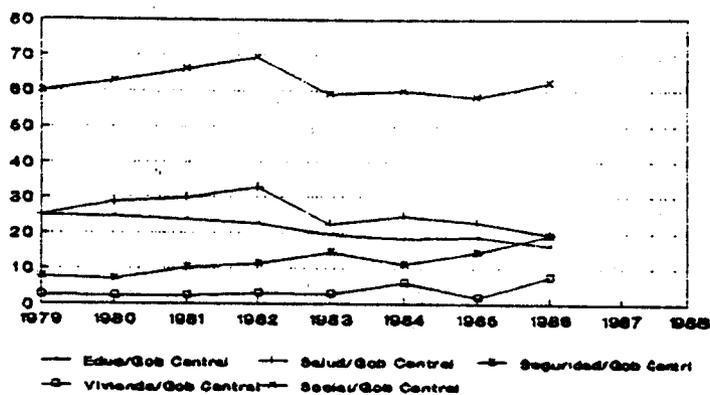
Gastos Sociales/PIB  
País CHILE



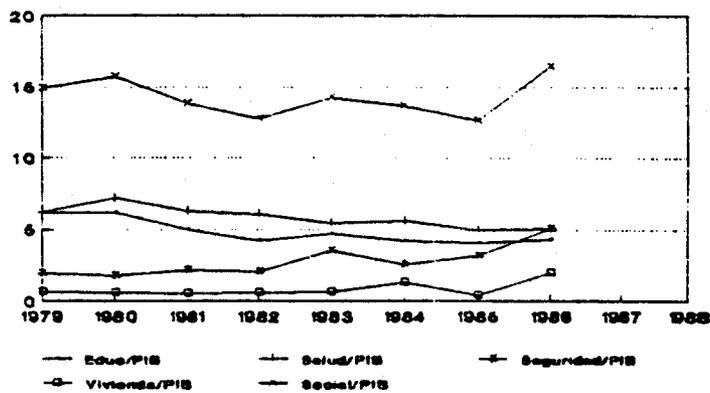
Gastos Sociales per Capita  
País CHILE



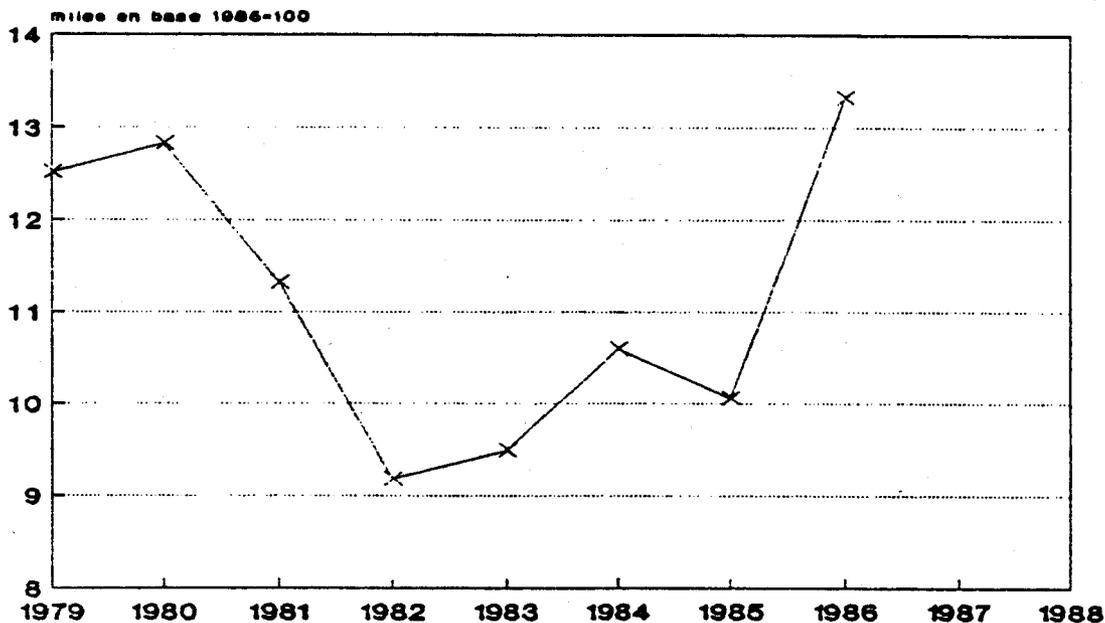
Gastos Sociales/Gasto Gobierno Central  
País COSTA RICA



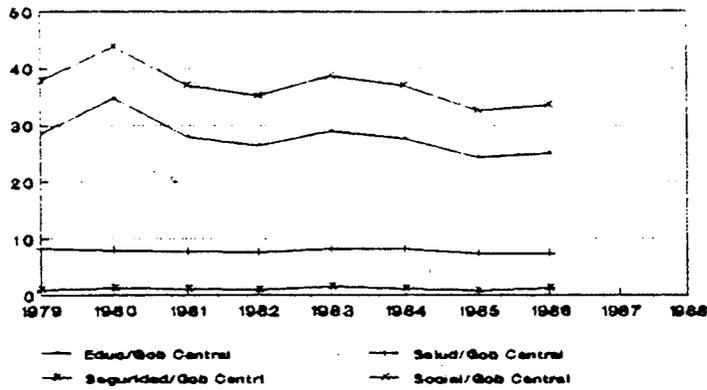
Gastos Sociales/PIB  
País COSTA RICA



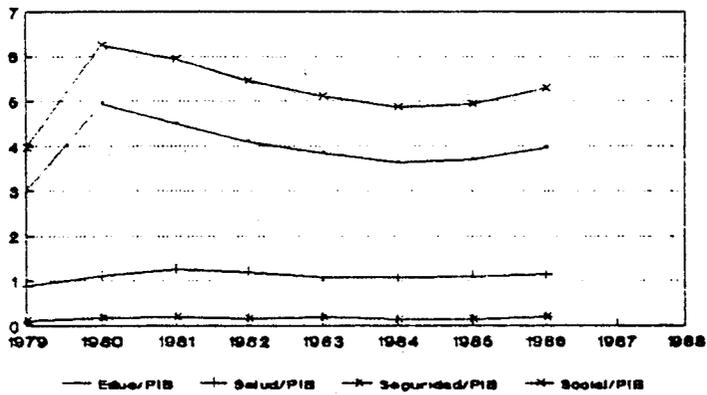
Gastos Sociales per Capita  
País COSTA RICA



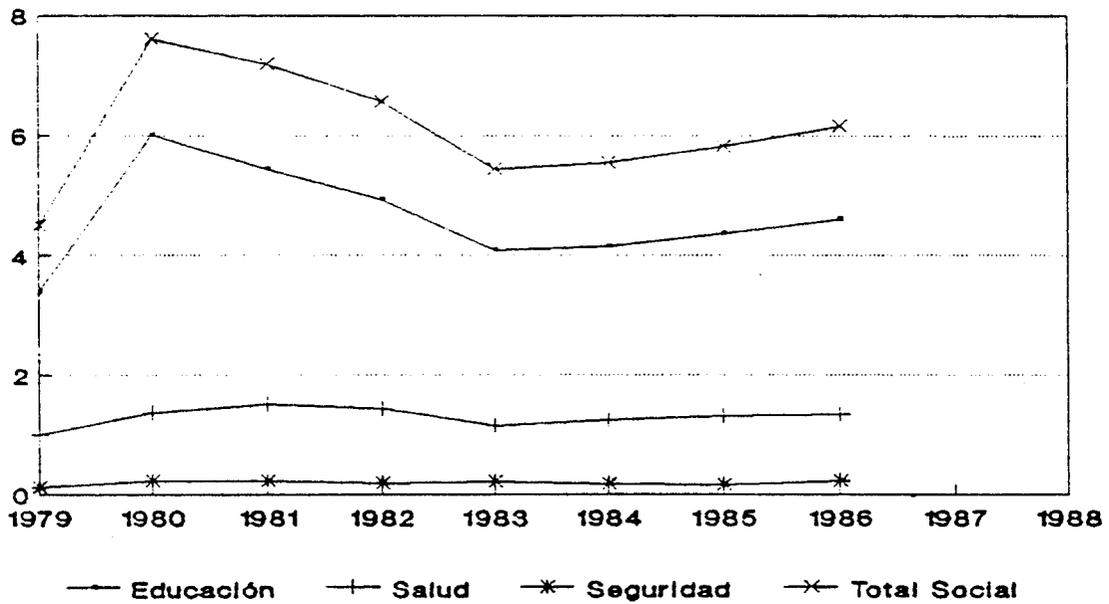
Gastos Sociales/Gasto Gobierno Central  
País ECUADOR



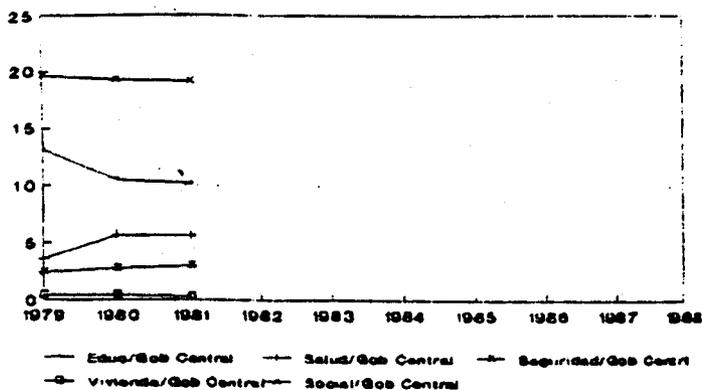
Gastos Sociales/PIB  
País ECUADOR



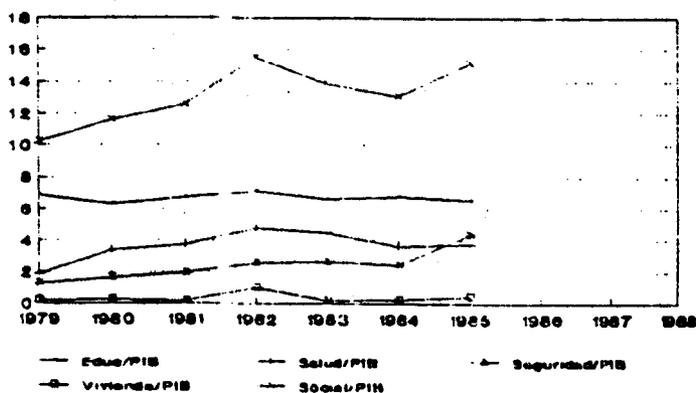
Gastos Sociales per Capita  
País ECUADOR



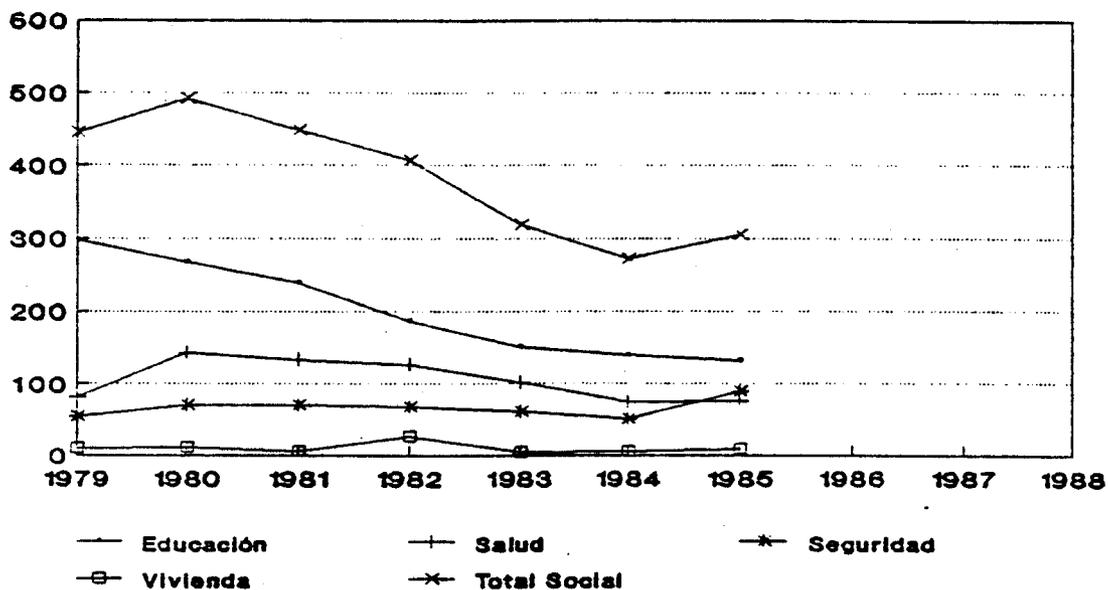
Gastos Sociales/Gasto Gobierno Central  
País GUYANA



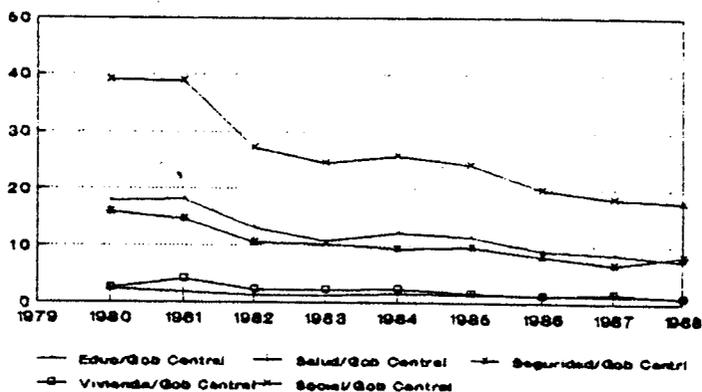
Gastos Sociales/PIB  
País GUYANA



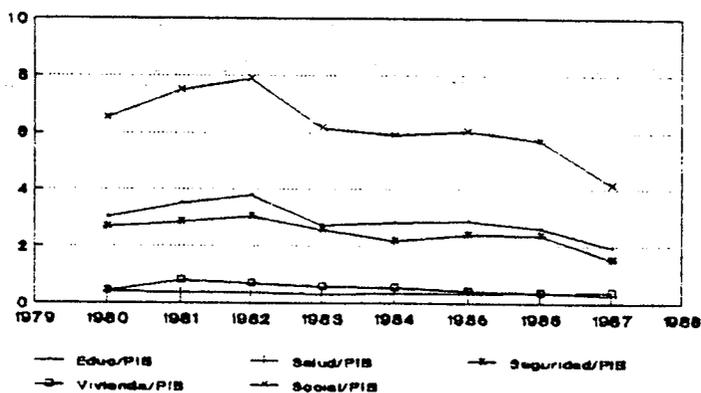
Gastos Sociales per Capita  
País GUYANA



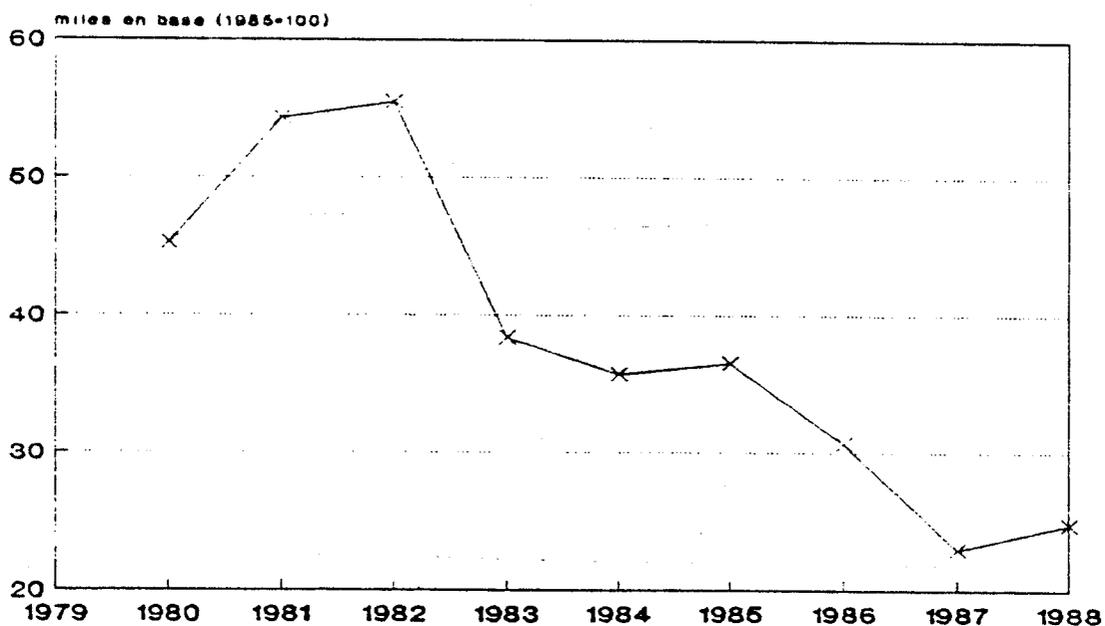
Gastos Sociales/Gasto Gobierno Central  
País MEXICO



Gastos Sociales/PIB  
País MEXICO

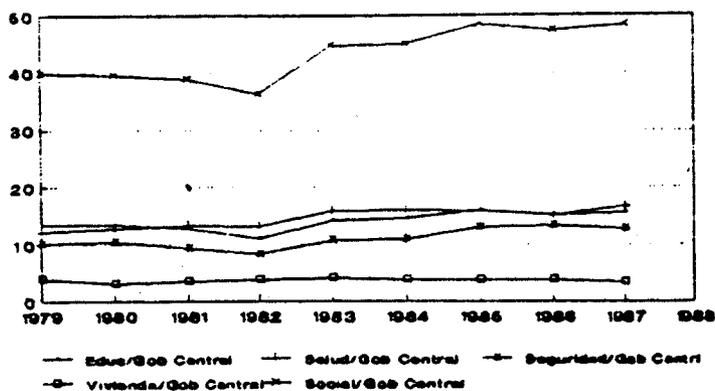


Gastos Sociales per Capita  
País MEXICO

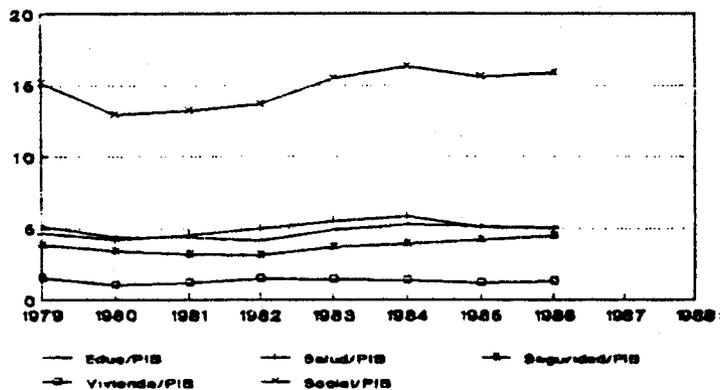


Fuente: ILPES sobre datos del IMF

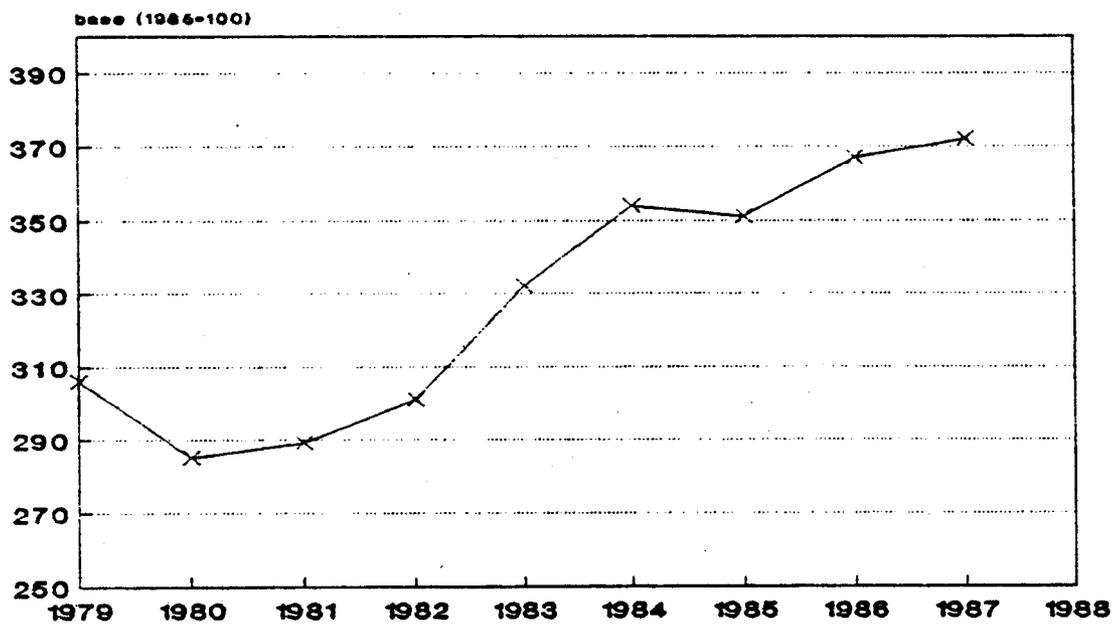
Gastos Sociales/Gasto Gobierno Central  
País PANAMA



Gastos Sociales/PIB  
País PANAMA

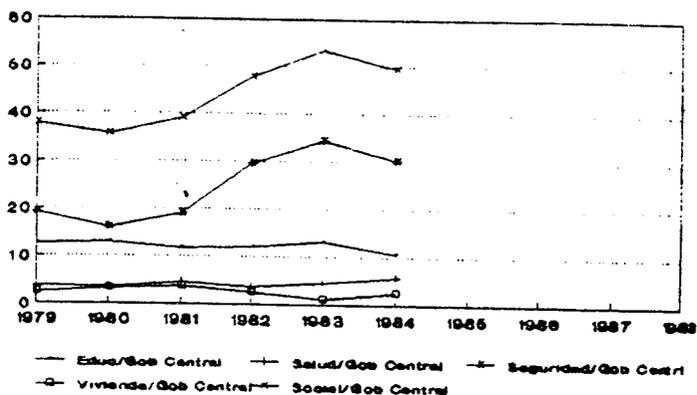


Gastos Sociales per Capita  
País PANAMA

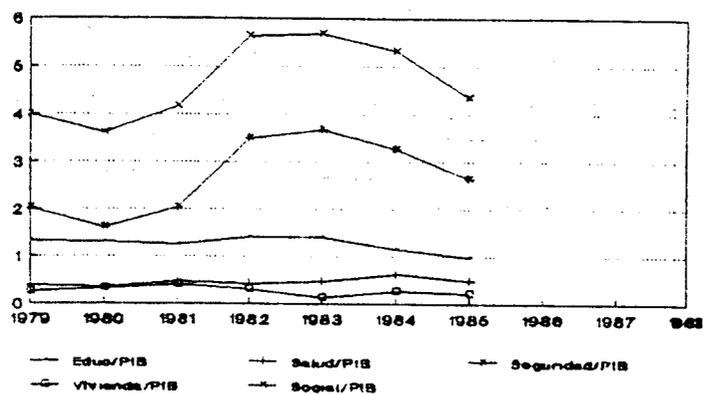


datos ILPES sobre datos del IMP

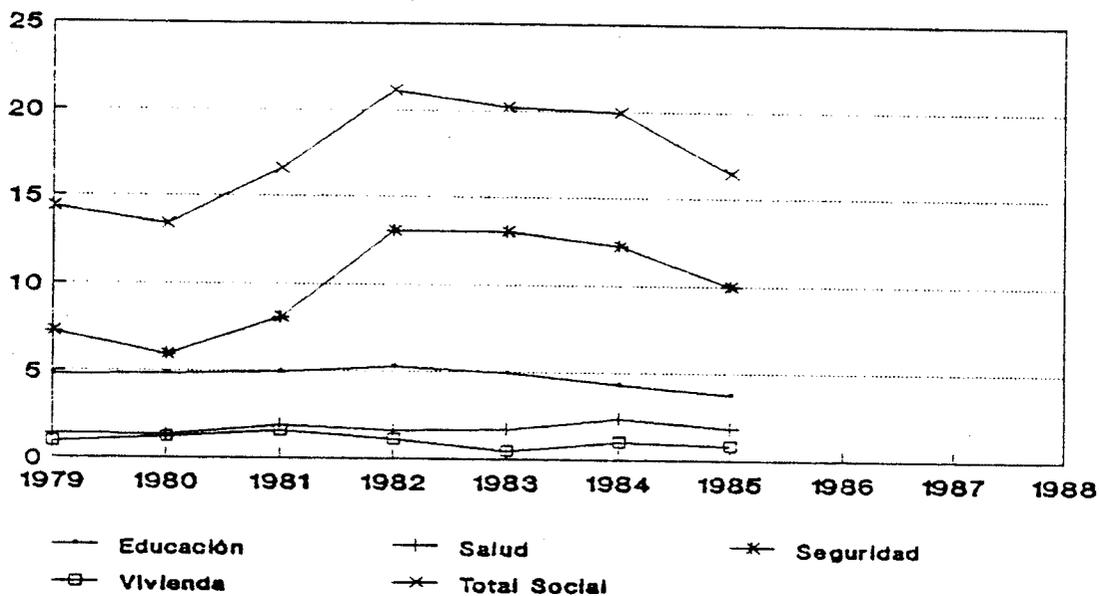
Gastos Sociales/Gasto Gobierno Central  
País PARAGUAY



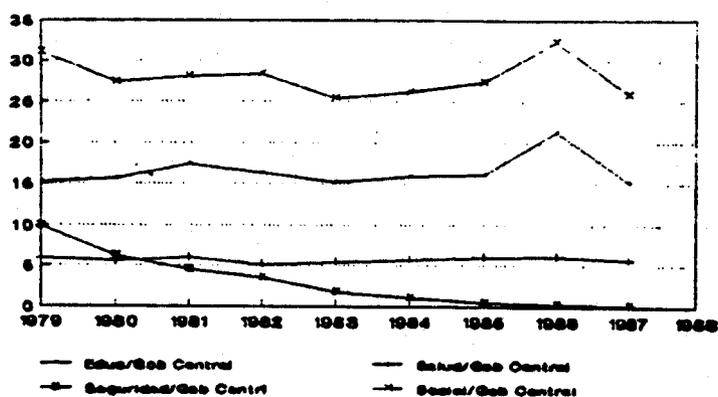
Gastos Sociales/PIB  
País PARAGUAY



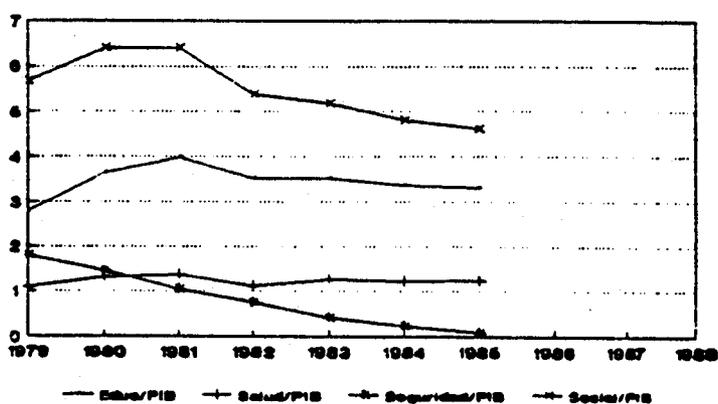
Gastos Sociales per Capita  
País PARAGUAY



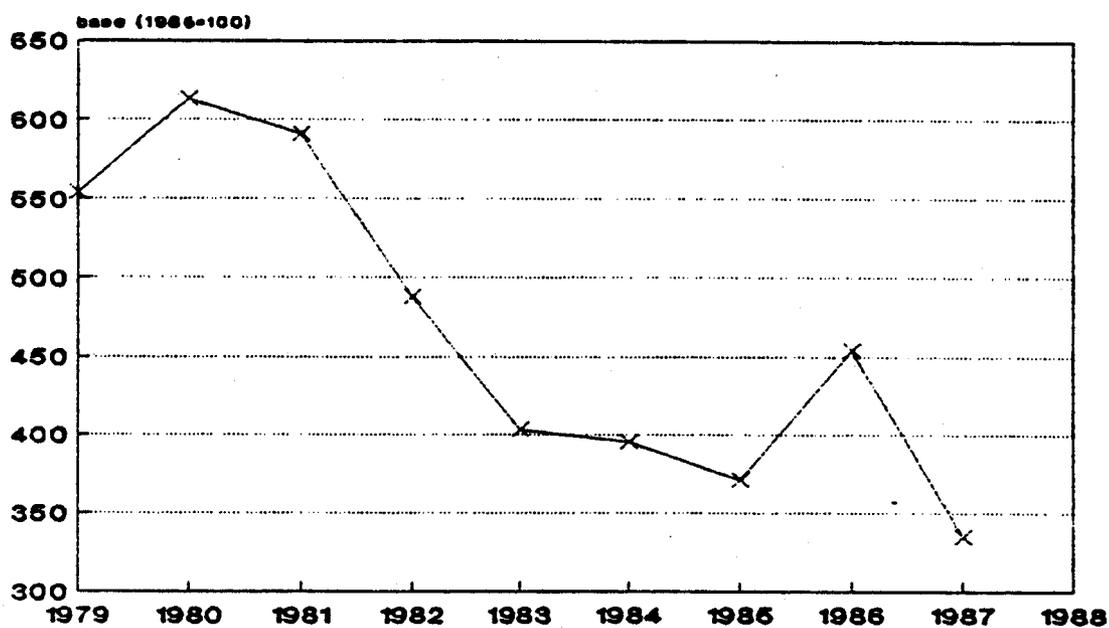
Gastos Sociales/Gasto Gobierno Central  
País PERU



Gastos Sociales/PIB  
País PERU

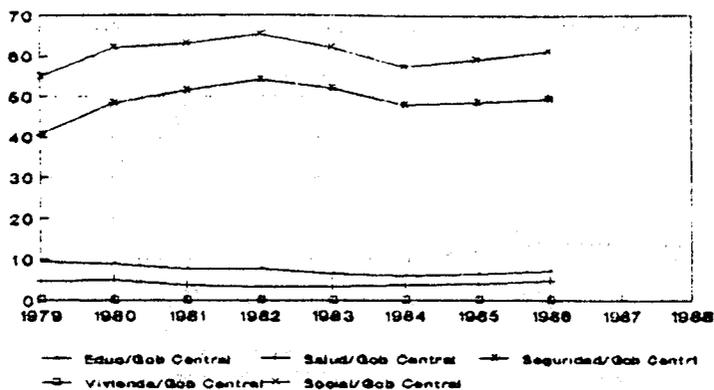


Gastos Sociales per Capita  
País PERU

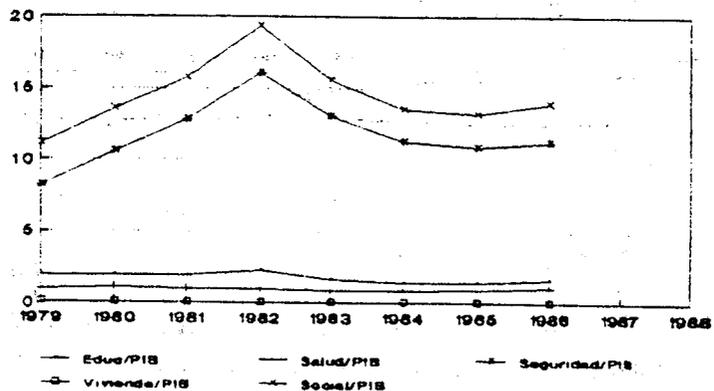


fuente: ILPEE sobre datos del IMF

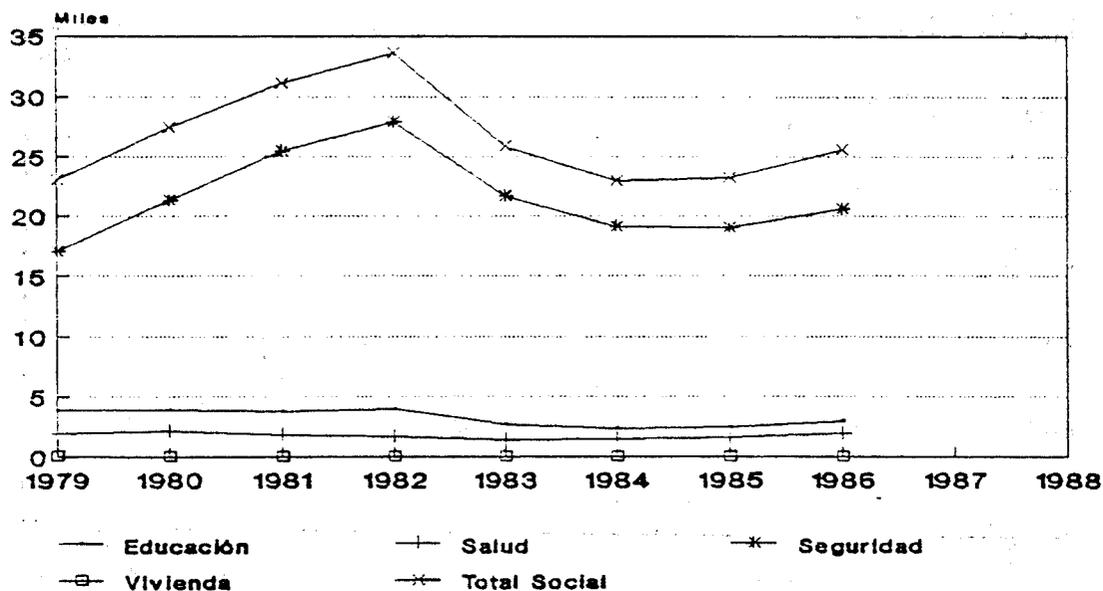
Gastos Sociales/Gastos Gobierno Central  
País URUGUAY



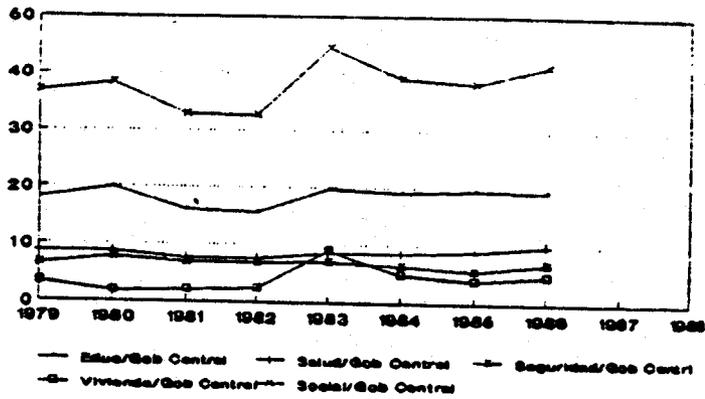
Gastos Sociales/PIB  
País URUGUAY



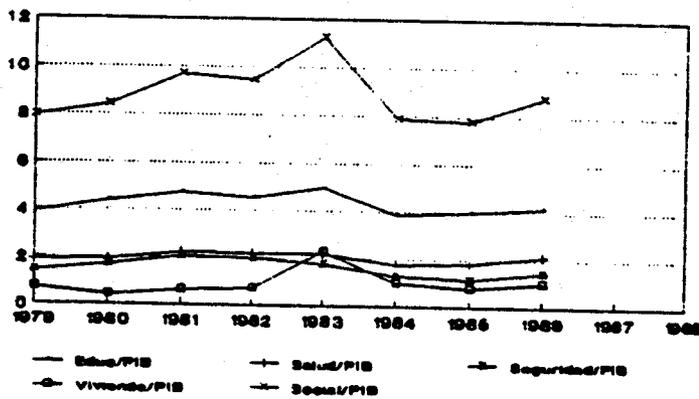
Gastos Sociales per Capita  
País URUGUAY



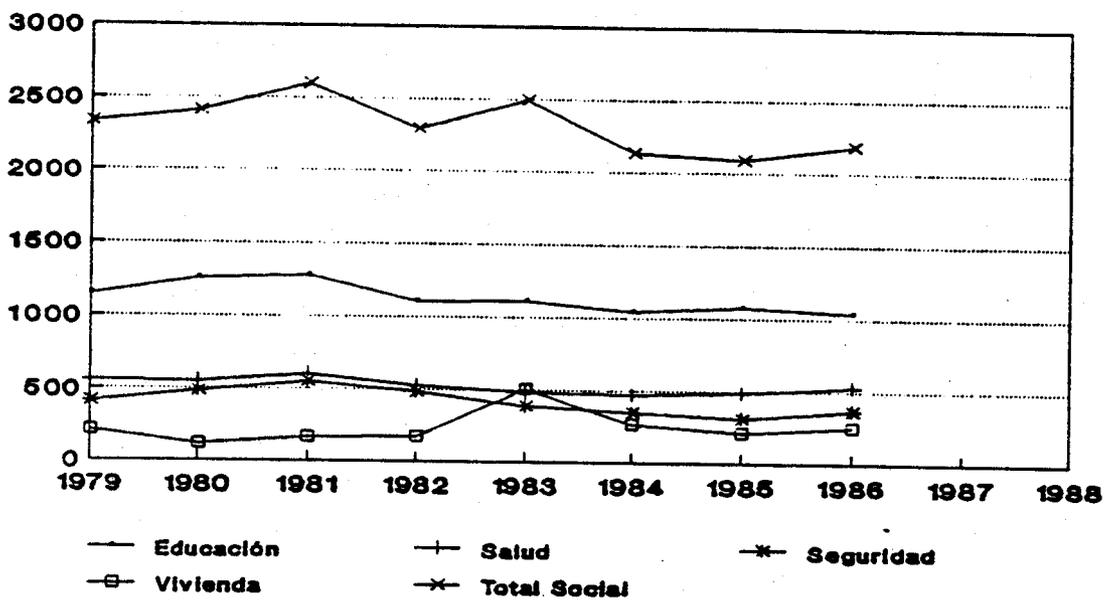
Gastos Sociales/Gasto Gobierno Central  
País VENEZUELA



Gastos Sociales/PIB  
País VENEZUELA



Gastos Sociales per Capita  
País VENEZUELA



## ANEXO II

### CONVERSION DE DEUDA PARA EL DESARROLLO SOCIAL

La deuda latinoamericana es responsable de muchos de los problemas que deben afrontar los países latinoamericanos y del Caribe tanto en lo económico como en lo social.

Sin embargo, también comienza a presentar aspectos favorables en diversos campos como el fomento de la inversión extranjeras, la protección del medio ambiente y la realización de programas sociales.

En los últimos tiempos han comenzado a realizarse operaciones de conversión de papeles de la deuda latinoamericana, que se encuentran en poder de bancos acreedores que tienen interés en deshacerse de todo o parte de ellos, para lo cual los transan en el mercado secundario.

Debe tenerse en cuenta que estas operaciones existen porque la banca acreedora normalmente prohíbe que los deudores (Estado o sector privado) compren directamente sus propios papeles en el mercado secundario. Esto abre un espacio para que otros agentes realicen esa operación.

El atractivo que tienen estas operaciones es que los papeles latinoamericanos se cotizan en general muy por debajo de su valor nominal.

Los gobiernos, a través de sus organismos financieros, han establecido mecanismos de conversión en que, mediante autorizaciones expresas, recompran esos papeles con un descuento. Este siempre es menor que el obtenido por el comprador de los papeles en el mercado secundario, con lo cual éste hace una ganancia en la operación.

En algunos países han comenzado a establecerse mecanismos especiales para que participen de tales operaciones fundaciones sin fines de lucro que proyectan destinar los recursos en moneda nacional obtenidos por esa operación a la realización de programas sociales.

El procedimiento puede resumirse así: la organización sin fines de lucro, que cumpla con los requisitos exigidos por la legislación vigente, obtiene los papeles de una fundación extranjera que esté dispuesta a apoyar el proyecto de desarrollo social que se le ha presentado, al mismo tiempo que realiza las gestiones pertinentes ante el Banco Central de su país, para que autorice la operación de conversión.

Con los fondos donados en el exterior se procede a adquirir papeles de la deuda del respectivo país en el mercado secundario de Nueva York, con el descuento vigente. Una vez hecho esto, la entidad beneficiaria acude ante el Banco Central y canjea los pagarés de la deuda externa por Bonos del Estado o efectivo, recibiendo un porcentaje (que puede fluctuar entre el 50 y el 100%) de la deuda comprada. La diferencia entre el precio de compra en el mercado secundario y lo pagado por el Banco es el beneficio que el Estado obtiene en su propósito de reducir su deuda externa mediante la aplicación de este mecanismo.

Cuando se trata de bonos, éstos deben negociarse a su vez en el mercado local, donde sufrirán una pérdida.

De todas maneras algunas estimaciones muestran que la donación inicial realizada por la fundación externa se multiplica por 2,4 veces en moneda nacional, que será invertida en actividades de desarrollo social.

En todo caso es necesario considerar que la posible ganancia dependen de varios factores:

i. **Precio de venta de la deuda.** Se trata del precio al que se compran los papeles en el mercado secundario neoyorkino. Dicho precio está relacionado estrechamente con la condición de buen o mal pagador que tenga el país. Asimismo, es probable que una vez que se haya comenzado a aplicar este procedimiento de conversión los valores suban.

ii. **Descuento de cancelación.** Este es la cantidad en la cual el Banco Central del país reduce el valor nominal del compromiso. Es variable de país a país y según el tipo de operaciones. Obviamente es mayor en operaciones con fines de lucro y suele ser bajo e incluso nulo cuando se trata de operaciones realizadas para financiar programas sociales.

iii. **Honorario del banco comercial.** El banco comercial que ubica al potencial vendedor y luego coordinar la compra de los pagarés en el mercado secundario cobrará una comisión, que en algunos casos ha sido de 3% de la ganancia neta de la transacción y en otros es un honorario fijo independientemente del resultado de la conversión.

Debe tenerse presente que la conversión de deuda tiene impactos de nivel macroeconómico. No debe considerarse que toda operación de conversión es beneficiosa para el país. Si bien contribuye a disminuir el monto de la deuda externa total, exige prepagar o amortizar extraordinariamente esa deuda, cuando una de las limitaciones al desarrollo de las economías latinoamericanas es justamente las restricciones de balanza de pagos que deben enfrentar.

La probabilidad que tales operaciones se lleven a cabo depende de decisiones de política económica y, sobre todo, del estado de las finanzas públicas, por cuanto se trata de un prepago de un título de deuda externa, lo que exige tener recursos para cancelarlo.

Además, cuando estas operaciones alcanzan volúmenes importantes tienden a elevar el precio del dólar en el mercado paralelo y presionan al mercado financiero, elevando las tasas de interés internas.