

INT-0901



## *EL AJUSTE EN SU LABERINTO*

*Fondos Sociales y Política Social en América Latina*

Eduardo S. Bustelo  
Ernesto A. Isuani

*Seminario de Fondos de Desarrollo Social*  
UNICEF-PREALC-OEA-PNUD-ILPES-GRUPO ESQUEL  
Santiago de Chile, 7 al 9 de Noviembre de 1990

•

•

•

•

•

**EL AJUSTE EN SU LABERINTO:**  
**Fondos Sociales y Política Social en América Latina**

"Carajos", suspiró,  
"¡Cómo voy a salir de este laberinto!".  
SIMON BOLIVAR  
(El General en su Laberinto,  
Gabriel García Márquez).

Eduardo S. Bustelo(\*)  
Ernesto A. Isuani (\*\*)

**I.- INTRODUCCION**

La idea e implementación de Fondos Sociales como modalidades compensatorias de los desequilibrios sociales generados por los ajustes económicos, se ha esparcido en la mayoría de los países de América Latina. Pareciera que se ha entendido que los procesos de ajuste económico no tienen viabilidad a mediano plazo sin la consideración de algunas "dimensiones sociales" que los hagan menos dolorosos.

Los Fondos constituyen un primer paso positivo en el reconocimiento de los "aspectos sociales" en los procesos de ajuste y en la necesidad de dar mayor equidad y eficiencia al gasto social. Sin embargo, queda ausente de la discusión "la modalidad misma del ajuste" que en su intención de asegurar los equilibrios macro-económicos que sustentarían el crecimiento, se presenta a la sociedad como la "única" salida posible para enfrentar problemas tales como la inflación, el déficit fiscal y el desequilibrio de la balanza de pagos. Mientras que nadie estaría en condiciones de negar la necesidad de los equilibrios macro-económicos básicos, tampoco podría dejarse de lado los dramáticos costos económicos y sociales que ellos conllevan. Esto último plantea la necesidad de analizar y desarrollar modalidades alternativas de ajuste para enfrentar la más seria y prolongada crisis que afecta a la Región.

---

(\*) UNICEF Argentina. Las opiniones del Autor pueden no reflejar, ni total ni parcialmente, los puntos de vista de la Organización a la que pertenece.

(\*\*) Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) Argentina.

Este trabajo pretende reflexionar sobre algunos temas pendientes en la agenda del desarrollo social en América Latina y el Caribe (ALC). En primer lugar, se revisan algunas características de la crisis que afecta la Región, las políticas de ajuste implementadas y los principales problemas de la política social.

En segundo lugar, y en relación con los Fondos sociales que han surgido en varios países, se analizan las ideas que los generaron y las funciones que pueden cumplir. Se afirma que los Fondos deben ser un punto de partida para alterar la presente distribución de recursos sociales, particularmente los del sector público, hacia los sectores de mayor riesgo social. Dado su nivel presente de financiamiento, los Fondos deberían concentrarse en programas de atención primaria de salud y nutrición para toda la población en riesgo. Es indispensable garantizar lo mínimo para todos los que lo necesitan, en vez de generar muchas iniciativas que beneficien sólo a unos pocos. Además, los Fondos deberían servir para generar capacidad de organización de los sectores sociales más pobres y, nuevas y más efectivas modalidades de intervención social que puedan ser "absorbidas" por la administración de los sectores sociales públicos.

En tercer lugar, se reflexiona sobre los problemas a que están sujetos los Fondos -principalmente el riesgo de reproducir prácticas como las del clientelismo y la beneficencia- en el contexto del conflicto social que provoca la crisis y el ajuste.

En cuarto lugar, se plantea la necesidad de considerar el lado fiscal de la política social y su conexión con el déficit del sector público y la deuda externa. En otros términos, se argumenta que es imprescindible una distribución más equitativa de los costos del ajuste, punto crucial que hasta ahora los Fondos sociales no han resuelto.

Finalmente, se reflexiona sobre los enormes costos de aplicar un ajuste basado en la lógica del laberinto: un sólo recorrido para alcanzar una única salida.

## **II.- LOS 80: LA DECADA DEL AJUSTE**

Comenzando en la década pasada y en buena medida motivados por el problema del endeudamiento externo, una gran cantidad de paquetes de ajuste económico han sido implementados en

ALC. Si bien es posible encontrar diversas proposiciones sobre tipos de ajuste, ellas pueden ser resumidas en dos modalidades principales (NELSON, 1989).

La primera, parte de la hipótesis de que es necesario reestablecer rápidamente el equilibrio de las principales variables macroeconómicas. Así, el ajuste debería "sincerar" y estabilizar un sistema de precios que se considera distorsionado, incluyendo principalmente el tipo de cambio y la tasa de interés. Una estricta política de ingresos y gastos estatales permitiría resolver la crisis fiscal. La correcta y severa aplicación del ajuste posibilitaría que éste sea de corta duración y por ende, sus amargos costos serían recompensados por un aumento de la inversión y el pronto restablecimiento de los flujos de capital externo. El principal problema a sortear durante la implementación del ajuste es la protesta y oposición urbana; para ello existen respuestas que oscilan entre medidas de compensación parcial a ciertos grupos y/o el control represivo de la misma.

La implementación de este tipo de ajuste no arrojó, en general, los resultados esperados. Después de aplicarlos, varios países se encontraron en mayores dificultades dando lugar a la revisión de algunos supuestos. Surgió, en consecuencia, una concepción del ajuste más relacionada a transformaciones sustantivas de mediano plazo al comenzar a entenderse que las distorsiones y falta de incentivos en relación a la inversión productiva y las debilidades institucionales del sector público eran extremadamente serias y superarlas, demandaría más tiempo de lo previsto. Por lo tanto, además de una mejor gestión macroeconómica, era necesario impulsar profundos cambios institucionales y repensar las estrategias de desarrollo, incluyendo la relación entre lo público y lo privado. El surgimiento de los créditos de ajuste estructural (SALs) del Banco Mundial están relacionados a estas nuevas preocupaciones.

De cualquier manera, ajuste tras ajuste la Región vive ya un proceso de cansancio (adjustment fatigue) sin que, en términos generales, se hayan logrado los equilibrios macroeconómicos perseguidos ni, mucho menos, restablecido un fuerte proceso de inversión que posibilite alcanzar un crecimiento significativo y sustentable. Por ejemplo, entre 1980 y 1985 la inversión bruta total cayó en América Latina de un 23.1% del PBI a un 16.4%. (PREALC, 1988).

Si bien ALC tenía antes de la década del 80, importantes sectores de la población excluidos de los beneficios del crecimiento económico, en un cuadro de significativas desigualdades en la distribución del ingreso y de la riqueza, esta situación se agravó notoriamente en esta década,

constituyendo una de las etapas más críticas de la Región (ALBANEZ, 1989). Durante este período, se redujo la tasa de crecimiento del producto en todos los países, y en algunos de ellos en forma extremadamente significativa. Por otra parte, se experimentó un crecimiento de la inflación y del desempleo con consecuencias negativas sobre los ingresos y el poder adquisitivo de los trabajadores (ver Cuadro Nro. 1).

Además, el peso de los componentes externos de la crisis, (particularmente la sangría de transferir casi 5 puntos porcentuales del PBI todos los años, la caída de los términos del intercambio y las diversas formas de proteccionismo arancelario y no arancelario por parte de los países desarrollados), deja cada vez menos recursos disponibles para la inversión productiva o para saldar las cuentas de los acreedores de la deuda "social": tanto los pobres estructurales como los "nuevos pobres".

Mayor desempleo, caída salarial, y la exclusión de un sector adicional de la población de los beneficios del gasto social como consecuencia de los recortes en el gasto público, explican el crecimiento de la pobreza y la más nítida configuración de una estructura social dual con el desvanecimiento de los estratos sociales medios. Incluso algunas publicaciones del FMI reconocen que muchas medidas de ajuste (devaluaciones, cortes en gastos de capital, reformas financieras, liberación de precios, etc.) han tenido un impacto negativo en términos de pobreza y desigualdades sociales (HELLER, 1988). De acuerdo al Cuadro Nro. 2, puede apreciarse que el fenómeno de la pobreza había experimentado un descenso en términos relativos en el período 1960-1980 aun cuando en números absolutos se mantuvo relativamente constante. Pero en 1985 la situación se había deteriorado significativamente. El porcentaje de pobres en la población retornó al nivel de 1970 y, en términos absolutos, el número de personas en situación de pobreza experimentó un sustancial incremento.

El aumento de la desigualdad social está entonces asociada a la crisis que padece la Región y a los ajustes económicos que no han conseguido revertir esa situación. Como se observa en el Cuadro Nro. 3, sólo en términos de un lustro cayó significativamente el ingreso de la fuerza de trabajo y se acentuó la regresividad en la distribución funcional del ingreso. Por otra parte, la caída de la inversión coexistió con el descenso del consumo asalariado pero con un aumento del consumo de los sectores de mayores ingresos.

Debe asimismo reconocerse que la presente crisis se da en un proceso de larga, difícil y aun incompleta democratización en varios países. La situación socio-económica impide la

operación de mecanismos que permitan responder a justos y postergados reclamos, y obstaculiza los procesos de integración y solidaridad social. Gran parte de la crisis de representatividad y el problema de la ingobernabilidad se explican por el creciente deterioro social asociado a la inequidad en la distribución de los costos y beneficios del ajuste económico.

Las informaciones disponibles en éste momento indican que, parecería difícil que en la década del 90 se produzca un cambio sustantivo en el escenario económico externo. Los continuos desequilibrios en cuenta corriente entre EE.UU, Europa y Japón persistirán; el mantenimiento de un alto déficit fiscal en los EE.UU y la continuación por parte de los países industrializados de políticas monetarias restrictivas harán que la tasa de expansión económica de los países desarrollados en los 90 sea inferior a la de los 80, mientras que los tipos de interés permanecerán en los mismos niveles o inclusive, se elevarán. Estas tendencias parecen acentuarse con la crisis del Golfo. Si a esto se suma que durante los 90 no ingresarán a la Región ahorros externos significativos, que esta continuará siendo una exportadora neta de capitales y que subsistirán las barreras comerciales en los países desarrollados, se estima que la tasa de crecimiento anual medio de ALC se reducirá de 3.4% en el período 1965-1980 a 2.3% a lo largo del decenio de los 90. En términos de ingreso per cápita, la Región tendrá 85 millones de personas adicionales en el año 2000 y un ingreso medio 6% inferior al actual (BANCO MUNDIAL, 1990).

En este contexto, América Latina y el Caribe se enfrentan a la presente década con el desafío de cerrar sus graves desequilibrios macroeconómicos y sociales. Mientras que los primeros han recibido una atención prioritaria sobre todo en las políticas de ajuste y/o estabilización, a pesar que hasta el presente no hayan dado el resultado esperado por sus impulsores, queda aun pendiente el debate sobre la política social cuyo dilema central aparece centrarse en cómo -a partir de los recursos disponibles- corregir los perversos niveles de desigualdad social y de pobreza extrema que estos tiempos de crisis han acentuado.

### **III.- LA POLITICA SOCIAL EN AMERICA LATINA**

Tanto en América Latina como en Europa, la política social estuvo asociada, en su primer etapa, a las acciones del Estado tendientes a reducir el fenómeno de la miseria entre los considerados "pobres merecedores", es decir, aquellos incapaces de obtener ingresos por medio del trabajo (viejos,

inválidos, huérfanos, etc.). Es una etapa donde predomina la noción de beneficencia o caridad para los pobres indigentes que no pueden mantenerse por sí mismos, y el concepto de "self-reliance" (BENDIX, 1977), con respecto al resto de los pobres, quienes deben cubrir sus necesidades sólo a través de su inserción en el mercado de trabajo.

En una segunda etapa el concepto de política social se expandió para cubrir las acciones estatales orientadas a proteger la fuerza de trabajo asalariada. Desde fines del siglo pasado los trabajadores asalariados constituyeron el objeto central de la política social del Estado. Por un lado surgió el reconocimiento de las organizaciones obreras. Por el otro, se expandió el derecho al voto. Estas medidas facilitaron el fortalecimiento de las organizaciones sociales y políticas de los trabajadores. En algunos casos esto fue el resultado de la presión de los asalariados organizados y en otros, se trataba de medidas estatales tendientes a prevenir y eliminar los riesgos de la protesta social, o bien a captar su apoyo político (RIMLINGER, 1971). En forma similar a lo sucedido en los países europeos, en América Latina se desarrollaron los sistemas de salud y educación pública; una copiosa legislación laboral (trabajo de mujeres y menores, jornada de trabajo, descanso), y de seguridad social (seguros contra accidentes de trabajo, pensiones, etc.) (MESA-LAGO, 1985; ISUANI, 1989). El seguro social se diferenciaba claramente de la beneficencia, ya que mientras ésta era discrecional y estigmatizante, aquel se basaba en reglas no discriminatorias relativamente automáticas en su aplicación.

A partir de la segunda guerra mundial y particularmente del hito que significa la publicación del "Beveridge Report" en Gran Bretaña, se opera un cambio en el concepto de política social que influyó en la mayor parte de Europa. Los beneficios se conciben como un derecho del individuo en su carácter de ciudadano. Indudablemente, el desarrollo de prácticas de solidaridad nacional, regulación pública del consumo y distribución más equitativa de las cargas que impuso la guerra permitió el florecimiento de ideas más universalistas y esquemas de servicios más igualitarios (FLORA y HEINDENHEIMER, 1982). Esta tercera etapa no alcanzó a cristalizarse en ALC, explicando la exclusión de un importante sector de la población de los beneficios de la política social. La existencia de un elevado número de trabajadores no asalariados afectó la expansión de la política social a lo que debe sumarse, la concentración de beneficios en los grupos de presión más poderosos. La crisis económico-social presente agudiza estos problemas



estructurales de equidad, a los que deben añadirse, aquellos relativos a la ineficiencia en la oferta de servicios sociales públicos. Dichos problemas pueden ser sintetizados de la siguiente manera:

1. Exclusión de un importante sector de la población de los beneficios de la política social. Las políticas de salud pública, educación o vivienda tienen dificultades para llegar a los habitantes de menores recursos. La seguridad social, que ocupa una creciente porción del gasto social, tampoco posee dicha capacidad. Por el contrario, esta área clave de política social es quizás la más regresiva al concentrarse fundamentalmente en los sectores pertenecientes al mercado formal de trabajo.
2. La falta de equidad existente entre los cubiertos por el gasto social es marcada y se expresa en el acceso diferencial a los beneficios en términos de nivel de ingreso, tipo de servicios, área geográfica, edad, sexo, etc.. Así, existe ausencia de servicios o baja calidad de los mismos en áreas geográficas apartadas, mientras se otorga, por ejemplo, complementación alimentaria a sectores que no precisan de ella (errores de tipo A y B).
3. Manejo del gasto social independientemente de las implicancias distributivas del financiamiento. Por lo tanto, desconocimiento del impacto neto de transferencias de ingresos a través del financiamiento y gastos del sector público.
4. Muchos de los servicios sociales públicos se hallan excesivamente burocratizados y centralizados, y en consecuencia, no permiten la participación y organización de los usuarios y de los organismos no gubernamentales que los representen. De esta manera, se impide el surgimiento de respuestas innovadoras y se fomenta una perversa dependencia del ciudadano con relación al aparato estatal.
5. También es dable encontrar fragmentación institucional; esto es falta de integración, coordinación y convergencia entre las diversas instancias públicas y privadas que intervienen en la prestación de servicios. Esto es fácilmente advertible en muchos sistemas de atención médica que terminan produciendo despilfarro de recursos, irracionalidad injustificable en una época de crisis.
6. Muchas de las políticas sectoriales en el área social poseen costos operacionales altos que podrían ser reducidos sensiblemente si se utilizaran sistemas de provisión alternativos.

7. En relación al financiamiento, las políticas sociales que dependen de los recursos generales del gobierno, frecuentemente carecen de flujos financieros estables y por esta razón es imposible que desarrollen propuestas a mediano plazo. Esta imprevisión no sucede con la seguridad social que es financiada con recursos de asignación específica; sin embargo, la crisis ha afectado sus ingresos.

8. Otro conjunto de problemas tienen su fundamento en la debilidad o deterioro de las instituciones del sector público. Por ejemplo se producen pérdidas importantes de recursos por baja implementación del gasto. No existen informaciones mínimas actualizadas y producidas a tiempo para tomar decisiones correctas en términos de los grupos sociales más necesitados. Hay carencia total de evaluaciones que den algún "retorno" informativo sobre importantes asignaciones financieras. Por último, la baja calificación de los recursos humanos a disposición del sector público, tanto a nivel central como local, es uno de los cuellos de botella centrales para un mejor y mayor impacto de la política social.

#### **IV.- LOS FONDOS SOCIALES**

Los problemas mencionados anteriormente, las políticas de ajuste y el agravamiento de la situación social, han impulsado el surgimiento de los denominados Fondos de Emergencia, de Desarrollo o de Inversión Social. Las funciones de los Fondos como mecanismos compensatorios en tiempos de crisis no han sido independientes de las diferentes concepciones del ajuste económico que mencionamos anteriormente.

En efecto, en un primer momento los Fondos fueron planteados en el contexto de acciones meramente emergenciales, temporarias -tenían incluso una fecha de terminación- y financiados fuera del presupuesto normal de los sectores sociales clásicos. Así, al principio no se trataba de modificar el estilo de política social vigente ni el aparato estatal que las sustentaba, sino de montar una instancia que operara "en paralelo", esto es, con autonomía política y financiera de la administración de los sectores sociales. Así, los Fondos se establecían independientemente de la estructura burocrática y algunos dependían directamente de la máxima autoridad política. La necesaria reforma de los sectores sociales era un tema ausente dada la enorme prioridad otorgada a los problemas de coyuntura. Incluso, frecuentemente la ejecución de las actividades era encargada a firmas comerciales privadas.

En un segundo momento, los Fondos aparecen asociados explícitamente a la reforma de los sectores sociales ya que surgen de la comprobación de que el gasto social del sector público no llega, salvo en ínfima proporción, a los sectores pobres y para posibilitar un manejo más eficiente y equitativo de los recursos disponibles. La línea de acción es doble (two-pronged strategy). Por un lado, se busca hacer convergentes los distintos esfuerzos del sector público sobre los grupos de más alta vulnerabilidad social y por otro lado, se asignan recursos frescos, vía Fondos, para financiar programas tanto públicos como no gubernamentales destinados a los pobres estructurales y "nuevos pobres" afectados por el ajuste económico.

Desde el punto de vista de sus fuentes, los Fondos de emergencia social se estructuran para captar ayuda externa y/o recursos de origen fiscal.

En algunos países, se han implementado Fondos para atraer recursos externos vía ayuda concesional, créditos externos y/o esquemas de conversión de deuda externa para ser dedicados a financiar operaciones de emergencia social. Se trata de captar el interés de un país donante en un tema específico como por ejemplo, la protección ambiental. El país pionero en establecer un Fondo de emergencia social fue Bolivia, cuya experiencia ha sido tomada como base para el diseño de una gran variedad de Fondos de inversión social que se han expandido en varios países de ALC. Entre 1986 y 1989, el Fondo de Emergencia Social de Bolivia había implementado más de mil proyectos por un total cercano a los 180 millones de dólares.

Por otra parte, existen Fondos de origen fiscal que se constituyen vía un tributo específico. Como ejemplo, puede tomarse el Fondo de Inversión Social (Finsocial) de Brasil. El Finsocial se constituyó a partir de un impuesto sobre la facturación de las empresas (o las ganancias en el caso de empresas de servicios) y forma parte del presupuesto del gobierno central. En un país en donde gran parte de la política social se financia con impuestos que gravan la nómina salarial, la idea principal fue la de ampliar, durante un proceso de crisis, la esfera de los gastos sociales financiados a partir de otro tipo de gravámenes, con la intención de fomentar un proceso redistributivo más progresivo. Sin embargo, esto no pudo lograrse, pues las empresas repasaron el impuesto al público general.

Más aun, a partir de 1985, los recursos del Finsocial fueron destinados a financiar los gastos del presupuesto anual del gobierno central. En 1983 (fecha de su creación) y en 1984, más del 50% de su recaudación fue destinada directamente para

disminuir el déficit público. Consecuentemente el Finsocial, que en un principio estaba destinado a financiar los Programas de Prioridades Sociales (PPS) del gobierno federal a través del Banco de Desarrollo Económico y Social (BNDS), terminó asignando sólo una pequeña parcela de recursos a dicho destino -entre 4% a 6%- (DAIN, 1989). Sin embargo, debe destacarse que el Finsocial fue un intento claro de generar recursos frescos vía tributaria y cumplió un papel muy importante en el financiamiento de programas de nutrición y alimentación del gobierno central. Aunque la experiencia del Finsocial como Fondo de origen fiscal no fue feliz, ello no implica que ésta opción no sea válida para distribuir más equitativamente los costos del ajuste.

#### V.- VENTAJAS Y PROBLEMAS DE LOS FONDOS SOCIALES

Los Fondos pueden cumplir, al menos, tres funciones que no se excluyen entre sí. En primer lugar, lo que podría denominarse función asistencial. Desde esta perspectiva, los Fondos pueden estar diseñados para atender necesidades urgentes de la población pobre, especialmente las surgidas a raíz del ajuste. En segundo lugar, pueden cumplir una función de tipo promocional; esto es, dado que uno de los problemas de los sectores más pobres es la ausencia o debilidad de organizaciones que expresen y defiendan sus intereses, los Fondos pueden ser un importante factor en estimular el desarrollo de la capacidad de organización de los mismos. Por último, los Fondos también pueden cumplir una función de desarrollar alternativas de acción innovadora. De esta forma se utiliza la flexibilidad institucional de los Fondos para generar modelos de intervención más eficaces con la esperanza que puedan luego influir en la reformulación de la oferta de servicios sociales públicos.

Mientras estas dos últimas funciones implican un horizonte de mediano o largo plazo y pueden ser llevadas a cabo en pequeña escala y por lo tanto utilizar recursos pequeños, la función de asistencia a los necesitados requiere una acción rápida en la coyuntura y, en general, aplicar recursos sustanciales. En otros términos, si se pretende cumplir cabalmente esta función, debería realizarse el esfuerzo necesario para asegurar que al menos sean cubiertas las necesidades nutricionales y sanitarias básicas de la población particularmente, los sectores sometidos a mayor riesgo como niños, mujeres embarazadas y madres lactantes (UNICEF, 1990). En este sentido es importante aclarar, que los programas de generación de empleo temporario, -que tienen asimismo una naturaleza asistencial por su carácter marginalmente

- inversión social

partido a  
por H.M.L.S.  
W. y J. D. S.  
M. S. S. S.

productivo-, no garantizan una adecuada ingesta básica de alimentos para los grupos en riesgo como niños y madres dada la ya conocida desigualdad en la distribución intrafamiliar del consumo de los sectores pobres.

Sin duda, el mayor potencial de los Fondos radica en su capacidad de generar experiencias que permitan modificar la estructura y dinámica de los diversos sectores de la política social y para promover la capacidad organizativa de los sectores pobres. Existe un amplio espacio para desarrollar tecnologías de intervención social creativas, costo efectivas y con capacidad de ser puestas en "escala". Sin embargo, consideramos que, en una etapa de crisis, una prioridad indiscutible en el ajuste debe ser impedir deterioros nutricionales y de salud de toda la población en riesgo y que pueden ser irreversibles en el futuro.

Puede señalarse entonces, que frente al incremento de la pobreza y de la insatisfacción de necesidades básicas un Fondo de Inversión Social reducido, en cuanto al volumen de recursos que administra y/o amplía en el tipo de acciones que pretende desarrollar, tiene alta probabilidad de acabar llegando a pocos con poco. Que sectores de la población pobre reciban algún beneficio que en alguna medida alivien su situación no es obviamente criticable. Pero debe evitarse un retroceso hacia etapas previas de la política social: aquella donde prevalecía una beneficencia cuya principal debilidad consistía en no satisfacer las necesidades básicas de un conjunto muy amplio de sectores pobres con consecuencias irreversibles en términos de desarrollo social.

Para cumplir una acción de protección social real es conveniente comenzar por cubrir algunas necesidades básicas del conjunto de los sectores pobres. En vez de muchas acciones para pocos, debe comenzarse por pocas acciones para muchos. En otros términos, el Fondo debería estructurarse para, al menos, garantizar la cobertura de necesidades alimentarias y sanitarias básicas de toda la población que no tiene acceso a ella, y no se debería avanzar hacia la cobertura de otras necesidades hasta tanto pueda garantizarse que no existan personas con una ingesta calórica-proteica inadecuada o sin acceso a una atención primaria en salud.

Lo que afirmamos anteriormente implica trabajar en varias direcciones. Mientras que, por ejemplo, las políticas alimentarias pueden y deben ser focalizadas en aquella población que precisa los alimentos, la atención a la salud implica trabajar sobre la estructura de la salud pública y la seguridad social. Es decir, en este último caso, los Fondos deben servir para "forzar" que estas instituciones

desarrollen mecanismos para cubrir a todos aquellos que precisan atención médica y que no puedan financiarla con recursos propios.

Para cumplir sus diferentes funciones, los Fondos cuentan con notorias ventajas. Entre ellas, parece relevante señalar las siguientes: pueden escapar de las rigideces que impone la burocratización con más facilidad que los sectores clásicos de la política social. Por esta razón están en condiciones de impulsar la producción de experiencias innovadoras y generar un efecto demostración que permita ir alterando la propia dinámica de los sectores tradicionales. Además, los Fondos pueden tener costos operativos bajos y por lo tanto pueden alcanzar más beneficiarios; pueden ser relativamente sencillos de administrar y responder a tiempo con acciones emergenciales concretas. Por último están en condiciones de generar mayor participación y autonomía social al no ejecutar acciones directamente, sino descentralizando y desconcentrando actividades en el sector público local y en organismos no gubernamentales directamente relacionados a los beneficiarios.

No obstante, debe ser reconocido que existe un largo camino por recorrer en términos de una articulación concreta y positiva entre la administración de los sectores sociales y la administración de los Fondos. Hasta el momento, la relación parece más de competencia dado el financiamiento "fresco" disponible para los Fondos y las ventajas administrativas que cuentan para su operación. Si el Estado resigna su rol de regulación y coordinación (BUSTELO e ISUANI, 1990), los Fondos pueden favorecer procesos de mayor fragmentación de la política social al apoyar iniciativas aisladas o que se agoten rápidamente por no haber continuidad en el financiamiento de sus costos operativos.

#### **VI.- POLITICA SOCIAL Y CONFLICTO POLITICO**

Quizás el principal desafío de los Fondos y de la reforma de la política social en ALC, tiene que ver con la dinámica de la lucha distributiva y el conflicto político. No se puede caer en la ingenuidad de creer que sólo es necesario contar con propuestas técnicas sólidas para llegar a obtener los resultados esperados. Aun cuando falta una evaluación concreta o concluyente sobre los Fondos existentes en ALC, la experiencia existente parece indicar que todavía no han podido focalizar sus recursos en acciones y programas que

beneficien realmente a los sectores sociales más pobres. Son los sectores más organizados los que hasta el momento han tenido mayor capacidad de apropiarse de los recursos disponibles de los Fondos (demand driven).

La crisis fiscal y la disminución del gasto público provocan un aumento en la intensidad de la lucha distributiva (HIRSCHMAN, 1985). No hay renuncia a los recursos públicos, hay mayor lucha por su adjudicación. Por ejemplo, la disputa entre sectores de asalariados de mayor poder relativo por los menguados recursos de la política social, trae como consecuencia que aquello que suele ser asignado a los pobres continúe siendo en realidad un muy pequeño porcentaje del gasto social, generalmente insignificante frente al creciente volumen de personas afectadas por la pobreza. Así, una política social de focalización sólo restringida a acciones en beneficio de los pobres, difícilmente estaría en condiciones de otorgar más que una pequeña ayuda a pocas personas.

Existen dos razones básicas que hacen difícil redireccionar significativamente hacia los sectores pobres, el gasto del cual son beneficiarios los sectores de ingresos medios y altos. En primer lugar, aquellos carecen de la organización necesaria para presionar exitosamente en la lucha distributiva y en segundo lugar, no siempre puede afirmarse que quienes conducen la estrategia de ajuste en los países de la Región sean, precisamente, representantes de los sectores pobres y por ende dispuestos a modificar relaciones de fuerza en su favor.

Por las razones anteriores y para incrementar significativamente el impacto positivo de los Fondos dada la presente pugna distributiva, es necesario operar sobre su diseño institucional. Para minimizar los riesgos de clientelismo o evitar que los recursos vayan exclusivamente a sectores con mayor capacidad organizativa, los Fondos deben ser institucionalmente transparentes. Ello significa que en su administración es conveniente que intervengan, con poder decisorio, representantes de diversos sectores sociales, particularmente los más pobres. Aun esto, sin embargo, no garantiza una correcta focalización de los recursos. Para no caer en engaños, debe tenerse presente que un cambio positivo en los sectores sociales tradicionales y el diseño e implementación de Fondos que pretendan trascender las viejas prácticas de la beneficencia, precisa de un requisito esencial: la existencia de una coalición política-social con la capacidad de torcer la presente distribución de recursos hacia los sectores sociales menos favorecidos.

## **VII.- EL PAPEL DEL ESTADO Y LA POLITICA SOCIAL**

Una discusión sobre la política social y los Fondos sociales implica previamente un replanteo del papel del Estado. Creemos que en relación al proceso de redistribución, dos son las funciones centrales del Estado. En primer lugar, garantizar que ningún habitante se encuentre por debajo de un nivel de satisfacción de necesidades humanas definidas como básicas; y en segundo lugar, el Estado no puede permanecer neutral ante las desigualdades sociales.

El punto es cómo cumplir estas dos funciones. Surge entonces la pregunta de si debe garantizarse la cobertura de las necesidades humanas a través de la provisión de bienes y servicios estatales a toda la población. Creemos que no debe confundirse universalismo con estatismo. El acceso universal a bienes y servicios básicos, no depende necesariamente de que el Estado posea el monopolio de la producción y distribución de los mismos. Como hemos visto, aun siendo éste el caso, no se garantiza que los recursos alcancen a llegar a los más necesitados, a los excluidos.

La reestructuración y descentralización del sector público es un camino para superar algunos de los problemas de equidad y eficiencia de la política social, pero no resuelve todo. Al mismo tiempo que se avanza hacia una mejor distribución de responsabilidades entre gobierno central y gobiernos locales, es necesario abrir caminos para la responsabilidad y participación de la población en la identificación de problemas, diseño de soluciones y administración de programas.

Creemos necesario que el Estado comparta responsabilidades con las asociaciones solidarias de la sociedad civil. Devolver responsabilidades a la sociedad civil por todo aquello que está en su manos hacer, no es otra cosa que consolidar la participación y fortalecer instancias de poder democrático para que ellas definan y administren las respuestas a los problemas que enfrentan. Estas instancias seguramente tendrán un conocimiento más cercano de los problemas y mayor potencial creativo para el diseño de soluciones.

Pero una provisión librada a la suerte de la sociedad civil introduce el problema de las desigualdades existentes en ella y por lo tanto, de la ciertamente alta inequidad que presentaría tal sistema de producción de bienes y servicios. El escenario probable sería: más para los que más recursos y poder poseen mientras que los pobres, deben solucionar sus problemas a través de sistemas de auto-ayuda comunitaria.



Es claro entonces que cuando no existe una instancia central de dirección y coordinación, cada grupo social en la lucha por la obtención de recursos, termina eliminando o revirtiendo el principio de solidaridad. Se profundiza la estratificación en la calidad de los servicios y en el acceso a los mismos y se incrementa la probabilidad de irracionalidad o ineficiencia global en el uso de los recursos. En esta situación sólo el Estado puede ser un factor de reducción de desigualdades conciliando los principios de eficiencia y equidad.

Es importante la presencia del Estado en un cuádruple sentido. En primer lugar, mediante la provisión directa de bienes y servicios, pero preferentemente mediante la promoción de organización y recursos para los sectores más pobres. En segundo lugar, a través de su poder de regulación para asegurar niveles de calidad en la producción de bienes y servicios. En tercer lugar, efectuando un proceso de corrección de desigualdades sociales y regionales mediante la aplicación de mecanismos de promoción diferencial (más a los que menos tienen) y haciendo recaer el peso del financiamiento en sentido inverso al anterior (más a los que más tienen). En cuarto lugar, facilitando y promoviendo la coordinación necesaria cuando ella es esencial para la optimización de los recursos.

En síntesis, así como es necesario descargar responsabilidades del Estado en materia de provisión directa de servicios y fortalecer la responsabilidad de las sociedad civil, es también necesario devolver un rol más potente al Estado en relación a su poder de regulación para evitar la fragmentación que produce el espontaneismo de la sociedad civil. Estimular y articular las energías sociales, corregir desigualdades, controlar la calidad de los bienes y servicios sociales, optimizar la utilización de recursos por parte de la sociedad civil y especialmente velar por la protección de los más débiles deberían ser puntos salientes de un replanteo del papel del Estado en la coyuntura actual.

#### **VIII.- LA CUESTION FISCAL Y EL AJUSTE**

Debemos enfrentar ahora el interrogante de con qué recursos debe asegurarse la satisfacción de las necesidades humanas básicas de aquella parte de la población que, sobre todo, no tiene acceso a niveles adecuados de salud y nutrición.

El bajo nivel de actividad económica ha afectado seriamente el equilibrio de las cuentas públicas y por lo tanto, la posibilidad misma de aumentar la recaudación dadas las

transferencias que deben hacerse a los sectores privado y externo. Como es sabido, la mayor parte del financiamiento del sector público en ALC se hace a través de impuestos indirectos de alta regresividad. La crisis provoca una caída en la recaudación de tributos indirectos que gravan el consumo y también de aquellos impuestos que gravan la mano de obra y que financian la seguridad social. Esto es una consecuencia de la desalarización de la economía y la caída del nivel de los ingresos reales. En otros términos, la imposición indirecta es altamente sensible al ciclo económico; por lo tanto el proceso recesivo genera crisis fiscal.

Asimismo, la situación económica ha hecho que los "nuevos pobres", muchos de los cuales accedían a los beneficios de la seguridad social, pasen al sistema asistencial público que se encuentra -como se dijo- con menos financiamiento disponible y teniendo ahora que cubrir un segmento poblacional expandido. El sector social público por lo tanto se encuentra doblemente presionado teniendo que atender nuevas y más complejas demandas con menos recursos.

Todo lo anterior, se ha visto agravado por la continua prédica sobre la ineficacia estatal que ha quebrado la ya escasa voluntad de los contribuyentes a financiar "supuestos" servicios del sector público, ya sean inexistentes, o con niveles de provisión cualitativa y/o cuantitativamente inadecuados.

Debe entonces plantearse la discusión global de cómo financiar la satisfacción de necesidades humanas básicas dada la presente restricción de recursos disponibles. Esto conlleva necesariamente a la consideración fiscal del ajuste, tanto en su componente externo como el déficit del sector público. En términos de costos sociales, debe determinarse quién debe financiar y quién debe recibir la protección durante los procesos de ajuste, o puesto en otros términos, quién debe pagar la deuda externa y el déficit fiscal. Tanto la deuda externa como el déficit del sector público no son distributivamente "neutros" y tienen claros agentes que se benefician o perjudican. El ajuste genera entonces acreedores y deudores a través de un sistema de transferencias implícitas y/o explícitas. Se trata entonces de diseñar una política que explícitamente restablezca las bases del crecimiento con una articulación política que salde los déficits sociales mediante transferencias de los deudores a los acreedores sociales (focalización ampliada).

Una primera conclusión indicaría que cualquier posibilidad de mantenimiento y/o expansión de servicios sociales particularmente aquellos relacionados a la atención primaria

en salud y nutrición, pasa por una revisión de la denominada crisis fiscal. Pareciera entonces que ha llegado el momento en ALC de pensar cuál sería el nivel de provisión pública de beneficios en un contexto de serias restricciones económicas, tomando como base el criterio de equidad independientemente de la posición de los contribuyentes en el mercado. Y para consolidar un nuevo sistema de protección social, es necesario explorar cuidadosamente el potencial redistributivo de los ingresos del sector público. En este sentido, la distribución funcional del ingreso en la Región (ver Cuadro Nro. 3) indica claramente la posibilidad de expandir las bases de financiamiento, particularmente con la introducción y/o expansión de impuestos directos (a las ganancias, el patrimonio y la facturación de las empresas) conjuntamente con la revisión de los incentivos, excepciones y rebajas impositivas y la introducción de mayor selectividad en la imposición indirecta.

En todos los casos esto requiere el desarrollo de un muy completo y eficiente sistema de información que identifique claramente tanto los usuarios posibles como los financiadores potenciales. Todo lo anterior significa que debe definirse un vector de transferencias netas que haga más simétrico el costo del ajuste económico. Por que si hay algo que debe quedar claro es que los sectores sociales que en el presente están sufriendo más perjuicios a causa de los ajustes económicos, no tuvieron nada que ver con el desencadenamiento de la deuda externa ni el déficit fiscal. Al mismo tiempo, debe recordarse que la única capacidad de captar mayor financiamiento proviene de los sectores cuyos ingresos son superiores a su consumo básico.

En síntesis, la discusión de los Fondos de desarrollo social debe pasar por su capacidad potencial para reformar el perfil inequitativo del gasto social presente al mismo tiempo que, buscar un financiamiento de la política social que tienda a ser más simétrico los costos del ajuste económico. En otras palabras, los equilibrios económicos sólo serán viables al interior de una matriz que conserve determinados equilibrios sociales.

#### **IX.- CONCLUSION**

Un laberinto puede ser pensado como un espacio diseñado para confundir al que a él ingresa, de modo que no pueda acertar con la salida. Al mismo tiempo, la lógica del laberinto implica que siempre hay una y sólo una salida y un sólo recorrido para lograrla. El ajuste en su laberinto consiste en la generación de un espacio conceptual confuso de modo

que, quienes ingresan a él, creen que hay sólo una salida. El mundo real es más rico y felizmente más poliforme que las estrecheces de un laberinto. Asimismo, no hay una salida automática del laberinto y las pérdidas por no reflexionar sobre las modalidades óptimas de la misma pueden ser dramáticas (ADELMAN, 1990). Más aun, la reflexión sobre cómo salir de la presente crisis debiera ser acompañada por análisis recientes que indican que los países desarrollados tampoco tienen garantizado un pasaje automático y sin dificultades hacia el progreso a partir de la aplicación de principios manejados con una lógica absoluta y excluyente de otras opciones (KRUGMAN, 1990). Nos referimos en este caso, a afirmación del principio de supremacía exclusiva del mercado como el único método para optimizar la asignación de los recursos y, a las ideas conexas que sustentan la mayoría de las propuestas de ajuste en vigencia. Puede reconocerse el interés individual concurrente al mercado como un principio importante de organización social. Pero coexistiendo con él, está el principio de la solidaridad que constituye nada menos que el tejido social básico sobre el que se asienta una sociedad (POLANYI, 1944). Y es ya una experiencia validada en política social que, con la "mano invisible" no todos comen y raramente se cura.

Parece importante entonces afirmar que, no es viable para la democracia ni para la sustentación productiva del crecimiento una propuesta que excluya a significativos sectores de la población de los frutos del desarrollo y el progreso técnico. Los Fondos sociales significan un positivo primer paso en el reconocimiento de la pobreza, de distribuir algo "concreto" a aquellos que más necesitan y en el intento de mejorar la eficiencia y equidad de los recursos disponibles. Pero es insoslayable que dentro de la agenda política que discuta el ajuste económico, se incluya una política social que sostenga el capital humano necesario para mantener la productividad de la economía a mediano plazo.

Es claro que en sociedades complejas, que no se caracterizan precisamente por la difusión del poder económico, el nivel de desarticulación y conflicto social que puede ocasionar la ausencia de una política social adecuada podría llegar a ser extremadamente alto. Parece necesario por lo tanto, que el trabajo político se oriente hacia la articulación de una constelación de fuerzas sociales y políticas con el poder suficiente para impulsar un proyecto movilizador que enfatice la participación de la sociedad civil al mismo tiempo que reserve un papel central a un sector público organizado sobre principios de eficiencia y equidad. En otras palabras, se debe garantizar la viabilidad democrática, a partir del reconocimiento de derechos sociales básicos.

Una acción política que articule voluntades detrás de un proyecto superador es un requisito tan esencial como el trabajo y debate intelectual que permita producirlo y difundirlo. Y no sea que por no plantearnos y reflexionar seriamente sobre distintas alternativas tengamos que terminar como el Libertador exclamando: ¡Carajos!.

**CUADRO Nro. 1****Indicadores Seleccionados - América Latina  
(Tasa Anual Promedio)**

| País        | Producción<br>(a) |       | Inflación<br>(b) |       | Desempleo<br>(c) |      |
|-------------|-------------------|-------|------------------|-------|------------------|------|
|             | 65-80             | 80-87 | 65-80            | 80-87 | 1970             | 1985 |
| Argentina   | 3.5               | -0.3  | 78.2             | 298.7 | 4.9              | 6.3  |
| Bolivia     | 4.5               | -2.1  | 15.7             | 601.8 | 4.5              | 15.0 |
| Brasil      | 9.3               | 3.3   | 31.3             | 166.3 | 6.5              | 5.3  |
| Colombia    | 5.6               | 2.9   | 17.4             | 23.7  | 10.6             | 14.1 |
| Costa Rica  | 6.2               | 1.8   | 11.3             | 28.6  | 3.5              | 6.7  |
| Chile       | 1.9               | 1.0   | 129.9            | 20.6  | 4.1              | 17.0 |
| Ecuador     | 8.7               | 1.5   | 10.9             | 29.5  | 4.2              | 10.4 |
| El Salvador | 4.3               | -0.4  | 7.0              | 16.5  | -                | -    |
| Guatemala   | 5.9               | -0.7  | 7.1              | 12.7  | -                | -    |
| Honduras    | 5.0               | 1.3   | 5.6              | 4.9   | -                | -    |
| México      | 6.5               | 0.5   | 13.0             | 68.9  | 7.0              | 4.8  |
| Nicaragua   | 2.6               | -0.3  | 8.9              | 86.6  | -                | -    |
| Panamá      | 5.5               | 2.6   | 5.4              | 3.3   | 10.3             | 11.5 |
| Paraguay    | 6.9               | 1.3   | 9.4              | 21.0  | 4.1              | 5.2  |
| Perú        | 3.9               | 1.2   | 20.5             | 101.5 | 8.3              | 17.6 |
| Rep. Domin. | 7.3               | 1.6   | 6.8              | 16.3  | -                | -    |
| Uruguay     | 2.4               | -1.3  | 57.8             | 54.5  | 7.5              | 13.1 |
| Venezuela   | 3.7               | 0.2   | 10.4             | 11.4  | 14.3             | 16.4 |

Fuente: (a) y (b) Banco Mundial (1989) - (c) PREALC (1987)

CUADRO Nro. 2**EVOLUCION DE LA POBREZA EN  
AMERICA LATINA - 1960-1985**

|  | <b>1960</b> | <b>1970</b> | <b>1977</b> | <b>1980</b> | <b>1985</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Extensión de la<br/>pobreza (%)</b> | 51          | 40          | 33          | 33          | 39          |
| <b>Número de pobres<br/>(millones)</b> | 110         | 113         | 112         | 119         | 158         |
| <b>Población total<br/>(millones)</b>  | 216         | 283         | 339         | 361         | 405         |

Fuente: PREALC (1988)

CUADRO Nro. 3

**DESTINO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y  
DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL INGRESO  
1980 - 1985**

|                                    | 1980  | 1985  | 1985-1980 |
|------------------------------------|-------|-------|-----------|
| PIB(1980=100)                      | 100.0 | 102.6 | 2.6       |
| Transferencia al exterior          | 2.2   | 7.5   | 5.3       |
| Ingreso Nacional Bruto             | 97.8  | 95.1  | -2.7      |
| Ingreso Nacional Neto              | 84.4  | 79.5  | -4.9      |
| -Ingresos del Trabajo              | 34.9  | 30.1  | -4.8      |
| -Ingresos del Capital              | 49.5  | 49.4  | -0.1      |
| Consumo Total                      | 74.7  | 78.7  | 4.0       |
| -Público                           | 10.7  | 11.4  | 0.7       |
| -Privado                           | 64.0  | 67.3  | 3.3       |
| -Trabajadores                      | 34.9  | 30.1  | -4.8      |
| -Capitalistas                      | 29.1  | 37.2  | 8.1       |
| Inversión Bruta Total              | 23.1  | 16.4  | -6.7      |
| Distribución Funcional del Ingreso |       |       |           |
| - Trabajo                          | 41.5  | 37.9  | -3.6      |
| - Capital                          | 58.5  | 62.1  | 3.6       |

Fuente: En base a PREALC (1988)



REFERENCIAS**ADELMAN, I and TAYLOR, E.J.:**

- 1990 Is Structural Adjustment With a Human Face Possible?. The Case of Mexico. The Journal of Development Studies, Volumen XXVI, Nro. 3, page 387-407.

**ALBANEZ, T. et al.:**

- 1989 Economic Decline and Child Survival: The Plight of Latin American in the Eighties. Innocenti Occasional Papers Nro. 1, Spedale degli Innocenti, Florencia, Italia.

**BANCO MUNDIAL:**

- 1989 World Development Report. Washington D.C.  
 1990 World Development Report. POVERTY. Washington, D.C..

**BENDIX, R.:**

- 1964 Nation - Building and Citizenship. University of California Press, Berkeley.

**BUSTELO, E.S. e ISUANI, E.A. (Ed.):**

- 1990 Mucho, Poquito o Nada: Crisis y Alternativas de Política Social en los 90. UNICEF-CIEPP-Siglo XXI Ed. de España. Buenos Aires, Argentina.

**DAIN, S.:**

- 1989 A Crise da Política Social: Uma Perspectiva Comparada, en Economia e Desenvolvimento Nro. 3, Volumen I, pag. 20 a 56. Ministerio da Previdencia e Assistencia Social (MPAS) y CEPAL. Brasilia, Brasil.

**FLORA, P. and HEIDENHEIMER A.:**

- 1982 The Development of Welfare States in Europe and America. Transaction Books. Londres.

**FRIEDMAN, J. et al:**

- 1987 "Modern Welfare State. A Comparative View, Trends and Prospects. New York University Press, New York.

**HELLER, P et al:**

- 1988 The implications of Fund - Supported Adjustment Programs for Poverty-Experiences in Selected Countries. FMI - Washington D.C.

**HIRSCHMAN, A.:**

- 1985 Reflections on the Latin American Experience. En Lindberg L. y Maier C. (1985) op. cit.

**ISUANI, E.A. et al.:**

- 1989 Estado Democrático y Política Social. Editorial Univeritaria de Buenos Aires (EUDEBA), Buenos Aires.

**KRUGMAN, P.:**

- 1990 The Age of Diminished Expectations - US Economic Policy in the 1990. The MIT Press, Cambridge Massachussets, London, England.

**LINDBERG, L. and MAIER C.:**

- 1985 The Politics of Inflation and Economic Stagnation. The Brookings Institution, Washington D.C..

**MESA-LAGO, C.:**

- 1985 El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina. Estudios e Informes de la CEPAL Nro. 43. Santiago de Chile.

**NELSON, J.:**

- 1989 Fragile Coalitions. The Politics of Economic Adjustment. Overseas Development Council. Washington, D.C..

**PREALC:**

- 1987 Ajuste y Deuda Social: Un enfoque estructural. Santiago de Chile.
- 1988 Deuda Social? Qué es, cuánto es y cómo se paga?. Santiago de Chile.

**RIMLINGER, G.:**

- 1971 Welfare Policy and Industrialization. John Wiley and Sons, Nueva York.

**SINGER, H.W.:**

- 1990 Reading between the lines: A coment on the World Bank Annual Report. Development Policy Review. Vol 8, pag. 203-206. London Newburg Park and New Delhi.

**UNICEF:**

- 1990 Estrategias para la Infancia en el Decenio de 1990. New York.

