

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.
LIMITADA

LC/L.717(Conf.82/7)
9 de noviembre de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza
en América Latina y el Caribe

Santiago de Chile, 23-25 de noviembre de 1992

RENOVADAS ORIENTACIONES Y TENDENCIAS DE LOS PROGRAMAS DE COMPENSACION SOCIAL EN LA REGION

Este documento fue preparado por el señor Percy Rodríguez Noboa, en el marco de las actividades conjuntas PNUD/CEPAL vinculadas a la Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza.

No ha sido sometido a revisión editorial.

92-10-1640

INDICE

Página

INTRODUCCION	1
I. DIMENSIONES DE LA COMPENSACION	3
1. Naturaleza de la compensación social	3
2. Heterogeneidad de la pobreza	4
3. Marco institucional: fondos sociales	4
II. RENOVADAS TENDENCIAS Y ORIENTACIONES	5
1. Búsqueda de respuestas estables en el comportamiento de la economía	5
2. Pluralismo en la selectividad o focalización	5
3. Los sectores intermedios	5
4. Plazos mayores de ejecución	6
5. Ampliación de responsabilidades de organizaciones no gubernamentales	7
6. Capacidad de movilización de recursos	7
7. Participación sectorial	8
III. GASTO SOCIAL Y PRODUCTIVIDAD	9
1. El gasto social	9
2. Fuentes alternativas de recursos	10
3. Empleo y productividad	12
IV. CONCLUSION: EL FUTURO DE LA COMPENSACION EN LOS AÑOS NOVENTA	14
1. La complejidad del mediano plazo	14
2. Compensación y políticas de desarrollo	14
3. Articulación con proceso productivo	15
4. Proyección de experiencias obtenidas	16
5. Marco institucional	16
Notas	17

INTRODUCCION

Tras la larga historia de insatisfacciones y de inequitativa distribución de los beneficios de la economía en la sociedad que conoce la región, el decenio de los años ochenta se caracterizó por una compleja problemática que ha significado un retroceso de los niveles de vida y una caída importante de los indicadores sociales.

El deterioro de la capacidad de gestión del Estado ha coincidido, en el tiempo, con la situación de crisis y desequilibrios económicos que llevó a la aplicación de drásticos y muchas veces recesivos programas de estabilización y ajuste, que rápidamente elevaron los niveles de pobreza y demostraron la reducida posibilidad de que los grupos más vulnerables de la población recibieran beneficios esenciales provenientes del gasto público social agudamente contraído, y de mecanismos institucionales insuficientes para sostener dinamismos constantes de carácter redistributivo.

A mediados de los años ochenta, tanto el sector público como la activa movilización de la sociedad civil, impulsaron programas nacionales para reducir el impacto de los efectos negativos extremos de la crisis. El diseño de los programas de ajuste no había previsto instrumentos para la superación de los mayores deterioros producidos por su aplicación sobre índices vitales de la sociedad.

Surgen, de esta manera, programas de compensación destinados a paliar las mayores caídas producidas, tratando de revertirlas a niveles promedio aproximados a la situación social prevaleciente al inicio de los años ochenta. Se trató de generar, entonces, nuevos criterios y mecanismos para enfrentar, en el corto plazo, la pobreza y la desarticulación social.

Aparecen, al mismo tiempo, como forma institucional de la compensación, los fondos sociales, extendidos rápidamente en casi todos los países de la región, que asumen tareas de promoción de proyectos sociales, ampliación de la cobertura asistencial y movilización de recursos, a través de renovadas formas programáticas y organizacionales.

El presente documento pretende, en forma reducida y a partir de generalmente breves experiencias nacionales en esta materia, realizar algunas observaciones sobre la evolución de la compensación y sus distintas expresiones; se detiene a señalar sus proyecciones previsibles para los años noventa, dentro de la inevitable complejidad estructural del comportamiento de la región en el período.

Busca, en consecuencia, identificar sus principales tendencias y orientaciones, encontrando que las necesidades y las restricciones económicas crean nuevos escenarios y situaciones dentro del corto plazo, y reitera la necesidad de plazos más extendidos, que por su naturaleza requiere la dinámica de cambios sociales mayores.

Más adelante, se detiene a examinar dos aspectos que requieren algunas precisiones en torno a la compensación cuando ésta procura facilitar procesos posteriores de desarrollo: el gasto social y su financiamiento adicional y la productividad frente a la transición económica prevista para los años siguientes.

Finalmente, el documento esboza esquemáticamente algunas conclusiones preliminares, de las cuales los actores de la compensación, gestores y beneficiarios, podrían obtener más adelante criterios que contribuyan a perfeccionar los actuales cursos técnicos e institucionales de acción dentro de una perspectiva temporal mayor.

I. DIMENSIONES DE LA COMPENSACION

La magnitud de las necesidades por satisfacer y la contracción de la situación de la economía, precisaron las dimensiones de las nuevas tareas de emergencia social iniciadas a partir de la segunda mitad del decenio anterior y que tomaron mayor énfasis al terminar el período.¹ Hacia 1986 el 43% de la población regional estaba en estado de pobreza y el 21% en estado de indigencia. Últimas estimaciones permiten calcular en 46% el número de personas en situación de pobreza al iniciar los años noventa. El 55% de los pobres se encuentran en zonas urbanas, con altos grados de concentración espacial, verdaderos "bolsones de miseria" identificables especialmente en grandes y medianas ciudades.² Desde una perspectiva económica, es elocuente la indicación de que entre 1980 y 1989 los países de América Latina y el Caribe perdieron en promedio un porcentaje mayor al 10% de su Producto Interno Bruto (PIB).³

1. Naturaleza de la compensación social

La aplicación efectiva de programas de ajuste, la disminución de la participación pública en la economía y los diversos esfuerzos recientes por acelerar el crecimiento de la economía en el mediano plazo parecen insuficientes para esperar la reversión de la situación social prevaleciente en América Latina y el Caribe a niveles promedio equivalentes a los del inicio de los años ochenta.

En consecuencia, la actual agenda política de la región viene otorgando una reiterada prioridad al esfuerzo por la superación de la pobreza y la desigualdad sociales. En ella, ocupa un papel principal la aplicación de programas sociales compensatorios capaces de reducir la magnitud de la contracción del ingreso y las insatisfacciones de extensos sectores de la población de bienes y servicios esenciales, a través del incremento o racionalización del gasto y la inversión social, y su focalización en los más necesitados.

En 1990, el Banco Mundial, al examinar las perspectivas de la pobreza a finales del siglo, propuso una doble estrategia que ponderó, por un lado, un crecimiento eficiente con uso intensivo de mano de obra y, por otro, el suministro suficiente de servicios sociales. Además, señaló: "se requieren transferencias para ayudar a los que de otro modo no se beneficiarían de estas medidas (...) y deben proporcionarse redes de seguridad para proteger a los más vulnerables a las perturbaciones que reducen los ingresos".⁴

2. Heterogeneidad de la pobreza

En relación con la pobreza, es conveniente realizar algunas precisiones en torno a su naturaleza y composición. Un elemento fundamental es la duración de las situaciones deficitarias crónicas provocadas por la restricción de los ingresos familiares; otro, es la heterogeneidad de su contenido y manifestaciones que, en consecuencia, requieren consideraciones y tratamientos diversos.⁵ Es posible referirse a una "pobreza crónica", con características de permanencia y generalmente mayor magnitud, y a la "pobreza reciente", que deriva de déficit de menor duración, con consecuencias de mayor sensibilidad y que genera situaciones de desajuste o de carencias más localizadas. "Los nuevos pobres tienen perfiles individuales, valores sociales y aspiraciones de vida muy diferentes a los típicos de pobreza estructural" afirma el Programa Federal de Solidaridad de Argentina (Secretaría de Acción Social) en enero de 1992.

No debe olvidarse, por otro lado, que existe una acumulación inevitable de insatisfacciones y desigualdades anteriores, que agudizan, en múltiples sentidos, la pobreza reciente y que prolongan la duración de sus consecuencias más lamentables. Debe tenerse en cuenta, igualmente, la situación de los marginales, que tienen reducidas remuneraciones y que, además, no reciben los servicios y facilidades que proporciona el Estado al quedar desplazados del "circuito social" de los beneficios asistenciales; y también, en general, a los gruesos estratos inferiores de la escala de ingresos, afectados especialmente por la contracción del mercado de trabajo.

3. Marco institucional: fondos sociales

La compensación encontró antecedentes en programas selectivos aplicados con anterioridad en algunos países como Chile y Brasil, y fue creciendo rápidamente hasta constituir programas de atención o emergencia, con pretensiones integrales, carácter transitorio y alcances de corto plazo, orientados a grupos-objetivo concretos de la población, que en poco tiempo dispusieron de mecanismos institucionales dotados de marcado dinamismo y eficacia.

El Fondo Social de Emergencia (FSE) de Bolivia, creado en 1985, vino a representar el primer caso de un instrumento integrado con propósitos compensatorios. Promovido por el Estado, apoyó una alta proporción de programas ejecutados por sectores no gubernamentales. Benefició en forma directa a un millón de personas e indirectamente otorgó prestaciones —múltiples— a aproximadamente ocho millones. El Fondo, hasta 1990, captó un total aproximado de 240 millones de dólares, de los cuales 48% proviene de donaciones —particularmente del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)—, 37% de créditos blandos y 15% de fondos fiscales.⁶

A partir de aquella experiencia, y particularmente entre 1989 y 1991, la región ha asistido a la multiplicación de fondos de emergencia o de inversión social en casi la totalidad de países, ajustándose a las características y oportunidades de cada caso nacional.⁷ A pesar de los cortos períodos de gestión y de las múltiples similitudes en el proceso de constitución de esos programas, es posible apreciar en la actualidad diversas tendencias y orientaciones predominantes de su comportamiento, de tal manera que permiten proyectar para los años siguientes algunas modificaciones previsibles de la compensación.

II. RENOVADAS TENDENCIAS Y ORIENTACIONES

1. Búsqueda de respuestas estables en el comportamiento de la economía

La compensación no sólo actúa como parte componente dentro de conjuntos mayores de instrumentos de estabilización o ajuste, sino que busca reiteradamente bases estables de rápida recuperación en la magnitud y ritmo de crecimiento de la economía, percibidas a través del comportamiento de variables sociales esenciales como son la ampliación de la capacidad distributiva del empleo y del ingreso y el incremento del acceso social a procesos productivos estratégicos. Es posible observar marcadas tendencias en este sentido en casi la generalidad de programas nacionales de emergencia, con características particulares en los casos de México y El Salvador.

2. Pluralismo en la selectividad o focalización

La "natural" selectividad compensatoria hacia sectores de mayor pobreza se ha ampliado o diversificado en varios casos hacia otros grupos-objetivo de especiales características o demandas dentro del universo de la vulnerabilidad social. Estas formas de "focalización ampliada" se pueden observar en la atención de determinadas necesidades básicas, como en el caso de poblaciones desplazadas o grupos de refugiados en Centroamérica; grupos especialmente carenciados pertenecientes a la tercera edad en países del Cono Sur; grupos infantiles y juveniles con mayores insatisfacciones para evitar formas perniciosas de transmisión intergeneracional de la pobreza en países con largos deterioros sociales, y apoyo a la participación/gestión de beneficiarios a través de acciones de "fortalecimiento institucional de ejecutivos" como enfatiza el Fondo Hondureño de Inversión Social.

3. Los sectores intermedios

Tradicionalmente, los estratos intermedios de la sociedad se han percibido en la región, como sectores que satisfacen suficientemente sus necesidades básicas; disponen de ventajas en el sistema educativo y de seguridad social; constituyen parte importante del mercado interno, particularmente para la producción de bienes medios y finales y para procesos deseados de modernidad, y han jugado en varias oportunidades un importante papel estabilizador en el sistema político.

Durante los últimos 20 años, sin embargo, se han desdibujado bastante estas imágenes sociológicas, generalmente idealizadas, de los decenios anteriores.

Los años ochenta, desde su inicio, mostraron una rápida reducción en los "cuartiles intermedios" de la estratificación por ingreso. Luego, la crisis, y más adelante la aplicación de severos ajustes a la economía, mostraron una fuerte caída en indicadores esenciales para la supervivencia de una verdadera "clase media" y se evidenció la existencia de un proceso sostenido de movilidad vertical descendente, fácilmente perceptible en centros urbanos de mayor tamaño. El deterioro se expresa particularmente por caídas de ingreso/empleo y restricciones en la cobertura y calidad de servicios esenciales.

Los múltiples estudios sobre la pobreza realizados recientemente, ubicaron, en 1989, a estos sectores dentro de "áreas de riesgo", colocadas inmediatamente por encima de la "línea de pobreza", y con marcadas tendencias hacia la baja.⁸

El aspecto central de la problemática actual de estos estratos reside en los nuevos déficit que soportan y que generan serias alteraciones en la composición y los comportamientos básicos de orden familiar; el alejamiento de determinados procesos productivos y de fuentes tradicionales de empleo como la pequeña y mediana empresa o la administración pública; el agotamiento de las fuentes que permitieron, en algunos casos, extendidas formas "sociales" de ahorro interno y participación en el consumo, y además, "inéditas" limitaciones en el acceso a servicios públicos básicos. Por otro lado, el cumplimiento del reconocido papel de articulación del sistema sociopolítico por los sectores intermedios ha continuado mostrando una declinante capacidad desde períodos anteriores a los años ochenta o, por el contrario, se ha constituido en factor generador de serias alteraciones en los sistemas representativos y viene afectando reconocidos roles institucionales de los partidos políticos dentro del ejercicio democrático del poder.

La consideración de los sectores intermedios en los programas de compensación es limitada y por naturaleza requiere de la aplicación de criterios particulares de priorización que no debieran alterar la consideración preferente de casos extremos de pobreza. Acciones aplicadas a la actual problemática de los sectores intermedios se encuentran en campos tan diversos como el impulso a la generación de nuevas unidades productivas y el mantenimiento de niveles aceptables de productividad, más tareas relativamente focalizadas generadoras de mayor "capitalización de recursos humanos", atenciones de servicios esenciales y programas alimentarios de carácter complementario.

4. Plazos mayores de ejecución

El marcado tratamiento otorgado al corto plazo en distintas experiencias nacionales, ha ido expandiéndose hacia metas de plazos mayores. Los dispositivos legales de creación de los correspondientes marcos institucionales estimaron, generalmente, plazos promedio de duración de 3 a 4 años. A medida del crecimiento de la demanda y de insuficiencias financieras o de gestión, ciertos plazos se han ido alargando. En otros casos, los fondos sociales no han establecido el plazo de su acción institucional pero proyectan su ampliación. Además, se han ampliado las previsiones temporales porque la propia acción compensadora ha requerido mayor tiempo para el tratamiento de tareas de mayor complejidad o de aquellas que muestran rápidos procesos de "regeneración acumulativa". Temas como la cobertura y calidad de servicios esenciales y la ejecución de proyectos de beneficio directo como, por ejemplo, obras de infraestructura de dimensiones mayores o formación de pequeñas empresas en áreas vinculadas a los jóvenes, son temas que requieren repetidamente plazos adicionales de programación y/o de ejecución.

5. Ampliación de responsabilidades de organizaciones no gubernamentales

En términos generales, en la ejecución y gestión de programas se ha producido una mayor participación de sectores privados, tanto por la complejidad de las restricciones del gasto público como por la estandarización de mecanismos y procedimientos promocionales de acción no gubernamental. En estos últimos se incluyen entidades comunales, especialmente significativas en Bolivia, Ecuador, México y Perú; empresas privadas con especial vocación y capacidad de promoción y servicios, como en Colombia, y organizaciones no gubernamentales (ONGs), con un rápido y eficaz aumento de responsabilidades de gestión, como se puede observar en todos los países, en particular en países centroamericanos, en Chile y en Uruguay.

La expansión de la presencia y del aporte de organizaciones no públicas, cumple además un papel destacado en procesos mayores de articulación de propósitos y concreción de consensos y acuerdos de actores nacionales sociales y políticos en responsabilidades conjuntas frente a programas de carácter social. Todos estos antecedentes facilitan, en este momento, la ampliación de la capacidad concertadora que requiere la región en su esfuerzo hacia el crecimiento equitativo.

Un caso concurrente de interés es la prestación de servicios básicos por el sector privado, que puede permitir la ampliación y descentralización de la cobertura, especialmente de salud, a través del pago de tarifas reales. Ello sucede desde hace algunos años en Chile y —bajo nuevas formas institucionales— en Costa Rica, y existen otras experiencias nacionales recientes.

6. Capacidad de movilización de recursos

La expansión de las demandas sociales y el incremento de la eficiencia de varios procesos de emergencia social han determinado el perfeccionamiento de instrumentos para la movilización de recursos tanto locales como provenientes de organismos multilaterales de cooperación financiera, en particular el Banco Mundial y el BID, y de cooperación técnica (Naciones Unidas). Por otro lado, en términos generales, se observa que la relación de los costos administrativos de estos programas con sus presupuestos globales —a pesar de tener generalmente regímenes administrativos especiales— no ha mostrado grandes distorsiones.

En algunos casos, la ampliación de recursos fiscales para requerimientos sociales ha crecido apreciablemente en los últimos años —como en el particular caso de Chile— a través de una reforma tributaria y de la reorientación del gasto social; y también en México donde los gastos fiscales de desarrollo social (incluyen el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)) en 1991 alcanzan a 51.4% del "gasto programable presupuestal" del país, con un incremento de casi 18% respecto al año anterior.⁹

7. Participación sectorial

En los últimos años se ha podido observar un sostenido esfuerzo sectorial por alcanzar una mayor participación en programas compensatorios y por desarrollar nuevas alternativas de emergencia. No es fácil disponer de suficiente información actualizada sobre los avances particulares realizados pero es posible observar reiteradas tendencias por privilegiar, por un lado, la atención de necesidades esenciales en materia de nutrición, saneamiento y salud y, por otro, el campo de la educación y las inversiones en recursos humanos, como sucede en Bolivia en la actualidad.¹⁰

En el primer caso existe especial ponderación de acciones preventivas, junto a necesarias campañas de orden curativo, ante recientes brotes epidémicos debidos fundamentalmente a los reducidos niveles de vida de grupos económicamente más vulnerables. Estas atenciones han requerido, generalmente, recursos adicionales a las previsiones financieras existentes. Al mismo tiempo, se puede observar la expansión de diferentes programas destinados a superar déficit alimentarios en centros urbanos de la región.

En segundo lugar, la educación viene adoptando renovadas estrategias de mediano (y largo) plazo en relación con responsabilidades de formación y capacitación aplicadas al apoyo de estrategias globales de elevación de las capacidades técnicas necesarias para sustentar procesos productivos y de modernización.¹¹ Sin embargo, la actividad educativa enfrenta, en el corto plazo, serios déficit como consecuencia de mayores demandas originadas por la propia situación prevaleciente y por crecientes restricciones institucionales y financieras. Se observa nítidamente la reversión de algunos indicadores esenciales como el analfabetismo, la reducción de la pre-escolaridad, y el incremento de la deserción escolar.

Desde otro punto de vista, el sistema educativo cumple con destacadas responsabilidades en el manejo institucional de la emergencia. Sirve, efectivamente, como vía de distribución de beneficios compensatorios, como en el caso de la llamada "beca alimentaria" que usa el Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS) y otros programas sociales en Venezuela.¹² En algunos casos nacionales, es destacable la alta proporción que alcanza el sector educativo en la composición focalizada del gasto, como sucede en Honduras donde el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) ha dedicado al sector el 39.02% de los recursos aplicados en los últimos 20 meses (anteriores a noviembre de 1991).¹³

III. GASTO SOCIAL Y PRODUCTIVIDAD

Las experiencias nacionales en materia de compensación y focalización del gasto se enfrentan, sin embargo, con múltiples limitaciones, provenientes de la magnitud de las demandas en relación con la capacidad real de movilizar recursos suficientes para crecientes necesidades. Una de las principales fuentes de recursos es el gasto público social, que es limitado y que da lugar a diversas restricciones a la acción compensatoria para que ésta pueda dinamizar por sí misma la producción, la productividad y el mercado de trabajo.

1. El gasto social

La movilización de recursos públicos como base de financiamiento y medio de focalización del aporte del Estado continúa teniendo una importancia esencial para la emergencia social. El gasto social global constituye, en sí mismo, un indicador estratégico para la programación y evaluación de la compensación. Cuando se utiliza el gasto social per cápita como indicador referencial, éste alcanza mayor representatividad como instrumento de medición y análisis aplicado.

Generalmente, el gasto social es entendido como la suma de recursos asignados a sectores sociales (ministerios o similares) lo que limita su cobertura, en la medida que existen otros aportes fiscales sociales de magnitud, destinados a sectores productivos o de infraestructura —como pueden ser los presupuestos sectoriales de agricultura u obras públicas— de acuerdo a distintas formas de organización de la administración:

a) Focalización y "universalismo excluyente"

La focalización del gasto tiene su origen en la intención general de compensar los sectores que tienen, en un momento determinado, las mayores necesidades y la mayor dificultad para su satisfacción. El criterio tiene una intención asistencial que es criticada desde algunos sectores que enfatizan la perentoria opción por la mejoría de los índices integrales de desarrollo. El concepto opuesto, de universalismo del gasto público tradicionalmente aplicado en función del reconocimiento de valores de igualdad, ha recibido igualmente reiterada crítica de quienes ven en la plenitud de su cobertura, una fuente de dispendio que no favorece precisamente a los grupos más necesitados. Durante los años ochenta, varios programas de ajuste económico en la región han puesto énfasis en superar excesos de "universalismo excluyente" en el contenido del gasto público y han preferido usar formas de "asistencialismo condicionado" a proyectos promocionales.

Más adelante, se ha podido observar distintos esfuerzos por establecer políticas fiscales que combinen criterios y medidas sociales progresistas en el uso de mayores recursos provenientes de fuentes tributarias. Al mismo tiempo, se favorecen medidas que persiguen renovados mecanismos que promuevan el crecimiento estable de la economía, buscando alterar las bases de las principales fuentes generadoras de la pobreza.

Por otro lado, diversos estudios y experiencias nacionales recientes vienen indicando repetidamente que, a pesar de los esfuerzos de selectividad realizados en los últimos años en la región, los sectores más pobres no reciben necesariamente los mayores beneficios del gasto social.¹⁴ Distintas razones de universalismo ante la ley, rigurosidad en la programación, oportunidad del beneficio, presiones de los beneficiarios, o filtraciones de diverso tipo, pueden explicar estas inconsistencias que alteran el sentido inicial de la focalización.

b) Composición del gasto público y el gasto social

El gasto social es fuente importante del financiamiento de los programas de compensación; sin embargo, su magnitud busca expresar el equilibrio, en cada caso, de las demandas sociales, principalmente sectoriales y las proporciones de la inversión y el gasto público, dentro del marco general de asignación de recursos financieros del Estado y la sociedad.

Recientes estudios de la CEPAL sobre el gasto social para los años ochenta, señalan que en Sudamérica el porcentaje del gasto social en el PIB estimado en valores medios para el período 1977-1986, alcanza 8.8% para Argentina, 5.3% para Bolivia, 9% para Brasil, 7.2% para Colombia, 19.2% para Chile, 5% para Ecuador, 4.5% para Paraguay, 4.1% para Perú, 14.6% para Uruguay y 9.1% para Venezuela.¹⁵ La composición sectorial del gasto social estimada para el mismo período como promedio simple de valores medios, señala 5.5% para salud, 14.8% para educación y 1.9% para vivienda y servicios para la comunidad. Por otro lado, conviene advertir que el gasto social no solamente muestra una severa contracción en los tres sectores mencionados, sino que presenta altos coeficientes de variación como demostración de la inestabilidad en el gasto y como consecuencia de la ausencia de criterios estables para su programación en plazos mayores. En todo caso, la naturaleza e incidencia de la Seguridad Social en el gasto merece un tratamiento diferenciado por sus características y su complejidad en relación con la racionalización global del corto plazo.

2. Fuentes alternativas de recursos

El gasto social generalmente constituye la base presupuestaria del aporte del Estado, sin que necesariamente represente la proporción mayor de los recursos disponibles con fines sociales de emergencia.

En los últimos años se han podido observar propuestas tendientes a nuevas formas de universalismo del gasto público, coincidentes en el tiempo con una mayor apertura de las economías, junto a mayores demandas de fondos sociales correspondientes a crecientes necesidades, particularmente en países con mayores obstáculos para rápidos procesos de recuperación económica y crecimiento equitativo. En todo caso, para la compensación tienen marcada importancia: i) la obtención de mayores recursos públicos capaces de superar las restricciones presupuestarias para ampliar acciones estratégicas de emergencia;

ii) el incremento sustantivo de la eficiencia del manejo del gasto público, y iii) la ampliación de recursos con fines de inversión y horizontes mayores al corto plazo, en áreas sociales prioritarias.

Como fuentes alternativas de recursos conviene destacar:

a) Reformas tributarias que incrementen la carga impositiva y logren equitativamente una mayor progresividad de la estructura tributaria, procurando que los mayores ingresos contribuyan a financiar el déficit fiscal y puedan aportar al financiamiento de gastos sociales prioritarios. La aplicación de una reforma tributaria requiere establecer las bases de consensos o acuerdos de los actores sociales involucrados en torno a sus ventajas comparativas, particularmente en escenarios de crisis agudas o de necesidades masivas.

b) Posibilidades de reasignación del gasto a través de la existencia de flexibilidad técnica y legal que permita, efectivamente, alteraciones en la colocación de recursos promocionales y orientación de subsidios con prioritarios propósitos sociales. Al mismo tiempo, algunas veces se acude al uso de recursos provenientes de la reconversión de la deuda o a la utilización de recursos provenientes de la privatización de bienes públicos, como señala la Nueva Estrategia Social de Bolivia, que destina expresamente estos ingresos fiscales como contrapartida para recursos externos destinados al área social.¹⁶

c) La aplicación de tarifas reales como retribución por servicios es una forma de financiamiento por los propios usuarios que requiere, generalmente, de una determinación precisa de su capacidad de pago a fin de utilizar adecuadamente su cobertura y precisar el tamaño crítico de las prestaciones, especialmente de servicios de carácter esencial o aquellos prestados a grupos especialmente vulnerables de la población.

d) Otras fuentes de especial importancia están constituidas por contribuciones externas, principalmente de organismos multilaterales de crédito, que a su vez han actuado como impulsores de programas de ajuste o estabilización. En algunas oportunidades, dentro de estos aportes se han establecido recursos destinados a financiar programas de compensación; en otras, a través de operaciones financieras regulares y donaciones o cooperación técnica (especialmente del sistema de las Naciones Unidas), se han canalizado recursos reembolsables y no reembolsables a programas sociales de emergencia en volúmenes incluso mayores a los aportes fiscales y de otras fuentes bilaterales. La presencia de aportes multilaterales ha contribuido reiteradamente a homogeneizar algunos aspectos operativos e institucionales del financiamiento de la emergencia.

e) La propia sociedad civil realiza diversos aportes a estos programas a través de la actividad empresarial privada, como sucede particularmente en Colombia, El Salvador y Venezuela, junto a instituciones religiosas y asistenciales. Las organizaciones no gubernamentales (ONGs) constituyen una destacada fuente de recursos generalmente de origen bilateral y de servicios, a tal punto que progresivamente vienen asumiendo responsabilidades de gestión de proyectos y apoyo a la organización comunal. En apreciable proporción, en algunos países la propia comunidad asume la gestión de proyectos o programas a través de la participación organizada de los grupos beneficiados. Casos notables en este sentido están constituidos por la experiencia "autogestionaria" de Villa El Salvador en Lima y el proceso urbano de Nezahualcóyotl, cerca de Ciudad de México.

3. Empleo y productividad

a) ¿Hacia menor productividad?

Durante los años ochenta, la reducción de los niveles de empleo revirtió la tendencia de los decenios pasados que transfería la fuerza de trabajo de menor productividad a actividades de mayor productividad. La severa contracción de la actividad del sector manufacturero ha determinado repetidamente el crecimiento de las tasas rurales, suponiendo incluso, para los últimos años, cierta desaceleración del ritmo de migración rural-urbana, con marcadas consecuencias en la reducción de la productividad global, tanto en el campo como en actividades urbanas no formales. Sin embargo, existen apreciables tendencias a impulsar la productividad, que generalmente acompaña los procesos económicos actuales, con el propósito de alcanzar mayor competitividad y modernidad en los respectivos procesos productivos.

b) Micro y pequeña empresa

La aplicación de programas de emergencia o "inversión social" de corto plazo, ha venido a expresar, en términos generales, la tendencia observada de creación o mantenimiento de la ocupación en actividades menos productivas. Se reduce el empleo del sector secundario (más el producido en la administración pública) y se incrementan actividades propiamente terciarias con marcadas limitaciones salariales y de estabilidad. Los programas de emergencia se han orientado, mayoritariamente a apoyar a la micro y pequeña empresa en términos que muchas veces conducen a la expansión de la informalidad urbana con sostenidos crecimientos en algunos centros urbanos como Ciudad de México, Lima y Rio de Janeiro. Al mismo tiempo, las limitaciones observadas con relación a la productividad se pueden vincular a la desaceleración de algunos procesos económicos modernos y a la emergencia de algunas formas mayores de "economía popular" y, en consecuencia, de nuevos procesos de organización social para la producción, propios de la llamada "otra modernidad".¹⁷

El crecimiento de la economía en la región en los años noventa requiere de una fuerte modificación de su base productiva y de la concurrente expansión de la capacidad empresarial. Ello supone otorgar adecuado tratamiento a la incorporación dinámica de actuales formas diferenciadas de actividad informal a procesos de modernización de la producción a través del vigoroso crecimiento de la micro y pequeña empresa, pero otorgando, a este propósito, alcances mayores que la simple "formalización" normativa e institucional de la actividad informal.

"El crecimiento experimentado por las actividades informales, obliga a replantearse el diagnóstico acerca de su significado y de las políticas gubernamentales respecto a ese sector" señala OIT/PREALC, en abril de 1992, al analizar la estructura del mercado de trabajo de América Latina, en la cual el sector informal pasa de ocupar el 19% en su composición, con 16 millones de personas en 1980, a representar el 24% del mercado de trabajo, con 28 millones de personas en 1990. Las cifras no incluyen a la pequeña empresa que constituye una categoría diferente en la composición del mercado de trabajo y que representa el 22% del total, con 26 millones de personas en 1990.¹⁸

c) La desocupación de los jóvenes

En relación con el empleo y la productividad, es destacable, por sus peligrosas consecuencias, el incremento de la desocupación y la ausencia de la educación de jóvenes de 15 a 19 años en áreas urbanas. El "rápido crecimiento de la proporción de jóvenes que buscaban su primer empleo en países con fuertes caídas de los ingresos en el primer quinquenio de los ochenta" ha sido especialmente significativo.¹⁹ No existen razones suficientes para esperar un cambio apreciable de esta situación en la primera parte del decenio actual. Por ello se presenta la necesidad de destacar el tema del empleo y la productividad dentro de las prioridades de tratamiento del problema social en horizontes mayores al corto plazo y se explica igualmente, la importancia actual de subrayar la prioridad i) del tratamiento de las variables propias del mercado de trabajo; ii) de optimizar cambios significativos a nivel de empresa o unidad productiva; iii) de incrementar los recursos destinados al desarrollo técnico, y iv) de la rápida recuperación y desarrollo de los sistemas educativos nacionales.

IV. CONCLUSION: EL FUTURO DE LA COMPENSACION EN LOS AÑOS NOVENTA

Elemento central en la concepción y el funcionamiento de los programas de compensación o "protección" social ha sido, como hemos visto, la focalización del gasto social.²⁰ Los ajustes estructurales de los años ochenta generaron mecanismos instrumentales y recursos para aliviar los extremos de la pobreza y la desigualdad social como consecuencia de las propias medidas estabilizadoras, a través de programas dirigidos principalmente a promover la accesibilidad de los sectores sociales más vulnerables a la satisfacción de necesidades esenciales, activar la participación de los grupos beneficiarios y hacer más selectivo el uso de recursos para propósitos sociales.²¹

1. La complejidad del mediano plazo

Desde las perspectivas generales examinadas anteriormente, no aparece en la actualidad una percepción precisa sobre el futuro de la compensación en los años noventa, salvo la hipótesis positiva de que procesos reales y equitativos de crecimiento y redistribución pueden aliviar progresivamente las consecuencias extremas de las insatisfacciones presentes, incluso en países cuya evolución económica presenta mayores dificultades. Queda, al mismo tiempo, la certeza de la prontitud que requieren las acciones de emergencia y de las políticas sociales a fin de evitar deterioros mayores como la alteración de los precarios equilibrios sociales existentes o la posibilidad de que puedan verse afectadas las bases del libre juego democrático, que ha experimentado una apreciable expansión en la región durante los últimos años.

Los proyectos compensatorios, en una alta proporción, reflejan en la actualidad cierta continuidad de esfuerzos anteriores de larga duración o enfoques parciales provenientes de necesidades sectoriales. En todo caso, es conveniente la actualización o repriorización de decisiones que permitan orientar acciones y recursos hacia líneas renovadas, visualizando nuevas trayectorias de crecimiento. Más que perfeccionar "estrategias sociales defensivas", se busca complementar esfuerzos actuales, evitando orientarse por la oferta de recursos y ponderando, en cambio, las tendencias de la demanda hacia la satisfacción de necesidades prioritarias de corto plazo.

2. Compensación y políticas de desarrollo

La complejidad de la realidad social regional, requiere al mismo tiempo, lineamientos suficientes para orientar en plazos mayores sus perspectivas, en función, principalmente, del comportamiento de la economía en el mediano plazo.

La actual problemática social de la región, en consecuencia, requiere políticas sociales de mediano plazo o lapsos mayores que, además de superar la pobreza y las desigualdades recientes, puedan enfrentar múltiples desafíos prioritarios para disponer de una visión efectivamente integrada del desarrollo. Las transformaciones necesarias en campos como la educación, el ámbito rural, la organización del Estado y la concertación social, y los comportamientos familiares, entre otros temas destacados, forman parte de una nutrida y urgente agenda que requiere fijar prioridades, disponer de instrumentos suficientes y de comportamientos complementarios, para que a partir de la ejecución de las orientaciones del corto plazo, puedan irse construyendo cursos de acción positivos y certeros para un desarrollo humano más equitativo.

Todo ello señala la necesidad de que la aplicación de programas de compensación dentro de los actuales márgenes de autonomía y dinamismo institucional, pueda, al mismo tiempo, articular o adecuar sus actuales decisiones, proyectos y acciones, con algunas líneas centrales de orientación del crecimiento equitativo; de esta manera, se asegura que el largo plazo efectivamente se inicie a través de las decisiones de hoy, tal como ha sido requerido recientemente por los presidentes de seis países del Istmo Centroamericano en su XI Reunión Cumbre de Tegucigalpa.²²

3. Articulación con proceso productivo

La evolución de la compensación puede tener, como uno de sus propósitos a mediano plazo, la mayor articulación de la base social con el proceso productivo. Otro, sería la disposición de los componentes básicos suficientes que permitan llevar a cabo los procesos de modernización, productividad y competitividad.²³

El cauce para alcanzar esos propósitos se vincula a:

a) La prioridad que se debe otorgar en el corto plazo a la educación encaminada a elevar pronto las capacidades técnicas y el desarrollo del conocimiento y la creatividad.²⁴

b) El reforzamiento de la recuperación de capacidades productivas y mayor productividad de actores estratégicos como las organizaciones familiar y comunal. En este aspecto tiene particular interés su aplicación a medios rurales, donde la producción campesina agrícola (y no agrícola) tiene alta capacidad de respuesta a condicionamientos promocionales externos. No se dispone de suficiente información actualizada sobre modificaciones de la productividad rural frente a incrementos del nivel de vida y desarrollos técnicos aplicados, pero su estimación tiene especial interés para muchos países de la región con esas características.

c) Finalmente, las consecuencias de programas compensatorios dirigidos a apoyar micro y pequeñas empresas o unidades sociales de producción de carácter urbano, no tienen un impacto suficiente, en el corto plazo, sobre la producción y los niveles efectivos de productividad; sin embargo, la extendida problemática integral del sector informal de la economía puede alcanzar incidencia sobre la estructura productiva en el mediano plazo, de acuerdo a recientes tendencias observadas en el denominado "empresariado popular".

4. Proyección de experiencias obtenidas

El examen de las experiencias obtenidas durante los últimos años de gestión de la compensación focalizada en la región, permite observar:

- i) la efectiva consolidación técnica y operativa del "corto plazo social", con características de autonomía institucional, marcado dinamismo, capacidad de movilización de recursos y avances de orden programático y de gestión;
- ii) la utilización, progresivamente más eficaz, de la focalización del gasto social como criterio de orientación general;
- iii) el notable incremento de la capacidad de gestión de proyectos y acciones sociales, superando en forma rápida y consistente antiguas limitaciones técnico-institucionales que se acumularon en las administraciones centrales;
- iv) las renovadas formas de gestión o apoyo de proyectos sociales de parte de sectores no públicos, de la sociedad civil y de los propios beneficiarios;
- v) la mayor racionalidad en la magnitud y aplicación del gasto social;
- vi) la utilización estratégica de acciones en espacios diferenciados que concentren grandes conglomerados de beneficiarios, particularmente urbanos, coordinando estrechamente, en cada caso, acciones estratégicas con los gobiernos locales o municipales correspondientes, y
- vii) la incorporación precisa de la productividad como criterio de priorización de programas sociales, dentro de procesos mayores de transformación productiva para el desarrollo equitativo.

5. Marco institucional

El funcionamiento de los fondos sociales destaca varias experiencias relevantes en relación, por ejemplo, con la eficacia de instituciones con suficiente autonomía, capacidad de gestión, y dinamismo funcional. Esta observación lleva, sin embargo, a considerar estas experiencias como bases positivas de la futura conformación de renovadas formas de autoridad social, entendida como el mecanismo institucional que permitirá establecer la operación coordinada de los principales contenidos sociales del crecimiento, tanto en el sector público como en el sector privado. El tema de la institucionalización de las actividades sociales ha llevado, en el último decenio, a múltiples y diversas propuestas y a algunas experiencias regionales concretas y está llamado, en todo caso, a superar la consideración separada y generalmente residual de las políticas sociales, permitiendo crear las instancias necesarias para una efectiva racionalización conjunta y una operación efectivamente coordinada y complementaria de los distintos agentes que actúan en el área de la programación social.²⁵

Notas

¹ CEPAL/PNUD, Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta (LC/L.533), Santiago de Chile, mayo de 1990.

² CEPAL, Panorama social de América Latina, Edición 1991 (LC/G.1688), Santiago de Chile, octubre de 1991.

³ CEPAL, Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado (LC/L.668), Santiago de Chile, enero de 1992.

⁴ Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial. La Pobreza, Capítulo 9, Washington, D.C., julio de 1990.

⁵ Para poder precisar el significado de la pobreza, es posible, acercarse a las características de los hogares afectados, a través de información sobre ingresos e insatisfacción de necesidades esenciales. Con este procedimiento metodológico se llega a la construcción de un "Índice de necesidades básicas insatisfechas", aplicado en Montevideo para el período 1984-1986. El índice que permite identificar la heterogeneidad de la pobreza se encuentra expuesto en el estudio de Rubén Kaztman, "La heterogeneidad de la pobreza, el caso de Montevideo", Revista de la CEPAL, N° 37 (LC/G.1547-P), Santiago de Chile, abril de 1989.

⁶ Fondo Social de Emergencia (FSE) Seminario de Evaluación, Hisbol, La Paz, 1989.

⁷ Véase FONVIS, Fondo de Inversión Social de Venezuela: UNICEF, ILPES, OEA, PNUD, PREALC, Documentos del Primer Seminario Internacional sobre Fondos de Desarrollo Social, realizado en Santiago, en noviembre de 1990, Caracas, 1992.

⁸ PNUD, Desarrollo sin pobreza, Segunda Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, RLA/86/004, Quito, 1990.

⁹ Gaceta de Solidaridad, Debate legislativo en torno al Programa, Año 2, N° 43, México, D.F., 1992.

¹⁰ El nuevo Fondo de Inversión Social (FIS) de Bolivia, que ha iniciado sus actividades en 1990, contiene, entre otras claras diferencias con el FSE, un marcado énfasis sectorial en los campos de salud y educación dentro de ámbitos temporales de mediano plazo o mayores. El nuevo fondo ha recibido un amplio apoyo financiero e institucional del Banco Mundial. Véase The World Bank, Staff Appraisal Report. Bolivia. Social Investment Fund Project, Human Resources Division, Latin America and the Caribbean Regional Office, Report N° 8248-BO, Washington, D.C., marzo de 1990.

¹¹ Véase, CEPAL, Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601-P), Capítulo III, y Capítulo V.B, Santiago de Chile, 1990.

¹² En áreas urbanas de mayor depresión y a través de la acción del sistema educativo —estudiantes, maestros y de padres de familia— puede distribuirse una apreciable magnitud de bienes y servicios esenciales en Venezuela.

¹³ Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), Informe al Sr. Presidente de la República sobre las actividades del Fondo Hondureño de Inversión Social, Tegucigalpa, noviembre de 1991.

¹⁴ Recientes estimaciones aplicadas, realizadas para diversos países de la región, señalan que aproximadamente entre una quinta y sexta parte de los recursos destinados a los pobres, llegan efectivamente a los más necesitados.

¹⁵ Véase CEPAL, El gasto público social en América del Sur en los años ochenta. Un análisis introductorio (LC/R.961), Santiago de Chile, diciembre de 1990. Conviene examinar los procedimientos metodológicos para la elaboración de datos, a partir de información del FMI.

¹⁶ Véase el capítulo dedicado a recursos para la política social de la Estrategia Social Boliviana, La Paz, Conapso, septiembre de 1991.

¹⁷ Carlos Franco, La otra modernidad, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP), Lima, noviembre de 1991.

¹⁸ OIT/PREALC, El empleo urbano: diagnóstico y desafíos de los noventa, Informe, Santiago de Chile, abril de 1992.

¹⁹ Véase CEPAL, Panorama social ..., op. cit.

²⁰ Un amplio análisis de las implicancias de la aplicación de la selectividad o focalización del gasto, se encuentra en: Ana Sojo, "Naturaleza y selectividad de la política social", Revista de la CEPAL, N° 41 (LC/G.1631-P), Santiago de Chile, agosto de 1990.

²¹ Percy Rodríguez Noboa, "La selectividad como eje de las políticas sociales", Revista de la CEPAL, N° 44 (LC/G.1667-P), Santiago de Chile, agosto de 1991; y La compensación social: alcances y posibilidades, Proyecto Regional PNUD/ILPES-CEPAL RLA/86/029, Santiago de Chile, octubre de 1990.

²² Los lineamientos regionales para el desarrollo humano, la infancia y la juventud de la XI Cumbre de Presidentes del Istmo Centroamericano, Tegucigalpa, diciembre de 1991, señala: "Los presidentes tienen el propósito de ubicar las medidas y acciones de compensación social y aprovecharlas para estrategias y medidas permanentes, no transitorias de desarrollo humano".

²³ Véase el documento del BID, Experiencia de América Latina en el financiamiento de los sectores sociales, Departamento de Análisis de Proyectos, Subgerencia de Desarrollo Social, Washington, D.C., noviembre de 1991. El documento incluye aportes y comentarios de un grupo de especialistas participantes en el Seminario Técnico correspondiente.

²⁴ Véase CEPAL/UNESCO, Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad (LC/G.1702(SES.24/4)), Santiago de Chile, 1992.

²⁵ Véase Joan Neil, Adjustment, Transformation and the social sector: Framework for continuing analysis and policy reformulation, Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL en el Caribe, noviembre de 1990.