

INT-0893

SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE "FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL"

Santiago de Chile, 7 al 9 de noviembre de 1990

Documento N° 4



UNICEF
Fondo de las
Naciones Unidas
para la infancia



ILPES
Instituto Latinoamericano y
del Caribe de Planificación
Económica y Social



OEA
Organización de los
Estados Americanos



PNUD
Programa de las Naciones
para el Desarrollo (PNUD)
Proyecto RLA/86/004



PREALC
Programa Regional del
Empleo para América
Latina y el Caribe



Grupo Esquel Chile



LA COMPENSACION SOCIAL:
ALCANCES Y POSIBILIDADES

Percy Rodríguez Noboa^{2/}

^{2/} El autor es ATP del Proyecto PNUD/ILPES. Las opiniones que contiene este estudio no comprometen necesariamente a los organismos involucrados. Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

INDICE

	Página
1. Introducción	1
2. De las políticas sociales a los programas de compensación	3
2.1. Costo social del ajuste	3
2.2. Crisis de las políticas sociales	5
2.3. Infancia y grupos de mayor vulnerabilidad	6
2.4. Pobreza y conflicto social	7
2.5. Factores constantes de recuperación social	8
2.6. Programas de compensación social	10
3. Marco de referencia	11
3.1. Naturaleza de la compensación social	11
3.2. Lineamientos metodológicos y de procedimiento ...	14
3.3. Fondos Sociales; casos y experiencias nacionales.	16
3.4. Elementos constitutivos del proceso	22
3.4.1. Vinculación con la política económica .	23
3.4.2. ¿Carácter asistencial o funciones productivas?	24
3.4.3. Focalización o selectividad	26
3.4.4. Eficacia y oportunidad	28

4.	Características principales de la compensación	29
4.1.	El corto plazo social	29
4.2.	Ejecución por proyectos	30
4.3.	Papel de la participación social	33
4.4.	Informalidad y "empresariado popular"	36
5.	Servicios sociales esenciales	40
5.1.	Capacidad redistributiva de los servicios sociales.....	41
5.2.	Salud	43
5.3.	Educación	45
	Notas de consulta	49

INTRODUCCION

Uno de los más rápidos y expandidos procesos institucionales de tratamiento programado de la problemática social que conoce la región, es el de aplicación de Programas de Compensación Social. Ellos están destinados a revertir el deterioro regresivo producido en casi la generalidad de países como consecuencia de la crisis económica agudizada durante la década de los años ochenta y por la aplicación de programas de ajuste de signo generalmente recesivo y altos costos sociales particularmente para los sectores más deprimidos de la población.

La magnitud de los índices de inequidad de los últimos años, ha obligado al sector público y a la sociedad civil, a crear políticas diferenciadas, formas institucionales especiales y a establecer criterios y procedimientos dinámicos y eficaces para llevar adelante programas de promoción social de emergencia, en medio de una realidad social insatisfecha y crecientemente reivindicativa, a pesar de la importante expansión de la democracia representativa y plural y de reiterados esfuerzos nacionales por alcanzar niveles de equidad compatibles con las grandes modificaciones del mundo de hoy.

La compensación en cualquiera de las distintas denominaciones hoy utilizadas y la operación reciente de los correspondientes "fondos sociales", buscan atender necesidades esenciales insatisfechas, preservar defensivamente determinados mínimos vitales, reactivar dinamismos sociales postergados y asegurar las bases de transformaciones que puedan asegurar, más adelante, niveles suficientes de bienestar.

Los propósitos principales del presente documento, son contribuir a la mayor conceptualización sobre la compensación, al manejo de categorías metodológicas aplicadas y señalar algunas técnicas e instrumentos operativos de mayor interés actual; todo

ello como base original de referencia para intensificar el intercambio de experiencias nacionales sobre la materia.

La secuencia argumental del estudio pretende en primer lugar --Capítulo 2.-- situar la compensación dentro de la aguda problemática de los años ochenta, en los cuales hizo crisis la programación global del desarrollo y con ella las políticas sociales de extendidos horizontes temporales; enfrentadas ahora a las urgencias del corto plazo, con nuevos agentes sociales en la formulación y operación de políticas públicas y sobre todo, con una economía sin capacidad de poder atender suficientemente otras necesidades que no sean las que contribuyan esencialmente a superar negativos o reducidos niveles de crecimiento.

El tercer capítulo está dedicado a tratar de establecer los criterios básicos y los mecanismos reales de la compensación a partir, sobre todo, de los casos y experiencias de los propios países frente a las crecientes responsabilidades sociales. En este capítulo aparecen algunos interrogantes que surgen en torno a la naturaleza, alcances y posibilidades de la compensación.

El cuarto capítulo relaciona las características de los programas de compensación con otros fenómenos sociales actuales o emergentes, interactuantes con las anteriores y susceptibles de tratamientos comunes o complementarios. Finalmente el capítulo quinto del documento está dedicado a una breve presentación de la problemática de los servicios sociales esenciales en el corto plazo, en particular de salud y educación, sin profundizar sistemáticamente en áreas sectoriales que requieren de tratamientos especializados.

2. De las políticas sociales a los programas de compensación

2.1. El costo social del ajuste

La situación social en América Latina y el Caribe durante los años ochenta ha mostrado un persistente agravamiento, sin mayores posibilidades de reversión en el mediano plazo, en tal medida, que ha comprometido seriamente su efectiva superación durante la década de los noventa. Con diversas intensidades, de acuerdo a las características de los países de la región y con contenidos diversos al interior de los mismos, los componentes sociales de la crisis han ido confirmando su carácter estructural y acumulativo y señalando el largo período que supone, en cualquier caso, la reactivación del crecimiento regional.^{1/}

Los programas de estabilización y ajuste, de acuerdo a las particularidades de cada proceso nacional, persiguen la recuperación de los principales equilibrios macroeconómicos expresados entre otros propósitos, en la reducción del ritmo inflacionario que conduce a la contracción de la demanda, marcada reducción del gasto público e incremento de impuestos indirectos a fin de reducir el déficit fiscal; expansión de las exportaciones y optimización de la competitividad, incremento de las tasas nominales de interés y fijación de tasas reales de cambio. El descenso de la actividad económica reduce drásticamente, el ahorro interno para financiar la inversión y sostener la disponibilidad del gasto público. Los desajustes internos accionan sobre agregados económicos estratégicos como producción y consumo que a su vez tienen directa incidencia sobre la capacidad de satisfacción de necesidades esenciales de la población, y más adelante, sobre la dinámica de la sociedad en su conjunto.

Al mismo tiempo, la pobreza y el deterioro social se ha expandido y profundizado, de acuerdo a reiteradas evaluaciones de

sus tendencias más significativas 2/ y de la comprobación de crecientes desequilibrios internos y tensiones de orden socio-político. Durante los años ochenta, la magnitud de la regresión que sufrió el desarrollo regional alcanzó a ubicar comparativamente los niveles de satisfacciones sociales de grupos más vulnerables, en los primeros años de la década de los setenta. En la actualidad los sectores más deprimidos y apreciables magnitudes de las clases medias asalariadas sufren pronunciadas insatisfacciones como consecuencia de desequilibrios económicos y los consecuentes programas de estabilización y ajuste en la casi generalidad de países de la región.

"El costo social del ajuste (....) recayó de manera desproporcionada sobre los trabajadores y los estratos de ingreso medio, quienes absorbieron el grueso de los sacrificios asociados al síndrome de estancamiento con inflación" --señala la CEPAL en 1990. Uno de los fenómenos que más llama la atención del decenio de los ochenta --continúa--, es en efecto, la magnitud del ajuste distributivo y la intensidad del sacrificio realizado por los estratos más desprotegidos de la población.3/

Hasta finales del decenio de los años setenta, la evolución de la situación social se dio en un contexto de expansión económica y en el marco de una relativa importancia de la programación del desarrollo, en la cual, los componentes sociales mostraron una mayor operacionalidad dentro de estrategias globales y sectoriales. Las políticas sociales tuvieron, entonces, entre otras características la capacidad de precisar los ámbitos propios dentro de una visión "integral" del desarrollo y avanzaron en la promoción de un sistema relacional con otras variables esenciales como el tratamiento de categorías especialmente económicas y luego políticas y culturales desde una posición, sin embargo, marginal dentro del sistema de decisiones políticas y técnicas del aparato administrativo del Estado.

2.2. Crisis de las políticas sociales

Sin embargo, las políticas sociales no pudieron alcanzar o mantener niveles suficientes de satisfacción de necesidades esenciales, dentro de los mecanismos de operación del sector público, traducidos en la asignación proporcional de recursos para las necesidades de la población.^{4/} Al mismo tiempo, ha sido evidente la insuficiencia del "efecto de derrame" del crecimiento global cuando este pudo expandirse, para satisfacer demandas sociales primarias. Los resultados más evidentes de estas carencias ha sido la alta regresividad distributiva de la actividad económica y en consecuencia la extensión y mayor intensidad de la pobreza.

Las políticas sociales se orientaron, en consecuencia, durante los años setenta, a la búsqueda de vías transitables hacia mayores niveles de equidad, sin llegar a cumplir un papel efectivamente dinamizador del crecimiento económico sostenido a través de mecanismos redistributivos suficientes.

Las reiteradas insatisfacciones sociales del último decenio, constituyen generalmente consecuencias de ajustes recesivos de la economía con distintos matices de severidad en función de mayor o menor rigidez o gradualismo de decisiones orientadas hacia la búsqueda de estabilización económica interna y mayor competitividad externa. Las sociedades nacionales y en especial los estratos populares con mayor vulnerabilidad han sufrido deterioros apreciables con relación a: i) Reducción de la inversión y del gasto social en los principales rubros sociales, sectores, programas, transferencias y otros; ii) demanda insatisfecha, estatización, terciarización e inestabilidad de la ocupación de la fuerza de trabajo, iii) regresividad en el ingreso real de los hogares y pérdida de su capacidad adquisitiva, iv) deterioro de la cobertura y calidad de bienes y servicios esenciales y severas

restricciones de la demanda asociadas a un "síndrome de estancamiento con inflación"; v) efectos negativos en los sistemas de relaciones de la vida familiar y comunitaria y su inserción en la sociedad global; vi) mayores desarticulaciones y conflictos en el comportamiento de las redes institucionales en los estratos que han sufrido fuertes deterioros colectivos y vii) crecimiento de flujos emigratorios de la región especialmente hacia Estados Unidos y Canadá por incrementos en factores migratorios "de repulsión".

2.3 La infancia y grupos de mayor vulnerabilidad

Los efectos de la crisis afectan a la sociedad entera, sin embargo, su impacto en determinados grupos sociales, por su especial vulnerabilidad provocan deterioros de mayor complejidad actual e inevitables consecuencias de "perversidad acumulativa" durante largos períodos. En efecto, la consideración de la situación de la infancia reviste características singulares que merecen especial consideración.

El comportamiento de indicadores más representativos en la infancia, sirve como marco significativo de referencia a las consecuencias de las medidas económicas, tales los casos por ejemplo de mortalidad infantil, regresión de índices de nutrición, atenciones especiales de salud, niveles de acceso a la educación básica, indicadores de deserción escolar en los primeros años o cuidados comunales de la infancia, entre otros.

Las insatisfacciones básicas, en los primeros años de vida, crean comúnmente deterioros físicos e intelectuales que se acumulan progresivamente en los niños y disminuyen luego sus capacidades en el ciclo de vida normal de una persona. Estas limitaciones, en medida que no son superadas por programas de atención especial al binomio madre-niño en el hogar, la escuela y las formas institucionales de servicios preventivos y curativos, pueden causar daños irreversibles de alcance colectivo que se transmiten, luego,

generacionalmente, causando graves deficiencias a grandes sectores sociales por largos períodos de tiempo. Por estas razones la consideración diferenciada y prioritaria del "bienestar de la infancia" requiere de políticas especiales, sobre las cuales el Estado y la Sociedad Civil asumen responsabilidades mayores 5/ en "estrategias de supervivencia" que alcanzan diversos cumplimientos comunales con especiales características en los países andinos y determinadas regiones de México y América Central.

2.4. Pobreza y conflicto social

Las principales consecuencias sociales "primarias" o agregadas se expresan por un lado en la extensión y la profundidad de la pobreza; activa y creciente, sobre la cual se realizan diversos esfuerzos regionales para el tratamiento de sus contenidos integrales, tanto desde una posición defensiva, evitando sus consecuencias más agudas, como de la superación de las brechas de insatisfacción que muestran mayor peligrosidad. 6/

Al mismo tiempo, la mayor polarización y conflicto de la red social, se expresan en términos "cualitativos" a través de mayores presiones reivindicativas tanto de formas organizadas o institucionalizadas de la sociedad, como de reacciones espontáneas y organizadas de sectores con mayores necesidades y expresiones organizadas de violencia social, sumadas al deterioro de las bases socio-institucionales del Estado y limitaciones en la gobernabilidad entre otras características actuales de realidad sociopolítica de América Latina y el Caribe.

Adicionalmente, un creciente fenómeno social y económico de especial significación en la región, está constituido por los efectos de la creciente presencia del sector informal, que tiene estrechas vinculaciones con las consecuencias de la aplicación de

programas de estabilización o ajuste de carácter recesivo. La rápida expansión de la informalidad está pasando a ocupar un papel importante en la problemática de los últimos años, tanto por sus contenidos propiamente sociales, como por su participación en el sistema productivo y en las principales tendencias del comportamiento económico regional.7/

2.5. Factores constantes de recuperación social

El esfuerzo de América Latina y el Caribe por superar las insatisfacciones sociales, supone al mismo tiempo, la estabilización y recuperación de ritmos suficientes de crecimiento económico, compatibles con el esfuerzo por superar la magnitud de las principales "brechas" sociales existentes con los menores costos sociales posibles. Estos propósitos tratan de vincularse con procesos productivos y alcanzar alteraciones en esquemas redistributivos inequitativos, reflejados principalmente en niveles reales de consumo interno.

Es conveniente, al mismo tiempo subrayar la permanencia de factores dinamizadores y constantes de promoción integral que de acuerdo a las condiciones de cada realidad particular de orden nacional o intrarregional, pueden orientar en su momento los lineamientos de políticas destinadas a la efectiva y sostenida recuperación de las condiciones sociales.

- a) Atención prioritaria al acceso de la población más afectada, --especialmente sectores urbanos sin adecuada inserción al mercado de trabajo y estratos de ingresos medios--, a bienes esenciales como alimentación, agua potable, medicinas y materiales de auto construcción, entre otros.
- b) Acceso de la población a servicios básicos particularmente salud y educación. Se trata del

- mantenimiento de los actuales niveles de prestaciones, aplicación de su cobertura e importantes modificaciones en las orientaciones prioritarias de su atención.
- c) Generación de empleo productivo y absorción de fuerza de trabajo en magnitudes requeridas y condiciones de estabilidad suficientes.
 - d) Existencia de criterios de orden promocional en la distribución del ingreso familiar, salarios reales y acceso social a la producción de bienes de demanda difundida y a consumos masivos de tipo popular.
 - e) Facilitar el acceso de la población a la propiedad y a activos estratégicos tanto de recursos productivos como tierra agrícola y vivienda urbana y otras formas de pertenencia que afirmen la identidad y seguridad personal y familiar.
 - f) Afirmar las expresiones culturales y otras formas de expresión de la identidad de los sectores sociales más afectados, que logran consecuencias positivas en procesos participativos básicos y pautas de consumo difundidas.

Junto a estos factores y mecanismos esenciales y directos de promoción social pueden operar instrumentos de política económica que actúan en forma concurrente dentro de estrategias globales en campos específicos tan diversos como políticas tributarias, de precios relativos, salariales, régimen de inversiones, subsidios y transferencias directas, más diversas medidas orientadas a incrementar el efecto redistributivo del gasto social.

La experiencia sobre el comportamiento de los principales índices de nivel de vida durante los años ochenta, señala en términos generales, un progresivo deterioro de la situación social

en términos de accesibilidad para satisfacer necesidades esenciales y mayores limitaciones institucionales. Ello ha llevado en los últimos cinco años a algunos países de la región, y luego a la casi totalidad de los mismos, a la aplicación de programas de emergencia o ayuda social que persiguen recuperar niveles de vida similares a los prevalecientes antes de la crisis.

2.6. Programas de compensación social

La actual relación inversa entre menor crecimiento y mayores costos sociales para la población, lleva a los países a plantearse la magnitud financiera e institucional de la reversión de aquéllos y las políticas y programas que puedan compensar a la población más afectada, en forma proporcional al deterioro de los últimos años. En consecuencia, hoy existe en la región la urgente necesidad de disponer de criterios metodológicos, técnicas instrumentales y precisiones operativas que optimicen la consideración y aplicación de programas sociales compensatorios de emergencia o de inversión social.^{8/}

Los programas han sido concebidos generalmente como instrumentos temporales, con efectos en el corto y mediano plazo, destinados a restituir "accesibilidades esenciales" a la población más afectada y pasando a constituir en los últimos años un componente necesario para el diseño y aplicación de programas de estabilización y ajuste, y en fuente de procesos de recuperación de mayores niveles de vida para la población. Recientes experiencias permiten adicionalmente observar en la compensación la base de renovada energía de la sociedad civil y el sector público para impulsar en el futuro, procesos de promoción social de mayor profundidad y extensión.

3. Marco de Referencia

3.1. Naturaleza de la Compensación Social

Los programas de compensación social, tal como son entendidos en la actualidad, han sido desarrollados conceptual y metodológicamente, en la segunda mitad de la década de los años ochenta, desde entonces han tenido una difundida aplicación en la región impulsando políticas sociales de corto plazo.

La compensación es un instrumento de programación, financiamiento y acción en el campo social, de carácter marcadamente temporal. Se propone revertir los principales deterioros e insatisfacciones de la sociedad, en particular de los grupos que han sufrido los mayores impactos negativos en el último decenio y las consecuencias regresivas en sus niveles de vida.

Para el restablecimiento de las condiciones perdidas, se establece un límite temporal, o una suerte de "meta equivalente". En la mayoría de los casos en función a la recuperación de la situación social promedio prevaleciente en el año 1980, como término referencial promedio.

En consecuencia, los programas de compensación tienen un horizonte operativo de tres a cuatro años, no persiguen precisamente alteraciones sociales sustantivas más allá de la satisfacción promedio de las necesidades básicas de la población; no busca necesariamente como objetivo central el pago de la Deuda Social dentro de la peculiaridad de cada realidad nacional.9/

Desde otro punto de vista, la compensación no interfiere las transformaciones requeridas para la consecución de la equidad y la justicia social, pero pretende, con criterio realista, hacer frente, en el difícil momento actual de la región, a los grandes

y nuevos desafíos a la accesibilidad de los grupos más deteriorados a bienes y servicios esenciales.

La acción compensatoria se ubica por lo general en el sector público, aunque no en forma única y necesaria. Requiere de especial dinamismo y eficacia y en consecuencia de un régimen de excepción dentro de las regulaciones de la administración del Estado. La ejecución de la compensación se realiza, en casi la generalidad de los casos a través de la operación de los denominados "Fondos Sociales", de emergencia, solidaridad o inversión social, que constituyen las formas institucionales más actuales de programación, promoción y supervisión --pero no de ejecución--, de programas específicos o proyectos concretos destinados a expresar los objetivos y metas compensatorias.

En todo caso, los programas de compensación y la actividad de los Fondos Sociales, tienen directa sujeción a las características de la propia realidad nacional, a las alternativas y formas del ajuste y al singular comportamiento de la población en cada país.

Los principales contenidos, de orden general de los programas de compensación se orientan a:

3.1.1 Alcanzar el incremento del gasto social en términos absolutos, movilizandoo recursos adicionales de origen interno o provenientes de la cooperación financiera y técnica internacional.

3.1.2 Ampliación sustantiva de la capacidad redistributiva del gasto social disponible a través de proyectos y programas específicos en campos y modalidades estratégicas.

3.1.3 Por el lado de la demanda, facilita la accesibilidad, en especial de los grupos más necesitados a bienes y servicios esenciales.

3.1.4 Ampliación de la cobertura y la calidad y orientación de los servicios sociales, particularmente nutrición, salud y educación, asegurando la más fluida relación con los ministerios y otros organismos sectoriales.

3.1.5 Apoyar procesos de descentralización funcional y espacial hacia regiones, gobiernos locales y formas comunitarios de representatividad.

3.1.6 Promoción de la movilización y la participación social de las comunidades beneficiadas en el diseño, gestión y ejecución de las obras y acciones.

3.1.7 Apoyo a la micro y pequeña empresa y a formas asociativas de producción, vinculando la generación de empleo e ingreso en niveles compatibles con el dimensionamiento de los programas de compensación.

Los múltiples obstáculos existentes para poder alcanzar desde la perspectiva de corto plazo, ritmos crecientes y significativos de crecimiento y promoción social, sumados a las consecuencias actuales de largos procesos históricos regionales de inequidad y desarticulación social, llevan a destacar la conveniencia dentro de los programas y proyectos específicos de compensación, de ponderar su vinculación efectiva con el aparato productivo y el sistema de consumo.

Requiere igualmente criterios especializados sobre:

- Disposición de políticas económicas precisas destinadas a superar o modificar antiguas distorsiones y vicios del desarrollo urbano a través, por ejemplo, de sistemas de precios, acceso a "lote-servicio", vivienda popular, transporte masivo, comunicaciones, recreación, etc.

- En relación al medio rural, disposición de políticas que busquen la modernización del aparato productivo agrícola y superación a las limitaciones de la pequeña y mediana inversión rural, junto a sistemas de precios agrícolas y otros impulsos a la promoción de la producción y la productividad, persiguiendo la mayor incorporación de la población marginada y de campesinos sin tierra en el mercado rural de trabajo.

3.2. Lineamientos metodológicos y de procedimiento

La práctica de la compensación social ha aparecido dentro de la programación social y económica, como producto de un largo proceso de acciones y políticas, aisladas en un primer momento, y luego concertadas en conjuntos orgánicos de decisiones nacionales, predominantemente del sector público y luego de otros agentes sociales.

La ejecución de programas de compensación ha ido evolucionando desde reacciones públicas o no públicas de orden generalmente asistencialista, destinadas a superar grandes niveles de insatisfacciones y crecientes conflictos hasta la creación de marcos conceptuales, mecanismos operativos y aparatos institucionales especializados de ejecución. El proceso ha avanzado con características propias en cada país de acuerdo a sus particulares características y requerimientos, particularmente en la segunda mitad de la década anterior, hasta el momento en que el valor de las propias experiencias nacionales ha venido a propulsar renovadas formas, cada vez más eficaces, de compensación. En la actual situación de crisis y mayores deterioros sociales, los casos nacionales buscan robustecerse metodológica e institucionalmente y generar un proceso, reciente, de mayores intercambios de experiencias nacionales junto a una mayor sistematización de criterios orientadores obtenidos de conclusiones comunes.

Es conveniente señalar algunos puntos relevantes de la secuencia del progresivo avance de los programas de compensación en la región, a fin de precisar contenidos y aplicaciones de mayor interés:

- a) Desde los primeros años de la década de los ochenta en forma concurrente a la crisis y la aplicación, luego, de crecientes ajustes en la economía, las insatisfacciones sociales crecieron hasta niveles que excedieron las previsiones establecidas en los programas de desarrollo correspondientes.
- b) La respuesta a los crecientes déficits sociales debe ubicarse en primer lugar en las reacciones nacionales primero aisladas y de emergencia orientados a necesidades urgentes por satisfacer. A pesar de la heterogeneidad de los casos nacionales, tiene especial importancia conocer las experiencias obtenidas y las evaluaciones posteriores que se vienen realizando de aquéllas.
- c) La repetición de características más o menos similares en varios países, en razón fundamentalmente a orientaciones bastante similares de programas de ajuste auspiciados por el Banco Mundial, muestra la necesidad de impulsar intercambios entre especialistas y organismos correspondientes de las respectivas administraciones junto a entidades académicas y organismos multilaterales especializados, a fin de perfeccionar análisis comparativos y contrastaciones metodológicas y procesales aplicables.
- d) Las primeras conclusiones generales se convirtieron a su vez en hipótesis y base de futuras comprobaciones

operativas junto a la aplicación de técnicas e instrumentos de ejecución que pueden llevar a precisiones fácilmente reproducibles.

- e) La sistematización de propuestas diversas, debe permitir generalmente, arribar al establecimiento de orientaciones y lineamientos de política que puedan servir a los usuarios en la región, tanto a nivel estatal como a entidades ejecutoras de naturaleza no pública.

3.3. Fondos Sociales; casos y experiencias nacionales

Los programas de compensación no tienen una denominación común en América Latina. Se usan en la actualidad, indistintamente términos como emergencia, "corto plazo social", ayuda, promoción o solidaridad entre otros. Desde comienzos de la década anterior, los países ensayan diversas formas de optimizar los resultados de programas de promoción social y evitar mayores impactos negativos en la población, particularmente en los sectores más desprotegidos.

Aunque FINSOCIAL de Brasil, no constituyó precisamente un programa de compensación, la naturaleza de sus fines, las características generales de su organización y su experiencia institucional, permiten considerarlo como un importante antecedente del rápido proceso regional de constitución y aplicación de formas efectivas de tratamiento programado de emergencia o corto plazo.

FINSOCIAL fue creado en el año 1982, como un instrumento financiero y operativo para apoyar y modernizar la gestión de programas sociales de mayor urgencia y necesidad. Se trató, entonces, de obtener y luego gestionar recursos adicionales provenientes en este caso de la aplicación de políticas tributarias destinadas a disponer de mayores recursos fiscales para gastos e inversiones de carácter social.

En el inicio de su gestión, el programa alcanzó especial dinamismo y cobertura, a través de un régimen administrativo ágil y eficaz, orientando sus operaciones hacia formas descentralizadas de organización hacia instancias estatales y municipales de gestión. Luego fue canalizando progresivamente sus recursos y capacidad operativa hacia los ministerios sociales (1985), contribuyendo a ampliar y dinamizar la gestión del gasto social sectorial. Sus principales prioridades se orientaron hacia alimentación, salud y educación junto a acciones de apoyo al proceso de reforma agraria y a pequeñas inversiones dirigidas a mejorar y ampliar la infraestructura urbana. Los fondos de FINSOCIAL alcanzaron a 57 programas sectoriales distribuidos en ocho ministerios.10/

En Bolivia se creó en noviembre de 1986, el Fondo Social de Emergencia (FSE) como entidad de derecho público, dependiente de la Presidencia de la República, con personalidad jurídica plena; autonomía administrativa, técnica y financiera. Tuvo como responsabilidad central, aliviar en el corto plazo el costo social del ajuste económico iniciado en 1985, a través de la movilización de recursos internos e internacionales para apoyar proyectos descentralizados orientados al empleo y los servicios sociales, con recursos acumulados estimados de US\$ 180 millones, hasta los primeros meses del año 1990. Contribuyó a programas de compensación en zonas y subregiones con mayores necesidades a través de acciones en salud y alimentación, educación, sectores productivos y financiamiento de fondos de contrapartida de proyectos y programas que tuvieran financiamiento externo asegurado. Proporcionó, igualmente, "financiamientos puente" de alcance temporal y más adelante el FSE administró fondos rotativos de crédito a pequeños productores. El caso del FSE tiene particular interés como primera experiencia operativa e institucional en la región, tanto por la extensión de sus

actividades - de 1986 a 1990 -, como por la amplia cobertura real de sus programas.11/

Estas características permiten disponer en la actualidad de algunos análisis evaluativos de los programas de emergencia pudiéndose obtener importantes conclusiones de orden metodológico y aplicativo. Un estudio sobre el impacto social del Fondo ha determinado entre otras realizaciones que aproximadamente el 20% del desempleo estimado de Bolivia en 1988 se ha beneficiado con empleo remunerado, gracias a la operación del Fondo. Distintas experiencias obtenidas señalan igualmente la factibilidad técnica de orientar recursos a nivel de proyecto para necesidades prioritarias de grupos más necesitados y la importancia de los organismos no gubernamentales (ONG) en la ejecución de 1.243 programas y proyectos, de los cuales 747 han sido terminados.

Luego de la experiencia del Fondo Social de Emergencia, ha iniciado en 1990 sus operaciones, el Fondo de Inversión Social (FIS) de Bolivia, como mecanismo institucional destinado a canalizar recursos a los sectores salud y educación, señalando como nueva modalidad compensatoria, un horizonte temporal de mediano plazo y el propósito de alcanzar una vinculación operativa suficiente con el Programa de Inversión Pública de ambos sectores. El FIS no tiene límite temporal definido dependiendo su extensión de la disponibilidad de recursos y calidad de los resultados obtenidos en los ejercicios anuales correspondientes. Se espera disponer de un volumen de recursos para sus programas, estimado en US\$40 millones anuales.

En Chile se han aplicado en los últimos años diversos programas de emergencia social que expresaron la situación de la economía y de la especial realidad social de Chile durante los períodos 1973 a 1982 y de 1982 al presente. Recientemente (1990) se ha creado el Fondo de Solidaridad e Inversión Social de Chile (FOSIS) que opera vinculado al Ministerio de Planificación y

Cooperación. El Fondo pondera la solidaridad como valor social y tiene competencia en proyectos que contribuyan a la superación de la pobreza y la marginalidad sin participar en su ejecución. Enfatiza su vinculación con las municipalidades y las comunidades organizadas. Otorga prioridad a programas vinculados con trabajo y producción junto a un amplio tratamiento de la "promoción social" que incluye proyectos asistenciales y de organización social. Los aspectos financieros y de movilización de recursos para fines sociales, provenientes de fuentes internacionales como de aportes del sector público vienen recibiendo especial atención por parte del Fondo. "El objetivo de erradicar la pobreza (....) depende fundamentalmente de la capacidad de crecimiento económico y de la distribución equitativa de éste --señala el FOSIS (julio de 1990). Sin embargo quienes viven en situación de pobreza no pueden esperar que solamente a través del crecimiento económico se solucionen sus problemas con la urgencia requerida".12/

El Fondo de Inversiones Sociales (FIS) de Guatemala es una entidad descentralizada, con personería jurídica y patrimonio propio que realiza actividades destinadas a mejorar el nivel de vida de la población a través de un intenso programa de infraestructura social que debe ejecutarse, en un alto porcentaje, en comunidades y gobiernos locales de naturaleza rural. Esta prioridad orienta en gran medida el comportamiento técnico y promocional del FIS a punto que sus actividades deben abarcar a la casi la totalidad de las comunidades indígenas del país.13/

El Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) está en actividad desde el mes de marzo de 1990, constituye una actividad desconcentrada de la Presidencia de la República, goza de autonomía administrativa, técnica y financiera. Posee amplias atribuciones para la obtención de recursos financieros y técnicos tanto locales como externos. El FHIS pondera la flexibilidad y reducido tamaño que quiere dar a su base operativa, a fin de lograr celeridad y

precisión en la obtención de metas de corto plazo, priorizando el apoyo a grupos familiares vulnerables. Los programas previstos incluyen acciones de financiamiento, apoyo para la recuperación de necesidades básicas y subsidios para grupos de madres con hijos en edad escolar.^{14/} En pocos meses el FHIS ha alcanzado un marcado dinamismo gracias al cumplimiento de un cuidadoso diseño institucional previsto en el marco legislativo correspondiente. El FHIS ha recogido valiosas lecciones de otros casos nacionales, incorporando valiosas experiencias anteriores.

El Programa de Acción Social de Panamá (PAS), dependiente del Ministerio de Planificación y Política Económica, ha creado en mayo de 1990 un mecanismo institucional constituido por el Fondo de Emergencia Social (FES). El Programa, en adición a actividades y acciones compensatorias pone remarcado énfasis en programas de recuperación de empleo y de niveles de ingreso que han sufrido serios deterioros en los últimos años, y en vincular la Acción Social con las "reactivación económica del país a través de una participación dinámica del sector privado en la generación de empleos", otorgando responsabilidades estratégicas a la intermediación del financiamiento y ejecución de pequeños proyectos productivos, ninguno de los cuales será ejecutado directamente por el PAS. El sentido del Programa panameño ha sido definido como un "puente entre la crisis y la recuperación".^{15/}

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) de México, durante el año 1989 instrumentó el Acuerdo para el Mejoramiento Productivo de Bienestar Popular, que constituye uno de los tres acuerdos que orientan, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, la acción fundamental hacia el logro de los objetivos nacionales del país. Desde su creación se ha orientado hacia grupos campesinos e indígenas de las zonas áridas y habitantes de las colonias urbanas marginadas que son los núcleos sociales que observan las condiciones de situación más crítica del país.

Durante 1989 los recursos del programa se orientaron a la realización de más de 44 mil obras y acciones de carácter productivo y de asistencia, con una cobertura directa estimada, de medio millón de personas.

Las actividades del Programa han ponderado en 1989 la descentralización de las decisiones reforzando el papel de las municipalidades que reciben financiamiento para acciones de compensación y constituyen un aspecto de especial interés en vista de la heterogeneidad de la sociedad mexicana. La atención a la población rural tiene alta prioridad y recibe tratamiento diferenciado de acuerdo a sus especiales necesidades. Por otro lado, el Programa ha establecido una continua labor de evaluación y ajuste de los índices de necesidades básicas y sus grados de satisfacción, que periódicamente se contrastan con las orientaciones de las políticas "macro sociales" del país. Finalmente, existe una marcada participación de organizaciones no gubernamentales y entidades internacionales que apoyan distintas tareas de ejecución de proyectos por parte del sector público en las zonas de mayor prioridad para los propósitos compensadores de la Administración. 16/

Perú, estableció en 1989, un Programa de Compensación Social de amplios alcances, que se orienta a "enfrentar la crisis económica y sus efectos sobre los grupos más deprimidos, descentralizar los esfuerzos de compensación y apoyo social, promover --por el desarrollo autosostenido de organizaciones de la sociedad civil-- la democratización de la sociedad y el Estado y facilitar la movilización de recursos de la sociedad a nivel local". Está dirigido a una población objetivo estimada de 676,000 familias en situación de extrema pobreza, especialmente de "zonas de emergencia, zonas rurales y poblaciones urbano-marginales". El Programa señala la importancia de formular "Planes locales de desarrollo social", con alta participación social. El Jefe del Programa tiene nivel de Ministro de Estado y capacidad de

coordinación intersectorial de los organismos de carácter social de la administración. El financiamiento del Programa proviene de recursos públicos y de cooperación internacional. El Programa prevé la participación de un amplio sistema de organizaciones comunales orientadas hacia la distribución de bienes, atenciones y servicios para sectores sociales con apreciables índices de organización y movilización social.17/

En mayo de 1990 se creó el Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS) que tiene por objeto "la promoción y el financiamiento de programas y proyectos sociales en correspondencia con las estrategias de desarrollo (...) con el fin de contribuir o mejorar los niveles de vida de la población en situación de pobreza de las áreas urbanas y rurales del país". Los principales criterios estratégicos del Fondo son los de participación, focalización, descentralización, eficacia y eficiencia". El Fondo otorga marcada importancia a aspectos de financiamiento, que en considerable proporción provienen de fuentes internas, a la promoción de un sistema integrado de proyectos sociales o proyectos de inversión con alto contenido social, presta asistencia técnica especializada, promueve la capacitación en el área de proyectos y fomenta el desarrollo de metodologías que sustenten la racionalidad de los procesos de inversión y gasto sociales.18/

3.4. Elementos constitutivos del proceso

La presencia casi generalizada de programas de compensación social en la región, permite en la actualidad, observar algunos contenidos constantes de orden general que contribuyen a precisar su especificidad la noción y el ámbito de ejercicio.

3.4.1. Vinculación con la política económica

A pesar de sus propósitos sociales, la compensación requiere mantener una estrecha vinculación con la política y la gestión económica. En efecto, la expansión de la accesibilidad de los grupos más vulnerables a bienes y servicios esenciales, requiere por naturaleza de mantener precisas interacciones con la orientación de la economía y el comportamiento de las principales variables económicas, en particular tasas de inversión, distribución de activos productivos, generación de empleo, distribución del ingreso primario, sistemas de precios relativos, composición esencial de la demanda y niveles de producción y productividad. Tanto por la importancia de la unidad de tratamiento de políticas por naturaleza integrales, como por la disponibilidad escasa de recursos generalmente restringidos del gasto público en relación a las necesidades sociales.

Por otro lado, es conveniente destacar, que las variables sociales de la crisis no persiguen siempre y necesariamente la satisfacción de mayor cantidad de necesidades y en consecuencia un mayor gasto social; sino que, en múltiples oportunidades expresan mecanismos de defensa de las consecuencias más regresivas de políticas globales sobre la población más necesitada, usando para ello, diversos recursos "no monetarios". Estas medidas de resguardo, pueden adoptarse con propiedad dentro de un manejo efectivamente integrado de los esfuerzos por la recuperación del crecimiento y la equitativa administración actual de la crisis.

Diversos planteamientos operativos del Banco Mundial en relación a la aplicación de programas de ajuste económico en América Latina y el Caribe y el papel real que toca a la compensación social, destacan, desde la óptica del Banco, algunos criterios definidos en relación a acciones de carácter social para superar la crisis fiscal; incremento de la eficiencia del gasto

social, concentración del gasto público en grupos que hayan sufrido mayores deterioros por la aplicación de políticas de tipo recesivo, restricción de la acción pública, incremento de la participación privada en la política social, evaluación generalmente crítica de la universalidad de los servicios y confianza en el "efecto de derrame" dentro del marco de políticas para la reactivación de la economía a fin de promover la distribución primaria del ingreso y elevación del nivel de vida. Las tesis del Banco han tenido en los últimos años diversos momentos y modalidades dentro de un marco severo de condiciones esenciales requeridos para programas de estabilización y ajuste de acuerdo a las especiales situaciones de cada país.19/

3.4.2 ¿Carácter asistencial o funciones productivas?

La relación entre la compensación y el proceso productivo, ha dado lugar a posiciones no coincidentes alrededor de opciones entre un pretendido carácter fundamentalmente asistencialista de los programas por un lado, y formas de optimización de inversiones sociales, generalmente de monto reducido y con tasas establecidas "de retorno", con el fin de obtener incrementos productivos y mayores niveles de productividad como vías hacia una mayor equidad distributiva dentro de procesos progresivos de reactivación económica.

La alternativa exclusivamente asistencial tiene inevitables limitaciones que pueden marginar el compromiso y luego la participación de los propios sectores beneficiados en el proceso compensatorio, y tiende a crear diversas formas de conformismo y "clientilismo", dificultando consecuentemente acciones de apoyo a la movilización de aquellos sectores para tareas vinculadas a la gestión productiva de proyectos u otras actividades de emergencia.

Las limitaciones propias de la alternativa asistencial en principio son válidas y atendibles pero no pueden, sin embargo, superar la preminencia de criterios de orden práctico y realista, por los cuales a través de nuevos recursos o recursos adicionales obtenidos a través de los programas de compensación para el área social, se pueden realmente satisfacer necesidades primarias de grupos de alta vulnerabilidad en lapsos reducidos, en comparación a los términos promedio de las acciones ordinarias de las administraciones centrales, gracias a la gestión de mecanismos operativos y formas institucionalizadas de emergencia de origen público o gestados por la propia sociedad civil organizada.

La aplicación de medidas de asistencia o de promoción social no invalida, por otro lado, la ponderación que debe otorgar la emergencia social a la operación de mecanismos de orden económico y financiero a través de los cuales, los recursos adicionales y el dinamismo de los fondos de emergencia, se orientan a proyectos sociales cuya naturaleza no escapa al sentido concurrente de inversiones prioritarias con altos componentes y beneficios sociales como empleo productivo, que al mismo tiempo persiguen propósitos múltiples de expansión de la participación social, retribución de recursos colocados en proyectos y programas específicos y capacidad de generar excedentes como forma de autoimpulsión de pequeñas unidades productivas; contribuyendo de esta manera a promover alternativas autosostenidas de ampliación del aparato productivo en áreas estratégicas para consumos sociales masivos.

Existen múltiples experiencias positivas en la región, sobre comportamientos grupales solidarios como formas colectivas de trabajo comunal y otras formas de "ayuda mutua", que impulsan procesos positivos de gestión y acumulación dentro del marco operativo de "economías populares" llamadas a contribuir en niveles proporcionales a su tamaño, a tareas de mayor alcance como la

ampliación o transformación del aparato productivo de carácter estratégico para consumos internos de orientación compensatoria.

El cumplimiento de propósitos compensatorios diferenciados depende en gran medida del diseño, y funciones que se establezca para los Fondos Sociales procurando establecer los equilibrios que cada realidad impone para asignar recursos y funciones con fines de promoción por una parte y de inversión por la otra.

3.4.3. Focalización o selectividad

Ante la escasez de recursos y la expansión de las necesidades, los programas sociales han priorizado la focalización o selectividad de las acciones compensatorias, dirigidas a poblaciones-objetivo definidas por su mayor necesidad o vulnerabilidad. La existencia de esta característica ha sido incluida en repetidas experiencias regionales como criterio válido y práctico de concentración estratégica de beneficios. Sin embargo, recientes estudios y experiencias concretas han señalado algunas limitaciones a la selectividad.^{20/} Entre ellas se puede contar:

- a) La aplicación de criterios de focalización, de impacto en plazos extendidos, podría postergar instrumentos normales y usuales de redistribución como ingreso, inversiones preferenciales, accesos diferenciados a activos productivos, generación de empleo estable; o causar indirectamente procesos adversos de "causalidades perversas" a la accesibilidad de la población desprotegida, a acciones de emergencia.
- b) Se producen algunas visiones estáticas o con atrasos inevitables en las variaciones del cuadro de necesidades esenciales, debido principalmente a la dificultad de actualización constante de series cuantitativas

significativas. Estas deformaciones tienden a postergar a nuevos grupos beneficiarios o a desatender necesidades emergentes o futuras de sectores necesitados.

- c) Algunos excesos en la aplicación de la selectividad tienden a causar desatenciones de necesidades básicas en plazos de mayor extensión. Existen ejemplos de estas limitaciones particularmente en campos sectoriales como educación: puede ser excesiva la ponderación del énfasis otorgado a la educación básica dentro de programas de ajuste, frente a necesidades prioritarias de otros niveles educativos.

- d) Los límites de aplicación de la focalización, destacan el tema de la prestación de servicios sociales y la privatización de la gestión de los mismos. Las políticas de ajuste plantean, casi generalmente la cobertura universal de servicios, favoreciendo por igual a distintos estratos y grupos de la sociedad. Se argumenta, sin embargo, que el "igualitarismo" de la oferta, puede generar distorsiones mayores por el lado del consumo que tienden a crear formas selectivas de atención remunerada.

En efecto, la aplicación de la focalización por parte del sector público, está orientada a sectores más vulnerables y numerosos de la población, antes que a sectores aparentemente menos atendidos pero con mayor capacidad de pago o retribución por los servicios --particularmente en el sector salud--; generando de esta manera, distorsiones, por el lado de la demanda de atenciones y consecuentemente tendencias extremas con relación a la privatización de servicios y la aplicación consiguiente de aranceles diferencias para los usuarios a fin de obtener la recuperación de los costos financieros de la atención.21/

3.4.4 Eficacia y oportunidad

El éxito de la compensación está asociado a una heterogénea y dinámica composición de factores que señalan la importancia de alcanzar altos niveles de precisión y certeza en decisiones de orden político, técnico y operativo. Es conveniente tener en cuenta al mismo tiempo, la novedad de muchas de sus características y de que a pesar de múltiples experiencias anteriores de atención a emergencias sociales en grupos reducidos han variado marcadamente algunas de sus características, teniendo en cuenta ahora, la mayor magnitud del universo social cubierto y la invariable vinculación de la promoción social con al manejo integrado de la crisis. En resumen en la actual situación, se trata de optimizar el cumplimiento del propósito de alcanzar mayor cobertura y eficacia con menores recursos disponibles.

Distintas experiencias señalan por otro lado que la gestión efectiva de la compensación requiere superar en plazos reducidos, limitaciones reiteradas producidas por la fragmentación de actividades en el ámbito social, la reducida representatividad de sus sistemas institucionales de toma de decisiones, inadecuaciones técnicas y administrativas frente a requerimientos de mayor precisión y certeza, existencia de abultados aparatos administrativos generalmente con altos costos de operación, baja productividad de la inversión y peligro de "filtraciones" en la aplicación de sus recursos.

La constante relación operativa de los programas de compensación con decisiones de política económica y de programas de estabilización y ajuste, señalan en primer lugar la ponderación que éstos otorgan a la eficacia del gasto y las inversiones de carácter social, a la evaluación de proyectos sociales y elaboración de programas integrados de inversión social generalmente a nivel regional o local. En segundo lugar, la gestión efectiva de proyectos y la accesibilidad a las

satisfacciones de necesidades básicas requieren, por otro lado, el establecimiento de sistemas efectivos de diálogo y articulación con los grupos beneficiados bajo premisas claras de promoción de canales para su participación en las decisiones y en la gestión de actividades operativas. En tercer lugar la gestión de la compensación supone una fluida relación operativa con distintos agentes de ejecución delegada proveniente de la propia sociedad civil y de la cooperación internacional.

En relación a la eficacia de la compensación, es necesario mencionar la especialización y experiencias profesionales requeridas para la ejecución de estos programas, debido a los requerimientos particulares de sectores urbanos o rurales y por la evidencia de la necesidad de disponer de instrumentos diferenciados de tratamiento. Las experiencias obtenidas en programas de emergencia o compensación en Bolivia durante los últimos años, y recientes experiencias aplicadas obtenidas por PRONASOL en México, brindan lecciones valiosas para fijar por ejemplo, orientaciones precisas para la aplicación de programas compensatorios en el medio rural.^{22/}

4. Características principales de la compensación

4.1. El corto plazo social

Los programas de compensación por su naturaleza de emergencia y el propósito básico de restitución de los niveles de satisfacción de necesidades esenciales en los últimos años, tienen carácter temporal o requieren períodos reducidos de duración, fijados en algunos casos por su relación a ejercicios presupuestales del sector público o del financiamiento internacional. Estas características difieren a términos prolongados, de mediano o largo plazo, que por naturaleza dispusieron las políticas sociales anteriormente.

La compensación contribuye a definir un corto plazo social operativo, dirigido más a la ágil atención de requerimientos de la población que a transformaciones o alteraciones sociales. El cumplimiento inevitable de secuencias administrativas existentes, el abastecimiento y distribución de bienes esenciales, como alimentos y la necesidad de vincularse al proceso de maduración de proyectos desde sus etapas de identificación, diseño y evaluación, han determinado en términos generales, una duración promedio prevista de tres años para estos programas.

El Fondo Social de Emergencia (FSE) de Bolivia, por ejemplo, se inició con un horizonte temporal y financiamiento para tres años, que luego se extendió a cuatro.^{23/} El Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) ha previsto un plazo de duración similar. El Fondo de Emergencia Social de Panamá ha establecido igualmente una duración de tres años. En cambio el recientemente creado Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS) no ha previsto un plazo determinado en sus instrumentos de constitución. El Fondo Social de Inversiones de Bolivia (FIS) no ha establecido un tiempo definido de duración.

4.2. Ejecución de proyectos

La implementación de los programas de compensación se realiza fundamentalmente a través de unidades operativas autónomas o proyectos, que reciben apoyo técnico, administrativo, financiero y de gestión preliminar y cuya ejecución generalmente es responsabilidad de terceros. Las unidades ejecutoras pueden ser organismos públicos, en los cuales conviene diferenciar si provienen del gobierno central a través de ministerios, u organismos especializados y entidades de carácter local como formas de autoridad micro-regional, municipalidades o gobiernos locales que ofrecen adicionalmente, canales suficientes de promoción a la participación de la comunidad y de los propios grupos beneficiarios en la gestión y control de ejecución de proyectos.^{24/}

En el caso de ejecución por parte de agentes no públicos, esta modalidad cubre un amplio espectro en que se incluye la empresa privada junto a organizaciones no gubernamentales (ONG) o formas empresariales sociales de tipo cooperativo o autogestionario. Los proyectos buscan generalmente una tasa social de retorno que sirve para cubrir en muchos casos, reducidos costos de "contrapartida" que se establecen dentro del apoyo financiero o el crédito inicial. La ejecución persigue generalmente como propósito concurrente mínimo, la generación de empleo productivo que puede convertirse, más adelante, en instrumento privilegiado para aliviar la situación de ingreso de grupos de menores recursos.

Los proyectos a desarrollar pueden cumplir propósitos diversos, de acuerdo a los requerimientos estratégicos globales. Como criterio de orden general, se busca prioritariamente su vinculación efectiva con acciones concurrentes de crecimiento o desarrollo a fin de impulsar efectos multiplicadores posteriores dentro de programas integrales mayores.^{25/}

En relación a la naturaleza de los proyectos, se puede encontrar:

- a) **Proyectos productivos de bienes o servicios**, en escalas normalmente reducidas pero con capacidad de expandir beneficios directos y la mayor disposición de productos o atenciones básicas para el conjunto de la población beneficiada.
- b) **Proyectos de infraestructura**, destinados a la realización de obras físicas, generalmente complementarias a proyectos de desarrollo de mayor cobertura o a construcciones de carácter prioritario al desarrollo local a través del acondicionamiento del espacio ocupado por los grupos beneficiarios, como pequeñas obras de

salubridad, canalización, caminos, infraestructura de servicios básicos, entre otros y

- c) Proyectos de promoción social, a través de los cuales la población organizada, presta servicios esenciales o lleva adelante actividades colectivas de beneficio comunal o para grupos beneficiarios en particular. (Grupos-objetivo). Los programas de carácter grupal tienen normalmente una estrecha relación con propósitos propiamente sociales como alimentación, nutrición, salud, etc., más atención de satisfacciones "no materiales" de la población desprotegida.

En todo caso, el cumplimiento de responsabilidades compensatorias a través de proyectos genera responsabilidades técnicas de promoción, coordinación, evaluación y supervisión por parte de los "Fondos Sociales".

La ejecución de proyectos requiere en la práctica algunas orientaciones operativas, como favorecer el apoyo a proyectos de carácter complementario a otros mecanismos de promoción o a proyectos paralelos en actividades concurrentes como proyectos de canalización de agua o vías de acceso, o promover proyectos de carácter asistencial ejecutados por la comunidad, generalmente de alta utilidad y vinculados, por ejemplo, a la distribución o preparación de consumos esenciales, particularmente alimentos.

Han surgido en los últimos años interrogantes operativas en relación al uso de actuales capacidades instaladas de infraestructura y "logística" del sector público para tareas de distribución familiar y entrega de beneficios. En algunos casos se ha preferido, por ejemplo, el uso del sistema escolar como vía preferencial para llegar a los beneficiarios como el caso de "Becas familiares" en Venezuela; cauces alternativos de carácter administrativo como gobiernos locales o unidades aún más desagregadas de la organización municipal, o redes de carácter no

público como las que dispone la Iglesia, los sindicatos u otras redes institucionales aplicadas a cada tipo de requerimiento.

Existen igualmente, múltiples vías indirectas de distribución de bienes esenciales o accesos de las poblaciones beneficiadas, que incluyen formas tan diversas como programas de empleo temporal retribuidos parcialmente con bienes o servicios básicos, "comedores populares" donde se procesan y distribuyen alimentos para consumos colectivos u "ollas comunes" con altos componentes de movilización comunal (como sucede en Bolivia, Guatemala y Uruguay), sistemas de abastecimiento y "negociación" de precios por parte de organismos participativos "de control" popular, formas de "ayuda mutua" para labores comunales sin costos efectivos de mano de obra, especialmente practicados en los países andinos. En suma, una variada serie de respuestas comunales a necesidades esenciales, que impulsan o encauzan la acción de programas compensatorios de distintas características.26/

Recientemente, se ha experimentado el sistema de distribución de bienes esenciales, a través de bonos o certificados que recibe la población beneficiada, para ser canjeados en el mercado de productos básicos de la canasta familiar con diversos resultados y niveles de éxito. El sistema de bonos, tiende a ser desplazado por formas más directas de participación de la población y por la promoción de canales de movilización comunal.

4.3. Papel de la participación social

La finalidad de la compensación como se ha examinado no solamente alude a la obtención de mejores niveles de vida y recuperación del comportamiento de los principales indicadores sociales comparados con la situación anterior a la crisis, sino

también, a la obtención de beneficios materiales y satisfacciones colectivas y contemporáneas por parte de extensos sectores sociales hoy marginados. El propósito final, es avanzar hacia una mayor equidad, entendida en una amplia acepción de proporcionalidad distributiva más realización cualitativa de personas y grupos dentro de un medio físico y cultural suficiente y propio.

Por otro lado, la compensación tiene, como se ha señalado, una velocidad y un ritmo impuesto por su carácter de corto plazo y por la evidencia de que "los pobres no pueden esperar". La magnitud de la tarea y la brevedad de los plazos, señala en consecuencia, la importancia del compromiso de la sociedad civil en su conjunto, del Estado - en un momento de múltiples limitaciones 27/ --y de la red de instituciones "intermedias" que conforman en conjunto la estructura básica de la sociedad y que están llamadas a desempeñar roles protagónicos tanto en relación al crecimiento con equidad en general, como al cumplimiento, en su medida, de las responsabilidades de la compensación social, temporal y precisa.

La participación de la sociedad civil y del Estado en los esfuerzos por superar la crisis social viene demostrando en varios países la existencia de verdaderas "reservas institucionales" en relación a la magnitud de las insatisfacciones actuales de la población. Las estrategias los Fondos Sociales para la promoción y orientación de programas y proyectos compensatorios, se vinculan, crecientemente con necesarias capacidades operativas, financieras u organizativas de la población organizada.

Un caso destacado de participación de la sociedad civil puede ser el planteado en Perú en julio de 1989, cuando la Iglesia Católica, el Sector Empresarial, la Comisión Nacional de Comedores Populares Autogestionarios --los beneficiarios--, y las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, diseñaron, elaboraron y propusieron conjuntamente las bases de ejecución de

un Programa Social de Emergencia Complementario de extensos alcances "orientado en primera instancia a atenuar el impacto de la crisis que afecta a la población de menores recursos".28/

Por otro lado, el tratamiento de la participación alude en cuanto fundamento de la estructura de poder, a la organización del Estado, su composición jurídico política y las responsabilidades de la acción pública frente a procesos sociales y económicos concretos. Alude naturalmente a la eficacia de la gestión pública, los límites de gobernabilidad y las tareas prioritarias frente a la actual situación de la región.

En relación a programas y proyectos de compensación, la movilización y participación sociales, se convierten en dinanismos efectivos de ejecución y cauce de mayores perspectivas operativas. En efecto, la intervención real de los grupos beneficiarios o de las comunidades que han sufrido los mayores deterioros sociales en las propias decisiones que los afecta, potencia los alcances de medidas concretas de orden compensatorio y son germen de sistemas de creciente representatividad dentro de la pirámide de decisiones autónomas y plurales, que implica el ejercicio democrático del poder.29/

La movilización y la participación se expresan, entonces, en cada caso, a través de acciones de "concientización", capacitación y organización, en las decisiones generales o en la gestión de proyectos de emergencia tanto productivos como de promoción, con los efectos conocidos de reducción de gasto, uso de infraestructuras existentes a nivel comunal o local y control directo de realización de obras o prestaciones de servicios. La participación es un criterio destacado en la generalidad de casos nacionales consultados en materia de compensación o emergencia social.

4.4. Informalidad y "empresariado popular"

La consecuencia de la crisis y las políticas de ajuste adquieren particulares perspectivas cuando son examinadas desde la óptica de la informalidad, uno de los procesos sociales emergentes de mayor significación en América Latina. La elevada tasa de crecimiento urbano por migraciones aceleradas en los últimos años, el peso del ajuste sobre la composición y estabilidad del empleo y la regresión de los salarios reales, junto a la inadecuación del avance tecnológico y la disposición de factores productivos, marcada contracción de la capacidad de inversión, y un reducido crecimiento del sector formal en los años ochenta, han incidido fuertemente en la expansión y en las nuevas orientaciones que viene adoptando la informalidad urbana.

Durante el período 1980-1987, el incremento del empleo en el sector informal ha alcanzado a un 56.1% de la población no agrícola, mientras el sector formal ha llegado solamente a 20.7%, dentro del cual el sector privado de empresas pequeñas alcanzó un 55.4% , las grandes empresas 3.3% y el sector público 32.4%. Las cifras de PREALC representan un promedio ponderado de la información de siete países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México y Venezuela).^{30/} Para 1980, la evolución del sector informal urbano como porcentaje de la PEA urbana alcanzó un 15.5% para Chile, 18.9 para México, 23.0% para Perú y 16.2% para Brasil.^{31/} El 44% de la población de Ciudad de México está ubicada en asentamientos informales, señala el PNUD en su informe sobre Desarrollo Humano para 1990.

De acuerdo a distintas interpretaciones, la informalidad constituye solamente una etapa del camino hacia la formalidad. Sin embargo, la actividad informal se expresa hoy, crecientemente, como una forma específica y heterogénea de actividad productiva que incorpora a sectores cada vez más numerosos de la población al actual proceso económico y social latinoamericano en momentos de

severa crisis. Desde un punto de vista social la informalidad constituye una forma de vida, con sus propios mecanismos de organización política y cultural y con condiciones comunes de "reproducción social". Tiene una clara dimensión política en medida que se expande a través de formas "reivindicativas" o de ocupación progresiva de mayores espacios propios dentro de los vigentes sistemas nacionales de decisiones. Económicamente la informalidad ha demostrado un sostenido dinamismo y flexibilidad en su participación efectiva en procesos productivos de inversión y de consumo de acuerdo a múltiples exámenes de sus principales tendencias dentro de los sistemas de cuentas nacionales.

Los procesos informales muestran progresiva articulación por especialidad productiva y por sectores de actividad en el heterogéneo mundo urbano latinoamericano; mientras que su creciente magnitud y los sistemas de apoyo que comienzan a generarse tanto en la sociedad civil como en el sector público, se expresan tanto a través de la tendencia hacia la adecuación formalizadora por parte de algunos sistemas legislativos, como a través de la incorporación de sus capacidades productivas a la actividad económica. Todo ello lleva a la evidencia de la expansión de un proceso de "economía o empresariado popular" en rápida gestación y de incalculables consecuencias posteriores en la región.

Desde la perspectiva de formas empresariales la actividad informal se manifiesta indistintamente a través de:

4.4.1. **Microempresas**, cuando se trata de pequeñas unidades productivas vinculadas generalmente a pocas líneas de comercio, servicios y luego de producción de bienes. Son frecuentemente subcontratadas por empresas mayores, formales o informales. Cumplen en escalas reducidas todas las funciones esenciales de la actividad empresarial. La micro empresa muestra reiterada vocación hacia ciertas formas de especialización comercial y productiva de bienes finales.

4.4.2. La pequeña empresa está definida principalmente por el número de operarios, con tendencia a incorporar personal con vínculos familiares y allegados o migrantes de común origen. Demuestra una rápida expansión tanto en medios informales como formales. Anualmente (a 1988) se crearon, por ejemplo, 400,000 nuevas micro y pequeñas empresas en México. En el Perú existen (1989) aproximadamente 380,000 empresas de estas características similares con capacidad comprobada de "acumulación" y crecimiento.

4.4.3. Las formas asociativas de producción como coopeativas o empresas autogestionarias, se definen principalmente por la apropiación social de los medios productivos. Se ubican preferencialmente en la pequeña empresa y muestran un rápido desplazamiento dentro el sector informal hacia actividades de transformación o manufactura.

La informalidad desde sus orígenes por naturaleza mantiene una relación asimétrica con los sistemas legales vigentes, observable con mayor énfasis en el campo de la legislación tributaria. En todo caso, su existencia y expansión se han convertido en caso destacado para el constante y debatido tema del derecho como condicionante del desarrollo. "A diferencia de lo que comúnmente se cree en América Latina, la importancia económica de los derechos de propiedad no reside --se señala-- en promover medios egoístas para beneficio exclusivo de sus titulares, sino en proporcionar incentivos suficientes para que le agreguen valor a los recursos, invirtiendo, innovando o combinándolos productivamente para (...) el progreso de toda la comunidad".^{32/} En términos generales el debate sobre la importancia de formalizar la informalidad o por el contrario usar dinanismos propios de la informalidad para impulsar crecimiento y formas más equitativas de expansión del llamado empresariado popular, viene trascendiendo los marcos estrechamente jurídicos para ser planteado hoy, con reiterada oportunidad, en medios vinculados a la programación económica y a las transformaciones sociales.

Informalidad y compensación, tienen estrechas interrelaciones, no solamente porque el universo social de ambas suele ser similar; sino porque diversas decisiones generalmente públicas, adoptadas en relación a la informalidad, pueden tener apreciables contenidos compensatorios. Un ejemplo de ello pueden ser recientes normas dictadas en el Perú para facilitar la titulación en registros públicos de la pequeña propiedad inmobiliaria, casi siempre ubicada en zonas urbanas marginales pudiendo convertirse, ahora, en garantía suficiente para pequeñas operaciones financieras, aplicables tanto a adquisiciones habitacionales, como a créditos hipotecarios para capital de trabajo en unidades productivas informales.

Junto a medidas de esta naturaleza, se vienen adoptando en diversos países de la región, decisiones destinadas a potenciar y estimular la actividad preferente productiva del sector informal urbano bajo formas de mecanismos promotores y cuentas especiales de financiamiento, formas de respaldo al derecho "espectatio" de propiedad, concesiones de actividades productivas preferenciales, servicios de capacitación y apoyo a la investigación tecnológica aplicada, abastecimiento de insumos estratégicos, subcontrataciones estables de producción/insumo, promoción de inversiones a través de programas financieros concesionales, donde organismos no gubernamentales vienen colocando recursos y servicios, y apoyando indirectamente la organización gremial de grupos informales.

En los programas de compensación, en actual vigencia en la región, si bien no existen contenidos temáticos explícitos en relación a la informalidad, en cambio, las actividades compensatorias, demuestran voluntad manifiesta de utilizar positivamente mecanismos de la actividad informal en relación principalmente a actividades productivas, apoyo a la participación social y nuevas formas de generación de empleo.

5. Servicios Sociales Esenciales

Los servicios sociales, están referidos principalmente a prestaciones individuales o colectivas, destinadas a satisfacer necesidades esenciales e irremplazables para la persona o la comunidad. En la región estos servicios tradicionalmente han sido prestados por el Estado en forma directa y gratuita en la mayor parte de los casos o a través de distintas formas de retribución de los usuarios. La dinámica económica y social de los últimos decenios ha determinado la ampliación del concepto de servicios sociales hacia atenciones de mayor complejidad y actualidad como aquéllas que hoy acompañan los procesos de rápida urbanización, modernización rural o renovadas formas de socialización, propias de grandes colectividades y de avanzados niveles de tecnología, como consecuencia de la complejidad y requerimiento de mayor calidad de atención y progresiva incorporación de la modernidad a la vida social.^{33/}

El criterio restrictivo de servicios sociales básicos, alude principalmente a salud, salubridad, educación, vivienda y seguridad social mientras que la visión extensiva incluye servicios como transporte, comunicaciones, seguridad, administración de justicia y recreación, entre otros.

Las restricciones económicas ocasionales por la crisis de los años ochenta ha determinado una severa restricción del gasto social del Estado, dentro del cual, los sectores sociales de la administración, que precisamente tienen como responsabilidad central la prestación de servicios básicos, han sufrido, en promedio la mayor proporción de recorte presupuestal y de restricciones al gasto. En consecuencia, la crisis y los programas de ajuste económico han determinado una marcada carencia financiera y la regresión de índices sectoriales sociales, particularmente observables en alimentación, salud y educación expresados territorialmente a través de distintas limitaciones a procesos

actuales de desarrollo regional interior.^{34/} Mientras que, por otro lado, es destacable la rápida expansión de la demanda de servicios básicos prestados por el Estado.

5.1. Capacidad redistributiva de los servicios sociales

Conviene destacar la alta capacidad redistributiva de los gastos en servicios como salud y educación a punto que considerados en algunas oportunidades como "formas no monetarias de distribución del ingreso", en medida de: i) su amplia cobertura poblacional, normalmente la más extendida del sector público, ii) el carácter esencial de las correspondientes prestaciones, iii) presencia difundida entre sectores de mayor depresión social y iv) la sostenida tendencia de la demanda a mayor especialidad de los servicios, como consecuencia de la modernización, productividad del trabajo y nuevas necesidades como consecuencia de renovadas formas de vida colectiva.

La orientación del crecimiento hacia la reversión de los signos negativos de los principales agregados económicos durante la década de los años noventa, señala la importancia de la alteración en la base productiva, modificaciones en los sistemas redistributivos de la economía y alteraciones en la composición del consumo.^{35/} Los servicios sociales y el acceso de la población a bienes esenciales, se articulan con aquellas prioridades a través de algunos mecanismos concretos:

- a) Las posibilidades de expansión de empleo e ingreso, para la fuerza disponible de trabajo a través de mayores y mejores capacidades educacionales y la mayor satisfacción de necesidades de nutrición y salud, exceden las posibilidades actuales de disposición de la inversión. En este sentido, el establecimiento instrumental, a nivel de proyectos, del "beneficio económico" de inversiones y del gasto social corriente en materia de nutrición,

salud o educación, tiene reconocida importancia estratégica en el corto plazo.36/

- b) Respuesta positiva de los principales agentes sectoriales a necesarios mecanismos de consenso, concertación o acuerdo para la orientación y promoción del proceso productivo de servicios. Este propósito incluye principalmente a organizaciones sindicales y empresariales, productores y consumidores, y la red institucional representativa, tanto en medios urbanos como rurales.
- c) La expansión del sector informal requiere de la reorientación de las políticas de servicios sociales hacia los correspondientes grupos poblacionales a fin de apoyar los propósitos de organización, crecimiento de la producción y la productividad y de pautas de consumo de servicios e insumos requeridos por la actividad informal.
- d) Junto a diversos intentos por constituir orgánicamente una autoridad social en los países como forma de asegurar la presencia conjunta de las demandas sociales en el sistema de decisiones del sector público y coordinar a las instancias de naturaleza social; todo avance en obtener coordinaciones y complementaciones a través de la intersectorialidad tiene consecuencias destacadas para los programas sociales de corto plazo.
- e) Procesos de descentralización y desconcentración de decisiones encaminadas a apoyar la movilización y participación sociales junto al reforzamiento de formas efectivas de contribución a la autoridad local o micro regional en programas de acceso a bienes y servicios esenciales y optimización de consumos masivos.37/

5.2. Salud

La problemática del sector salud en su última década, ha estado definida en primer lugar, por el énfasis de la interrelación causal y operativa, con la nutrición y el saneamiento. Los mayores deterioros en ambos subsectores, tienen marcada influencia sobre las "condiciones de salud" en la región.^{38/} En segundo término por severas restricciones financieras que ha soportado la salud en los presupuestos nacionales siguiendo la tendencia general de disposición del gasto social en la composición del gasto público, en tercer lugar son apreciables los esfuerzos sectoriales por establecer programadamente metas y aplicar los medios o instrumentos operativos para alcanzarlas a través de la optimización de su operación institucional. La salud en la región ha establecido como orientación central de su acción la cobertura de atención para todos el año 2,000.

Las estrategias elaboradas para alcanzar tales propósitos han enfrentado en los últimos años, obstáculos ocasionados por los incrementos demográficos, por la crisis económica de la década anterior y las implicancias concretas de la aplicación de políticas económicas recesivas y de alto costo social.^{39/}

Los esfuerzos nacionales y regionales de carácter sectorial desarrollados en los últimos años, dentro del contexto global de la crisis y de los tratamientos de emergencia con el fin de compensar las consecuencias más agudas de los déficits acumulados en salud y por extensión en alimentación y saneamiento, se han organizado a través de algunas áreas específicas que concentran la acción pública y en algunos casos el esfuerzo no gubernamental, como:

- a) Provisión de agua y saneamiento.
- b) Tratamiento de índices de mortalidad infantil y sus implicancias sociales más importantes.
- c) Priorización de los programas para enfermedades prevenibles por inmunización.
- d) Tratamiento social de la desnutrición, ponderando el uso de acciones intersectoriales.
- e) Los medios para llevar adelante programas establecidos en las áreas señaladas, han ponderado a los grupos más vulnerables de la población, buscando las vinculaciones institucionales que permitan actuar estratégicamente sobre factores de orden económico y social, a fin de incrementar los niveles de vida de mayor incidencia en la salud.

La estrategia definida por el sector salud, otorgan un lugar destacado a la descentralización y desconcentración de políticas y acciones que buscan "lograr una mayor adaptación y capacidad de respuesta a requerimientos cambiantes y específicos de grupos de población afectada por problemas socioeconómicos, ambientales y epidemiológicos comunes", a través de Sistemas Locales de Salud (SILOS) que ponderan aspectos como participación social, intersectorialidad, actualización de mecanismos de financiamiento y nuevos modelos de atención.40/

Las principales prioridades definidas por el sector para la región para el cuatrienio 1987-1990, que responde a los severos deterioros de la salud durante todos los primeros años de la década, incluyen tres áreas programáticas: en primer lugar el desarrollo de la infraestructura de los servicios con énfasis en la atención primaria de salud, luego, atención a problemas

prioritarios de salud en grupos más vulnerables, con un claro propósito compensatorio puesto en ejecución a través del sistema de servicios de salud y finalmente marcado énfasis en aspectos institucionales para llevar a cabo los propósitos anteriores.41/

5.3. Educación

La actual problemática del sector educacional incluye, en adición a sus responsabilidades frente a la crisis social de América Latina y el Caribe, múltiples actividades definidas y relevantes que es preciso mencionar.

En forma paralela a los declinantes niveles de vida en el último decenio, la educación predominantemente a cargo del Estado no ha podido superar en su funcionamiento regular, las desigualdades externas al sector, provenientes en su mayoría del deterioro de las condiciones económicas y sociales de estudiantes y maestros y de sus correspondientes alcances familiares y vecinales expresados en torno a la escuela. Adicionalmente, el sistema educativo posee una sólida infraestructura y una base organizativa y de movilización capaz de facilitar la relación efectiva entre políticas públicas y propósitos colectivos, disponiendo como consecuencia de capacidades propias para actuar en apoyo de políticas y acciones de promoción social, con remarcados cumplimientos cuando están orientados hacia sectores más necesitados de la sociedad.

En consecuencia, la caracterización actual de la educación en la región muestra con claridad la coincidente acumulación sistémica de serias limitaciones en el cumplimiento de los fines y los objetivos sectoriales, con el estancamiento del crecimiento económico y la profundización de la inequidad social.42/ En efecto, la actividad educacional muestra:

- a) Persistente incidencia del analfabetismo que afecta a grupos de mayor pobreza, destacando la gravedad del analfabetismo juvenil y el de los niveles rurales.
- b) Expansión de la preescolaridad, fracaso escolar, deserción prematura, y retroceso en la cobertura y el acceso a niveles primarios y medios.
- c) Mayor demanda de centros públicos de enseñanza para sectores intermedios de la sociedad que han perdido capacidad de asumir costos escolares.
- d) Consecuentemente mientras que los servicios del Estado tiende a masificarse, la oferta educativa no pública es cada vez más elitista.

Al mismo tiempo, se observa el impacto de la crisis sobre el complejo tema del deterioro cualitativo de los servicios educacionales, estrechamente ligado a los menores niveles del presupuesto público sectorial dentro de la composición del gasto social. Existen reconocidas dificultades en relación a la obsolescencia curricular contenidos del aprendizaje y evaluación del rendimiento escolar junto a carencias de infraestructura, equipos, materiales pedagógicos y limitaciones en la formación de base del personal y en programas supletorios de capacitación.

La distribución interna de los presupuestos educacionales no permite la superación de este tipo de obstáculos que por el contrario vienen generando negativos efectos multiplicadores sobre la calidad y pertinencia de los contenidos de la educación, en una etapa crítica para la sociedad en su conjunto.

Un aspecto de especial interés, desde el punto de vista de la reversión de la crisis y el planteamiento de transformaciones económicas y productivas por una parte y alteraciones sustantivas

en el proceso social de los años noventa y siguientes, es el papel protagónico que le toca jugar al sistema educativo frente a nuevos requerimientos, precisados a través de múltiples responsabilidades como: 43/

- i) factor impulsor de renovados conocimientos, valores y comportamientos colectivos para renovadas exigencias del futuro previsible.
- ii) reiterada responsabilidad de canal estratégico de movilidad y articulación social,
- iii) agente de investigación científica y desarrollos tecnológicos aplicados para renovados sistemas productivos,
- iv) formación de habilidades y conocimientos para recursos humanos compatibles con procesos económicos que puedan y sean compatibles con el incremento de la absorción productiva de la fuerza de trabajo,
- v) transmisión de valores y patrones culturales para los esfuerzos por preservar y expandir la identidad cultural de subregiones y países.

Con fines de precisar requerimientos concretos de los programas sociales de corto plazo, es preciso destacar dentro la compleja problemática sectorial:

5.3.1 Necesidad de apoyar programas educacionales con mayores impactos compensatorios en las nuevas demandas sociales diferenciadas selectivamente para grupos-objetivo con mayores necesidades.

5.3.2 Promoción de formas participativas en la respuesta de la comunidades beneficiarias a programas o proyectos de emergencia. La movilización local alrededor del núcleo escolar puede cumplir destacadas funciones compensatorias.

5.3.3 La capacidad organizativa del sector, su amplia cobertura y distribución territorial, pueden jugar un papel importante en la "logística" de ejecución de programas de compensación, como sucede en algunos países de la región.

5.3.4 La formación de recursos humanos para las demandas producidas por modificaciones del sistema productivo, tiene aplicación también en el corto plazo, a través de apoyo oportuno a la capacitación de recursos humanos para la micro o pequeña empresa y las formas emergentes de empresariado popular; así como para la expansión de consumos internos prioritarios.

Conviene señalar finalmente que las consideraciones sectoriales, particularmente en los casos de salud y educación, vienen alcanzando crecientemente mayores responsabilidades estratégicas en la ejecución de programas de compensación. El examen de los casos nacionales más recientes a través de la conformación institucional y ejecución de actividades de nuevos fondos sociales o fondos de inversión, confirma aquella observación.

Notas de consulta

1. El documento de CEPAL "América Latina en los ochenta: Principales Tendencias Sociales". LC/R 843 (versión preliminar) diciembre de 1989 busca identificar la orientación y significado de la evolución en algunas de las dimensiones más importantes de la problemática social en la región. Evalúa a partir de información confiable, las tendencias cuantitativas más significativas.

2. CEPAL/PNUD. "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta". División de Estadística y Proyecciones (CEPAL) y Proyecto Regional para la superación de la Pobreza (PNUD-RLA/86/004) L.533, Santiago. Abril 1990.

3. Véase en especial el capítulo II y III-D del documento de CEPAL que examina la evolución reciente y situación actual de las economías de América Latina y el Caribe, y las principales condiciones para una transformación productiva con equidad social.

CEPAL, transformación productiva con equidad LC/G/601. Santiago. Marzo 1990.

4. Un examen de la evolución de las políticas sociales en la región se encuentra en: Percy Rodríguez Noboa: "Sociedad, Crisis y Planificación: Hacia la reorientación de las políticas sociales" RLA PNUD/ILPES. Santiago, 1988.

5. Un detenido estudio de la crisis económica, políticas de ajuste y la situación social a nivel mundial más las bases de un enfoque alternativo, se encuentra en: Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly y Frances Stewart. Ajuste con rostro humano, protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento.

Publicado por UNICEF. Siglo XXI de España Editores. Madrid, España 1987.

6. El documento de la Conferencia Regional sobre Pobreza en América Latina y el Caribe, "Bases para una Estrategia y un Programa de Acción Regional", PNUD. Proyecto RLA/86/004. Bogotá 1988, contiene conceptos básicos y las principales líneas estratégicas y orientaciones de la acción regional para superar la pobreza. Recoge el compromiso de los países de la región frente a la pobreza.

7. En relación a la informalidad tiene particular interés, la extensa producción que ha realizado sobre el tema, el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, OIT/PREALC; más recientes estudios aplicativos realizados en Perú, México y algunos centros académicos internacionales.

8. Diversos aspectos vinculados a las consecuencias sociales de las medidas de ajuste y las bases de recuperación social, se examinaron en el Seminario Cómo recuperar el progreso social en América Latina, organizado por el Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Véase IDE, ILPES y UNICEF. "Como recuperar el progreso social en América Latina" Enrique de la Piedra, relator. Informe de un seminario de políticas del IDE - N° 17. Banco Mundial, Washington, D.C. 1989.

9. OIT/PREALC viene desarrollando desde 1987 el concepto de "Deuda Social", instrumento analítico y orientador especialmente relevante para procesos en plazos extendidos. Véase en particular:

- PREALC. "Ajuste y Deuda Social", un enfoque estructural, Santiago, 1987.

- PREALC. "Deuda Social, qué es, cuánto es y cómo se paga?" Santiago, 1988.
- PREALC, "Deuda Social: Esquema de diagnóstico y de recuperación". N° 343, Santiago 1990.

10. Véase Maria Thereza Lobo. Política social e descentralizacao: a experiencia do BNDES/Finsocial pos - 1985; en MPAS, CEPAL 6. Economía e Desenvolvimento. A política social em tempo de Crise: Articulacao Institucional e Descentralizacao. Brasilia 1989.

11. Bolivia. Presidencia de la República. Acuerdo Supremo 21450. Creación del Fondo Social de Emergencia. La Paz. Noviembre de 1986.

- Véase Fernando Campero. El Fondo Social de Emergencia, una experiencia exitosa de intervención temporal en el sector social. El libro de ISS, ILPES, ILDIS. "Necesidades básicas y desarrollo". La Paz. 1990, contiene diversas referencias a análisis evaluativos de cuatro años de actuación del Fondo.

- En relación al Fondo de Inversión Social (FIS) y nuevas perspectivas de mediano plazo especialmente para los sectores salud y educación, diversos informes y documentos de trabajo del Banco Mundial, contienen renovados instrumentos de especial interés. The World Bank. Washington, 1990.

12. Chile. Véase CEPAL. "Chile Transformaciones económicas y grupos sociales (1973-1986) LC/R 692, Santiago 1988.

- Véase Pilar Vergara "Políticas hacia la extrema pobreza de Chile 1973/1988". FLACSO, Santiago 1990.
- Véase FOSIS. Mimeo. Julio de 1990.

13. Guatemala: PNUD-IFDI. Avances del FIS. Informe de actividades y perspectivas preparado por el consultor. Guatemala, octubre de 1989.

14. Honduras: Decreto 12-90. Ley del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) "Consideraciones sobre el FHIS", Tegucigalpa, marzo de 1990.

15. Panamá: Ministerio de Planificación y Política Económica "Programa de Acción Social" Fondo de Emergencia Social. El puente entre la crisis y la recuperación. Panamá, marzo 1990.

16. México. Véase. Plan Nacional de Desarrollo: Programa Nacional de Solidaridad. Informe de Ejecución 1989. México 1990.

17. Perú. Instituto Nacional de Planificación (INP) "Programa de Compensación Social". Versión preliminar. Lima. Marzo 1989.

- Presidencia del Consejo de Ministros. Crean Programa de Compensación Social. D.S. N° 023-89-PCM. Abril de 1989.

18. Venezuela. Presidencia de la República. Decreto N° 902 y documentos de sustentación técnica de procedimiento de estudio y aprobación del Fondo de Inversión Social de Venezuela.

19. - Véase E.A. Brett. Reaching the poorest. Does the World Bank still Believe in "Redistribution with Growth? en Recovering in the developing world. The London Symposium on the World Bank role. The World Bank. Washington, D.C. 1986.

- Distintos documentos aplicados sobre apoyo e implementación o fondos sociales, producidos como documentos de trabajo por el Banco Mundial, contienen diversos avances sobre estos temas. Véase el documento de trabajo sobre "Superación de la Pobreza, Servicios Básicos y Fondos de Inversión Social: Guatemala, El Salvador y

Honduras". World Bank. Latin American and the Caribbean Regional Office - Washington, D.C. Junio 1990.

20. El reciente documento de la División de Desarrollo Social de CEPAL, "Opciones y falsos dilemas para los años noventa: Lo Nuevo y lo Viejo en Política Social en América Latina", contiene un detenido análisis de la focalización dentro del contexto de la proyección de alternativas para la política social en los noventa. Véase CEPAL LC/R 852 Santiago, diciembre de 1989.

21. En torno a la relación sector privado y prestación de servicios, véase en: Banco Mundial. "Protección de la población pobre durante períodos de ajuste". Documento propuesta al Comité para el Desarrollo del Banco en abril, Washington, D.C. 1987a. y Banco Mundial. "El funcionamiento de los servicios de salud en los países en desarrollo. Una agenda para la reforma". Boletín de la OPS/OMS. Washington, D.C. 1987b. Ambos documentos son citados en el documento de CEPAL señalado en la nota de referencia 20.

22. En un examen comparativo de experiencias compensatorias en la región, de Francisco León: "Notas sobre instrumentos de política de compensación social en los programas de ajuste y estabilización", Julio 1989, se revisan los casos de Bolivia, Chile y Perú, en relación a la aplicación de instrumentos específicos para la población rural. Sobre el mismo tema, el "Informe de Ejecución 1989 del Programa Nacional de Solidaridad de México", (PRONASOL) singulariza las atenciones a áreas predominantemente rurales y el Fondo de Inversiones Sociales (FIS) de Guatemala señala acciones de especial interés de apoyo al medio rural.

23. Fernando Romero. "Fondo Social de Emergencia, Bolivia", en BM/IDE, ILPES, UNICEF. Seminario de Alto Nivel: Cómo recuperar el Progreso Social en América Latina. Santiago, 1988.

24. Las elaboraciones preliminares de los principales contenidos del Fondo de Solidaridad e Inversión Social de Chile (FOSIS), señalan con especial detenimiento la importancia de la generación de un sistema integrado de proyectos como cauce de ejecución de las actividades de la compensación.

25. Véase Ernesto Cohen y Rolando Franco. "Evaluación de Proyectos Sociales". ILPES/ONU y CIDES/OEA. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 1988.

26. Véase. Boris Alexis Lima. "Pobreza, alimentación y estrategias de sobrevivencia" en Foro de Estrategias para la Superación de la Pobreza. Ministerio de la Familia y PNUD. Caracas, 1988.

27. Véase José Matos Mar. "Crisis del Estado y Desborde Popular". IEP. Lima, 1984. El estudio de Matos Mar, es aplicable a la actual problemática de diversos países de América Latina.

28. Véase, "Programa Social de Emergencia". Documento de Trabajo. Preparado por las cuatro instituciones involucradas. Lima, julio de 1989.

29. Véase. Carlos Franco. "Políticas Sociales, desarrollo, participación y concertación". Examen del proceso integral de deterioro de las variables sociales y algunas alternativas para los años noventa. Lima. 1988.

30. Véase. PREALC. "Urbanización y sector informal en América Latina, 1960-1980". La reciente publicación analiza como casos de estudio, cuatro países: Brasil, Chile, Colombia y México. Santiago, 1990.

31. Véase. PREALC "Evolution of the labour market during 1980-1987". Working Paper. Santiago, 1988.

32. Hernando de Soto ha realizado un análisis interpretativo, del sector informal en el Perú. Sobre el tema de derecho y desarrollo. Véase en particular el capítulo V 4.0. del libro "El otro Sendero, La Revolución informal", Instituto Libertad y Democracia. Editorial El Barranco. Lima- Bogotá 1987.

33. Véase. Ministerio de Planeamiento y Coordinación de Bolivia. Subsecretaría de Política Social. Las Políticas Sociales Sectoriales, Concepción e Instrumentos. (Versión preliminar). La Paz. Julio 1990.

34. Acerca del marco territorial de las políticas sociales y su vinculación con el desarrollo regional como un proceso necesariamente descentralizado, el estudio de Boisier y Silva contiene destacados aportes especializados.

- Véase Sergio Boisier y Verónica Silva. "Descentralización de políticas sociales y descentralización territorial: Puntos de intersección para investigación y acción". ILPES-APPR 89/3. Serie ensayos. Santiago. 1989.

35. Véase Percy Rodríguez Noboa. "Factores dinámicos de crecimiento y acceso social a los servicios esenciales". RLA PNUD/ILPES. Brasilia. 1989.

36. El informe 1980 del Banco Mundial, contiene un detenido análisis del beneficio económico de inversiones sociales en bienes y servicios básicos, como nutrición, educación y salud, referidos a casos nacionales de diversos países del mundo.

- Véase World Bank. World Development Report 1980. Part II Washington, D.C. 1980.

37. Un detenido examen de las perspectivas de procesos de descentralización y desconcentración y la formulación de una

estrategia en torno a la descentralización de la política social, se encuentra en el estudio de Eduardo Palma y Dolores Rufián. "Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: enfoque institucional". ILPES-APPS. Brasilia. 1989.

38. Véase Jorge Vivas Reyna. Recesión, ajuste económico y política de salud. ONP. UNICEF. Fedesarrollo. Bogotá. 1987.

39. Véase Irene Klinger. El rol de la salud en la erradicación de la pobreza en América Latina. OPS/OMS. Bogotá. 1988.

40. Véase OPS/OMS. Desarrollo y Fortalecimiento de los Sistemas Locales de Salud. Washington, D.C. 1989.

41. OPS/OMS. Resoluciones de la XXII Conferencia Sanitaria Panamericana. Washington, D.C. 1989.

42. Véase. Juan Carlos Tedesco. La crisis y las perspectivas de la educación en América Latina (mimeo). 1989. El documento incluye un preciso análisis de la realidad educativa regional y traza las líneas centrales sobre educación y desarrollo y sus opciones a futuro.

43. Véase. Fernando Riemers. Deuda externa y financiamiento de la Educación. Su impacto en Latinoamérica. UNESCO. Santiago. 1990.