

INT-0435

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLA-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

ILPES

Institut Latino-Américain de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPAL-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIRES

J. ISRAEL /

Distr. .
INTERNA
LC/IP/IN.10
4 de Abril de 1985
ORIGINAL: ESPAÑOL

EL IMPACTO SOCIAL DE LA CRISIS */

*/ Documento preparatorio para la V Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe. (México, 15 - 17 de Abril de 1985). Los antecedentes contenidos en él han sido resumidos en "Síntesis: Planificación y Políticas Públicas en 1982-1984 y Perspectivas para la Segunda Mitad de la Década". (Véase LC/IP/L.15 - CM 5/4).

PREFACIO

El presente estudio fue preparado como documento de trabajo preliminar para la V Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, celebrada en Ciudad de México, el 15, 16 y 17 de abril de 1985.

El trabajo fue elaborado dentro del Programa de Investigaciones del ILPES, habiendo participado en él, los señores Eduardo Palma y Rolando Franco.

Santiago, mayo 1985

(I/50531)
EGD/amg

<u>Indice</u>	<u>Página</u>
I. SIGNIFICACIÓN DE LA CRISIS EN EL AMBITO SOCIAL	1
1. Las grandes tendencias sociales previas	1
2. La expresión común de la crisis: desempleo, subempleo, caída del salario real y aumento de la informalidad	3
3. La crisis y su impacto en el bienestar social ...	8
4. El impacto en los sectores sociales	21
II. EL RETO DE LA CRISIS Y LAS OPCIONES ESTRATEGICAS PARA ENFRENTARLA	35
A. Las estrategias posibles	35
1. Crisis y desigualdad social	35
2. Opciones estratégicas ante la crisis	37
3. Los contenidos de una estrategia para enfrentar la crisis: extensión, énfasis y profundidad	41
B. Hacia un replanteamiento de las políticas sociales para enfrentar la crisis	43
1. El replanteamiento de las políticas sociales	43
2. Consideraciones sobre la política social en una coyuntura de ajuste	50
3. El sector informal de la economía: la dotación del capital social básico	51
4. El empleo sistemático de la comunicación social ..	52
5. Una red desconcentrada y descentralizada de servicios sociales	53
6. El triple papel de la participación social	54
Conclusiones	56
Futuras investigaciones del ILPES en el campo de la planificación social	58
Notas	60
Bibliografía	61

Este capítulo se compone de tres partes: en la primera se efectúa un diagnóstico del impacto que la crisis ha tenido sobre el desarrollo social; en la segunda, se revisan, brevemente, las opciones estratégicas para enfrentarla y, finalmente, en la tercera se presentan algunas ideas tendientes a un replanteamiento de las políticas sociales como manera de enfrentar la coyuntura actual y el futuro previsible.

I. SIGNIFICACION DE LA CRISIS EN EL AMBITO SOCIAL

No es del caso repetir aquí lo que se ha dicho sobre las características económicas que ha tenido la crisis que se inició en algunos países en los años 1979 y 1980 y se generalizó en 1981. Baste con señalar que ella clausuró un largo período de crecimiento económico. América Latina había alcanzado un promedio anual de incremento del PBI del 5.5 por ciento entre 1950 y 1980, al tiempo que quintuplicaba su potencial industrial. Con diferencias y desigualdades esos avances económicos se tradujeron en profundas modificaciones sociales, que facilitaron la modernización y la urbanización de la región. Estos cambios se ven ahora enfrentados a una alternativa difícil. Las perspectivas económicas para el futuro inmediato tampoco son alentadoras, estimándose que sólo algunos países podrán obtener, de manera esporádica, tasas de crecimiento significativas. Por ello, cabe pensar que el proceso de desarrollo social que se venía experimentando enfrentará una coyuntura que si bien puede hacer que continúe avanzando por vías originales, también hace posible que se convierta en regresión.

Es necesario destacar que los datos disponibles para evaluar el impacto social de la crisis son limitados. Hay escasa información estadística para el período, lo que es explicable ya que los datos sobre los procesos sociales suelen recogerse y estar disponibles con relativo atraso. Los indicadores sociales, además, difícilmente reflejan la coyuntura, por lo que aquellos con los que se cuenta muestran más bien la permanencia de ciertas tendencias del período previo.

(I-5201)
RF/cg

Por lo mismo, el análisis formula hipótesis sobre las consecuencias sociales de la crisis económica y tratando de fundamentarlas en estudios parciales y en impresiones que los técnicos se han formado sobre tales hechos.

1. Las grandes tendencias sociales previas

El desarrollo social de América Latina en la postguerra se caracterizó por la creciente incorporación - aunque segmentada y desigual -, de grandes sectores de la población a un mercado nacional, por el aumento de la gravitación del sector industrial y de las grandes unidades productivas, acompañados de importantes modificaciones en la composición del empleo, donde crecía la ocupación industrial y terciaria.

Ello produjo, a su vez, alteraciones en la estructura social, básicamente un aumento de las clases medias urbanas en todos los países de la región, sobre todo en los años sesenta y setenta, con la excepción de Uruguay que, por otra parte, había avanzado mucho en ese sentido durante los años previos. Si se observa el Gráfico 1 puede apreciarse la impresionante modificación ocurrida en países como Venezuela, Perú y Ecuador que hace tres décadas presentaban una estratificación social muy polarizada y escasa movilidad.

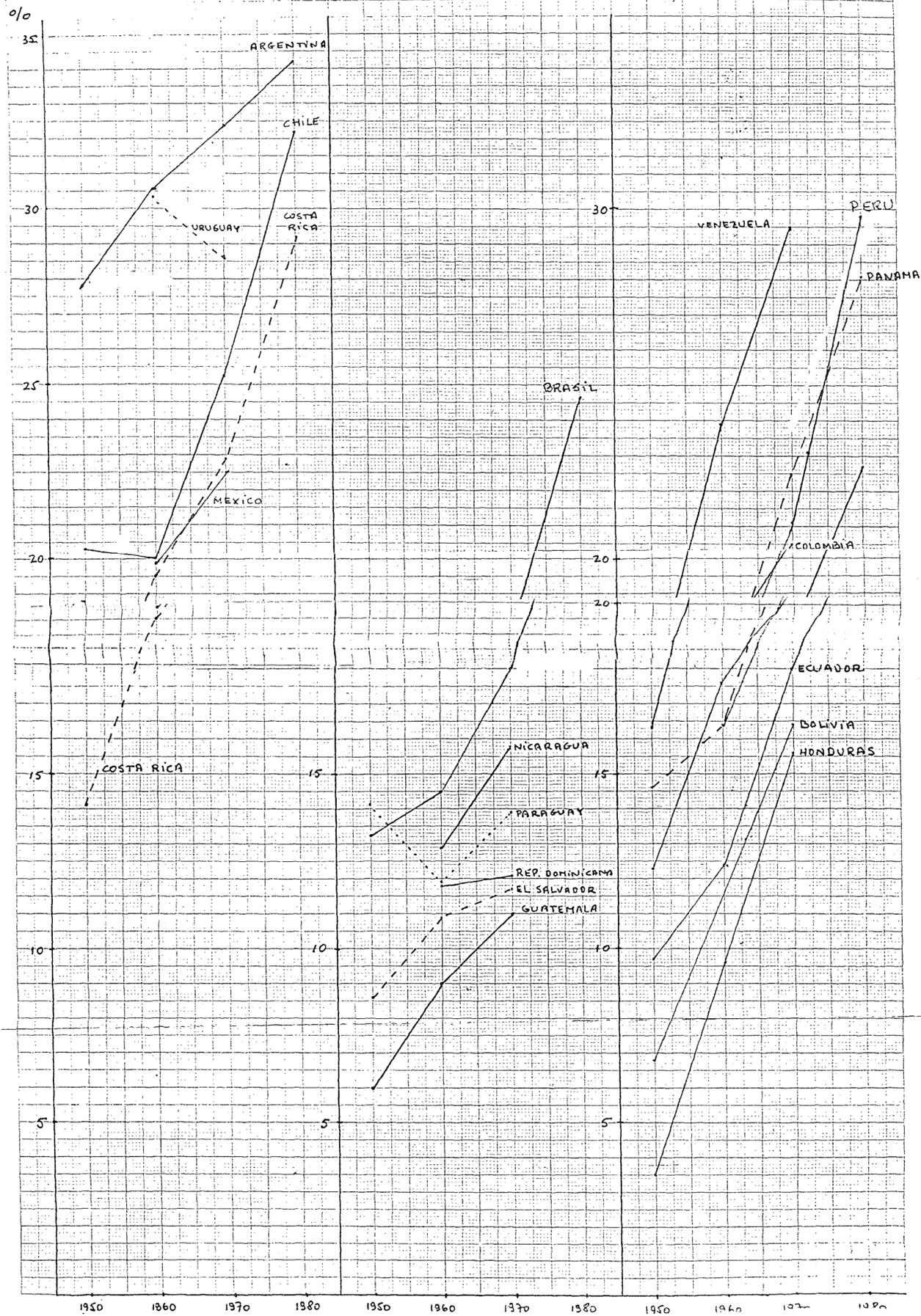
Esos cambios fueron, por un lado, el resultado natural de las transformaciones económicas ya anotadas, pero, por otro, resultaron impulsadas por las políticas públicas.

En líneas generales, ellas buscaron ampliar en términos absolutos y relativos la población incorporada a los frutos del crecimiento, mediante la expansión de los servicios sociales formales, y el incremento de la calidad de los servicios y de los bienes sociales, en los campos de la educación, la salud, el empleo, etc.

Asimismo, recurrieron a programas especiales para llegar a aquellos grupos que no eran alcanzados por los servicios. En este sentido, hubo una profusión de programas de desarrollo rural integrado, de empleo, de nutrición, y se buscaron nuevas formas de implementar los servicios sanitarios.

(I-50201)
RF/cg

Gráfico 2d
 CLASES MEDIAS URBANAS
 (Porcentaje sobre PEA)



Paralelamente, el Estado buscó aumentar la generación de oportunidades de empleo e ingreso, tanto mediante incentivos, como realizando importantes obras de infraestructura que, por sus propias características, eran absorbedoras de mano de obra o, incluso, mediante la ampliación de los puestos burocráticos.

Todo ello condujo a que se destinara a estos fines "sociales" una proporción importante y creciente del presupuesto fiscal, que también se echara mano a recursos provenientes del ordenamiento externo o al producido por las bonanzas exportadoras. En algunos países, incluso, se recurrió a la contribución privada para el financiamiento de los servicios.

2. La expresión común de la crisis: desempleo, subempleo, caída del salario real, y aumento de la informalidad

Es evidente que la crisis no ha afectado por igual a todos los países ni lo ha hecho al mismo tiempo. Por tanto, las consecuencias sociales que de ella se han derivado no tienen carácter general, siendo probable que las conclusiones de estudios puntuales realizados sobre contextos y coyunturas determinadas no sean trasladables sin más a otras situaciones.

Como el conjunto de estos análisis de casos no es demasiado abundante, la posibilidad de hacer afirmaciones válidas para el conjunto de la región latinoamericana resulta difícil y, en muchos casos, debe quedar reducida a hipótesis sobre los impactos que cabe suponer se derivarán en los casos que la crisis adquiera unas características y una profundidad determinadas. Este será el tono general de este documento.

a) Aumento del desempleo abierto

Pese a lo anterior puede sostenerse que hay ciertas expresiones comunes en aquellos países que han debido enfrentar la crisis. Una de ellas es el aumento de la tasa de desempleo abierto. Mientras la tendencia previa al año 1979 mostraba cifras en torno al 7% para la región, después de esa fecha las tasas se sitúan encima del 10%. El cuadro 1 muestra que, a pesar de diferencias en cuanto a la intensidad y al año de inicio de la crisis, el aumento de la tasa de desempleo abierto ha sido generalizado.

(I-50201)
RF/cg

Cuadro 1

AMERICA LATINA: TASAS DE DESOCUPACION ABIERTA URBANA

País	1970	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Argentina <u>a/</u>	4.9	2.8	2.0	2.3	4.5	4.7	4.0
Bolivia <u>b/</u>	-	4.5	7.6	7.5	9.7	9.4	13.3
Brasil <u>c/</u>	6.5	6.8	6.4	6.2	7.9	6.3	6.7
Colombia <u>d/</u>	10.6	9.0	8.9	9.7	8.2	9.3	11.8
Costa Rica <u>e/</u>	3.5	5.8	5.3	6.0	9.1	9.9	8.5
Chile <u>f/</u>	4.1	13.3	13.4	11.7	9.0	20.0	19.0
México <u>g/</u>	7.0	6.9	5.7	4.5	4.2	4.1	6.9
Panamá <u>h/</u>	10.3	9.6	11.6	9.8	11.8	10.4	11.2
Paraguay <u>i/</u>	-	4.1	5.9	4.1	2.2	5.6	8.4
Perú <u>j/</u>	6.9	8.0	6.5	7.1	6.8	7.0	8.8
Uruguay <u>k/</u>	7.5	10.1	8.3	7.4	6.7	11.9	15.5
Venezuela <u>l/</u>	7.8	5.1	5.8	6.6	6.8	7.8	9.8
América Latina <u>m/</u>	6.5	7.2	7.2	6.9	7.2	8.9	10.4

Fuente: Elaboración PREALC sobre la base de encuestas de hogares disponibles.

- a/ Gran Buenos Aires. Promedio abril-octubre
b/ La Paz, 1978 y 1979: segundo semestre; 1980: mayo-octubre; 1983: abril.
c/ Areas metropolitanas de Río de Janeiro, Sao Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador y Recife. Promedio 12 meses; 1980: promedio junio-diciembre.
d/ Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín. Promedio marzo, junio, septiembre y diciembre, 1978: promedio marzo, junio y diciembre.
e/ Nacional urbano. Promedio marzo, julio y noviembre.
f/ Gran Santiago (INE). Promedio cuatro trimestres.
g/ Areas metropolitanas de Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Promedio cuatro trimestres, 1983: Promedio tres trimestres.
h/ Nacional urbano; 1980: avance censal; 1981 a 1983: región metropolitana urbana.
i/ Asunción, Fernando de la Mora, Lambaré y áreas urbanas de Luque y San Lorenzo.

(I-50201)
RF/cg

- j/ Lima Metropolitana, 1970: agosto-septiembre; 1978: julio-agosto; 1979: agosto-septiembre; 1980: abril; 1981: junio.
- k/ Montevideo. Promedio dos semestres.
- l/ Nacional urbano. Promedio dos semestres, 1983: primer semestre.
- m/ Incluye sólo los países para los que se cuenta con información de todos los años. Promedio simple

Fuente: PREALC, Después de la crisis: lecciones y perspectivas.

Si bien las economías funcionan con tasas de desempleo bastante diferentes, puede notarse que en los años de la crisis hay, en general, un incremento sobre lo que podría considerarse la tendencia "histórica". Así, Argentina la duplica entre 1979 y 1983 y Bolivia desde 1978 mientras que Colombia la incrementa en un tercio durante el mismo período.

Costa Rica la acrece en 80 por ciento entre 1979 y 1982 para disminuirla en el año siguiente; Chile, que había logrado bajar el desempleo en 1981, sufre en 1982 más que una duplicación; Paraguay, con un éxito similar en 1981, casi triplica la tasa en 1983; Uruguay exitoso en 1980 y 1981, la duplica en 1983. Venezuela por su parte incrementa la tasa en 90% entre 1978 y 1983. México, la ve subir casi 70% entre 1982 y 1983. Hay países donde la tasa se mantiene relativamente estable (Brasil y Panamá).

Ello se ha traducido principalmente en una disminución de las mujeres y los jóvenes que buscan trabajo, personas que suelen tener posibilidad de otras alternativas fuera del mercado ocupacional.

De lo anterior, concluye PREALC, puede derivarse que hay una subestimación de la tasa de desocupación abierta, por cuanto sería de esperar que al reactivarse el mercado de trabajo, se dé asimismo una recuperación de los niveles de participación.

También parece haberse dado un cambio en el tipo de desocupado. Mientras en el pasado el desempleo afectaba básicamente a la fuerza de trabajo secundaria (mujeres y jóvenes), ya que los jefes de hogar no podían "darse el lujo" de permanecer cesantes, ahora el desempleo afecta a la fuerza de trabajo primaria.

Aumentan más los cesantes entre los que buscan trabajo por primera vez, los jefes de hogar, los hombres, las personas en las edades de mayor actividad y aquellos que tienen menor educación (véase cuadro 2). El período de desocupación, asimismo, se alarga y ello induce al efecto "retiro" de la fuerza de trabajo secundaria.

Cuadro 2

PERFIL DEL DESEMPLEO

	Colombia		Costa Rica		Venezuela		Chile	
	1979	1982	1979	1982	1979	1982	1979	1982
Tasa de desocupación abierta	8.9	10.0	5.3	10.5	3.5	6.9	13.0	23.9
Producto interno bruto a/	5.1	1.2	4.9	-9.0	3.2	0.6	8.3	-14.3
PIA b/	6.9		3.1		2.3			2.3
Población ocupada b/	6.5		1.2		1.3			-2.2
Participación	-0.7		0.7		-1.4			-0.3
% de cesantes en los desocupados	66	71	66	86	81	83	81	95
Tasa de desocupación para hombres	8.9	8.5	4.6	10.6	3.8	7.9	13.3	25.3
Tasa de desocupación para mujeres	7.2	12.4	6.8	9.5	2.9	4.9	12.5	20.5
% de desocupados grupo edad 25-44 años	5.1	6.5	2.3	6.2	2.0	5.5	6.8	21.6
Tasa de desocupación en la industria	6.6	8.1	5.0	11.8	4.3	6.8	12.0	30.0
Tasa de desocupación en la construcción	9.4	12.4	5.9	18.6	3.6	9.8	32.4	62.0
Tasa de cesantía de personas sin educación	2.7	6.3	1.1	7.5	2.7	6.6	5.6	21.8
Tasa de cesantía de los jefes de hogar	2.5	3.0	1.3	6.2	1.2	3.6	6.2	19.5
% de personas cesantes más de 6 meses	44	44	n.d.	n.d.	32	55	35	43
Tasa de cesantía sector privado	6.2	7.7	4.5	10.7	3.9	7.3	15.5	29.8
Tasa de cesantía sector público	5.4	4.4	3.2	5.8	1.5	4.8	7.5	10.8

Fuente: PREALC. El perfil del desempleo, la creación de empleos en períodos de crisis (PREALC, Santiago 1984 Borrador)

a/ Tasa anual de variación.

b) Aumento del subempleo visible

No debe olvidarse que el desempleo tiene una incidencia social en los países latinoamericanos mucho más grande que la producida por fenómenos similares en naciones desarrolladas. En éstas existen seguros de desocupación que funcionan adecuadamente y permiten paliar la situación creada por la pérdida del empleo, aminorando su impacto no sólo en el plano económico sino también en el psicológico. En cambio, en la región tales seguros en el mejor de los casos resultan precarios y, por lo mismo, no constituyen un apoyo adecuado para las personas que caen en el paro forzoso.

Una segunda característica común de la crisis es el aumento del subempleo visible, es decir, la reducción de la jornada de trabajo cuando el trabajador puede y quiere laborar.

El proceso empieza por la reducción de la jornada de trabajo, que al mantenerse lleva al despido del trabajador y, posteriormente, a la disminución del salario de los que todavía están ocupados.

c) Disminución del salario real

El tercer efecto de la crisis es el deterioro en la mayoría de los países (cuadro 3) del salario real; ello sucede porque se considera al salario la variable de ajuste en el mercado de trabajo como consecuencia del diagnóstico que se efectúa de la desocupación. También influye en ello que se trata de recuperar la competitividad internacional, buscando el traslado de recursos a la producción de bienes transables y, finalmente, porque se persigue controlar la inflación mediante el rezago salarial (PREALC, 1984, p. 19).

A todo ello se agrega, en algunos casos, la falta de capacidad de negociación de los sindicatos, tanto por la competencia que se produce en el mercado de empleo por la presión de los desempleados, sea por restricciones directas a la actividad sindical, sea porque en situaciones de inflación creciente es difícil que los mecanismos institucionalizados eviten la pérdida de poder adquisitivo del salario.

d) Ampliación del sector informal urbano

Por último, la cuarta característica común de la crisis es la difusión de los empleos de baja productividad. Es decir, se amplía el sector

Cuadro 3
EVOLUCION DE LOS SALARIOS REALES
(Índices 1970=100)

Países	Salarios mínimos				Salarios industriales				Salarios en construcción				
	1979	1980	1981	1982	1979	1980	1981	1982	1979	1980	1981	1982	
Argentina	46.8	55.0	51.6	56.8	84.1	83.1	83.1	74.4	96.2	56.4	66.5	58.7	52.8
Brasil	99.4	101.7	100.6	101.1	89.3	147.5	155.5	165.6	177.9	156.3	113.1	113.7	115.4
Colombia	96.0	127.3	124.7	130.7	139.1	97.4	97.6	97.8	101.6	104.6	109.3	117.2	110.8
Costa Rica	151.5	153.5	138.9	131.9	152.7	131.6	131.8	119.0	98.2	112.7	133.3	133.7	117.8
Chile	75.8	76.0	75.3	73.9	59.5	92.5	103.8	115.9	112.5	99.9	101.0	102.3	108.1
Ecuador	115.2	203.7	175.0	154.2	129.2	140.2	167.9	160.9	157.2	97.7	123.0	128.9	130.5
El Salvador	104.2	118.8	110.4	99.0	89.5	81.9	95.3	87.6					
Guatemala	53.2	85.1	91.5	91.5	87.2	69.1	68.6	76.4	78.8	81.8	106.0	111.6	136.4
Honduras	85.5	78.3	74.7	80.7	73.5	130.9	103.7	112.5	122.1	123.5	109.2	97.6	110.4
México	117.7	110.0	110.7	99.9	80.4	121.0	115.4	119.0	117.3	88.0	114.2	118.5	111.1
Nicaragua	89.3	75.1	67.8	55.8	42.9	73.6	60.0	60.8	53.1	41.1	62.2	53.5	54.2
Panamá	84.2	74.1	69.0	66.3	78.3	n.d.							
Paraguay	65.6	66.2	69.0	68.7	67.3	86.6	88.0	93.7	90.9	83.8	74.6	71.8	75.9
Perú	67.3	83.2	70.8	65.2	62.9	73.8	87.8	86.1	86.9	68.5	78.0	87.4	86.4
Uruguay	84.6	80.7	82.7	83.4	n.d.	50.3	47.8	51.4	50.8	39.3	66.6	65.3	65.0
Venezuela	64.9	106.9	92.0	84.0	n.d.	123.1	122.0	118.4	122.0	118.2	122.5	119.0	110.1

Fuente: PREALC a base de informaciones de cada país.

el sector informal urbano. Se evita la desocupación abierta mediante la incorporación a ese tipo de ocupaciones. Se trata de la elevación del subempleo invisible, por cuanto no hay variación del ingreso medio o ella es negativa.

3. La crisis y su impacto en el bienestar social

a) Dimensiones psicológicas y comunitarias de la crisis

A partir de su impacto sobre la ocupación y sobre el nivel de los salarios, la crisis afecta de diversas maneras al bienestar social de la población latinoamericana.

Ante todo, ha afectado a la circunstancia familiar y comunitaria, que determinan el ambiente social, cultural y psicológico en que se desenvuelven las personas. El efecto del desempleo sobre todo cuando resulta prolongado, es especialmente penoso para los que lo sufren, afectando incluso su equilibrio psicológico y produciendo efectos incluso en la salud física. Hay múltiples estudios que muestran la relación existente entre el alcoholismo y otros desvíos conductuales y la desocupación. Asimismo, ésta afecta de manera dramática las interacciones familiares de quienes la sufren y del conjunto familiar.

b) El aumento de la pobreza

La crisis ha incrementado la pobreza en la región. Ya se ha insistido sobre las variaciones que existen entre diferentes situaciones nacionales; sin embargo, no cabe duda que en líneas generales y tomando a América Latina como un todo, se ha producido un incremento de los niveles absolutos y relativos de pobreza.

Un estudio basado en encuestas de hogares, preparado a partir de información existente en el Banco de Datos de la CEPAL, para un grupo seleccionado de países (Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá y Venezuela) es indicativo de la dispersión existente y del impacto diferencial que la crisis ha producido en diversos países. Pero muestra, asimismo, un importante incremento de los hogares situados por debajo de la línea de pobreza, en alguna de las

ciudades consideradas. Así, en Santiago, Chile, el porcentaje aumentó de 12 a 16 por ciento; en San José, Costa Rica, saltó de 17,3 a 29,4 por ciento, mientras que en Caracas, Venezuela, pasó de 2,3 a 3,2 por ciento. En cambio, en otros casos analizados, la situación ha sido inversa. Así, en Bogotá, Colombia, se habría producido una reducción de los hogares en situación de pobreza, que pasaron de ser 48,7 por ciento a sólo 44,8 por ciento. Lo mismo habría sucedido en Panamá: de 18,8 a 14,8 por ciento, y también en la región de Los Andes, Venezuela, donde la pobreza habría pasado de 31,2% a 26,8% de los hogares (Altimir, 1983).

Ese mismo análisis indica que la incidencia de la crisis ha afectado más severamente a aquellos hogares que tienen un mayor número de niños y que constituyen un núcleo especialmente afectado por la pobreza. Como se sabe, la proporción de niños pequeños y en edad escolar que viven en situación de pobreza es siempre mayor que la proporción de hogares pobres. Asimismo, hay una mayor proporción de niños en pobreza entre los que pertenecen a hogares cuyo jefe es una mujer, o una persona de cualquier sexo que tiene poca educación. En este sentido, el aumento de la pobreza que se ha registrado como consecuencia de la crisis, ha ratificado esos hallazgos (Altimir, 1983).

c) El impacto sobre el gasto público

La crisis también ha proyectado sus efectos sobre los recursos y el gasto público. Sin embargo, las conclusiones que se pueden esbozar sobre esto deben comenzar por enfatizar las grandes diferencias que se encuentran entre los países. Así, el cuadro 4 que proviene de una investigación realizada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), muestra la participación de los gastos del gobierno central en el P.B.I. Allí puede apreciarse que algunos países - como Argentina - han visto reducida fuertemente el porcentaje de gastos públicos en el P.B.I. pasando de ser 16.0 por ciento en 1978 a 12.7 en 1981. Jamaica, por el contrario, representa una tendencia radicalmente diferente. Hay un aumento constante de la participación estatal en el PBI. Un caso extremo en este grupo es México que asciende de 40.1 por ciento en 1978 a 65.2 por ciento en 1982.

Cuadro 4

GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL COMO PORCENTAJE DEL PIB
(en millones de dólares)

PAIS	AÑO									
	1978		1979		1980		1981		1982	
	GASTO	PIB	GASTO	PIB	GASTO	PIB	GASTO	PIB	GASTO	PIB
		%		%		%		%		%
ARGENTINA	829976	16.0	817215	15.2	718636	13.3	648620	12.7	498196	...
BRASIL	...	...	1355821	33.4	1631272	38.4	1537243	37.1	1506556	35.8
COSTA RICA	16734	55.4	18389	58.1	20140	62.7	19434	60.1	17372	59.6
JAMAICA	1229	32.7	1537	41.5	1282	36.6	1641	45.7	1645	47.2
MEXICO	937834	40.1	1071809	42.2	1352043	49.5	1445487	51.8	1816458	65.2
PERU	225070	13.5	189803	10.9	255379	14.4	275077	15.0	...	...
SANTA LUCIA	...	...	...	...	...	...	71	32.9	84	...

Otros países (como Brasil y Costa Rica) muestran un aumento hacia el medio del período para luego decrecer, mientras que, ejemplificando otra situación, Perú decrece en 1979 para luego aumentar la participación del gasto público más allá de los límites anteriores.

El cuadro 5, de la misma fuente y para los mismos casos, presenta el gasto per cápita del sector social. Allí puede apreciarse también que se dan distintas situaciones, aunque la tónica es la caída. Ella es muy pronunciada en el caso de Costa Rica, en que se reduce al 53 por ciento en 1982 respecto a 1979. También en Argentina se da una situación similar, llegándose en 1982 a sólo el 59 por ciento del gasto per cápita de 1980. En Perú y Brasil la caída es menor llegando al 86 por ciento entre 1978 y 1980.

La tendencia contraria se da en México, donde el gasto social per cápita crece 23 por ciento entre los extremos de 1978 y 1982, mostrando una tendencia creciente año a año.

Jamaica presenta una curva más irregular con un gran salto positivo en 1979 una caída y una posterior recuperación, todo esto siempre por encima del año base.

El cuadro 6 muestra los gastos sociales como porcentaje de los gastos totales del gobierno central. Allí pueden apreciarse algunas notables disminuciones, como la de Costa Rica donde los gastos sociales eran el 33.0 por ciento del gasto total en 1979 y se redujeron al 19.6 por ciento en 1982. En el Perú también aquellos gastos caen, pasando del 29.2 por ciento al 22.7 por ciento en el bienio 1979-81. Argentina, por su parte, había acrecido notablemente la participación de lo social en el gasto total, hasta 1980, pero luego comenzó un descenso importante, aunque se mantuvo a niveles elevados. Jamaica también presenta una curva descendente, con una caída espectacular en 1981 de la que se recupera parcialmente al año siguiente. México, por su parte, muestra una caída consistente, que año a año llevó el 19.0 por ciento que los gastos sociales insumían en 1978, al 13.5 por ciento que representaban en 1982. En el Brasil, la caída de la participación de lo social se produjo entre 1979 y 1980 (de 7.5 por ciento a 5.7 por ciento), habiéndose producido una recuperación en los años siguientes hasta el 7.2 por ciento de 1982.

(I-50201)
RF/cg

Cuadro 5

GASTO PER CAPITA DEL SECTOR SOCIAL
(a precios constantes de 1978)

PAIS	AÑO				
	1978	1979	1980	1981	1982
ARGENTINA ^{a/}	8180	8610	10811	9164	6267
BRASIL ^{b/}	908	877	777	865	867
COSTA RICA ^{c/}	2121	2797	2707	2197	1484
JAMAICA ^{d/}	199	229	213	...	218 ^{h/,i/}
MEXICO ^{e/}	2729	2859	3060	3126	3345
PERU ^{f/}	3853	3202	3292	3328	...
SANTA LUCIA ^{g/}	...	...	...	...	282

^{a/} Los sectores sociales incluyen partidas presupuestarias de los Ministerios de Cultura y Educación, Salud y Bienestar Social (por ejemplo, Seguridad Social, Trabajo y Vivienda, Deportes y Recreación, Promoción Social y otras instituciones no especificadas).

^{b/} Los sectores sociales incluyen los Ministerios de Salud y Saneamiento, Educación y Cultura, Trabajo, Vivienda y Asuntos Urbanos y Bienestar Social.

^{c/} Los sectores sociales incluyen los siguientes sectores: Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda y Asentamientos Humanos, Cultura y Recreación.

^{d/} Los sectores sociales incluyen los siguientes Ministerios: Salud, Vivienda, Trabajo, Gobierno local (y Desarrollo de la Comunidad), Educación, Seguridad Social.

^{e/} Los sectores sociales incluyen los siguientes sectores: Educación Pública, Salud y Bienestar, Trabajo y Seguridad Social y también otras "instituciones y empresas públicas controlables".

^{f/} Los sectores sociales incluyen los Ministerios de Salud, Educación y Trabajo.

^{g/} El sector social incluye los Ministerios de Salud y Educación.

^{h/} Excluye a los Ministerios de Vivienda y Trabajo.

^{i/} Estimaciones revisadas.

Cuadro 6

GASTO DEL SECTOR SOCIAL COMO PORCENTAJE DE LOS GASTOS
 TOTALES DEL GOBIERNO CENTRAL (en millones de dolares)

PAIS	AÑO											
	1978		1979		1980		1981		1982		1982	
	GASTO	SS	GASTO	SS	GASTO	SS	GASTO	SS	GASTO	SS	GASTO	SS
		%		%		%		%		%		%
ARGENTINA	220050	26.5	235135	28.8	299559	41.7	257478	39.7	178168	35.8		
BRASIL	102515	...	101511	7.5	92186	5.7	105125	6.8	107901	7.2		
COSTA RICA	4497	26.9	6069	33.0	6092	30.2	4990	25.7	3411	19.6		
JAMAICA	423	34.4	493	32.1	461	36.0	225	13.7	494	30.1		
MEXICO	178577	19.0	192754	18.0	212220	15.7	224754	15.5	244341	13.5		
PERU	99490	28.8	89970	29.2	102920	22.9	113535	22.7	...	...
SANTA LUCIA	...	...	...	...	...	...	...	...	34	40.2		

Fuente: OPS.

El cuadro 7 trae información sobre el gasto social como porcentaje del P.I.B. Allí también aparece Costa Rica mostrando una caída de la participación de lo social de gran trascendencia desde el 19.2 por ciento en el mejor año del período (1979) hasta 11.7 por ciento en el peor (1982). También en Perú cayó la participación de lo social, pasando de 3.9 por ciento a 3.2 por ciento entre 1978 y 1979, para comenzar a recuperarse lentamente en los años posteriores. Brasil luego de una caída desde 2.7 por ciento a 2.2 por ciento entre 1978 y 1980 comienza a recuperarse posteriormente, para quedar casi en el mismo nivel. El caso de Jamaica también aquí resulta peculiar porque la participación de lo social en relación al PBI aparece creciendo a lo largo del período, salvo una caída espectacular en 1981 con posterior recuperación. La Argentina, por su parte, muestra un crecimiento que se detiene en 1980 para comenzar a descender en el único año posterior sobre el que se dispone de información. A todos estos comentarios debe agregarse que se trata, en general, de situaciones nacionales en las cuales el P.B.I. se ha deteriorado, por lo cual el mantenimiento de la misma proporción del gasto social, implica, en realidad, una reducción del mismo.

Es difícil establecer hipótesis generales sobre qué sector social reduce antes los recursos financieros. Se ha afirmado que las reducciones en educación y en alimentos parecen preceder, en general, a los recortes en los servicios de salud (UNICEF, 1984). En algunos países, sin embargo, el orden no es el mismo. Así, en Costa Rica se habría producido una importante reducción en los recursos de salud, mientras los gastos en educación han mantenido su participación en el presupuesto.

También se ha afirmado que los recortes se producen primero en las áreas rurales (UNICEF, 1984), lo que parece explicable dado que, pese a ser los más necesitados, esos grupos poblacionales son también los que menores recursos de poder tienen para hacer valer en la arena política.

La reducción de los recursos financieros destinados a los servicios sociales ha buscado ser paliada, en algunos países introduciendo tarifas en servicios que anteriormente eran gratuitos.

(1-50201)
RF/cg

Cuadro 7

GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB

PAIS	AÑO				
	1978	1979	1980	1981	1982
	%	%	%	%	%
ARGENTINA	4.2	4.4	5.5	5.0	...
BRASIL	2.7	2.5	2.2	2.5	2.6
COSTA RICA	14.9	19.2	19.0	15.4	11.7
JAMAICA	11.2	13.3	13.2	6.3	14.2
MEXICO	7.6	7.6	7.8	8.1	8.8
PERU	3.9	3.2	3.3	3.4	...
SANTA LUCIA	...	...	...	...	...

Fuente: OPS.

No cabe duda que muchos servicios sociales, en educación especialmente, no sólo no son redistributivos, sino regresivos. Los aprovechan gratuitamente sectores sociales que están en condiciones de pagar. Pero esa situación no puede generalizarse a todos ellos. En muchos casos, el limitar el acceso a las prestaciones sociales puede convertirse en una barrera que excluye, justamente, a los más pobres.

d) Las consecuencias sobre la oferta de servicios sociales

Es probable que haya habido una disminución cuantitativa en la oferta de servicios sociales, en muchos países de la región. Ello es una consecuencia, ya anotada, de la disminución del gasto público en este sector. Pero también se está dando un deterioro en la calidad de los mismos. Ello tiene dos fuentes principales. La primera es que, a consecuencia de la disminución de los fondos disponibles, es necesario efectuar recortes en los gastos. El servicio se mantiene pero no se renuevan los equipos, empiezan a escasear muchos implementos (como libros y útiles, en la educación; vendas y medicamentos, en la salud), sin los cuales la prestación del servicio no puede hacerse de manera adecuada. La segunda tienen que ver con la importancia trascendente que tiene en los servicios sociales los pagos de personal. Cuando los recursos escasean, los sueldos y salarios comienzan a deteriorarse, en lo que tiene que ver con su poder de compra. La pérdida de salario real hace que muchos técnicos y empleados, especialmente los más capacitados o los que tienen más alternativas laborales, abandonen su empleo. Por otra parte, los que se quedan se sienten desestimulados por la pérdida de salario real. Todo ello contribuye a que la calidad del servicio prestado disminuya.

e) Otros efectos de la crisis

i. Aumento de precios de los bienes transables. Las políticas económicas seguidas para paliar los efectos de la crisis han tendido a poner énfasis en la necesidad de aumentar las exportaciones y disminuir las importaciones de los países latinoamericanos, como manera de disponer de excedentes financieros que permitan hacer frente a los compromisos derivados de la deuda externa. Ello ha conducido al aumento de los precios internos de los bienes transables, lo que se ha logrado mediante la alteración de la paridad cambiaria, con lo cual se ha desestimulado su gasto interno a efectos de dejar en situación de disponibilidad mayores volúmenes de esos bienes para su colocación en los mercados internacionales.

Ello ha afectado el precio de la canasta básica alimenticia, especialmente en aquellos países donde dichos bienes provienen de la agricultura o la ganadería y forman parte de los hábitos alimenticios de la población.

Asimismo, en algunos países, de acuerdo a la magnitud del desequilibrio externo y al uso específico otorgado al financiamiento externo previo a la crisis, las políticas de ajuste reposaron con singular fuerza en los desincentivos a la producción en el sector de bienes no transables de modo de reasignar recursos hacia el sector de bienes transables. Es así como la construcción y los servicios personales fueron fuertemente afectados, disminuyendo los niveles de empleo, de remuneraciones y de actividad económica.

ii. Efectos de la inflación. Una de las características de la situación económica latinoamericana en los años recientes ha sido la inflación. Como muestra el cuadro 7 a, pueden distinguirse dos situaciones: la de aquellos países caracterizados por mantener una tasa de inflación tradicionalmente alta y la de aquellos otros que tradicionalmente alcanzan tasas moderadas.

Esas situaciones tienden a perjudicar a quienes dependen de ingresos fijos provenientes de sueldos y salarios, pensiones y jubilaciones o inversiones que reciben interés pasivo fijo y que no se encuentran indexados con las tasas nacionales de inflación.

iii. Aumento de las disparidades regionales. El impacto de la crisis ha afectado de manera diferencial las regiones de un mismo país. Las diferentes políticas macroeconómicas, en especial las cambiaria, crediticia y de gasto público, han provocado una merma, a veces considerable, en el nivel de actividad económica de algunas regiones, agudizando las disparidades regionales preexistentes.

iv. Restricción de los créditos. También debe destacarse el impacto de la crisis sobre la situación del crédito. Como se sabe, durante las décadas pasadas los Estados latinoamericanos tendieron a facilitar créditos subsidiados para la adquisición de viviendas, los que al no estar indexados, permitieron a ciertos sectores sociales obtener vivienda propia a precios inferiores a los de mercado.

Ello cambió durante la década del 70 cuando se tendió a adoptar un enfoque diferente al respecto, si bien se dio mayor libertad a los agentes financieros que pudieron disponer de sus recursos crediticios en otras áreas. Ello permitió una gran expansión del crédito para la compra de artículos eléctricos, automóviles, etc., gracias a los cuales amplios sectores de la población, tanto de las clases medias, como de sectores populares, pudieron tener acceso a los mismos. Obviamente, este crédito se obtuvo en importante proporción del excesivo endeudamiento externo.

La crisis ha conducido a una fuerte restricción a dichos créditos, lo que se acompaña de una elevación de las tasas de interés que los torna inaccesibles para grupos que anteriormente hubieran podido acceder a ellos. Asimismo, las fuertes restricciones en el salario real de dichos estratos tienden a dificultar aún más el acceso a dichos bienes.

Cuadro 7 a

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR

(Variaciones de diciembre a diciembre)

País	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
América Latina ^a	62.2	40.0	39.0	54.1	56.5	56.8	84.5	130.8	175.4
Países de inflación tradicionalmente alta	74.5	47.1	45.7	61.9	61.5	71.7	102.8	156.6	208.0
Argentina	347.5	150.4	169.8	139.7	87.6	131.2	209.7	433.7	675.0 ^b
Bolivia	5.5	10.5	13.5	45.5	23.9	25.2	296.5	328.5	1 682.5 ^b
Brasil ^c	44.8	43.1	38.1	76.0	95.3	91.2	97.9	179.2	194.7 ^b
Colombia ^d	25.9	29.3	17.8	29.8	26.5	27.5	24.1	16.5	16.4 ^b
Chile	174.3	63.5	30.3	38.9	31.2	9.5	20.7	23.6	22.2 ^b
México	27.2	20.7	16.2	20.0	29.8	28.7	98.8	80.8	59.2 ^b
Perú	44.7	32.4	73.7	66.7	59.7	72.7	72.9	125.1	105.8 ^b
Uruguay	39.9	57.3	46.0	83.1	42.8	29.4	20.5	51.5	63.8 ^b
Países de inflación tradicionalmente moderada	7.9	8.8	9.8	20.1	15.4	14.1	12.6	17.2	17.0
Barbados	3.9	9.9	11.3	16.8	16.1	12.3	6.9	5.5	3.9 ^e
Costa Rica	4.4	5.3	8.1	13.2	17.8	65.1	81.7	10.7	15.7 ^e
Ecuador ^h	13.1	9.8	11.8	9.0 ^e	14.5	17.9	24.3	52.5	19.1 ^e
El Salvador	5.2	14.9	14.6	14.8	18.6	11.6	13.8	15.5	13.1 ^e
Guatemala	18.9 ^f	7.4	9.1	13.7	9.1	8.7	-2.0	15.4	...
Guyana	9.2	9.0	20.0	19.4	8.5	29.1	...	...	...
Haití ^g	-1.4	5.5	5.5	15.4	15.3	16.4	6.2	12.2	8.6 ^g
Honduras	5.6	7.7	5.4	18.9	15.0	9.2	9.4	10.2	6.9 ^h
Jamaica	8.3	14.1	49.4	19.8	28.6	4.8	7.0	14.5	33.1 ⁱ
Nicaragua	6.2	10.2	4.3	70.3	24.8	23.2	22.2	32.9	40.0 ^j
Panamá	4.8	4.8	5.0	10.0	14.4	4.8	3.7	2.0	1.1 ^k
Paraguay	3.4	9.4	16.8	35.7	8.9	15.0	4.2	14.1	25.4 ^k
República Dominicana	7.0	8.5	1.8	26.2	4.2	7.4	7.1	9.8	21.2 ^m
Trinidad y Tabago	12.0	11.4	8.8	19.5	16.6	11.6	10.8	15.4	13.4 ^l
Venezuela	6.9	8.1	7.1	20.5	19.6	10.8	7.9	7.0	15.7 ⁿ

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics*, noviembre 1981, e información oficial proporcionada por los países.
^a Los países de América Latina y las otras parcelas de los grupos de países corresponden a las variaciones medias de los países, ponderadas por la población de cada año.
^b Corresponde a la variación entre noviembre de 1981 y noviembre de 1983.
^c Corresponde a la variación entre septiembre de 1981 y septiembre de 1983.
^d Hasta 1979 corresponde al Índice de Precios al Consumidor en la ciudad de Rio de Janeiro; desde 1980 en adelante corresponde a la variación del Total Nacional.
^e Hasta 1980 corresponde a la variación del Índice de Precios al Consumidor de Obreros; Desde 1981 en adelante se refiere a la variación del Total Nacional que incluye a Obreros y Empleados.
^f Corresponde a la variación agosto de 1981 y agosto de 1983.
^g Corresponde a la variación entre octubre de 1981 y octubre de 1983.
^h Hasta 1982 corresponde a la variación del Índice de Precios al Consumidor en la ciudad de Quito; desde 1983 corresponde al Índice de Precios al Consumidor Nacional, área urbana.
ⁱ La serie corresponde a la variación entre septiembre del año juliano y septiembre del año juliano.
^j Corresponde a la variación entre junio de 1981 y junio de 1983.
^k Corresponde a la variación entre marzo de 1981 y marzo de 1983.
^l Corresponde a la variación entre julio de 1981 y julio de 1983.
^m Corresponde a la variación entre mayo de 1981 y mayo de 1983.
ⁿ Corresponde a la variación entre mayo de 1981 y mayo de 1983.

Fuente: CEPAL.

Asimismo, muchos individuos que habían adquirido obligaciones en dólares (especialmente para la compra de automóviles) se ven enfrentados a deudas cuantiosas, dados los reajustes de las paridades monetarias.

v. Restricciones en la adquisición de insumos y equipos de los sectores sociales. La pérdida de reservas internacionales y los cambios drásticos en la paridad cambiaria llevó a que las autoridades restringieran el otorgamiento de divisas para compras y para el pago de servicios en moneda extranjera, por lo que en muchos países de la región se vivió una difícil situación para la adquisición de insumos y equipos necesarios para sus programas de desarrollo social. Ello fue especialmente notorio, en algunos casos, en el ámbito de la salud, donde escasearon los medicamentos importados o elaborados a base de elementos inexistentes en el país, y donde también se careció de las divisas necesarias para reponer equipo e importar repuestos necesarios para mantener en funcionamiento a otros.

4. El impacto en los sectores sociales

a) Salud

A comienzos de la década de los años 70's, los Ministerios de Salud de las Américas expresaron en su IIIa Reunión especial que su preocupación central estaba constituida por la inequidad en materia de salud, evidenciada por la existencia de un 40% de población que carecía de acceso a los servicios. Idéntica preocupación llevó a finales de la década, a la adopción de la meta mundial de salud para todos por parte de la totalidad de los gobiernos.

Durante esa década, la situación de salud de la población en América Latina y el Caribe evidenció avances notables: entre 1970 y 1982 la mortalidad de los niños menores de un año cayó de 64 a 45 por mil y la de niños de uno a cuatro años de 8.2 a 4.2 en tanto que el porcentaje de población cubierta con servicios de inmunización se elevaba del 40 al 60 por ciento. El perfil epidemiológico regional se hacía cada vez más "transicional", esto es, combinación de las patologías características del subdesarrollo con las que predominan en sociedades desarrolladas.

Sin embargo, hacia 1980, los sistemas de servicios de salud nacionales exhibían una configuración muy diferente de la que había sido esbozada como deseable en las declaraciones políticas y en los planes de las dos décadas anteriores. Excepto en unos pocos países (Costa Rica, Cuba, Panamá, Nicaragua, por ejemplo) del sector salud seguía siendo un conjunto institucional pobremente coordinado y el Ministerio de Salud tenía un poder real mucho menor que el establecido en los textos constitucionales o legales. Como resultado de la fragmentación institucional se producían duplicaciones y derroches que reducían la eficiencia global y se consolidaban privilegios y desigualdades. Los recursos físicos de mayor costo (la capacidad instalada hospitalaria, por ejemplo) se habían mantenido en relación casi constante con la población, en los veinte años anteriores. La infraestructura destinada al saneamiento del ambiente, también componente de alto costo, exhibía un crecimiento lento e insuficiente, al mismo tiempo que se multiplicaban los factores de deterioro y contaminación del medio.

(I-50201)
RF/cg

En el mismo período, los recursos humanos habían aumentado enormemente (prácticamente duplicando la relación médicos/habitantes), en tanto la del personal de enfermería se mantenía casi en los mismos valores. El crecimiento dispar de los recursos producía cambios no planeados en las funciones de producción que arrastraban una incorporación tecnológica no regulada ni controlada.

La crisis, con su descenso del P.B.I. y la aguda escasez de divisas produjo un impacto importante sobre los servicios de salud, como se tratará de mostrar más adelante, y también lo debe haber producido sobre la salud de la población. Sin embargo, establecer esas consecuencias no resulta fácil.

En primer lugar, porque la situación de salud exhibe cierta inercia que demora la apreciación de sus efectos. En segundo lugar, porque los que fueron en los decenios anteriores indicadores sensibles (la mortalidad infantil, por ejemplo, y su relación con el nivel de vida) han perdido esa sensibilidad en sus valores actuales. Y, finalmente, porque algunas de las intervenciones han podido impedir la actualización de un riesgo sin reducir la magnitud del mismo, restándole al fenómeno en cuestión su calidad de "indicador".

Puede hipotetizarse, empero, que el mejoramiento de las cifras de mortalidad infantil se verá afectado de continuar la crisis. En aquellos lugares donde la recesión sea especialmente grave, puede producirse una tendencia ascendente; en otros, el descenso de la misma seguramente disminuirá la velocidad con la que se está dando actualmente.

En ello influirá el impacto de la crisis sobre la alimentación. El desempleo y el deterioro del ingreso tenderá a afectar la posibilidad de las familias de obtener los alimentos necesarios para una nutrición adecuada. A ello se debe agregar el encarecimiento que han sufrido los bienes transables, entre los cuales hay muchos - en varios países de la región - que forman parte, también, de la dieta habitual de la población de menores y medios recursos.

Al mismo tiempo que disminuye la probabilidad de acceder a los alimentos por la vía del mercado, se sabe que, en muchos casos, se han suprimido los subsidios alimenticios (UNICEF 1984, p. 183), que constituían una vía alternativa, que también se cierra.

(I-50201)
RF/cg.

En esas condiciones puede esperarse que aumente el número de mujeres embarazadas que sufren diferentes grados de desnutrición lo que dificultará el embarazo y el parto, el que se producirá, además, en condiciones de calidad inferiores, como se ha visto. Ello contribuirá a elevar las tasas de mortalidad infantil. Y lo mismo sucederá con recién nacidos mal alimentados y, por lo tanto, en alto riesgo de enfermar y morir.

A efectos de poder apreciar el impacto producido por la crisis sobre los servicios de salud, se ha elaborado el cuadro 8, basado en información del Fondo Monetario Internacional (F.M.I.), que muestra lo gastado en salud como porcentaje del gasto total del gobierno central, en la década 1973-1982, para un importante conjunto de países de la región latinoamericana y del Caribe.

Allí puede apreciarse que hay 18 países que terminan el período (o el último año sobre el que existe información) habiendo disminuido su gasto en salud, mientras que sólo 4 presentan la situación inversa. Si bien en el grupo dominante pueden encontrarse situaciones disímiles de países que tienen pequeños descensos o que tuvieron un aumento hacia mitad del período, no cabe duda que la tendencia al decrecimiento es notoria para el continente.

Estas reducciones de los recursos destinados a salud comprometen el crecimiento de la infraestructura y del empleo institucional, habiendo aumentado la proporción de los gastos de personal sobre el gasto total.

Estas consecuencias no sólo poseen efectos inmediatos sino que su prolongación producirá un impacto duradero, acentuando algunos desequilibrios. Por ejemplo, puede relacionarse el deterioro del crecimiento del empleo, que afecta no sólo al subsector de la seguridad social, con las previsiones sobre el crecimiento de los recursos humanos profesionales.

En los próximos cinco o seis años, con el egreso de estudiantes que están hoy en las universidades, el número de médicos se duplicará en América Latina y el Caribe. Lo anterior sugiere no sólo que aumentará el desempleo profesional sino que, muy probablemente, el sector se verá ampliado en su subsector privado. La función de producción, inadecuada en el 80, se verá aún más distorsionada, con sus efectos indirectos sobre la incorporación y utilización de tecnología.

(I-50201)
RF/cg

Cuadro 8

GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL EN SALUD COMO PORCENTAJE DEL GASTO
TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL

País	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Argentina	3.8	2.5	2.6	4.1	2.7	2.2	1.7	1.73	1.37	...
Barbados	15.5	12.8	11.8	11.2	10.6	11.5	10.3	10.19	10.76	...
Bolivia	7.8	8.9	8.4	8.0	8.0	8.0	8.3	...	7.21	...
Brasil	6.8	6.9	6.5	7.5	8.1	7.8	8.5	6.54	7.37	...
Chile	8.0	7.3	6.9	6.5	6.4	6.4	6.54	7.37	6.40	...
Costa Rica	3.1	4.0	4.3	4.6	3.2	3.7	2.4	5.05	...	...
Dominica	...	...	...	10.6	12.7	9.6	8.8	...	...	...
República Dominicana	11.7	10.9	6.8	8.7	8.95	9.39	9.03	9.27	9.67	...
El Salvador	10.4	1.03	8.2	9.2	9.8	8.9	8.7	8.97	9.39	6.95
Grenada	...	14.1	14.6	12.7	15.6	...	...	...	...	...
Guatemala	9.2	8.4	8.6	8.3	7.6	7.1	7.6	...	...	...
Guyana	6.1	5.7	4.8	4.2	5.8	5.7	...	...	...	...
Honduras	...	11.7	15.7	12.8	14.7	8.5	8.0	...	...	...
Jamaica	...	...	9.3	8.2	7.8	...	...	...	...	...
México	4.9	3.9	4.2	4.2	4.4	4.0	3.9	2.37	1.86	...
Antillas de los Países bajos	8.4	9.2	8.5	8.2	9.7	8.0	7.9	...	...	...
Nicaragua	5.7	6.2	8.4	4.1	...	...	...	14.58	...	...
Panamá	15.1	13.8	14.5	13.2	14.5	15.1	12.3	12.71	13.24	...
Perú	3.3	3.0	2.8	2.8	2.7	2.6	3.7	4.52	5.30	...
Suriname	5.5	5.7	5.1	5.8	5.9	5.6	4.5	...	...	...
Uruguay	4.8	5.7	3.9	3.9	3.8	5.0	4.7	3.76	3.14	3.14
Venezuela	10.8	7.5	7.6	7.2	7.3	8.0	9.1	8.66	7.29	7.28

Fuente: IMF Government Finance Statistics Yearbook, Vol. 7, 1983.

La escasez de los recursos obligará a obtener la equidad a través de su coordinación y utilización eficiente. El reclamo por mayor coordinación y mayor eficiencia se convierte así en un imperativo sectorial. Pero el sector tiene una clara percepción de la insuficiencia de su acción aislada. La coordinación intersectorial, reconocida hoy, se vuelve imperiosa para mañana. Los que se consideraban objetivos de mediano o largo plazo se convierten en perentorios: la participación y el control de la comunidad - con su requisito de desconcentración y descentralización -, la selectividad, entendida como un medio para operacionalizar la equidad identificando los grupos sociales con mayores riesgos, así como las medidas tendientes a ampliar la solidaridad tanto de la sociedad nacional como de la regional. La incorporación de tecnologías avanzadas no puede interrumpirse, pero tampoco mantenerse como práctica anárquica e indiscriminada. Los insumos críticos del sector requieren frecuentemente erogaciones de divisas agudamente escasas.

Algunos de estos objetivos perentorios deben ser protegidos de su implementación espuria: la descentralización de responsabilidades y no de recursos, la participación en la financiación y no en la decisión o el control, la selectividad para modificar los indicadores y no la situación de salud.

b) Educación

La crisis ha afectado de diversas maneras a la educación y a los servicios de educación. Respecto a éstos el impacto se ha producido como consecuencia de una reducción de los recursos presupuestales con los que contaba el sector. El cuadro 9, con información precedente del Fondo Monetario Internacional, muestra los cambios producidos a lo largo de la década 1973-1982 en los gastos educativos como porcentaje de los gastos totales del gobierno central en un amplio conjunto de la región.

El mismo permite apreciar que en quince o más países se ha cerrado el período considerado con reducciones presupuestales para la educación. En algunos países las caídas han sido considerables, en otros menos extremas, pero en muy pocos puede notarse un aumento de lo que se destina a la educación.

(I-50201)
RF/cg

GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL EN EDUCACION COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL

País	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Argentina	13.55	12.6	10.64	7.39	8.49	9.60	8.31	8.83	7.23	...
Barbados	21.69	20.17	25.21	20.58	19.07	20.81	19.45	1978	19.45	...
Belize	...	...	...	...	14.12	14.45	12.12	13.84	...	...
Brasil	7.63	7.37	6.81	5.81	5.13	5.06	5.43	3.42	3.83	...
Chile	...	...	...	...	...	...	5.79	5.39	...	...
Costa Rica	28.92	29.36	28.78	29.65	28.51	25.70	24.78	24.58	23.66	...
Dominica	...	...	...	20.34	17.02	10.63	10.19	...	...	...
Ecuador	27.48	23.09	27.06	23.20	25.73	27.09	28.47	34.74	30.07	...
El Salvador	25.57	26.57	23.78	21.06	21.17	20.71	19.62	19.81	17.85	16.41
Grenada	...	...	...	...	18.29	...	...	...	...	...
Guatemala	...	...	...	...	...	12.52	...	...	...	...
Guyana	14.84	16.72	9.83	10.14	14.28	13.36	...	...	...	...
Honduras	22.47	22.55	21.33	20.69	17.51	15.30	17.80	...	...	...
Jamaica	...	...	19.33	19.75	18.38	...	...	...	...	...
México	16.27	15.76	18.23	18.22	19.93	19.71	18.67	17.93	18.19	...
Antillas Holandesas	2.03	3.64	3.76	7.39	5.77	5.05	5.43	...	...	...
Nicaragua	17.63	14.49	14.74	16.91	13.64	13.10	12.30	11.58	...	...
Panamá	20.70	19.32	16.88	16.33	17.73	16.91	13.49	13.37	12.78	...
Paraguay	14.05	13.64	13.34	12.01	13.49	13.42	12.53	12.88	11.76	...
Parú	22.95	23.49	20.47	20.61	18.86	16.61	13.81	11.09	11.34	...
República Dominicana	14.25	11.58	10.34	12.0	11.92	12.78	13.59	12.54	13.88	...
Suriname	13.33	17.10	16.29	15.94	...	...	...	...	...	...
Trinidad y Tabago	...	...	...	...	...	...	11.71	...	11.23	...
Uruguay	12.24	12.27	11.45	11.33	10.95	8.02	9.40	8.70	7.67	7.34
Venezuela	18.92	15.33	17.15	16.30	15.71	15.51	18.57	21.41	18.32	16.32

Fuente: IMF, Government Finance Statistics Yearbook, Vol. VII, 1983.

(I/50201)
RF/amg

Cuadro 10

ANALFABETISMO

(Porcentaje de la población de 15 años y más)

Alrededor de	Alrededor de			
	1950	1960	1970	1980
<u>Menos del 10%</u>				
Argentina	13.6	8.6	7.4	...
Barbados	8.9	1.8	0.7	...
Belize	...	...	8.8	...
Cuba	22.1	...	...	3.9
Guyana	24.1	12.9	8.4	...
Jamaica	23.0	18.1	3.9	...
Trinidad y Tabago	26.2	6.6	7.8	...
Uruguay	...	9.5	6.1	...
<u>Menos del 20%</u>				
Colombia	37.7	27.1	19.2	...
Costa Rica	20.6	15.6	11.6	...
Chile	19.8	16.4	11.0	...
México	43.2	34.5	25.8	16.0
Panamá	30.0	23.3	21.7	12.9
Paraguay	34.2	25.5	20.0	...
<u>Menos de 30%</u>				
Brasil	50.5	39.7	33.8	26.0
Ecuador	44.3	32.5	25.8	...
Perú	...	38.9	27.5	...
Venezuela	50.5	37.3	23.5	...
<u>Más del 30%</u>				
Bolivia	67.9	61.2	36.8	...
Guatemala	70.7	62.2	54.0	...
El Salvador	...	...	38.0	...
Haití	89.5	85.5	78.7	...
Honduras	64.8	55.0	43.1	...
Nicaragua	61.6	50.2	42.5	...
República Dominicana	57.1	35.5	33.0	...

Fuente: CEPAL y UNESCO.

(I/50201)

RF/smg

Durante el período anterior los niveles educativos se habían elevado de manera notable, pese a lo cual eran notorias las grandes desigualdades y la persistencia de graves problemas. El principal de ellos era el analfabetismo, que seguía teniendo una incidencia importante en varios países de la región. El cuadro 10 muestra la situación agrupando a los países según que sus tasas fueran inferiores al 10 por ciento, al 20 por ciento, al 30 por ciento, o superiores a esa cifra. Asimismo, la información se presenta para cuatro fechas (alrededor de 1950, de 1960, de 1970 y de 1980). Esto permite notar los grandes avances que se han producido en cada caso, mientras que la primera forma de agrupación muestra la magnitud del problema todavía existente.

Al parecer faltó, en el pasado, la voluntad política de iniciar las acciones requeridas para terminar con la lacra que constituye el analfabetismo. Si bien todos los gobiernos manifestaron su intención de avanzar en ese sentido y acabar con la situación imperante, no se pusieron en práctica los mecanismos para alcanzar esas metas.

En el futuro, como consecuencia de las reducciones presupuestales, es probable que las acciones destinadas a erradicar el analfabetismo se paralicen o se hagan más lentas. El UNICEF ha detectado en algunos países, que los primeros programas que se descontinúan son los destinados a las áreas rurales que por otra parte, representan el principal foco de permanencia del analfabetismo.

Las tasas de retención escolar habían venido mejorando en las últimas décadas. La penetración de la escuela se había hecho creciente. No se cuenta con información que permita hacer aseveraciones tajantes respecto a cómo la crisis ha afectado a este aspecto. Sin embargo, puede hipotetizarse que comience un período donde dichas tasas se estabilicen e incluso, en algunos casos, puedan descender. Y ello porque frente a ingresos decrecientes, las familias, en especial aquellas más pobres que son las que tienen niños que todavía no habían accedido a la educación formal, orienten su fuerza de trabajo secundaria a la obtención de ayudas económicas, especialmente mediante la inserción en el mercado informal, o la mendicidad.

(I-50201)
RF/cg

Respecto a la educación media también es posible suponer que se habría llegado a una situación de plafonamiento.

En ambos casos, entonces, será necesario realizar esfuerzos especiales y recurrir a mecanismos que permitan recobrar el impulso ascendente de la cobertura. Es probable que programas alimentarios en la escuela, especialmente en las zonas más pobres, o la exigencia de certificados de asistencia escolar de los niños para el cobro de asignaciones familiares, y otros que se ideen al efecto. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la misma crisis, a través de las restricciones financieras, limitará la amplitud con que puedan encararse estas acciones. Ello lleva a que los mismos deban ser cuidadosamente evaluados para estar seguros de que cumplen los objetivos para los que son creados.

En definitiva, es probable que deba optarse entre seguir otorgando financiamiento para unos programas, mientras se descon- tinúan o limitan otros. El establecimiento de criterios para adoptar ese tipo de decisiones exige una atención preferente, ya que las soluciones no son fáciles de adoptar. Juegan en ello diferentes perspectivas e intereses.

Así, la educación media y superior (entre otras funciones) constituyen una alternativa al desempleo. En consecuencia, las reducciones presupuestales para esos niveles implican aumentar las tensiones sociales y la presión sobre el mercado de trabajo, en momentos que la desocupación ha crecido y puede preverse que se mantendrá alta en los próximos años.

Otra alternativa llevaría a tratar de mantener los programas educativos destinados a los sectores más postergados, básicamente la educación rural primaria. Sin embargo, la solución política podría preferir el financiamiento de la Universidad, no sólo por los argumentos ya presentados, sino también porque docentes y estudiantes tienen mayor capacidad de protesta y de defensa de sus

EP/new

(I-50204)

intereses. Con ello se evitaría el conflicto en una coyuntura en la que cualquier disminución del mismo es bienvenida por gobiernos que deben soportar fuertes presiones procedentes de los más variados actores sociales.

La educación universitaria presenta especiales problemas. El volumen de su alumnado sigue creciendo y no es posible visualizar el futuro ocupacional de sus egresados. Es cierto que mantener a esos sectores juveniles al margen del mercado de trabajo ayuda a enfrentar una situación presente especialmente difícil, pero tampoco cabe duda que en el mediano y largo plazo el problema aparecerá agravado.

La dificultad no está, en realidad, en el aumento de las calificaciones de la población, lo que obviamente siempre es positivo. Pero es evidente que, por lo menos en la mayoría de los países, el logro de niveles educativos elevados, en especial de grados universitarios, va acompañada de una percepción del status y el ingreso a los que la persona debería acceder. Y es en este punto donde las aspiraciones y la realidad pueden mostrar diferencias grandes, que conduzcan a la frustración y al desánimo.

Las cifras que se presentaron en el cuadro 9 mostraban los gastos educativos del gobierno central. Conviene destacar que, en los últimos años, varios países incentivaron el traslado de responsabilidades educativas hacia organismos descentralizados o regionales de gobierno, o buscaron facilitar la participación del sector privado en el sector educación. Se trata de experiencias que sería necesario analizar con cuidado para ver hasta qué punto cumplieron con los objetivos que se persiguieron al impulsarlas.

Es probable que la crisis haya producido también su impacto en este punto. Puede formularse la hipótesis de que muchas familias que en el pasado les financiaban a sus hijos una educación en colegios privados, se hayan visto obligados por la reducción de sus ingresos, a trasladarlos a los servicios educativos públicos.

De ser así, podría producirse un agravamiento de los problemas en la educación pública, al aumentar su alumnado mientras que las restricciones presupuestarias imposibilitan aumentar su dotación de aulas y docentes. Así, el ajuste entre la mayor demanda y la misma o menor oferta se produciría elevando el número de alumnos por clase y, consecuentemente, deteriorando la calidad de la educación impartida que, en muchos casos, ya era mala.

La calidad de la enseñanza puede disminuir también como consecuencia de la necesidad de ajustes presupuestales que llevan en primer lugar, a la no reposición de útiles y equipo necesario para impartir una educación adecuada y, en segundo lugar, por la congelación o retroceso de los ajustes salariales por debajo de la tasa de inflación, lo que puede llevar a que aquellas personas que tienen otras alternativas laborales mejor remuneradas y que, presumiblemente, son las mejor calificadas, abandonen sus puestos en la educación pública, contribuyendo así a la baja de la calidad en la enseñanza.

Otro tema que está presente y que puede agravarse por la crisis es la relación entre la educación impartida y las demandas del sistema económico. Es probable que el tipo de educación que se venía proporcionando a través del sistema educativo, no haya sido el más adecuado para satisfacer las demandas procedentes del subsistema económico. De ser así, las autoridades educativas se deberán enfrentar a la introducción de replanteos curriculares pensando no sólo en la situación actual, sino en lo que serán las demandas en diez o quince años más.

Al respecto resulta necesario considerar los cambios previsibles en las estructuras productivas que afectarán a la educación. Entre ellos cabe mencionar la expansión de la "robotización", que provocará una pérdida de importancia de la mano de obra en los costos de producción. De ser así, la solución para los países periféricos no pasará ya por el "abaratamiento del costo de la mano de obra" que permita atraer

inversiones y así aumentar el empleo. Será necesario buscar alternativas que permitan otorgar una educación adecuada a quienes se están incorporando al sistema educativo, que les sea útil en el momento de su egreso y de pasar a formar parte de la población económicamente activa.

c) Vivienda

En el pasado, muchos gobiernos realizaron programas de vivienda popular, contratando créditos en el exterior y subsidiando con recursos públicos las cuotas que debían pagar los beneficiarios. La crisis ha conducido a que estas soluciones ya no puedan practicarse con facilidad, tanto porque se ha dificultado la obtención de esos créditos internacionales, como por la elevación de las tasas de interés a las cuales los mismos podrían conseguirse.

Asimismo, los acuerdos de contingencia negociados con el Fondo Monetario Internacional han hecho modificar esa política, debiendo cobrarse los intereses reales a los asignatarios de las viviendas, agregándoseles, además, ciertos costos de administración e intermediación financiera.

Todo ello, como puede suponerse, ha hecho muy oneroso y difícil el cumplimiento de las obligaciones por parte de los usuarios de las viviendas, especialmente por aquellos de menores ingresos.

Así se ha agravado el problema habitacional, de por sí gravísimo en muchos países de la región, y no ha podido aprovecharse el efecto expansivo de la construcción sobre la economía, ya que ocupa abundante mano de obra y utiliza, en la mayor parte de los países, materias primas nacionales.

Otro efecto negativo sobre la provisión de viviendas deriva de la inflación, en cuanto la deuda contraída tiende a indexarse, mientras los ingresos familiares, provenientes en general de salarios, no se reajustan a la misma velocidad, con lo cual se pierde la lógica proporción que debe imperar entre ambos.

EP/new
(I-50204)

Pese a estos problemas, debe destacarse que algunos países han buscado enfrentar el problema habitacional, sea mediante la entrega de lotes con servicios, o la política de vivienda popular sin cuota de ahorro inicial. Especialmente importante parece la que se está llevando a cabo en Colombia, cuyos resultados en 1983 pueden considerarse promisorios. En el caso mencionado sobresale la modalidad de asignación de la vivienda, que supera las presiones tradicionales de grupos clientelísticos.

Se trata de un caso que deberá seguirse con expectación para apreciar la forma en que se desenvuelve y enfrenta los problemas que pueden derivar de la disponibilidad de fondos públicos y de la recuperación de las cuotas de los ya beneficiados.

d) Seguridad social

La seguridad social presenta en América Latina una gran diversidad de tipos y estructuraciones. La principal fuente de tal heterogeneidad reside en el diferente grado de desarrollo de los sistemas de seguridad social. Un autor ha destacado como variables explicativas de ello, a las siguientes: a) la antigüedad de los sistemas; b) el porcentaje de la población y de la PEA bajo cobertura; c) el porcentaje de contribución salarial; d) el porcentaje del PIB destinado al gasto en seguridad social y dentro de él, a las pensiones; e) la relación porcentual entre pasivos y activos; f) el grado de estratificación del sistema; g) el impacto del sistema en el empleo, en el ahorro y en la distribución del ingreso (Mesa Lago).

Cualesquiera sea la clasificación de los sistemas existentes en la región que se adopte resulta difícil predecir el impacto de la crisis sobre ellos. Los sistemas más desarrollados ya presentaban serios problemas con tendencias a la reducción de la cobertura vía desempleo y evasión, al desfinanciamiento crónico del sistema vía gasto de funcionamiento, a la reducción de la relación activos/pasivos y producían efectos negativos sobre el empleo y el ahorro.

EP/new

(I-50204)

Los sistemas de bajo desarrollo por su parte, muestran un impacto regresivo en el ingreso y neutro o negativo en el empleo.

En ambos casos, la crisis al agravar las dificultades para proporcionar empleos en el sector formal de la economía puede tener efectos gravísimos sobre la seguridad social. Estos sistemas se financian en buena parte con aportes de trabajadores y patronos. El aumento de la cesantía hace que esos recursos escaseen y que se dificulte el mantenimiento de quienes ya se encuentran jubilados. El financiamiento va quedando cada vez más limitado a la contribución estatal, en una coyuntura en la que, como se ha visto, los recursos con que cuenta el aparato gubernamental tienden a escasear. Ello lleva a pensar que muchos de los sistemas pueden entrar en profunda crisis en los próximos años.

Por otra parte, el crecimiento del sector informal lleva a que esos trabajadores y sus familias, queden al margen de la seguridad social y, por ello, en muchos países fuera de los sistemas de atención de salud.

II. EL RETO DE LA CRISIS Y LAS OPCIONES ESTRATEGICAS PARA ENFRENTARLA

A. Las estrategias posibles

1. Crisis y desigualdad social

Si bien la crisis actual puede conducir a un proceso de involución social de magnitud impredecible, es necesario tener en cuenta que los problemas de marginación y desigualdad existen en la región desde mucho antes. Es evidente que el importante crecimiento económico que se experimentó en América Latina durante las tres décadas pasadas, si bien produjo modificaciones sociales importantes y positivas, no implicó una distribución de los bienes sociales que fuera más equitativa. Baste señalar el volumen, absoluto y relativo, de los sectores en situación de pobreza que existían tanto a comienzos de los setenta como de los ochenta, tal como lo muestra el cuadro 11.

En otros términos, las raíces de la desigualdad pueden encontrarse en la estructura misma de la sociedad latinoamericana, donde predomina un estilo de desarrollo que provoca marginación y pobreza. El problema coyuntural de la crisis no ha hecho más que agravar problemas preexistentes.

Pero las crisis no sólo tienen aspectos negativos. Constituyen también momentos históricos que resultan especialmente propicios para introducir modificaciones positivas en los procesos de desarrollo que se encuentran en marcha.

En tal sentido, puede pensarse que los países de la región están viviendo un momento en el cual puede ser posible que introduzcan transformaciones, que tiendan a disminuir a niveles más aceptables la desigualdad social existente. Obviamente, tales transformaciones deberán ajustarse a las características propias de cada país, a la etapa de desarrollo en que se encuentran, a sus propias experiencias históricas, y a las decisiones que cada sociedad decida adoptar. Ello hace que la agenda social varíe considerablemente en cada caso.

Cuadro 11
AMERICA LATINA: POBREZA TOTAL

	1970	1980
Número de personas (millones)		
Argentina	1.9	2.2
Brasil	46.7	52.6
Colombia	9.4	11.1
Costa Rica	0.4	0.5
Chile	1.6	1.8
Honduras	1.7	2.4
México	17.4	20.2
Panamá	0.6	0.7
Perú	6.7	8.6
Venezuela	2.8	3.7
<u>Total América Latina</u>	<u>112</u>	<u>130</u>
Porcentajes de la población		
Argentina	8	8
Brasil	49	43
Colombia	45	43
Costa Rica	24	22
Chile	17	16
Honduras	65	64
México	34	29
Panamá	39	37
Perú	50	49
Venezuela	25	24
<u>Total América Latina</u>	<u>40</u>	<u>35</u>

Fuente: CEPAL, Proyecto sobre pobreza crónica.

Sin embargo, en todos ellos parece haber el reconocimiento por parte de los más diversos grupos del importante papel que le corresponde al Estado y, dentro de él, al aparato de planificación. Asimismo, parece extenderse el consenso latinoamericano en torno a la opción democrática, con todas las variaciones que ella puede adoptar de país a país, en tanto puede generar mecanismos que faciliten los acuerdos sociales básicos que son necesarios para un funcionamiento regular de las sociedades.

2. Opciones estratégicas ante la crisis

El reto actual es enfrentar el desafío de la crisis, entendiendo que ella tiene raíces estructurales. Las modalidades de respuesta pueden ser variadas en razón, entre otros factores, de la estrategia social que se adopte, de las modalidades de planificación imperantes y, fundamentalmente, de los niveles de desarrollo y del sistema político inherentes a cada sociedad nacional. Se enunciará brevemente algunas de las dimensiones que pueden determinar esas diferentes alternativas.

a) Las estrategias sociales

Aún con anterioridad a la crisis, el análisis socioeconómico estuvo centrado en la construcción de estrategias globales capaces de abordar la corrección de las desigualdades sociales.

b) Desarrollo social como incorporación de los grupos en extrema pobreza

El hecho de que las orientaciones prevalecientes en el pasado no hayan logrado que los beneficios del desarrollo económico beneficiaran al conjunto de la población, lo que se ha traducido en la supervivencia de bolsones de pobreza en la mala distribución del ingreso, etc., condujo a centrar los esfuerzos de desarrollo social en la atención de las necesidades básicas de los grupos más pobres.

En realidad, existen dos enfoques alternativos en esta línea, uno centrado en la pobreza crítica y otro en la satisfacción de las necesidades básicas. Ambos presentan algunas características comunes.

i. en primer lugar, se trata de identificar una población meta o grupo focal, constituida por aquellas personas que sobre la base de algún criterio valórico, se consideran como especialmente deprivadas y por tanto dignas de especial atención del Estado;

ii. en segundo lugar, se identifican las necesidades básicas de dicho grupo, especialmente en alimentación y nutrición, salud, educación, vivienda y servicios conexos. Influyen allí el nivel de desarrollo alcanzado por el país y las costumbres imperantes en el grupo en cuestión, entre otros factores. Especialmente grave es la consideración de las necesidades básicas de naturaleza no material, como puede ser el grado de libertad (incluso en la elección de los satisfactores) el desempeño de roles sociales, etc.;

iii. en tercer lugar, es necesario elegir los medios para promover la mencionada satisfacción de las necesidades esenciales. Al respecto podrían distinguirse tres estrategias a través de las cuales se ha pretendido alcanzar ese objetivo:

i. Suministro de bienes y servicios: una vez que se ha efectuado la selección del grupo objetivo y se ha decidido, también, el tipo y el monto de la necesidad a satisfacer, se procede a la entrega de los bienes y servicios que de acuerdo a una decisión supuestamente técnica, se consideran adecuados para la satisfacción de esas necesidades;

ii. Aumento de los ingresos: el grupo objetivo seleccionado verá mejorados los niveles de remuneración por su trabajo y los precios de los artículos y servicios que produce, lo que aumentaría su ingreso y, consecuentemente, le permitiría hacer frente de una mejor manera a la satisfacción de sus necesidades más apremiantes.

iii. Creación de oportunidades de empleo mejor remunerado.

Por esta vía se estaría aumentando la producción de los satisfactores y, al mismo tiempo, se dotaría de un ingreso adecuado al grupo en cuestión para que satisficiera sus necesidades esenciales.

Cada una de las alternativas presentadas tiene sus limitaciones. La primera, al entregar un suministro de bienes y servicios a los necesitados, puede provocar su dependencia permanente de las instituciones donantes, vale decir, puede consolidar esquemas de corte asistencialista y paternalista, en el cual la población respectiva se convierte en el objeto de las políticas sociales y no en su sujeto.

Por su parte, provocar aumentos de los ingresos de la remuneración obtenida por los "grupos objetivo" a consecuencia de su trabajo tendería a encarecer los costos de la mano de obra, a generar procesos inflacionarios e, incluso, a provocar desocupación porque los empresarios se verían desincentivados a contratar nuevos trabajadores dado que los costos de dicha contratación serían elevados.

Por fin, la tercera opción consiste en la creación de empleos productivos, y es, obviamente, la alternativa más atractiva técnicamente, pero tiene dificultades de concreción. Su ventaja está en que aumenta el ingreso del grupo objetivo y, al mismo tiempo, aumenta la producción, con lo que evita las resistencias que siempre provocan las transferencias de recursos de un grupo a otro; no provoca inflación y elimina el asistencialismo y el paternalismo. Sin embargo, su implementación es compleja y puede afectar los intereses de ciertos grupos de poder.

Por su parte, las estrategias de necesidades básicas y erradicación de la pobreza crítica complementan el análisis socioeconómico con un examen de los obstáculos específicamente políticos y de carácter burocrático que subyacen en el mantenimiento del orden vigente que segrega pobreza o marginalidad.

En suma, ya sea de una manera explícita o implícita, las estrategias sociales en boga asumen la necesidad de corregir, en grados muy variables, el estilo de desarrollo vigente, aunque las modalidades e instrumentos económicos y sociales inherentes a cada estrategia social varían considerablemente.

c) Las modalidades de planeación

Otro factor que influye para determinar un pluralismo de hecho en las respuestas a la crisis radica en las modalidades de planeación adoptadas por los países.

Los órganos de planeación gubernamental en América Latina y el Caribe han adquirido experiencias y prácticas singulares, producto de las tradiciones culturales y técnicas prevalecientes. Los organismos de planeación, gozan, pues, de una cierta autonomía política y burocrática que les predispone a cierta y determinadas modalidades de planeación. Así, coexisten las modalidades de planeación centralizada con planes globales de carácter normativo, estrategias de acción gubernamental que optan por coordinar un conjunto de políticas públicas principales y enfoques de planeación estratégica o situacional. De este modo y sin pretender que las modalidades antes enunciadas sean taxativas, la elección de una forma de planificar, combinada o no con una estrategia social preferida, constituye otro elemento que amplía los tipos de respuesta a la crisis.

d) Los niveles de desarrollo

Como es obvio, los niveles de desarrollo de los países implican dimensiones muy diferentes para la desigualdad social. La magnitud de la pobreza absoluta, en algunos países les impone estrategias sociales diferentes a las que están abiertas a los países más desarrollados de la región.

Además del nivel de desarrollo, también las formas de transición estructural y las etapas de modernización alcanzadas condicionan la agenda social de cada país.

e) La participación social y política

El sistema político influye en la determinación de las opciones preferidas y los métodos para alcanzarla. En rigor, es el marco donde se inscribe el desarrollo social. Pero aquí interesa destacar una dimensión decisiva del orden político para determinar la modalidad de respuesta a la crisis: la concepción de la participación. En efecto, los programas y proyectos para enfrentar la crisis pueden tener ingredientes participativos muy diferentes. Desde modalidades de microparticipación en planes de desarrollo de la comunidad a formas de macroparticipación que distribuyen o redistribuyen el poder político y económico.

3. Los contenidos de una estrategia para enfrentar la crisis: extensión, énfasis y profundidad

Los factores antes enumerados indican que para enfrentar la crisis es posible plantear diversas alternativas. Cabe ahora enunciar de manera somera el contenido posible de esas diversas estrategias a partir de la profundidad, el énfasis y la extensión de las transformaciones que se intenta abordar.

Desde la perspectiva de la profundidad de las transformaciones es preciso señalar que pueden adoptarse lineamientos de orden distributivo y redistributivo. Como es obvio "la redistribución de los activos existentes constituye la vía más directa para incrementar los activos de propiedad de los pobres, pero a la vez es la más conflictiva desde el punto de las resistencias que esto provoca". (Proyecto Pobreza 1984, p. 62). Dentro del rubro de la redistribución de activos deben mencionarse las diferentes modalidades de reformas agrarias. Otra vía distributiva es redistribuir los incrementos de activos o si se prefiere el aumento más o menos acelerado del número de propietarios.

Bajo la óptica de un énfasis estratégico determinado es posible concebir acciones destinadas a aumentar la cantidad y calidad de los empleos lo que supone intervenir en diversos aspectos que afectan la heterogénea estructura productiva de los países de la región (vgr. tecnología y productividad). Asimismo, la estrategia centrada en el empleo puede diseñar acciones destinadas a corregir los mercados de factores, en especial los mercados de trabajo urbano y rurales.

Otro enfoque estratégico puede estar centrado en acciones para garantizar un ingreso mínimo familiar, es decir "un conjunto de medidas que permitan proveer a las familias pobres un ingreso monetario y no monetario para satisfacer sus necesidades básicas". (Ibidem, p. 74). Esto último supone centrar la atención en las necesidades de las familias para lo cual es necesario diferenciar su tamaño y composición de edades y sexos para diseñar acciones específicas en ciertos ciclos vitales: embarazo, primer año de vida, apoyo nutricional a los programas escolares, etc. Diversas medidas adicionales pueden coadyuvar a mantener el ingreso mínimo familiar, programas de empleos, subsidios selectivos, etc.

Finalmente, es posible diseñar estrategias que se despliegan en diversas acciones para efectuar correcciones marginales a los diversos factores que provocan pobreza o marginalidad. Se abre entonces un vasto conjunto de medidas de tipo fiscal, de innovaciones en materia de políticas sociales y de reorganización de la administración encargada de las prestaciones sociales.

Como es probable que los posibles cursos de acción de los países se orienten básicamente hacia un replanteamiento de las políticas sociales se destinará la próxima sección a un examen de sus alternativas de innovación.

B. Hacia un replanteamiento de las políticas sociales para enfrentar la crisis

El diagnóstico del impacto de la crisis sobre el desarrollo social y las políticas sociales ha mostrado la difícil coyuntura histórica en que se encuentran los países latinoamericanos.

Es evidente que se requiere replantear los lineamientos básicos que, hasta el momento, han inspirado esas políticas si es que se quiere evitar un proceso de regresión social de características muy agudas. La situación es tal que no sólo se enfrentaría un estancamiento por un período de duración indeterminada, sino que es probable que los indicadores sociales comiencen a mostrar - como ya está sucediendo en algunos casos - deterioros notables en la calidad de la vida de la población.

1. El replanteamiento de las políticas sociales

a) El papel del Estado

Es evidente que si la situación descrita precedentemente es real, corresponde que el Estado asuma una nueva concepción y, junto con ella, surja una manera renovada de concebir el papel de las políticas sociales.

Se requiere una organización estatal que pueda lidiar con la nueva situación provocada por la crisis, con la escasez de recursos internos, con las demandas sociales, y que sea lo suficientemente flexible para permitir la participación de la comunidad en la satisfacción de sus propias necesidades y la autoridad necesaria para orientar los escasos recursos en beneficio de las grandes mayorías nacionales.

Una tarea impostergable consiste en precisar cuál es el desarrollo social históricamente posible, dadas las dificultades internas y externas existentes, y promover un acuerdo social entre los diferentes grupos sociales, sobre el mismo.

Ello hace que las principales funciones que debe asumir el Estado en América Latina sean las de compensación y de concertación social. En torno a esa doble tarea, será necesario reorganizar toda la administración gubernamental.

b) La función compensatoria

Se trata de incorporar la "discriminación positiva" 1/ como principio fundamental de la política social. Y ello porque la equidad presupone no aplicar soluciones similares a situaciones que son radicalmente distintas. El universalismo como criterio de la política social ha conducido, en muchos casos, a que el gasto social sea regresivo. En una situación en que los recursos para lo social son más escasos que nunca es necesario aprovecharlos al máximo, evitando al mismo tiempo los defectos que las soluciones selectivistas han tenido siempre, esto es, estigmatizar a los beneficiarios de los programas.

La discriminación positiva permite combinar lo mejor de las dos soluciones y conduciría a una utilización más adecuada de los recursos disponibles.

Si bien el principio es bueno, no está exento de problemas en su aplicación. Es posible encontrar en la América casos de selectividad espuria, en los que se ha perseguido más el impacto sobre los indicadores que la mejora del nivel de vida de las poblaciones. Se trata, en realidad, de esfuerzos propagandísticos.

Otro problema tiene que ver con el cuántum de discriminación a favor de los pobres. Ello tendrá que ser discutido en cada caso.

Pese a tales dificultades es indudable que el principio de la compensación resulta marcadamente progresista aplicado a la situación del continente.

Debe reconocerse también que el mismo ha sido, hasta ahora, una recomendación tecnocrática, que sólo podrá plasmarse en la práctica cuando sea asumida como una demanda popular por coaliciones políticas.

EP/new

(I-50205)

Si es aceptada, la discriminación positiva permitirá a los gobiernos latinoamericanos lograr importantes avances en la asignación progresiva del gasto social.

c) La función concertadora

Para cumplir esta función hay que ir más allá del establecimiento de organizaciones, como los Consejos Económico Sociales, las Comisiones Paritarias, Sectoriales o Regionales y similares. Es necesario conseguir un tipo de relacionamiento de la administración gubernamental con los grupos y organizaciones de la sociedad civil, radicalmente distinto al vigente en el pasado.

Si no logran establecerse formas adecuadas de concertación, van a prevalecer los enfrentamientos y las modalidades pretorianas de resolución de los conflictos.

Hay, en América Latina, una fuerte demanda popular por la democracia. En los países donde ella existe, se trata de mantenerla y profundizarla; en otros, de construirla. En ambos, empero, resulta fundamental la búsqueda de mecanismos adecuados para superar las situaciones de enfrentamiento entre diferentes grupos por bienes sociales escasos y que, probablemente, lo seguirán siendo en el futuro inmediato. De no conseguirse esos canales de solución de las controversias y de obtención de acuerdos estables es muy probable que la proliferación de enfrentamientos y tensiones sociales tienda a hacer cada vez más inviable la supervivencia de los regímenes democráticos.

La concertación social es, como se ve, también concertación política, ya que las cuestiones que están sujetas a negociación incluyen casi todos los problemas de la agenda política del momento presente: pacto constitucional, régimen de propiedad, sistemas de remuneraciones, redistribución del ingreso personal y regional, políticas contra el desempleo, etc.

En el logro de esta función concertadora que incumbe al nuevo Estado latinoamericano le cabe un importante papel a la planificación. Ella debe constituirse en un ámbito donde puedan desarrollarse modalidades de concertación. Para ello, probablemente, deberá ser menos gubernamental, autoritaria y tecnocrática que en el pasado, y más dedicada a establecer las bases técnicas que faciliten el diálogo entre las partes en todos los ámbitos de discusión.

d) Necesidad de una concepción sintética de lo social

La gran paradoja de lo social es que, al mismo tiempo, que cobra cada vez mayor amplitud, desbordando el campo de los "sectores sociales", ante la aparición de nuevas áreas que se le atribuyen, exige ser comprendida como una totalidad, dotada de unidad, y con niveles de jerarquización claros.

Ello no resulta fácil de alcanzar, sobre todo porque las disciplinas que deberían contribuir a lograr esa definición carecen de un conocimiento adecuado de las interacciones existentes entre esos diferentes sectores y aspectos de lo social.

El paradigma clásico destacaba la importancia del empleo básicamente porque permitía la consecución de un ingreso y, por esa vía, el acceso al mercado para satisfacer las necesidades básicas. Sin embargo, no había acuerdo ni evaluaciones adecuadas respecto a la jerarquía de éstas (educación, salud, vivienda, alimentación, etc.), a la forma que se influían entre sí, y a las prioridades a otorgar cuando los recursos no alcanzaban para satisfacerlas concomitantemente. Este problema cobra hoy mayor importancia todavía que en el pasado ante la escasez de los recursos destinados a lo social.

e) Crecimiento segmentado y acumulativo de la administración social

Tal vez; el desconocimiento de las relaciones intersectoriales ha sido una de las causas fundamentales en el crecimiento segmentado, parcial, acumulativo y poco planificado de los programas sociales.

Se ha destacado más de una vez que si bien todos los países tienen un Comité Económico con capacidad de dictar la política económica, no suele ocurrir lo mismo en el campo social.

Allí incluso los criterios de asignación de los recursos conducen a la fragmentación de las políticas, a que ellas aborden según su especialización funcional o sectorial diversos aspectos de una problemática que suele ser única (la pobreza) y que agencias pertenecientes a diferentes sectores del Estado sean las encargadas de su aplicación (nacional, provincial, municipal), o se destinen a diferentes poblaciones-objetivo.

Falta, en definitiva, coordinación en lo social.

Esa necesidad de coordinación en las políticas sociales desemboca, inevitablemente, en los problemas de la autoridad y de la articulación de las instituciones que actúan en el campo social. Ellos son, por lo general, los menos visibles y los de mayor impacto sobre la capacidad operativa de las políticas sociales.

El problema central no radica en la tendencia a fundar continuamente nuevas instituciones para la ejecución de programas sociales, sino en la dificultad de jerarquizar funciones. La fragmentación sectorial acentúa la tendencia a las prioridades horizontales en que, siendo todo importante, se consagran como actuales las prioridades que prevalecían antes. Lo que falta, en rigor, es autoridad efectiva que disponga lo que debe hacerse primero. A menudo el sector social es dirigido por diversas agencias o personas que no siempre coinciden en los objetivos o en la modalidad de su ejecución y que llegan a ser, a veces, antagónicas.

Es probable que en el pasado esos problemas tuvieran menor importancia, aun cuando siempre han existido. Antes, probablemente, existían recursos suficientes o se pensaba que así era para atender a todos y cada uno de esos servicios. En el futuro próximo, de acuerdo a las proyecciones que es posible y razonable hacer, la situación será radicalmente distinta, lo que obligará a una revisión profunda de la administración de lo social.

En esta misma línea de razonamiento, un documento reciente de la Organización Panamericana de la Salud sostenía:

"Se considera, así, legítimo afirmar que ninguna estrategia de cambio para alcanzar SPT/2000, ni el diseño más creativo y prolijo de planes para su instrumentación, pueden tener destino si las instituciones públicas del sector salud no los incorporan y se adaptan convenientemente para administrarlos en la dirección, velocidad, eficacia y eficiencia social que esa estrategia y sus planes presuponen. Esta afirmación, avalada por la experiencia recogida en las últimas décadas con respecto a los procesos de planificación en salud, indica la necesidad de que cualquier estrategia de cambio para alcanzar SPT/2000, integre una cuidadosa evaluación del sector y de sus instituciones (u organizaciones) en referencia a los requisitos de la meta y a los escenarios concretos y específicos, actuales y esperables, de la sociedad en que se desarrollará el cambio propuesto. Esta evaluación debe conducir a la formulación de una estrategia específica para la innovación administrativa que se considere suficiente.

Asimismo, el carácter totalizador de la meta SPT/2000 y las implicaciones de su estrategia principal la Atención Primaria vis-a-vis con el abigarrado mosaico institucional que constituye el sector salud en la mayoría de los países de la Región, obligan a que el análisis de las instituciones públicas que lo integran se articule con el análisis del sector en su conjunto. Especialmente, en cuanto a las interrelaciones formales y funcionales, papeles o "roles" y posición en el esquema de poder sectoral, organizaciones privadas con y sin fines de lucro. En ese análisis merece especial consideración la evaluación de la capacidad de liderazgo de esas instituciones u organizaciones públicas en la situación de cambio que presupone la estrategia acordada para lograrlo, así como el de las condiciones que deberían darse o crearse para el desarrollo de esa capacidad" (OPS, 1984).

EP/new
(I-50205)

f) Las prioridades sociales efectivas dependen de opciones políticas

En muchas oportunidades se ha insistido sobre la necesidad de superar las limitaciones anotadas y otras taras que es posible encontrar en los programas sociales. Se pretende, con la mejor intención, aumentar la eficacia con que se prestan los servicios, y mejorar la eficiencia en la utilización de recursos escasos. Es indudable que deben seguir haciéndose esfuerzos en ese sentido. Hay problemas solucionables técnicamente en la política social, que deben ser enfrentados necesariamente para alcanzar los objetivos del desarrollo social en plena época de crisis.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta también que las grandes opciones en cuanto al destino de los recursos nacionales y al establecimiento de prioridades trascienden el campo de lo técnico, para enraizarse profundamente en el área de las decisiones políticas.

g) La recuperación de las grandes prioridades sociales

La multiplicidad de enfoques, el crecimiento burocrático de los sectores, los avances científicos y tecnológicos suelen provocar una proliferación de programas y tienden a desviar a lo social de lo que son grandes prioridades. Es necesario insistir en ellas.

En materia educacional es preciso fijarse dos tareas básicas: la erradicación del analfabetismo y el reforzamiento de la escuela básica. Esto supone destinar el esfuerzo central de la tarea educacional a estos dos objetivos, lo cual exige una enorme movilización de recursos en esa dirección.

En materia de salud el objetivo primordial es la atención primaria de salud. Sea cual fuere la modalidad que asumen los servicios de salud en cada país, la construcción de un verdadero sistema de atención primaria debe constituirse en la primera prioridad en este campo.

En materia de vivienda hay que insistir en la urgente necesidad de preocuparse por la vivienda popular.

2. Consideraciones sobre la política social en una coyuntura de ajuste

Generalmente, cuando se analizan las políticas de ajuste tienden a darse criterios homogéneos similares de índole puramente económica para todos los países. Sin embargo, resulta evidente que en la discusión de un ajuste más eficaz y equitativo caben también consideraciones de naturaleza social.

Podrían así establecerse acuerdos sobre aquellos principios a base de los cuales efectuar la selección de políticas económicas que resulten socialmente más convenientes. Así, por ejemplo, es aconsejable la recomposición del gasto y mantener el que se destina al sector construcción, por cuanto éste es, en general, un fuerte creador de empleo y requiere escasos insumos importados; también podrían preferirse los proyectos de maduración rápida a aquellos otros más lentos porque se sentirá el impacto sobre el empleo más rápidamente. En la selección de las obras públicas a realizar deberían priorizarse aquellas que provoquen aumentos de las exportaciones o disminución de las importaciones, o que promuevan el desarrollo de la economía rural en general y de la economía campesina en particular.

Esta enumeración que se realiza a título de ejemplo, busca demostrar simplemente que no hay un solo tipo de ajuste válido en cualquier circunstancia, sino que es posible, analizando cada caso, establecer formas de ajuste que siendo efectivas económicamente, tengan un impacto social positivo.

Tal vez donde la discusión detallada puede ser más relevante es en materia de subsidios, problema que tiene que ver directamente con la política social y con su financiamiento.

3. El sector informal de la economía: la dotación del capital social básico

La crisis ha producido grandes cambios tanto en la realidad misma, como en las concepciones teóricas sobre el desarrollo de América Latina. Una de esas modificaciones tiene que ver con el papel atribuido al sector informal de la economía.

En el pasado, se lo veía como destinado a desaparecer en el largo plazo. Se esperaba que, poco a poco, a diferente ritmo según el dinamismo de cada economía, el sector moderno fuera absorbiendo a los ocupados irregularmente a autoempleados.

La crisis ha dificultado la generación de puestos de trabajo en la cantidad necesaria para absorber la mano de obra disponible.

Ante esa situación, se ha tendido a reconsiderar el papel del sector informal. Se lo ve, ante todo, como una realidad permanente. Además, se le han comenzado a descubrir aspectos positivos. En aquellos países donde su tamaño es importante, las tasas de desempleo son menores. Las personas que pierden su inserción ocupacional en el sector moderno buscan la manera de solucionar por ellas mismas su situación incorporándose a empleos informales. En otras situaciones, donde el proceso de dependencia salarial se encontraba más avanzado y por tanto el sector informal tenía menor volumen, las tasas de desempleo han adquirido niveles impresionantes, pero las personas están menos inclinadas a buscarse una ocupación por sí mismos y tienden a demandar soluciones al Estado, generando la consiguiente tensión social. Finalmente, incluso en estas últimas situaciones, se aprecia - en un segundo momento - un aumento de la importancia del empleo informal.

Por lo mismo, los gobiernos latinoamericanos se han visto cada vez más inclinados a prestar especial atención al sector informal urbano, y a adoptar políticas que buscan fomentarlo y facilitar las condiciones en que se desenvuelven esos microempresarios, mediante créditos, capacitación, establecimiento de sistemas de información tendientes a facilitar su inserción en el mercado de manera competitiva, etc.

(I-50205)
RF/cg

También corresponde prestar especial atención a los programas de empleo mínimo que, básicamente, reclutan su clientela en quienes participan en este sector. Un primer objetivo es hacerle perder el carácter de "ejército de cesantes" que muchas veces presenta. Otro debe ser el orientarlos a dotar de equipamiento adecuado al mundo marginal: canales de regadío, alcantarillado, saneamiento ambiental, etc. Este objetivo tiene como corolario desvincular completamente a estos programas de la realización de trabajos que favorecen al sector moderno de la economía o a los grupos de altos ingresos.

Se trata, en definitiva, de que el empleo mínimo esté al servicio, única y exclusivamente, de los más necesitados y no sea una forma de facilitar mano de obra barata al aparato estatal o a los sectores favorecidos de la sociedad.

Esta expansión del empleo informal afecta a la política social tradicional, que ha sido pensada teniendo en cuenta básicamente situaciones de empleo regular, asalariado, en el cual se realizan aportes a sistemas de seguridad social, por ejemplo, a los que se encuentra ligada la prestación de atención de salud. Se exige entonces, también en este aspecto, un esfuerzo importante de adaptación de los programas sociales a una realidad que, aun cuando ya existía, ahora es aceptada como duradera y atendible.

4. El empleo sistemático de la comunicación social

La creación de las redes nacionales de comunicación en América Latina ha sido posterior al desarrollo de los grandes servicios sociales burocratizados, como educación y salud. Ello ha hecho que éstos no utilizaran sistemáticamente a la comunicación social para el logro de sus propios fines.

Suele ocurrir que las redes de radiodifusión o televisión se utilizan esporádicamente - salvo casos excepcionales - para fines relacionados con la educación formal; la educación a distancia; las campañas sanitarias, etc.

La crisis también contribuye a poner en el tapete la necesidad de dar una utilización adecuada y sistemáticamente a esos medios, facilitando la difusión de tecnologías educativas y sanitarias sin costos adicionales a las grandes masas.

(I-50205)
RF/cg

Dada la escasez de recursos que deberá enfrentar en el futuro cercano, no parece viable dotar a las escuelas primarias y medias de los elementos que requiere la educación moderna. Ello es especialmente cierto respecto a las rurales. Una alternativa podría encontrarse en modalidades de educación a distancia. Su utilización debería incorporarse a los planes educacionales y de salud, como ya está sucediendo en algunos países.

Incluso, la comunicación masiva no tiene que limitarse a la educación elemental y a la atención primaria de salud. Puede utilizarse también para el reciclaje profesional, la divulgación cultural, la educación a comunidades rurales dispersas, y otros casos similares.

De esta manera el subsidio estatal a los medios de comunicación de masas tendría un objetivo social realmente progresivo.

5. Una red desconcentrada y descentralizada de servicios sociales

En consonancia con una política basada en los criterios de la prestación selectiva de servicios sociales y de promoción del sector informal de la economía, el Estado latinoamericano debe organizarse de modo cada vez más descentralizado y desconcentrado.

América Latina es un continente submunicipalizado. Ello tiene enormes consecuencias, especialmente en el mundo rural y a veces también en las áreas metropolitanas, en especial en las periferias.

En términos muy abstractos, el proceso de municipalización tiende a favorecer el desarrollo de la sociedad política y a vincularla con las organizaciones y grupos de la sociedad civil, sobre todo en lo relativo a sus demandas.

Es probable que la descentralización de los servicios en las áreas rurales pueda ayudar al fortalecimiento de la economía campesina.

Tampoco se pretende que la municipalización metropolitana sea una panacea que solucione los grandes problemas de dichas áreas (tránsito, medio ambiente, etc.), pero puede acercar a las poblaciones a las instancias donde se resuelven los problemas que las afectan.

(I-50205)
RF/cg

El fortalecimiento del municipio supone también la organización de una planificación participativa regional, para mejorar las economías de escala, coordinar los servicios y distribuir o localizar las producciones regionales.

Debe insistirse en que el proceso de descentralización supone igual proceso de desconcentración de los servicios sociales, como manera de impedir el paralelismo administrativo, la inadecuación burocrática, o la total desarticulación de los organismos administrativos (Boisier 1984).

Anteriormente se llamó la atención sobre la aplicación de la selectividad espuria. También hay una descentralización espuria, que consiste en traspasar los problemas a las regiones, sin hacer lo propio con los recursos, que siguen dependiendo del gobierno central y de la capital. La descentralización es un reclamo generalizado en todo el continente. Pero no basta con efectuar concesiones formales en tal sentido, sino que, en la situación futura, se requiere que realmente haya descentralización con recursos, aun con los pocos recursos de que se disponga.

6. El triple papel de la participación social

a) La concertación. Como se ha señalado con anterioridad respecto a las nuevas funciones del Estado latinoamericano, la puesta al día de la administración de los servicios sociales supone concebir la concertación como un modo de relacionamiento entre la burocracia y la sociedad. El primer gran tema de concertación, en economías mixtas como las latinoamericanas, tiene que ver con el conflicto entre empleadores y asalariados acerca de políticas de ingreso, de reajuste de remuneraciones, de condiciones de vida y de gestión de la empresa.

Pero además existe un actor relevante y anónimo que será todavía más importante en el período de la crisis: el desempleado. Este requiere que el Estado tutele sus derechos en las grandes negociaciones económicas sociales. Lo mismo ocurre con los sectores desorganizados del mundo marginal o del sector informal de la economía, afectados por decisiones macroeconómicas generalmente adoptadas sin su concurso.

(I-50205)
RF/cg

Es difícil imaginar cambios en la modalidad burocrática imperante, gestionaadora de un Estado de bienestar real o presunto; y descubrir la manera en que ella puede convertirse en un sistema que pueda enfrentar los múltiples conflictos de la heterogénea sociedad latinoamericana. Sin embargo, ése es el desafío de la época y se requiere tener éxito en la manera de enfrentarlo.

b) La participación descentralizada. Se ha señalado que un supuesto en la consolidación de una red descentralizada de servicios sociales es lograr la participación activa y consciente de los grupos sociales de las regiones y comunas. Interesa, sobre todo, que por ese canal pueda expresarse la demanda marginal, y que ella se vincule directamente a los procesos de toma de decisiones democráticos. El ideal sería un sistema en el cual la ciudadanía vote por los proyectos alternativos que se le presentan, resolviendo cuál le conviene más. Nadie sabe mejor que los interesados aquello que les sirve.

c) La participación en la política sectorial. Se trata aquí de lograr la colaboración activa de los usuarios en las diferentes etapas de elaboración y ejecución de la política social. Hay países donde conceptos tales como comunidad escolar, comunidad sanitaria, organizaciones de autoconstrucción de vivienda ya constituyen una realidad. Pero se trata de buscar nuevas formas de esa participación de la población en las diferentes políticas sectoriales.

Una vía que excede los márgenes tradicionales de la participación y que interesa destacar aquí es la gestión por los usuarios de los organismos de la seguridad social. Por los recursos que ellos acumulan, por su importancia en la distribución de activos, por su capacidad de inversión, y por el papel que les ha correspondido en el manejo de los servicios de atención sanitaria, los fondos previsionales pueden constituir más allá de la política social sectorial, un mecanismo de especial trascendencia en la creación de nuevas formas de organización social y de propiedad.

De hecho, un nuevo tercer sector de la economía, diferente de las propiedades privada y pública clásicas, puede surgir de fondos de capitalización que pertenezcan a los afiliados a la previsión, a los sindicatos y cooperativas y, dentro de las perspectivas de transformación estructural latinoamericana, ésta merece una especial atención.

(I-50205)
RF/cg

El análisis esbozado hasta aquí permite afirmar que el impacto de la crisis sobre el desarrollo social se ha caracterizado por muchos aspectos negativos, en especial debido al aumento del desempleo, a la reducción del salario real, al incremento de las situaciones de informalidad laboral, y a una tendencia - que si bien no aparece totalmente definida en la información disponible - llevaría a la disminución de los recursos financieros que se destinan a los servicios sociales.

La crisis, asimismo, no parece haber terminado y es probable que lo que falta del actual quinquenio siga estando marcado por ella. Algunas estimaciones esperan que se comience a dar un proceso de recuperación en la segunda mitad de la década que podría permitir que para 1990 se volviera a alcanzar el PBI per cápita regional a que América Latina había llegado en 1980.

Todo ello se dará en un marco en el cual parece difícil que las economías de la región puedan reaccionar con el suficiente dinamismo como para poder crear los puestos de trabajo necesarios como para reabsorber a los actuales cesantes e incorporar a las crecientes masas de jóvenes que se incorporan cada año al mercado de trabajo (alrededor de 9 millones anualmente)'

Pero la crisis también puede tener efectos positivos, si se la utiliza adecuadamente para enfrentar los problemas reales de los países latinoamericanos. La reducción de los recursos financieros y la probable certeza de que su flujo en los próximos años no aumentará o que incluso podrían reducirse todavía más, trae al primer plano la necesidad de hacer frente a la observación generalizada de que los sectores sociales no tienen una buena gestión, o que por lo menos son susceptibles de grandes mejoras administrativas para lograr un aprovechamiento óptimo de los recursos económicos que manejan. Es probable que la crítica esbozada no sea exacta, o por lo menos que no lo sea en todos los casos. Sin embargo, dada la situación financiera imperante, se vuelve impostergable la necesidad de estudiarla a fondo y lograr donde ello sea posible aumentos sustanciales de la eficacia y la eficiencia en la administración, un mejoramiento de la gestión de las instituciones, y la participación de las comunidades organizadas en la solución de sus propios problemas.

(I-50205)
RF/cg

En ese marco es posible resolver determinado conjunto de problemas sociales con combinaciones de recursos según ciertas tecnologías que serían inadecuadas para situaciones en las cuales la combinación de factores existentes es o era diferente (como sucedía en el pasado, cuando existían mayores recursos de naturaleza financiera).

OMS y UNICEF han destacado en su Estrategia de Salud para Todos en el Año 2000 algunos criterios que parecen básicos y que deberían guiar la actuación de los técnicos sociales en los diferentes sectores en que trabajan: impacto, equidad, eficiencia social, participación social, articulación intersectorial y cooperación internacional.

El logro de lo anterior podría conseguirse mediante la preocupación, en primer lugar, por detectar todos los recursos disponibles para realizar acciones en el campo de lo social. En segundo lugar, sería pertinente efectuar una revisión de las formas de financiamiento de los servicios sociales, tanto públicos como privados, buscando mejorar la eficacia, la eficiencia y la equidad. En tercer lugar, debería estudiarse la utilización de los recursos (incluso humanos) buscando aumentar su productividad y la eficiencia del gasto.

Ello no podría lograrse sin avanzar sustancialmente en la coordinación intrasectorial de programas y actividades, tanto en el sector público, como con las instituciones privadas que laboran en el campo, y buscando la participación de las comunidades organizadas.

Paralelamente, se requiere la coordinación intersectorial, que permita el más eficiente uso de los recursos nacionales, integrando a instituciones que trabajan con fines similares.

Todo ello conducirá a mejorar la gestión de lo social.

Nada de lo anterior puede lograrse sin una adecuada inserción de lo social en las actividades de la planificación nacional.

Futuras investigaciones del ILPES en el campo de la
planificación social

Ante un desafío de la envergadura que se ha descrito en las páginas precedentes, el ILPES ha seleccionado algunas áreas de investigación que permitan contribuir a la superación de la crisis y a visualizar las transformaciones sociales que derivarán de ella.

Corresponde destacar que hay otros organismos de Naciones Unidas y centros académicos que han iniciado o están por comenzar la investigación sobre diferentes aspectos de la crisis desde la perspectiva de las intervenciones gubernamentales, esto es analizando las políticas públicas y los cambios en las modalidades de planificación. De esta manera, la propia evaluación de la crisis es un objeto de investigación central. Ya se ha mencionado su ambigüedad pero es preciso insistir en el impacto diferencial por países y regiones, en la profundidad con que afecta a los distintos subsistemas sociales, y el conjunto de efectos previstos e imprevistos que puede adoptar. Este campo genérico de investigación puede ser acotado en líneas de trabajo más específicas, como las siguientes:

a) El análisis en profundidad de sectores sociales determinados. Así, en conjunto con la OPS, el Instituto abordará el estudio de las interrelaciones entre el desarrollo y la situación de salud, en el proyecto titulado La dimensión salud y su articulación intersectorial.

En el campo de la educación, el Instituto, en colaboración con la UNESCO, está ya realizando una investigación sobre los problemas actuales y desafíos de la educación en América Latina y el Caribe y sus repercusiones en el proceso de planificación, y espera iniciar otra analizando los cambios que se han producido en los últimos años en torno al financiamiento y privatización de la enseñanza.

b) A su vez, el Instituto en conjunto con el Centro Interamericano de Desarrollo Social (CIDES) de la Organización de los Estados Americanos, intenta avanzar en la metodología de la política social con sendas investigaciones sobre la elaboración de sistemas nacionales de indicadores sociales y la generación de indicadores sociales de coyuntura, por un lado, y la elaboración de metodologías sobre elaboración y evaluación de proyectos sociales.

c) Asimismo, con el mismo Centro, se espera avanzar en la evaluación de las modalidades de participación-concertación actualmente en curso.

d) Finalmente, ante los nuevos procesos sociales que han surgido vinculados con la crisis contemporánea, el Instituto se plantea una colaboración con el Centro de Desarrollo Humano y Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, con sede en Viena, para realizar una investigación en torno a la violencia, como un eje temático que permita conocer sus nuevas modalidades, la anomia, su presencia en los nuevos movimientos sociales, en especial juveniles, etc.

Notas

- 1/ La "discriminación positiva" es un criterio que, ante la escasez de recursos para practicar políticas universalistas, buscar compensar a los más débiles practicando una selectividad de base territorial, que evita el examen de las situaciones individuales de los beneficiarios y así no provoca estigma (Edwards G. Batley 1978; Franco 1983).

Bibliografía

- Altimir, O., 1983 "Consequences of the Latin American Crisis on Living Conditions".
- Boisier, S., "Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en planificación regional", El Trimestre Económico, 1984.
- CEPAL-PNUD, Informe final, Proyecto institucional de pobreza crítica para América Latina. E/CEPAL/6. 1984, p. 62.
- División de Desarrollo Social, 1984, Transición estructural y procesos político-sociales en América Latina (1950-1980), CEPAL, Santiago.
- Edwards, J. & Batley, R., "The Politics of Positive Discrimination. An Evaluation of the Urban Programme 1967-1977", Tavistock Publications.
- Franco, R., "Controversias"
- Mesa Lago, C., 1984.
- OPS, 1984, Comentarios sobre el análisis y reestructuración del sector salud y del sistema de servicios, Washington D.C.
- PREALC 1984, Después de la crisis: lecciones y perspectivas. Santiago, PREALC.
- PREALC 1984, La creación de empleo en períodos de crisis, Santiago PREALC.
- Rama, G. W., 1984, La evolución social de América Latina (1950-1980): Transición y cambio estructural. CEPAL, Santiago.