



PROGRAMA GLOBAL EN POBLACION Y DESARROLLO
PROGRAMA DE POSTGRADO EN POBLACION Y DESARROLLO

MODULO III

E S T U D I O D E C A S O S

CASO 1

**"Las políticas de ajuste y su relación con la dinámica poblacional
y el desarrollo: Argentina, Chile y Costa Rica"**

Participantes: Saúl Armacanqui
Gustavo Busso
Esteban Mba
Mesias Robalino
José Rosales

Docentes guías: Antonio Campaña
Steven Rodríguez
Jorge Bravo

CELADE – SISTEMA DOCPAL

DOCUMENTACION
SOBRE POBLACION EN
AMERICA LATINA

INDICE

I - INTRODUCCION.....	2
II _ ESTUDIOS DE CASOS.....	4
A) POLITICAS DE AJUSTE Y SU RELACION CON LA DINAMICA POBLACIONAL Y EL DESARROLLO. EL CASO ARGENTINO EN LA DECADA DE LOS OCHENTA. GUSTAVO BUSSO.....	4
B) CHILE: POLITICA DE AJUSTE Y POBLACION, 1973-1989. SAUL ARMACANQUI Y MESIAS ROBALINO.....	56
C) COSTA RICA: POLITICAS DE AJUSTE Y SU RELACION CON LA DINAMICA DEMOGRAFICA EN LOS OCHENTA. JOSE ROSALES Y ESTEBAN MBA.....	82
III - CONCLUSIONES.....	111

I - INTRODUCCION

El objetivo del presente trabajo es analizar el impacto y la relación que tuvieron las políticas de ajuste sobre la dinámica poblacional y el proceso socio-económico en Argentina, Chile y Costa Rica en los últimos años.

La intención es analizar en cada país, por separado, la relación concreta entre las políticas aplicadas en los programas de ajuste con la dinámica poblacional (en especial sobre los grupos más vulnerables), para luego arribar a conclusiones a través de la comparación entre estos tres países sobre el impacto en el nivel y calidad de vida de la población.

Para hacer esta comparación, los trabajos de cada país seguirán, en términos generales, un esquema prefijado.

Dado el tiempo disponible y el objetivo de estos trabajos, se ha creído conveniente centrar el análisis en las relaciones entre las políticas de ajuste y la población, a partir del referente general de las políticas de ajuste.

Los efectos de las políticas de ajuste se han hecho sentir en los principales indicadores económicos (consumo, inversión, exportaciones, empleo, salarios, etc) y del nivel de vida (mortalidad, pobreza, educación, sistema de seguridad social, etc).

Es a partir de la bibliografía y datos disponibles que se establecerán relaciones entre la población y las políticas de ajuste con el fin de integrar los conocimientos adquiridos en el curso de postgrado en población y desarrollo.

En términos generales, los estudios de casos estarán enmarcados dentro de las siguientes pautas; en primer lugar se establecerán las características generales de las políticas de ajuste y estabilización en las dos últimas décadas.

En segundo lugar, la relación entre las políticas de ajuste con la dinámica

poblacional, es decir, la relación y el impacto entre las políticas sectoriales y la población.

En tercer lugar, algunas conclusiones generales a nivel nacional que integren las variables poblacionales con las políticas macroeconómicas.

Las conclusiones generales del trabajo, apunta en una dirección, a través de las comparaciones obtener los aspectos más destacados de la relación entre las políticas de ajuste y la población.

**POLITICAS DE AJUSTE Y SU RELACION CON LA DINAMICA POBLACIONAL Y EL DESARROLLO.
EL CASO ARGENTINO EN LA DECADA DE LOS OCHENTA.**

GUSTAVO BUSSO

INDICE**I - INTRODUCCION****II - LAS POLITICAS DE AJUSTE****A) LAS POLITICAS DE AJUSTE SOBRE LA OFERTA**

a.1 - *Devaluación del tipo de cambio.*

a.2 - *Las políticas fiscales*

a.3 - *Apertura externa*

B) POLITICAS DE AJUSTE SOBRE LA DEMANDA

b.1 - *Consumo*

b.2 - *Inversión*

b.3 - *Exportaciones*

III - EFECTOS DE LAS POLITICAS DE AJUSTE SOBRE LA POBLACION Y EL DESARROLLO**A) SITUACION POBLACIONAL DE ARGENTINA EN LA DECADA DE LOS OCHENTA****B) POLITICAS DE AJUSTE Y POBLACION**

b.1 - *Stock de capital y población.*

b.2 - *Empleo y salarios*

b.3 - *Políticas de ajuste, distribución del ingreso y población.*

b.4 - *Seguridad social.*

b.5 - *Los gastos sociales del gobierno*

1) *Salud*

2) *Educación*

IV - CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**V - BIBLIOGRAFIA**

Las políticas de ajuste estructural en la década de los ochenta han sido una constante para la mayoría de los países latinoamericanos. Argentina no constituye una excepción, más bien un caso típico con ciertas particularidades.

"Al planear medidas para armonizar las tendencias demográficas y el cambio socio-económico, hay que considerar a los seres humanos no sólo como consumidores sino también como productores.

Las inversiones que destinan los países a salud y a la educación de los ciudadanos contribuyen sustancialmente a la productividad. En consecuencia, en los planes de desarrollo económico y social y de asistencia internacional para ese fin debe considerarse prioridad a los sectores de la salud y la educación. ..." (Naciones Unidas, página 23, 1974).

Esta es una de las recomendaciones para la acción en políticas socioeconómicas tomadas en la conferencia mundial de población realizada en Bucarest en 1974 y organizada por Naciones Unidas. Pareciera ser que a la hora de aplicar las políticas de ajuste y reconversión económica en los países latinoamericanos, y en especial en Argentina, no se han tenido demasiado en cuenta las decisiones tomadas en Bucarest.

En este trabajo intentaremos demostrar que, en el período analizado (1980-1989), esta observación es aplicable al caso Argentino. Por otra parte, también intentaremos demostrar que existe una estrecha vinculación entre las políticas de ajuste y la dinámica poblacional, y, en el caso Argentino, esta relación fué en desmedro de la mayoría de la población y el desarrollo.

En la introducción haremos una descripción de las características del nuevo modelo económico que se quiere ^{llevar a cabo} implementar en la década de los ochenta, el cual nos servirá de marco de referencia para comprender las políticas de ajuste. En el capítulo II trataremos, limitadamente, ^{de} caracterizar las políticas de ajuste estructural de la economía Argentina, tanto de las medidas que afectan a la demanda (políticas de reducción del gasto) como las medidas que afectan a la oferta (políticas de reasignación del gasto).

A continuación, y como aspecto central del trabajo, la relación entre las políticas de ajuste con la dinámica poblacional. A tal efecto, el objetivo es relacionar a la población en su doble función de productora y consumidora con las políticas de ajuste estructural, tanto por el lado de la producción (oferta) como por el lado del consumo (demanda). Se analizará la relación de las políticas de ajuste con la población, a través del efecto de las políticas de ajuste estructural sobre el stock de capital, los salarios y el empleo, la distribución del ingreso, la seguridad social y los gastos sociales del gobierno en salud y educación.

Por último se elaboran, a partir de las conclusiones obtenidas, algunos lineamientos generales para políticas socioeconómicas que contemplen e incorporen el análisis de la dinámica poblacional.

En modo alguno se pretende abarcar toda la complejidad del tema, a lo sumo el criterio es superar la parcialidad de los estudios económicos por un lado, y de los estudios poblacionales por el otro. Vale decir, se intenta profundizar, en términos generales, en la relación entre la población y el desarrollo en sus múltiples dimensiones, a través del efecto que sobre ambos tuvieron las políticas de ajuste.

I - INTRODUCCION

El origen de la crisis, que se manifiesta con profundidad en la década de los ochenta, es una conjunción de factores de origen interno con factores de origen externo. Las políticas de ajuste son medidas que tienden a eliminar los desequilibrios en el nivel de precios y el balance de pagos que origina la reconversión económica mundial y su correlato en la economía Argentina.

Estas políticas de ajuste van más allá que la simple intención de eliminar los desequilibrios temporarios que se originan en la economía nacional (políticas de ajuste coyuntural); tienen como objetivo modificar el modo de generación, asignación y uso del excedente económico, es decir, cambiar el régimen de acumulación y el modo de regulación vigente hasta la década de los setenta. Llamaremos a esto último políticas de ajuste estructural, cuyo objetivo es reconvertir la economía nacional acorde al acelerado proceso de reconversión de

las economías de los países industrializados.

Varios autores consideran (Manuel Castells, 1987; María Conejcao Tavares, 1991; Carlos Abalo, 1991) que los procesos políticos encaminados a superar la crisis en los países de la OECD, ha conducido al surgimiento de un nuevo modelo socioeconómico de desarrollo capitalista, con capacidad potencial y real de imponer su lógica a nivel mundial.

¿ Cuales son las características del modelo que termina y del modelo que nace? Intentaremos resumir algunas de las características que nos sirvan como marco de referencia para entender las políticas de ajuste estructural, que infra haremos referencia.

Según la corriente teórica con la cual se analice, el modelo que termina ha recibido distintas denominaciones, crecimiento hacia adentro con sustitución de importaciones según CEPAL, modelo fordista en la terminología de la escuela francesa de la regulación, se podría asimilar al welfare state en el pensamiento keynesiano, etc. Independientemente de la terminología empleada, las características sobresalientes del anterior modelo son:

A) Desde el punto de vista ~~de~~ productivo se caracteriza por: 1) producción del sector secundario para el mercado interno. 2) Producción masiva basada en máquinas automáticas (taylorismo en la escuela de la regulación). 3) Producción del sector primario que sastiface el mercado interno pero que tiene como objetivo principal el mercado externo. Este sector es el principal generador de las divisas necesarias para el sector secundario. 4) Gran parte de la inversión, en especial de infraestructura, fué realizada por el Estado.

La población en edad de trabajar mantuvo una participación relativamente constante, dada la etapa de transición demográfica por la cual transitaba Argentina. Además la migración internacional no tenía valores significativos como a principios de siglo, por lo tanto la oferta de mano de obra no aumento significativamente a cuasa de la inmigración internacional.

La PEA, como consecuencia de la tendencia a mayores tasas de participación del sexo femenino, fué cambiando la composición entre sexos, un comportamiento inverso ocurre con la PEI, aumentan la participación masculina en desmedro de la femenina.

La mecanización agrícola, ahorradora de mano de obra, acelera la migración rural-urbana, en especial hacia las principales urbes del país.

Una de las características de este modelo es la concentración territorial de las actividades productivas y de la población, originando, como diría Gunnar Myrdal, un proceso de causación circular y acumulativo, en donde la mayor concentración refuerza e impulsa mayores niveles de concentración.

Otra de las características son las diferencias intra e inter sectoriales de productividad, con distinta intensidad en la acumulación regional de capital. Ello origina diferentes tasas de crecimiento en la demanda de empleo y en las remuneraciones. Esto refuerza lo que mencionábamos anteriormente, es decir mayor migración hacia áreas urbanas (en especial al área Metropolitana de Buenos Aires) y mayor concentración territorial. Pero, como el sector secundario no generaba los suficientes puestos de trabajos para absorber el crecimiento vegetativo de la población y la migración rural-urbana e interurbana, se fueron creando grandes cordones de pobreza, con condiciones infrahumanas de vida. Además, la población que no podía ser absorbida por el sector formal de la economía, en parte generaba su propio o era absorbida por el sector informal, el cual en general, no hace aportes para la previsión social, asignaciones familiares, etc. Estas últimas características que acabamos de nombrar, contribuyen a que la sociedad conviva con mayores niveles de subempleo, especialmente en los sectores sociales más vulnerables.

B) Desde el punto de vista del consumo, se caracteriza por: 1) El consumo más importante proviene del mercado interno, por lo tanto el modelo puede funcionar con salarios reales en permanente aumento. 2) Consumo masivo de bienes estandarizados y consumo colectivo de bienes y servicios provistos por el Estado (salud, vivienda, educación, etc.).

El mayor consumo de bienes y servicios, algunos de ellos provistos por el Estado, influyen tanto en la fecundidad como en la mortalidad, y en conjunto sobre el crecimiento vegetativo de la población.

C) El Estado intervino fuertemente en la economía, imponiendo un conjunto de normas, instituciones y un marco en donde se solucionan los conflictos sociales. Es decir, regulaba las relaciones sociales de tal modo que no interfiriera con la acumulación de capital del modelo. Por ejemplo, fijaba un salario mínimo,

negociaciones colectivas del salario, derechos sobre la propiedad privada, regalmentaciones para la inversión privada nacional y extranjera, etc.

El nuevo modelo que nace, surge de la reconversión que empiezan a hacer los países desarrollados en la crisis del petróleo de 1973-1974. La reconversión tarda en trasladarse a los países subdesarrollados latinoamericanos, ya que, en estos, los desequilibrios del balance de pagos fueron solucionados con financiamiento externo.

En 1982-1983, cuando se corta el financiamiento externo, los países de la región debieron ajustar sus economías para cumplir con los compromisos contraídos con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Las características sobresalientes del nuevo modelo son:

A) Desde el punto de vista de la producción se puede mencionar: 1) Producción flexible a los requerimientos de la cambiante demanda a nivel mundial, nueva tecnología basada en la microelectrónica que produce cambios en la organización taylorista del trabajo. 2) La flexibilización en la producción impone la necesidad de mayor flexibilidad en las relaciones laborales, perdiendo los asalariados partes importantes de las conquistas laborales de la etapa fordista. 3) La inversión depende básicamente de la inversión privada, especialmente de la extranjera, por lo tanto, dada la transnacionalización del capital, las condiciones que se deben ofrecer para atraer inversiones extranjeras deben ser por lo menos similares (en cuanto a rentabilidad y a seguridad) a los países desarrollados. 4) Este nuevo modelo supone explícitamente crecimiento hacia afuera con promoción de exportaciones. Los factores de producción son destinados fundamentalmente hacia los bienes transados internacionalmente. El mercado interno no es el destino principal, por lo tanto el salario pasa a ser, más que nunca, un costo sin contrapartida en mayor consumo interno.

sería conveniente explicar un poco más este punto.

B) Por el lado del consumo, la depresión del salario real aumenta la propensión a consumir, es decir las familias ahorran menos, pero el consumo es básicamente sobre bienes imprescindibles, deteriorandose la capacidad real del consumo.

Los bienes públicos que deja de proveer el Estado empiezan a ser provistos por el mercado a un precio superior, con lo cual el salario indirecto del modelo

te estas refiriendo a propensión a consumir o medida del consumo.

fordista también se deteriora, en especial para los sectores de menores ingresos. El caso de salud es el más notorio, ya que además de reducir la cobertura, baja la calidad en las prestaciones.

La reconversión económica no se hizo sin costos, la recesión de la década de los ochenta redujo el mercado interno y comprimió las importaciones, todo esto en un contexto de permanente deterioro de la calidad de vida.

C) En el esquema de reformas estructurales, el Estado va abandonando paulatinamente las políticas Keynesianas y el Welfare Estate. Básicamente todas las medidas apuntaban, por un lado, hacia la desregulación de la actividad económica interna y la privatización del sector público, y, por otro lado, la liberalización de los flujos de comercio y capitales internacionales.

Como mencionábamos anteriormente, gran parte de los servicios sociales fueron transferidos al mercado, la política social del Estado empieza a tener características de mayor focalización, pero también mayor corte asistencial, con lo cual la pobreza no presenta indicios de ser solucionada ni ^{en} el corto ni en el mediano plazo.

Es conveniente aclarar que, a pesar de las profundas transformaciones acontecidas en la economía y la sociedad Argentina, se siguen manteniendo los rasgos característicos de la sociedad capitalista (propiedad privada de los medios de producción, la obtención de beneficios como motivación básica de la actividad económica, presencia del mercado como marco regulador, etc.). Podría decirse que existió un proceso de continuación y ruptura del modelo; continuación por que se mantienen los rasgos característicos de la economía capitalista y también por que, como sostienen algunos autores (Adam Przeworski y Michael Wallerstein, 1986; Carlos A. De Mattos, 1989), la sociedad sigue bajo la dependencia estructural del capital. El proceso de ruptura implica cambios en el modo de regulación de la economía y también por modificaciones en el régimen de acumulación.

Brevemente queremos resaltar dos aspectos que nos sirvan para comprender las interrelaciones entre las políticas de ajuste y la población.

En primer lugar, la existencia de cierta autonomía relativa entre la dimensión económica del desarrollo y las dimensiones social, política y cultural. Es decir,

no existen etapas ni secuencias previamente determinadas entre las distintas dimensiones del desarrollo. En la década de los ochenta, a pesar de la recesión económica que caracteriza al período, se puede observar ciertas asimilaciones de pautas culturales de los países desarrollados, posiblemente, entre otros factores, a causa de la mayor difusión e internacionalización de los medios de difusión.

En segundo lugar, la transición de un modelo a otro, y a diferencia de otros países desarrollados, fué una transición en crisis (hiperestanflación) con deterioro de la calidad y nivel de vida de la población. Las políticas de ajuste coyunturales que intentaron estabilizar la economía para introducir los cambios estructurales con menor turbulencia social, no solo no lograron sus objetivos, X sino que agravaron la situación socioeconómica.

II - LAS POLITICAS DE AJUSTE

En la década de los ochenta hubo gobiernos con características institucionales distintas, gobiernos de facto hasta el 10 de diciembre de 1983, luego asumió por elecciones libres Raúl Alfonsín de la Unión Civica Radical. A fines de la década, el 14 de mayo de 1989, Carlos Menem gana las elecciones con el Partido Justicialista, el traspaso de gobierno debió hacerse el 10 de diciembre de ese mismo año, pero debido a la gran crisis socioeconómica, Carlos Menem asume el 9 de julio, en pleno proceso hiperinflacionario.

En este punto, rescataremos las características comunes de las políticas de ajuste ^{puestas en práctica} implementadas por los distintos gobiernos, dentro del contexto de ajuste estructural esbozado en la introducción. El objetivo es analizar las características comunes de las políticas de ajuste que afectan a la oferta (políticas de reasignación del gasto) y las políticas que afectan a la demanda (políticas de reducción del gasto), de manera independiente del gobierno que las haya implementado. (hecho a cabo).

A) POLITICAS DE AJUSTE SOBRE LA OFERTA.

Las políticas de ajuste que actuaron sobre la oferta, tuvieron como objetivo modificar los principales precios relativos internos (salarios, tasa de interés y, en especial, el tipo de cambio) para reasignar los factores de la producción desde los bienes del sector no transable hacia los transables internacionalmente.

En todas las versiones de los planes de ajuste de la década del ochenta, usualmente monitoreadas por el FMI, se incluyeron las siguientes medidas:

a.1 - Devaluación del tipo de cambio.

El mantenimiento de un tipo de cambio alto y estable fué un objetivo permanente de las políticas monetarias y fiscales, el objetivo era fomentar las exportaciones y reducir las importaciones, manteniendo un excedente de divisas que permitiera cumplir con los compromisos contraídos con el FMI.

Las políticas monetarias, de corte neoliberal, intentaron imponer un conjunto de precios relativos funcional al modelo exportador.

Hasta 1989 existió un tipo de cambio oficial, pero los agentes económicos se guiaron por el tipo de cambio paralelo. En 1989 se unifica el mercado cambiario. Una tasa alta de interés desvía fondos de las divisas hacia las colocaciones financieras, ese fué el mecanismo utilizado más asiduamente para controlar el tipo de cambio en una economía fuertemente dolarizada y con gran inestabilidad de precios. En los pocos momentos en que hubo estabilidad (por ejemplo durante el primer año del Plan Austral a partir de julio de 1985) el tipo de cambio experimento serios retrasos, los reacomodos fueron generalmente a grandes saltos.

En el cuadro 1 se puede apreciar, con base 1985=100, los promedios anuales del tipo de cambio libre o paralelo real ajustado. Vale remarcar que son promedios anuales y que no reflejan las variaciones que se producen en el año. Por ejemplo en el segundo cuatrimestre de 1989, el índice del tipo de cambio libre real ajustado fué de 219.6, y en el tercer cuatrimestre del mismo año 108.7, en tanto

que en el cuarto trimestre de 1988 fue de 72.4, siempre con base 1985=100.¹

CUADRO 1

EVOLUCION DEL INDICE DEL TIPO DE CAMBIO LIBRE O PARALELO REAL AJUSTADO.
(1985=100).

AÑO	INDICE
1980-1989	89.7
1980	30.2
1981	52.6
1982	112.0
1983	115.6
1984	98.4
1985	100.0
1986	77.2
1987	87.9
1988	87.6
1989	135.2

FUENTE: CEPAL. Estudio económico de América Latina y el Caribe. 1989. Argentina. (1990).

Estas variaciones en el tipo de cambio, afecta la previsibilidad de la rentabilidad futura para los productos cuyo destino era el mercado externo, por lo tanto la producción real fue menor que la potencial, y las inversiones se fueron reduciendo paulatinamente.

a.2 - Las políticas fiscales

La recaudación tributaria tuvo varios objetivos explícitos. En primer lugar, eliminar el déficit fiscal, con lo cual se eliminaría, también, la emisión monetaria que era necesaria para cubrirla. Esta emisión, según las autoridades económicas y los economistas afines al modelo, era una de las principales causas de la inflación.

En segundo lugar, la consecución de superávit fiscal, permitiría comprar el

¹ Ver: CEPAL. Estudio económico de América Latina y el Caribe. 1989. Argentina. (1990).

exceso de divisas del comercio exterior, logrando mantener un tipo de cambio alto y estable. Además se podría cumplir también con parte importante de los intereses anuales de la deuda externa.

En la práctica, las políticas fiscales significaron una mayor presión tributaria y un menor gasto público en las partidas sociales.

En una economía en recesión se reduce la recaudación, para aumentarla se tiene que elevar la presión. Esto sucedió en el caso argentino, además, la estructura impositiva es regresiva, esto es, la recaudación se basa en los impuestos indirectos (al consumo) y en mucho menor medida en los impuestos a las ganancias y al patrimonio.

En resumen, maximizar el superávit fiscal implica aumentar la recaudación (aumentando la presión) y disminuir el gasto en bienes y servicios ofrecidos por el Estado, los principales perjudicados son los sectores sociales de menores ingresos por la disminución en los servicios sociales prestados por el Estado.

a.3 - Apertura externa

Otra de las características de las políticas de ajuste de la década de los ochenta, fué la progresiva apertura comercial y financiera. El objetivo, de eliminar las barreras arancelarias al comercio exterior y ofrecer mayor libertad para la entrada y salida de capitales, fué promover las exportaciones para conseguir superávit en cuenta corriente.

Las estrategias gubernamentales no plantearon una maximización del superávit comercial, por lo contrario, si este supera cierta magnitud tiende a presionar a la baja el tipo de cambio, desalentando las exportaciones. (Jorge Fontanals y José Luis Díaz Pérez, 1991).

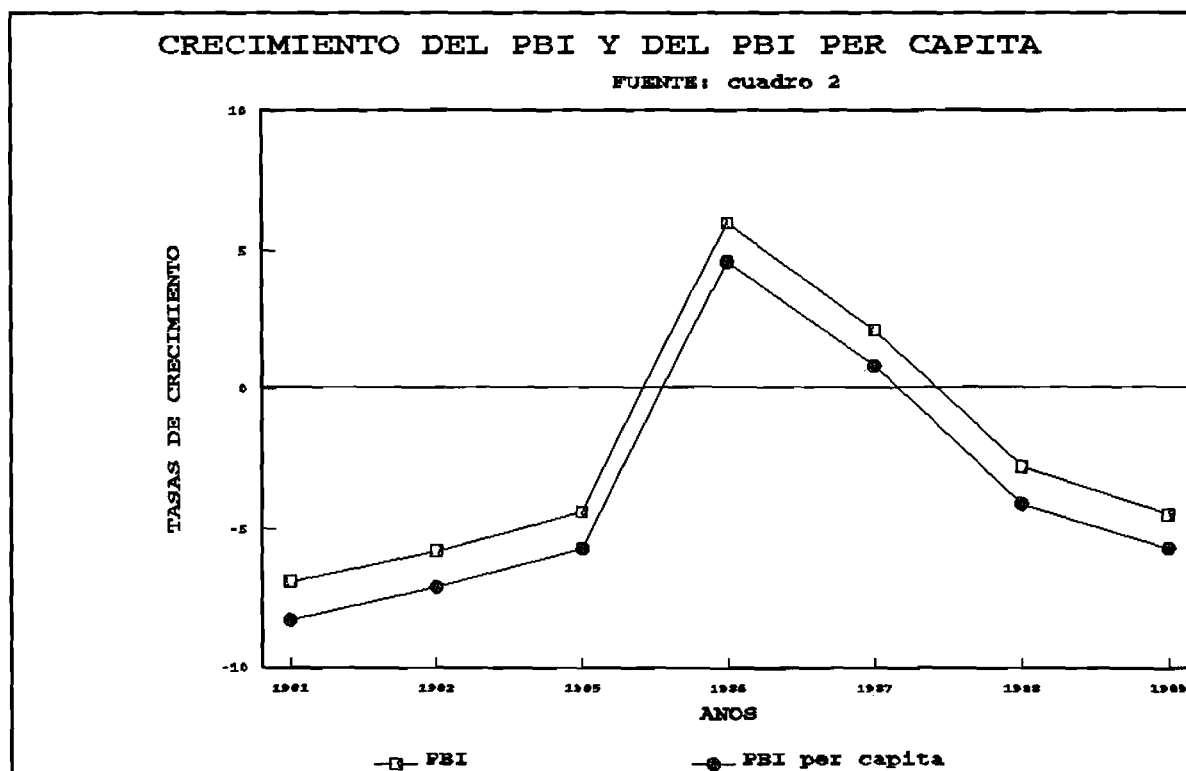
La evolución de la oferta global (PBI + importaciones), muestra claramente el efecto recesivo de las políticas de ajuste para la reconversión económica en la década de los ochenta. La evolución del PBI per cápita, muestra que el efecto fué más recesivo teniendo en cuenta el crecimiento de la población.

CUADRO 2

CRECIMIENTO DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO (PBI) Y DEL PBI PER CAPITA, A PRECIOS CORRIENTES DE MERCADO. TASAS ANUALES MEDIAS.

AÑO	PBI	PBI per cápita
1970-1980	2.6	0.9
1980-1985	-2.5	-3.9
1981	-6.9	-8.3
1982	-5.8	-7.1
1985	-4.4	-5.7
1986	6.0	4.6
1987	2.1	0.8
1988	-2.8	-4.1
1989	-4.5	-5.7

FUENTE: CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1990. (1991).



CUADRO 3

COEFICIENTES DE IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS. (PORCENTAJES DEL PBI A PRECIOS CONSTANTES DE 1980).

AÑO	COEFICIENTE
1970	9.4
1980	15.4
1981	14.4
1982	8.7
1985	7.0
1986	8.0
1987	8.7
1988	7.8
1989	6.6

FUENTE: CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, Edición 1990. (1991).

B) POLITICAS DE AJUSTE SOBRE LA DEMANDA.

Las políticas de ajuste que afectan a la demanda tuvieron como objetivo reducir el gasto, de ese modo hay menor demanda de importaciones y queda un mayor margen, por el deterioro del consumo interno, para exportar los bienes transables internacionalmente. Complementario a este objetivo, la menor presión de la demanda favorecería, según la teoría económica ortodoxa, menores niveles de inflación. El proceso estancamiento de la década de los ochenta muestra exactamente lo contrario, disminución del PBI con grandes variaciones en el nivel de precios.

En términos generales las políticas de reducción del gasto consistieron en deprimir la demanda agregada (consumo + inversión + exportaciones), las medidas más usuales fueron aplicadas sobre:

b.1 Consumo

Los efectos recesivos de las políticas monetarias y fiscales, se hicieron sentir en la menor demanda de trabajo. La oferta de trabajo aumenta por factores

demográficos (evolución de la fecundidad, mortalidad y la migración) y por las tasas de participación. La contracción de la demanda, asociada al crecimiento de la oferta de trabajo, genera un exceso de oferta que deprime los salarios. Los menores niveles de empleo y de mayor desempleo están asociados a menores ingresos y por consiguiente a menor nivel de consumo.

El consumo total, en los últimos 3 años de la década, experimentó un fuerte retroceso. Las tasas de crecimiento del consumo y de la demanda interna, son producto de la recesión ocasionada por las políticas de ajuste, que no lograron tener éxito ni en la estabilización del nivel de precios ni en el crecimiento económico.

El siguiente cuadro muestra el deterioro en el consumo total en la década de los ochenta, alcanzando en 1989, un valor menor que en 1975, a pesar del aumento de la población.

CUADRO 4

CONSUMO TOTAL, A PRECIOS CONSTANTES DE MERCADO. (MILLONES DE DOLARES A PRECIOS DE 1980).

AÑO	CONSUMO TOTAL
1970	50506.2
1975	60946.3
1980	68862.2
1981	64240.9
1982	56469.9
1983	62930.2
1984	57930.2
1985	57856.7
1986	63983.1
1987	65854.4
1988	61576.9
1989	59062.9

FUENTE: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1990. (1991).

b.2 - Inversión

El alto costo del dinero, la inestabilidad económica y la contracción del mercado

interno como potencial consumidor, tuvo efectos adversos sobre la inversión. A fines de los años ochenta la inversión no alcanzaba, siquiera, a cubrir la depreciación.

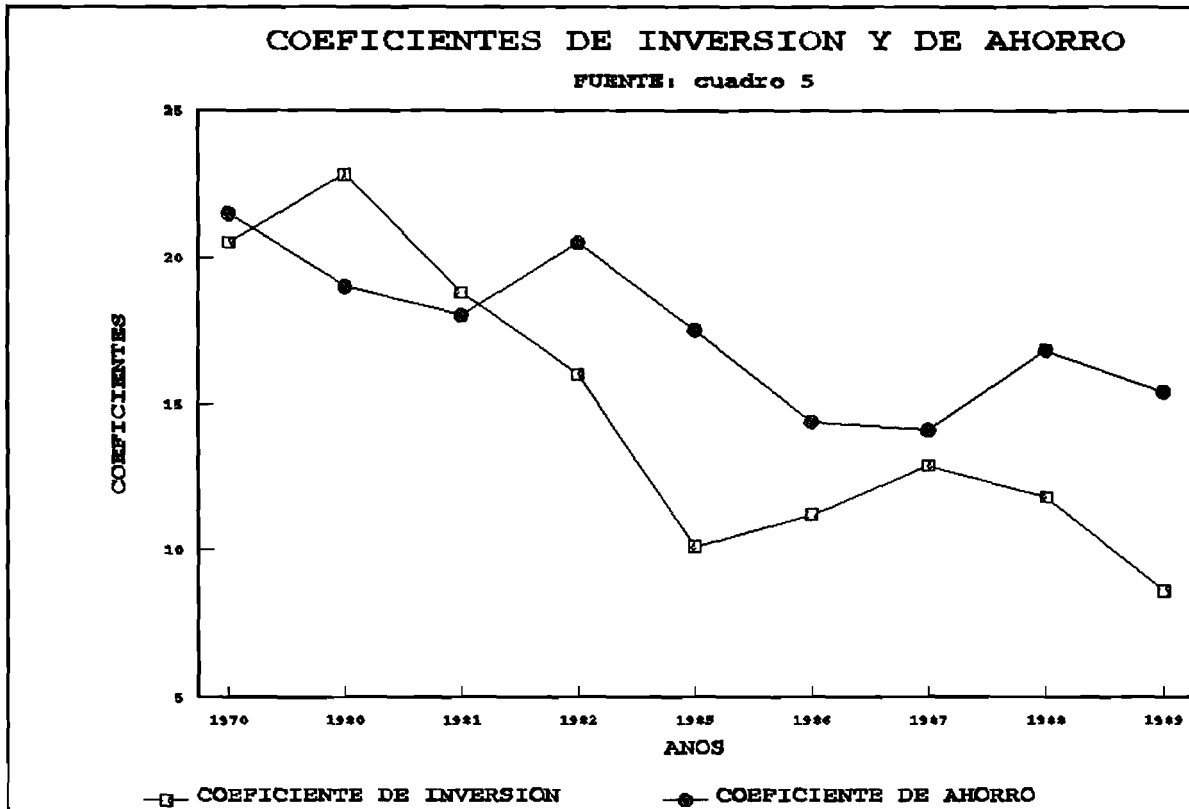
En la década anterior la inversión bruta representó en promedio, el 21/22% del PBI, los coeficientes de inversión interna bruta en (a) década de los ochenta se fueron reduciendo paulatinamente hasta alcanzar el valor de 8.6% en 1989.

CUADRO 5

COEFICIENTES DE LA INVERSION INTERNA BRUTA Y DEL AHORRO INTERNO BRUTO (PORCENTAJES DEL PBI A PRECIOS CONSTANTES DE 1980).

AÑO	INVERSION	AHORRO
1970	20.5	21.5
1980	22.8	19.0
1981	18.8	18.0
1982	16.0	20.5
1985	10.1	17.5
1986	11.2	14.4
1987	12.9	14.1
1988	11.8	16.8
1989	8.6	15.4

FUENTE: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1990. (1991).



La caída en la inversión bruta es de tal magnitud, que el coeficiente de 1989 es el más bajo del siglo.

Respecto a la inversión neta, el deterioro que causaron las políticas de ajuste es más visible aún, llegando en 1989 a valores negativos, es decir, hubo desinversión.

CUADRO 6

INVERSION NETA EN % DEL PBI.

AÑO	INVERSION NETA
1980	17.1
1981	13.7
1982	8.3
1983	6.2
1984	4.5
1985	3.9
1986	4.3
1987	5.3
1988	2.7
1989	-1.1

FUENTE: Subsecretaría de programación del desarrollo. "El stock de capital en la Argentina". Realidad Económica nro. 100. IADE. (1991).

El tipo de cambio alto eleva el precio del capital reproductivo de origen externo, por la cual las tasas de retorno deben ser más elevadas. Si a esto le sumamos las altas tasas de interés reales, inestabilidad económica (del nivel de precios, del tipo de cambio, etc.) y altos rendimientos a través de la especulación en el circuito financiero, los incentivos a invertir son prácticamente nulos.

La trayectoria declinante de la inversión neta se reflejó en la evolución del stock de capital. El capital total y el capital reproductivo tienen un crecimiento constante en el período 1970-1982, en la medida que se fueron profundizando las políticas de ajuste, el capital reproductivo (en especial maquinaria y equipo y equipo de transporte) experimenta disminuciones absolutas.

CUADRO 7

EVOLUCION DEL STOCK DE CAPITAL (VARIACION % ANUAL).

CAPITAL	1970/82	1982/88
<i>Maquinaria y equipo</i>	5.9	-0.1
<i>Equipo de transporte</i>	4.9	-1.8
<i>Construcción reproductiva</i>	4.1	1.5
-Subtotal capital reproductivo	4.7	0.7
<i>Vivienda</i>	2.4	1.2
-Capital total	3.8	0.9
<i>Capital reproductivo (por habitante)</i>	3.0	-0.7
<i>Capital total (por habitante)</i>	2.1	-0.5

FUENTE: Subsecretaría de Programación y Desarrollo. "El stock de capital en la Argentina". Realidad Económica Nro. 100. IADE. (1991).

Un aspecto que queda claro de la políticas de ajuste es el efecto nocivo sobre la formación de capital en la economía. El menor stock de capital per cápita deja en peores condiciones la posibilidad de una recuperación en el mediano y corto plazo.

Las políticas monetarias no sólo que no incentivaron la inversión, sino que la desalentaron. El crédito para la pequeña y mediana empresa significaba, en la práctica, el quiebre de la empresa; en varios períodos la especulación fué mas rentable que la producción.

b.3 - Exportaciones

Los incentivos a las exportaciones, uno de los principales objetivos de las políticas económicas de la década , estuvieron subordinadas a la necesidad de conseguir una cierta magnitud de superávit comercial. La modificación de los precios relativos internos, recurriendo permanentemente a la devaluación del tipo de cambio, tuvo como objetivo, reiteramos, reasignar recursos productivos de los bienes no transados hacia los transados internacionalmente. Otro tipo de incentivo a las exportaciones, fué la devolución de los impuestos internos y los menores costos salariales.

El coeficiente de las exportaciones de bienes y servicios muestra ciertas

oscilaciones como consecuencia de la inestabilidad y la recesión interna.

CUADRO 8

COEFICIENTE DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS. (PORCENTAJE DEL PBI A PRECIOS CONSTANTES DE 1980).

AÑO	COEFICIENTE
1970	12.3
1980	11.7
1981	14.4
1982	17.0
1985	19.7
1986	16.3
1987	14.6
1988	17.9
1989	19.5

FUENTE: CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1990. (1991).

La performance económica y social Argentina, en ^{la} década de los ochenta, no puede dissociarse de los efectos adversos de las políticas de ajuste. Los principales indicadores macroeconómicos, como la inversión, el consumo, empleo, etc., fueron afectados por las políticas de ajuste. La transición hacia un nuevo modelo, que empieza a concretarse a principios de la década de los noventa, tuvo un alto costo económico y social.

En resumen, hemos visto hasta aquí que, las políticas de ajuste están definidas en un contexto más amplio que se orientan hacia la reconversión de la economía nacional, acorde a los nuevos lineamientos que surgen de las economías desarrolladas ya reconvertidas.

Las políticas que actuaron por el lado de la demanda agregada, tuvieron como consecuencia reducir la inversión y por ende el stock de capital de la economía. La capacidad de consumo de la población también se vio afectada negativamente. Por el lado de la oferta, las políticas de ajuste tendieron a cambiar la composición respecto al destino de la producción interna.

Las políticas de ajuste no lograron conseguir el objetivo de estabilizar la economía y hacerla crecer, pero avanzaron en modificaciones cualitativas que fueron cambiando el régimen de acumulación y el modo de regulación de la

economía. La década de los ochenta, considerada por CEPAL como la "década perdida"² se manifiesta con toda intensidad en la República Argentina. Los efectos de las políticas de ajuste sobre la población es el tema que abordaremos en el próximo capítulo.

III - EFECTOS DE LAS POLITICAS DE AJUSTE SOBRE LA POBLACION Y EL DESARROLLO.

Luego de la breve descripción de las políticas de ajuste, intentaremos analizar los impactos y las relaciones entre las políticas de ajuste y la población. Los impactos, entendidos como los efectos de las políticas de ajuste sobre la calidad y el nivel de vida de la población, son analizados sobre la educación, la salud, consumo, empleo y el stock de capital. Las relaciones ente las políticas de ajuste y la población, incorporan a esta última como variable endógena, se analizaran las relaciones existentes sobre la seguridad social, la demanda y oferta de trabajo y la educación. No es intención elaborar un modelo explicativo, solo se pretende establecer algunas relaciones relevantes, como supra hicimos referencia.

En este capítulo elaboraremos, en primer lugar, una breve descripción de la situación poblacional Argentina en la década de los ochenta, recurriendo a las proyecciones de CELADE, dado que el último censo de población disponible es el de 1980.

Posteriormente, pasaremos a analizar los impactos y las relaciones entre las políticas de ajuste, la dinámica poblacional y el desarrollo.

² CEPAL, Transformación productiva con equidad, 1990.

A) SITUACION POBLACIONAL DE ARGENTINA EN LA DECADA DE LOS OCHENTA.³

La tasa de crecimiento total de la población es baja, a consecuencia de la casi nula tasa de migración y de un crecimiento vegetativo lento.

La desaceleración de la tasa de crecimiento vegetativo es consecuencia, por un lado, de la disminución en la tasa bruta de natalidad (TBN) (luego de un repunte en el segundo quinquenio de la década de los ochenta), por otro lado, como consecuencia del reciente estancamiento en el descenso en la tasa bruta de mortalidad, por efecto del débil aumento en la esperanza de vida y por el envejecimiento de la población. (Susana Torrado, 1986).

La baja tasa de crecimiento migratorio responde a la desaparición de los flujos seculares de la inmigración europea y a las fluctuaciones en la inmigración de población de países limítrofes, dada la baja absorción de empleos en una economía Argentina en crisis. Por otro lado, por el aumento en la emigración de la población nativa hacia países latinoamericanos y en especial a países desarrollados (España, Italia, EE.UU, Canadá, etc).

La composición de la población muestra un progresivo envejecimiento, es decir incremento ininterrumpido de la proporción de población de 65 años y más, esta composición se ve favorecida por el descenso secular de la fecundidad.

La distribución espacial muestra gran concentración de la población en el Area Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). En la década los setenta, se percibió una desaceleración en la migración interna interprovincial, invirtiéndose la tendencia creciente del AMBA en la participación de la población total.

Los principales indicadores demográficos, son resumidos en el próximo cuadro.

³ A fin de aligerar la exposición, se han eliminado deliberadamente algunas de los cuadros estadísticos.

CUADRO 9

PRINCIPALES INDICADORES DEMOGRAFICOS DE ARGENTINA EN LA DECADA DE LOS OCHENTA.

INDICADORES	1975/80	1980/85	1985/90
FECUNDIDAD			
Tasa bruta de nat. (por mil)	24.95	23.02	21.03
Tasa global de fec. (por mujer)	3.36	3.15	2.96
Tasa bruta de reproducción	1.65	1.54	1.44
MORTALIDAD			
Tasa bruta de mortalidad (por mil)	8.85	8.71	8.64
Esperanza de vida al nacer	68.71	69.71	70.58
Hombres	65.43	66.42	67.28
Mujeres	72.12	73.13	74.01
Diferencia	6.69	6.71	6.73
Mortalidad infantil (por mil)	40.53	36.02	32.18
CRECIMIENTO NATURAL			
Crecimiento anual (en miles)	437	419	398
Tasa de crec. natural (por mil)	16.10	14.30	12.71
MIGRACION			
Tasa de migración (por mil)	0.00	0.00	0.00
CRECIMIENTO TOTAL			
Crecimiento anual (en miles)	437	419	398
Tasa de crec. total (por mil)	16.10	14.30	12.71
POBLACION TOTAL			
	1980	1985	1990
	28 237 149	30 3331 283	32 321 887

FUENTE: CELADE. Boletín demográfico nro. 45. (1990).

Es necesario aclarar que estos datos, además de ser proyecciones, son promedios a nivel nacional y no reflejan la heterogeneidad interna de Argentina. Si se desagregan estos indicadores, se podrá observar que son el resultado de una suma ponderada de distintos estratos sociales y regiones.

Si analizamos por distintos estratos sociales, siguiendo a Torrado (Susana Torrado, 1986), y simplificamos en tres estratos ; bajo, medio y alto, se pueden distinguir distintos comportamientos demográficos.

La nupcialidad, medida por la edad promedio de las mujeres a la primera unión, es mucho más bajo en el estrato bajo que en los restantes. Esto influye especialmente en la fecundidad. La tasa global de fecundidad en el estrato bajo

es alrededor de tres veces superior al del estrato medio y alto. La conjunción de nupcialidad precoz y fecundidad alta, determina una mayor tasa bruta de natalidad en el estrato más bajo. A su vez, la mortalidad infantil, en un ambiente de menor disponibilidad de recursos y de menor nivel educativo en los estratos más bajos es comparativamente muy superior a los otros dos estratos. Pero, como la estructura de edad del estrato bajo es más joven que los estratos medios y altos, la tasa bruta de mortalidad es más baja.

La combinación de mayor fecundidad y menor mortalidad en el estrato bajo, determina que una parte importante del crecimiento vegetativo este basado en el crecimiento de la población que dispone de precarias condiciones de subsistencia, y que , con las políticas de ajuste, sea el estrato más perjudicado.

B) POLITICAS DE AJUSTE Y POBLACION.

En base a lo anteriormente descrito, quedan varios interrogantes que subyacen de la crisis de los ochenta; ¿ es la población un "problema" para el éxito de las políticas de ajuste o las políticas de ajuste son un "problema" para la población? ¿Se puede hablar efectivamente de la existencia de "problemas" entre la población y el desarrollo?; ¿Son inevitables las políticas de ajuste y la crisis es un costo ineludible para la población, en especial para los sectores más desprotegidos?; etc, etc.

Cualquiera sea la posición que se asuma en el debate, la realidad muestra que , objetivamente en el caso Argentino, las políticas de ajuste estructural de la década de los ochenta ha^o deteriorado el nivel y la calidad de vida de la población. Lo que intentaremos demostrar aquí es que, para el caso Argentino, las políticas de ajuste son el verdadero freno para el desarrollo, y no el crecimiento de su población.

Para analizar la relación entre las políticas de ajuste y el desarrollo en sus múltiples dimensiones, es necesario, reiteramos, tener presente la autonomía relativa entre la dimensión económica y la dimensión social y cultural. De este modo se puede avanzar en superar ciertas visiones economicistas que subordinan el comportamiento demográfico al desempeño económico del país . Además es posible, desde este punto de vista, incorporar a la población también como variable endógena, es decir no solamente como simple variable exógena.

La perspectiva con la cual analizaremos la relación entre la población y las políticas de ajuste, tiene dos aspectos fundamentales y es intención explicitarlas.

En primer lugar, Argentina atraviesa por la última etapa de su transición demográfica, es decir, con bajas tasas de fecundidad y de mortalidad, en especial en comparación con el promedio de los países latinoamericanos.

En segundo lugar, la insuficiencia dinámica de la economía Argentina, no es como consecuencia de su crecimiento poblacional, sino por su incapacidad de mantener un proceso de acumulación sostenido, el cual tiene otros factores explicativos y que, por razones de espacio, no serán tratados en este trabajo.

Queremos resaltar con estos dos puntos, que la evolución de las políticas de ajuste implica cierto grado de complejidad, ya que al analizar sólo una década, es difícil aislar cuales son los efectos directos que las políticas de ajuste tienen sobre la población y cuales son tendencias más generales a largo plazo y relativamente independientes de los efectos de las políticas de ajuste. De todos modos, es válido afirmar que las políticas de ajuste han agravado la situación socioeconómica de la mayor parte de la población; las consecuencias sobre las variables demográficas, a pesar de la limitación de los datos disponibles, es lo que intentaremos rescatar a continuación.

b.1 Stock de capital y población.

Uno de los efectos más importantes de las políticas de ajuste es sobre el stock de capital. Sin acumulación de capital o más aún, con desacumulación (como en 1989), la distribución del ingreso se ve seriamente afectada en un modelo que tiene tendencia a la concentración y centralización del capital.

Desde hace décadas varios autores (por ejemplo Celso Furtado, 1969) sostienen que el concepto de crecimiento sirve para expresar la expansión de la producción real, en el marco de un subconjunto económico. Esta expansión de la producción tiene dos componentes interrelacionados: el aumento de la productividad física del trabajo, consecuencia, principalmente, de la acumulación de capital.

Si definimos, limitadamente, el desarrollo como los cambios estructurales (económicos, políticos, sociales y culturales) que acompañan al proceso de crecimiento, se puede concluir que la ausencia de crecimiento (es decir, la

ausencia de satisfacer de manera creciente las necesidades materiales básicas de la población) es inhibitorio para alcanzar el desarrollo.

En cierto modo, esto fué lo que ocurrió en la década de los ochenta en Argentina. La combinación de la baja y decreciente inversión con la depreciación del capital, originó que la evolución del stock de capital por habitante fuese negativo (ver cuadro 7).

La disminución del PBI, y más aún del PBI per cápita, refleja lo que estamos queriendo decir. Las políticas de ajuste, cuya intención fué estabilizar y reconvertir la economía, deterioró ^{el} la capacidad de producción y la capacidad de satisfacer, aunque sea de manera constante, las necesidades materiales de consumo de la población, en especial de la población que no posee bienes patrimoniales.

La disminución del stock de capital, en especial del stock de capital reproductivo, deja en una situación desfavorable al sistema económico para que pueda satisfacer, en el corto y mediano plazo, las necesidades materiales de consumo, de empleo e ingresos de la población. Si a esto le sumamos el menor gasto en asistencia social del Estado, la calidad y el nivel de vida necesariamente tiende a disminuir, por lo menos para la mayoría de la población. El bajo, y en algunos casos negativo, crecimiento del stock de capital, implica que la población está creciendo a un mayor ritmo que el capital. Esto es asemejable al concepto de dilución del capital; es decir el stock de capital per cápita disminuye. Desde otro punto de vista, puede decirse que el stock de capital adicional anual (inversión) necesario para mantener a la población en condiciones similares al del período anterior, era menor al crecimiento de la población. *

Si lo analizamos desde el punto de vista del ahorro necesario para financiar la inversión, las conclusiones son semejantes. Como se puede observar en el cuadro 5, el ahorro si bien ha disminuido como porcentaje del PBI, casi siempre ha sido superior al coeficiente de la inversión interna bruta. Vale remarcar, como se puede apreciar en el cuadro 2, que tanto el ahorro como la inversión disminuyen como porcentaje de un PBI que también disminuye. De mantenerse constante la brecha entre el ahorro y la inversión, es necesario aumentar en mayor medida el ahorro. Es decir, si por ejemplo la brecha es del 5% como porcentaje del PBI, llevar a la inversión al 20% del PBI, significa elevar el ahorro a un 25% del PBI.

Parte del ahorro que excede a la inversión es fugado hacia el exterior, sin ser invertido internamente. Es decir, dado que el ahorro como porcentaje del PBI, ha superado a la inversión, se puede afirmar que el primero no ha sido el problema principal del segundo. De todos modos, el ahorro en la década de los ochenta no alcanzó los niveles necesarios para evitar la dilución de capital.

Un ejemplo puede ayudar a aclarar esta situación. La relación capital/producto en 1985 ~~es~~ ^{era} 5.16⁴, y la tasa de crecimiento de la población ~~es~~ ^{era} de 1.43% anual en el período 1980-1985, por lo tanto la tasa de crecimiento del ahorro debiera ser (manteniendo la relación capital/producto constante y suponiendo que el ahorro es igual a la inversión), aproximadamente de 7.4%⁵. Difícilmente esto se puede haber logrado, ya que el ahorro al período siguiente ~~disminuye~~ ^{disminuyó} como porcentaje del PBI. Vale observar que el aumento en la relación capital/producto (K/PBI), puede obedecer a tres razones. En primer lugar, a una mayor acumulación de capital (K). En segundo lugar, a una disminución del PBI; y, en tercer lugar, a una disminución en el capital (por efecto de la depreciación, por ejemplo) menor al ritmo de disminución del PBI. Este último caso sería el caso de la subutilización de capital, característico de la recesión Argentina en la década de los ochenta. En el caso real de Argentina, el crecimiento de la población ~~fué~~ ^{fue} disminuyendo y la relación capital/producto creció a un mayor ritmo que la disminución de la población. Como el volúmen de ahorro total ~~fue~~ ^{fue} disminuyendo, se puede concluir que existió dilución de capital.

El punto relevante a discutir, dado el objetivo de este trabajo, es la causa de esta insuficiencia en la economía Argentina. Es decir, si la causa es la tasa de crecimiento de la población o los incentivos que genera este nuevo modelo económico para la inversión.

⁴ Pueden encontrarse los valores de la relación capital/producto para la década de los setenta y ochenta en: "El stock de capital en la Argentina", subsecretaría de programación y desarrollo, reproducido en Realidad Económica nro. 100, IADE. (1991).

⁵ El cálculo es el siguiente: $5.16 * 0.0143 = 0.074$, es decir, la fórmula es la siguiente:

$$s = (K/PBI) * n$$

En donde n = crecimiento de la población; K/PBI = relación capital producto; s = es la tasa de ahorro necesaria para mantener el mismo stock de capital per cápita, bajo el supuesto que el ahorro se canaliza en su totalidad a la inversión y que la relación capital producto se mantiene constante.

Para responder este interrogante iremos por orden. En primer lugar la tasa de crecimiento de la población de Argentina puede considerarse baja, además, Argentina posee los recursos necesario (naturales y financieros) como para poder sostener el crecimiento anual de la población. También es un país que no tiene problemas con la densidad de población en su territorio.

La inversión podría ser mayor recurriendo al ahorro interno bruto, si la inversión interna es menor al ahorro interno, quiere decir que parte del ahorro no encuentra incentivos para invertir, y seguramente parte se fuga al exterior en busca de mayor rentabilidad y seguridad.

Si la inversión puede ser mayor y el crecimiento de la población puede considerarse bajo o moderada, es posible sostener que los insuficientes incentivos para invertir, provienen de las condiciones que otorga el modelo y de las medidas correctivas que toma para revertir esa tendencia.

Por la evolución de la inversión en la década de los ochenta, puede afirmarse que las políticas de ajuste han agravado la situación de la baja y declinante inversión.

b.2 - Empleo y salarios

El deterioro en el bienestar de la población, se manifiesta, con especial énfasis, en el empleo y en los salarios. El Estado, no sólo ~~que~~ no contrarrestó esta tendencia, sino que favoreció y acentuó la inequidad existente.

Argentina, a pesar de tener una tasa de crecimiento de la población relativamente baja, tuvo serios problemas para generar los suficientes puestos de trabajo para absorber el crecimiento de su población en edad de trabajar.

La recesión de la década de los ochenta, afectó al mercado de trabajo de 3 formas principales (Víctor Tokman, 1987). En primer lugar aumentando el desempleo abierto como consecuencia de la menor actividad económica interna. En segundo lugar, aumentando el subempleo visible e invisible. En tercer lugar, reduciendo los salarios reales.

CUADRO 10

DESEMPLEO URBANO. TASAS ANUALES MEDIAS

AÑO	TASAS
1970	4.9
1975	3.7
1980	2.6
1981	4.7
1982	5.3
1985	6.1
1986	5.6
1987	5.9
1988	6.3
1989	7.8

FUENTE: CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1990. (1991).

En el cuadro 10, se puede observar que en la década de los ochenta, el desempleo urbano presenta, comparativamente niveles más altos que en la década del setenta. Si lo comparamos con el cuadro 2, en los años en que hubo crecimiento del PBI (1986-1987), el desempleo urbano presentó valores menores que en 1985, pero vuelve a aumentar como consecuencia del descenso en las tasas de crecimiento del PBI.

Historicamente Argentina presentó tasas de desempleo urbano relativamente bajas, el subempleo visible también era reducido y no había indicios de un volumen significativo de desempleo visible (Luis Beccaria y Alvaro Orsatti, 1989). En la década de los ochenta, como consecuencia de los negativos efectos de las políticas de ajuste, la situación comienza a revertirse.

La economía Argentina funciona con niveles relativamente bajos de oferta excedente de mano de obra, debiendo recurrir, en algunos períodos, a la inmigración extranjera. Es conveniente recordar que la oferta de mano de obra puede variar por las tasas de participación por sexo y por factores demográficos. (Susana Schokolnik, 1985). A igual nivel de demanda de trabajo, una reducción en la oferta (por reducción en las tasas de participación, por ejemplo) reduce el desempleo.

La reducción de los salarios reales desalienta la búsqueda de trabajo, aumentando

La proporción de población económicamente inactiva y, por ende, disminuye la PEA. Con esta situación de menor tasa de participación, en especial de los jóvenes y del sexo femenino, se puede argumentar que una parte de la desocupación aparece encubierta como población inactiva.

Por otro lado, y sumado a lo anterior, la disminución (y posiblemente reversión) de los flujos migratorios en la década de los ochenta, ha originado que la PET no crezca a niveles superiores al crecimiento vegetativo de la población; es por el lado de la demanda de trabajo en donde deben explicarse el aumento del desempleo.

El siguiente cuadro muestra la evolución de la PEA en el Gran Buenos Aires y 20 ciudades del interior que representan el 70% de la PEA urbana total.

CUADRO 11

EVOLUCION DE LA PEA Y COMPONENTES SELECCIONADOS, GRAN BUENOS AIRES Y 20 CIUDADES DEL INTERIOR, 1974-1988. (EN TASAS DE CRECIMIENTO EN INDICES 1974-1975=100).

	PEA	subutilización parcial		Total	Resto ocupados
		Desempleo abierto	subempleo visible		
A) Tasa de crecim. anual acumulativo.	1.6	4.6	4.2	4.4	1.2
B) Índice 1974-1975=100					
1974-1975	100	100	100	100	100
1976-1983	106	100	100	100	106
1984-1988	118	168	160	163	114
1988	124	190	180	185	118

FUENTE: Luis Beccaria y Alvaro Orsatti, "Argentina 1975-1988: las nuevas condiciones distributivas de la crisis". En: Las dimensiones sociales de la crisis: distribución del ingreso, pobreza y gasto social, CET, (1989).

En el cuadro 11, llama la atención el crecimiento superior de los activos desempleados y subempleados (4.4%) en comparación a resto ocupados (1.2%), (ocupados también incluye el subempleo invisible).

El aumento observado del desempleo abierto y del subempleo visible, supera

ampliamente el crecimiento de la PEA y de los ocupados. Si bien no se poseen estos datos para 1989, es de suponer que la diferencia es aún mayor, y mayor todavía si se pudiese medir el desempleo encubierto que anteriormente hacíamos referencia.

El crecimiento explosivo del desempleo abierto y del subempleo visible, hace suponer una mayor inelasticidad de la demanda de trabajo por aumentos coyunturales en el producto. Es decir, la recesión y la subutilización del trabajo determina que, los aumentos en la oferta agregada, sean solucionados con mayor intensidad en la utilización de mano de obra, lo cual no significa aumentos sustantivos en la demanda de trabajo.

El aumento en la subutilización del trabajo fué acompañada por el deterioro del salario real, proceso que se inició en 1975 y se aceleró a fines de la década de los ochenta, especialmente en los últimos 2 años.

CUADRO 12

EVOLUCION DE LOS SALARIOS REALES, 1970-1988. (BASE 1970-1973=100)

Períodos	Salario medio mediana y gran industria	Salarios básicos		Haber jubilat. mínimo	Asignación familiar tipo
		mínimo vital	convenio industria		
1970-1973	100	100	100	100	100
1974-1975	113	113	103	100	80
1976-1983	72	49	41	98	45
1976-1980	70	49	41	95	55
1981-1983	75	65	52	103	29
1984-1988	85	58	54	85	14
1988	76	46	47	70	10

FUENTE: Luis Beccaria y Alvaro Orsatti, obra citada, (1989).

Si se observa las tasas de crecimiento del salario real medio total por obrero en al industria manufacturera en los últimos 6 años de la década, se puede ver el efecto de las políticas de ajuste sobre el poder adquisitivo de los trabajadores.

CUADRO 13

VARIACION MEDIA DEL SALARIO MEDIO TOTAL POR OBRERO EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA.
(TASAS DE CRECIMIENTO RESPECTO AL PERIODO ANTERIOR).

AÑOS	TASAS
1984	25.3
1985	-12.1
1986	5.4
1987	-8.2
1988	-6.1
1989	-28.0

FUENTE: CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1990.
(1991).

El deterioro del salario real deprime el ingreso, esto impacta directamente sobre la demanda interna. Los empleos ligados a la producción para el mercado interno se contraen, por eso, parte de la población que no es absorbida por el sector formal del sector secundario, es absorbido o genera su propio empleo en el sector informal. Esto tiene algunas consecuencias directas sobre la población.

En primer lugar, la mayor desocupación y subempleo combinado con el deterioro del salario real, sugiere la presencia del efecto "trabajador desalentado", que va acompañado de variaciones negativas en las tasas de participación. En efecto, los que buscan empleo, en especial jóvenes y mujeres, abandonan más temprano la búsqueda o se encuentran menos motivados a buscarlo.

Los grupos de menores ingresos, en general de menor nivel educativo, se ven perjudicados en mayor medida que los grupos de ingresos medios o altos. Además, la cesantía afecta en mayor medida a aquellos que se desempeñan en tareas manuales y artesanales, que son, nuevamente, los grupos de menores ingresos. En segundo lugar, el mayor acceso en la década de los ochenta al nivel educativo superior, disminuye la tasa de participación de los más jóvenes, pero el problema es trasladado hacia el futuro y, dado la agudización de la crisis, no encuentra posteriormente solución.

Gran parte de los que migran al exterior son profesionales (técnicos y científicos) que no encuentran empleo en el país, o simplemente emigran en búsqueda de mejores condiciones para ejercer su profesión. En cierto modo, esto

se puede asemejar a una descapitalización en cuanto a recursos humanos, volver a formar recursos humanos es un costo que, para un país en crisis, es un costo de oportunidad demasiado alto.

En tercer lugar, hay varias investigaciones que vinculan la tasas de participación femenina con la fecundidad. Mayores tasas de participación femenina suelen estar vinculadas a menor fecundidad. Si bien no es una relación tan directa y proporcional, pero , como mencionamos más arriba, si la crisis afecta en mayor medida a los sectores de menores ingresos (que poseen mayor fecundidad que los estratos medios y altos) y a su vez son los que tienen menor nivel educativo y los que tienen una estructura de edad más joven (que a su vez esta vinculado a mayores tasas brutas de natalidad), se puede concluir que , parte del crecimiento de la población se basó en los que tienen condiciones mas precarias de subsistencia.

En cuarto lugar, siguiendo el razonamiento anterior, si los sectores de menores ingresos tienen mayor fecundidad, es de esperar que allí se presente mayor mortalidad infantil, a pesar de las mejoras y avances científicos en los servicios médicos. Si comparamos el descenso en la mortalidad infantil de Chile, por ejemplo, con la de Argentina, se puede apreciar que en 1970/75 Chile tenía una mortalidad infantil de 69.89 por mil, superior a la de Argentina , que era de 48.96. En el quinquenio 1985/90 Chile disminuye a 18.14 y Argentina sólo a 32.18. Esta sobremortalidad infantil en Argentina, mayor aún si la comparamos con los países desarrollados, si bien responde a varias causas, no puede desligarse de la crisis socioeconomica que fueron agravadas por las políticas de ajuste. Más adelante volveremos a referirnos al tema.

¿ Cual fué el efecto de las políticas de ajuste en el proceso de reconversión? Por lo que hemos visto hasta ahora, disminuyó el stock de capital per cápita, el PBI per cápita, el consumo, el salario real y aumento el desempleo y subempleo. Precisamente no podría argumentarse que tuviernon efectos exitosos, más bien se puede argumentar exactamente lo contrario.

b.3 - Políticas de ajuste, distribución del ingreso y población.

Como es obvio, la crisis no afecto a todos los sectores sociales por igual, las políticas de ajuste tendieron a una mayor concentración de la riqueza y a una mayor pauperización de los sectores de bajos ingresos.

CUADRO 14

DISTRIBUCION DEL INGRESO PERSONAL ENTRE ASALARIADOS. PORCENTAJES DE INGRESO TOTAL DE TRAMOS DECILICOS SELECCIONADOS Y COEFICIENTE DE GINI DE CONCENTRACION. GRAN BUENOS AIRES, 1974 Y 1987.

Deciles	1974	1987
I-III	13.4	11.8
IV-IX	60.8	57.3
X	25.8	30.9
Coeficiente de Gini		
Total asalariados 1 ocupación tiempo completo	0.327	0.374

FUENTE: Luis Beccaria y Alvaro Orsatti, obra citada, (1989).

Si bién estos datos son sólo de gran Buenos Aires, representan una tendencia general en la cual el coeficiente de Gini se va acercando a uno (mientras más cercano a un mayor desigualdad, igual a cero significa igualdad absoluta por decil de ingreso).

La pobreza, medida como el porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos, aumenta en más de un 50% entre 1970 y 1986. Si bien no disponemos de datos para el total del país, en el período 1987-1989, la pobreza aumenta considerablemente, por la tanto a fines de la década habría un mayor porcentaje de pobres que al inicio de la misma.

CUADRO 15

MAGNITUD DE LA POBREZA. (EN PORCENTAJE DEL TOTAL DE HOGARES)

AÑO	HOGARES EN SITUACION DE POBREZA	
	TOTAL	URBANO
1970	8	5
1986	13	12

FUENTE: CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1990 (1991).

Analizando en conjunto los cuadros 14 y 15, el aumento en la pobreza corresponde a los deciles de ingresos I-III (los de más bajos ingresos) del cuadro 14. Como los tres grupos de deciles tienen pirámides de población distinta (con base más ancha y cúspide más reducida en los deciles bajos), el impacto de las políticas de ajuste sobre la distribución del ingreso y la pobreza afecta a cada sector social de manera diferenciada.

Al sector de ingresos bajos, los más perjudicados por la reconversión económica, tienen menor capacidad para absorber el impacto. La mayor fecundidad de este estrato coadyuva a que la pobreza se reproduzca, y a que la misma dinámica del modelo la profundice. Esta relación entre las políticas de ajuste y la población, origina una relación en la cual, la reconversión, termina siendo mayormente absorbida por los sectores más desprotegidos.

La tendencia secular a la baja de la fecundidad, muestra algún nivel de independencia respecto a la evolución económica. Habría que profundizar este tipo de investigaciones para evaluar el tipo de relación existente, dado el espacio y los datos disponibles, sólo se pueden hacer aquí algunas conjeturas.

Se puede suponer que el crecimiento en las tasas de participación femenina reducen la fecundidad, pero, como sostienen algunos autores (Ronald Lee, 1990) los efectos demográficos de una fluctuación económica abarcan varios años, por lo tanto no puede obtenerse conclusiones inmediatas y definitivas.

Respecto a la mortalidad y a la fecundidad, la crisis puede impactar de modo distinto en los grupos de bajos ingresos que en los de altos y medianos. Según

Ronald Lee (1990), los aumentos en las defunciones y las disminuciones en los nacimientos influyen en las pérdidas de población durante la crisis, la mortalidad tiene mayor incidencia en los grupos más pobres y la fecundidad en los más ricos. Según esta generalización, se podría argumentar que la fecundidad en los grupos más pobres se mantiene relativamente constante y el efecto de la crisis se hace sentir de sobremanera en la mortalidad infantil. En el caso de los grupos de más altos ingresos, en donde la mortalidad infantil es comparativamente inferior, la reducción se da por el lado de la fecundidad. Este descenso en la fecundidad se explicaría por un descenso en la fecundidad marital. De todos modos habría que profundizar cuál es la influencia de la nupcialidad en comparación con la fecundidad marital, para poder establecer cuales son los determinantes en la baja de la fecundidad.

El deterioro y encarecimiento de los servicios de salud, la disminución en el consumo de alimentos y otros factores, seguramente influyen en la mortalidad en las edades más avanzadas, en especial de los grupos de menores ingresos. La reacción de la mortalidad puede ser, incluso, mas que proporcional a la magnitud de la crisis, es posible que este sea el caso argentino, la baja tasa de crecimiento de la esperanza de vida hace cobrar mayor validés a esta conjetura.

La emigración internacional, que responde relativamente más rápido a la crisis que la fecundidad y la mortalidad, presenta indicios de haber aumentado a valores nunca antes registrados en Argentina. Por ejemplo, en los últimos años de la década, se estuvieron otorgando la máxima cantidad de pasaportes diarios permitidos, generalmente para países Europeos (en especial a España e Italia, dado que por consanguineidad es posible conseguir la ciudadanía).

b.4 - Seguridad social

La profunda crisis socioeconómica Argentina en la década de los ochenta, se extendió a todos los sectores de la vida nacional. La seguridad social no es ajena a esta realidad.

Muchos de los problemas que se observan en el sistema de seguridad social, escapan al propio sistema: envejecimiento de la población, deterioro de los

salarios reales, la situación en el mercado de trabajo, etc. La combinación de estos problemas, con las dificultades propias de un sistema de reparto, son el resultado de la crisis por la cual atraviesa y de las insuficientes jubilaciones que recibe la población de la tercera edad.

En un sistema de reparto (muchas veces denominado sin fondos), la recaudación es utilizada para financiar los beneficios otorgados a la población pasiva. En equilibrio, el monto recaudado debiera ser igual al monto pagado en concepto de jubilaciones y pensiones. Este sistema puede funcionar con déficit, siempre y cuando estos sean cubiertos por los superávits de otros períodos, el sistema simplemente traslada fondos de los aportistas a los beneficiarios , pero debe manejarse sin ellos.

Podríamos sintetizar el funcionamiento del sistema de reparto, como el que actualmente esta en vigencia en Argentina, mediante la siguiente fórmula:

$$c.T.S = p.P$$

En donde: c =tasa de cotización media, que es un porcentaje fijo del salario; T = número de trabajadores que cotizan; S = salario medio; p = pensión real media; y P = número de pensionados y jubilados.

En equilibrio existe la igualdad de los dos miembros de la ecuación. Hay dos tipos de factores que lo afectan, por un lado, los factores que afectan a las finanzas del sistema, y por otro lado , factores que afectan la equidad. (Susana Schokolnik y Laura Golbert, 1989). A su vez, estos dos factores se ven afectados por las consecuencias concretas de las políticas de ajuste y por la dinámica poblacional.

Si se analiza la fórmula descrita más arriba, se puede observar que , si todo se mantiene constante, un deterioro en el salario real (S), para mantenerse la igualdad debe reducirse la pensión real media (p).

Si bien hubo deterioro en el salario real, este no fué el único elemento que se modificó. En efecto, el deterioro del salario real medio (S) combinado con la mayor tasa de crecimiento del número de jubilados (P) en comparación al número de trabajadores que cotizan (T), implica necesariamente ajustar mas que

proporcionalmente en el monto disponible en la jubilaciones y pensiones medias (p), dado que la tasa de cotización media (c) se mantiene fija como porcentaje del salario. Esto es aproximadamente lo que ocurrió en Argentina en la década de los ochenta. Detrás de esta simple explicación a través de la ecuación, se esconden profundas transformaciones en el sistema socio-económico y en la estructura y composición de la población.

Algunos de los factores que afectaron las finanzas del sistema (y por ende el haber jubilatorio medio) son :

1) Salario real y masa salarial: la disminución del salario real en la economía Argentina, conjuntamente con la reducción del empleo, determinan una masa salarial en contracción que debe ser distribuída entre un número creciente de jubilados, lo cual repercute negativamente sobre los haberes jubilatorios.

2) Evasión: Junto con el aumento en el número de beneficiarios, el incumplimiento de los contribuyentes, ya sean trabajadores o empresarios, agravan la situación financiera del sistema de reparto.

3) Desviación de fondos: la desviación de fondos previsionales hacia otros fines, al sector salud por ejemplo, lesionan la capacidad real del sistema.

4) Cambios en la estructura ocupacional: el crecimiento de importantes segmentos ligados al sector informal de la economía, no hacen aportes previsionales, perjudicando a los actuales beneficiarios. Sumado a esto , puede mencionarse el empleo temporario y el surgimiento de la previsión ligada al sector privado que funciona con el sistema de capitalización individual. Este sistema, en general, capta las personas con mayor capacidad contributiva.

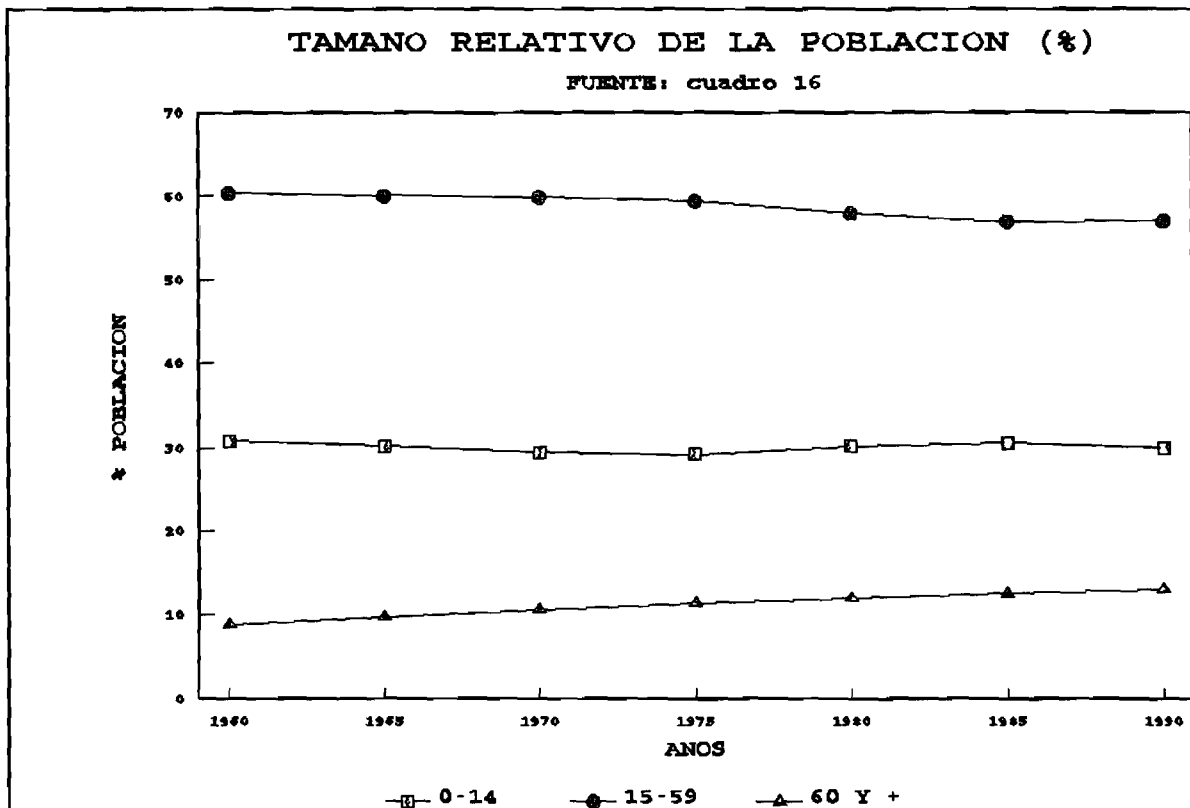
5) Evolución de las variables demográficas: El aumento en el peso relativo de las personas de 60 años y más, produce lo que se denomina proceso de envejecimiento de la población.

CUADRO 16

TAMAÑO RELATIVO DE LA POBLACION POR GRANDES GRUPOS DE EDADES. (%).

AÑO	0-14	15-59	60 Y +	TOTAL
1960	30.8	60.4	8.8	100
1965	30.2	60.0	9.8	100
1970	29.4	59.9	10.7	100
1975	29.2	59.4	11.4	100
1980	30.1	57.9	12.0	100
1985	30.5	56.9	12.6	100
1990	29.9	57.0	13.1	100

FUENTE: Susana Schokolnik y Laura Golbert. *El desafío de la seguridad social: el caso Argentino*. PREALC. (1989).



La cuarta etapa de la transición demográfica, en la cual se encuentra Argentina, indicaría que la población seguira su proceso de envejecimiento, pero a menor ritmo que en las décadas anteriores.

Que el crecimiento de la población total sea moderado o bajo, no significa que

todos los grupos de edad (en especial los de 60 años y más) crezcan a tasas similares.

CUADRO 17

TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION POR GRUPOS DE EDADES. (POR MIL).

AÑOS	0-14	15-59	60 Y MAS	TOTAL
1960/65	11.8	14.2	36.4	15.6
1965/70	8.9	14.2	32.9	14.5
1970/75	15.6	14.9	29.4	16.7
1975/80	21.6	11.5	24.9	16.1
1980/85	17.2	10.7	24.0	14.3
1985/90	9.1	12.6	21.7	12.7
1990/95	0.7	16.1	16.5	11.7

FUENTE: *Susana Schokolnik y Laura Golbert, obra citada, (1989).*

Con el aumento en la esperanza de vida para la población de 60 años y más, aumenta el proceso de envejecimiento de los mas viejos. Esto último, combinado con menores tasas de fecundidad contribuye a que prosiga este proceso de envejecimiento.

El envejecimiento de la población no significa que se ponga en peligro el sistema de seguridad social , a menos que aumente significativamente la relación de dependencia, es decir la relación entre población en edades pasivas y población en edades activas, que es la base de la relación entre beneficiarios y cotizantes.

En la década de los ochenta, no hubo gran variación entre la población entre 15 y 59 años y la de 60 años y más. La estructura por edades, es el marco de referencia que establece, en cierto modo, los límites del sistema de reparto, pero dentro de la relación de sostenimiento potencial (relación entre el número de activos que cotizan y el número de prestaciones que otorga el sistema) operan otros factores socio-económicos, que se reflejan en las tasas de participación por edades en la actividad económica.

Una mayor tasa de participación por sexo y edad puede mitigar el efecto del envejecimiento de la población, es decir puede contrarrestar el descenso entre

la población en edad activa y la población en edad pasiva. Otro factor importante, que mencionamos más arriba, es el aumento en la esperanza de vida a los 60 años. Esto indica una mayor permanencia de los beneficiarios en el sistema, y además, significa mayores demandas en salud y prestaciones sociales a la vejez.

Las políticas de ajuste, al afectar negativamente a la creación de empleo en el sector formal, contribuye a deteriorar el financiamiento del sistema. El efecto adverso sobre las condiciones de vida de la población jubilada, deteriora la capacidad real de consumo de bienes y servicios (salud, alimentación vivienda, esparcimiento, etc.).

Esto sería uno de los determinantes de la lenta evolución de la esperanza de vida, ya que, por un lado, también afecta a la mortalidad infantil en los grupos de más bajos ingresos, y por otro lado, afecta a la población de 60 años y más.

b.5 Los gastos sociales del gobierno

La reconversión económica planteada en la década de los ochenta, lleva implícita la reconversión de las funciones tradicionales del Estado. Las políticas de ajuste, que en la práctica fueron recesivas, tuvieron algunos objetivos claramente definidos. Entre ellos se pueden mencionar, en primer lugar, la eliminación del déficit fiscal, aumentando la recaudación y disminuyendo el gasto público. En segundo lugar, y de carácter más ideológico, traspasar funciones del Estado al sector privado (privatizaciones).

Estos objetivos influyeron directamente sobre el gasto social del gobierno.

Analizaremos, a continuación, los gastos en salud y en educación, y cuales fueron los impactos que tuvieron sobre la población.

1) SALUD

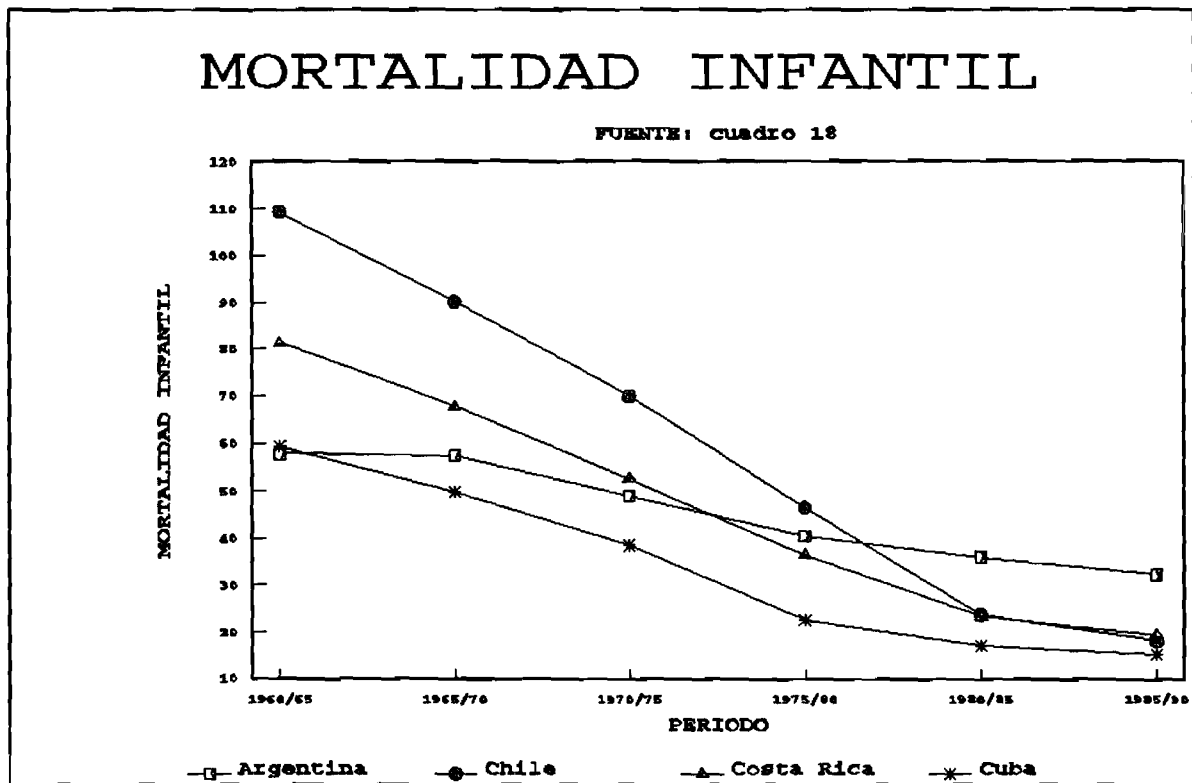
La comparación en la mortalidad infantil de Argentina respecto a otros países latinoamericanos, permite visualizar su bajo ritmo de descenso, seguramente vinculado a las condiciones del sistema de salud.

CUADRO 18

MORTALIDAD INFANTIL. (TASAS ANUALES MEDIAS POR CADA MIL NACIDOS VIVOS).

PERIODO	ARGENTINA	CHILE	COSTA RICA	CUBA
1960/65	57.9	109.4	81.3.	59.4
1965/70	57.4	90.1	67.7	49.7
1970/75	49.0	69.9	52.6	38.5
1975/80	40.5	46.6	36.5	22.5
1980/85	36.0	23.7	23.3	17.1
1985/90	32.2	18.1	19.4	15.2

FUENTE: CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1990. (1991).



En el período 1960/65, Argentina presentaba una tasa inferior a los otros países. En el período 1985/90 la mortalidad infantil es más de un 50% superior. Vale la

pena remarcar que las situaciones políticas de estos 3 países eran muy disímiles entre sí, en especial en la década de los ochenta.

El gasto público en salud, como porcentaje del PBI ha sido bajo en comparación con los restantes países latinoamericanos, si bien hay significativas diferencias en población y el PBI.

CUADRO 19

GASTO PUBLICO EN SALUD EN ARGENTINA. (PORCENTAJES DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS CORRIENTES).

AÑO	PORCENTAJE
1970	0.3
1975	0.4
1980	0.5
1981	0.4
1982	0.3
1985	0.5
1986	0.6
1987	0.6

FUENTE: CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el caribe. Edición 1990. (1991).

Es oportuno recordar que el PBI en la década del ochenta presenta tasas de crecimiento negativas y que la población continuó creciendo, es decir, es muy posible que el gasto público per cápita en salud haya disminuido en términos reales.

A pesar que Argentina poseía en 1980 326 habitantes por médico (la relación más baja de latinoamérica⁶), es dable pensar que las altas tasas relativas de mortalidad infantil está asociada a una mayor ineficiencia en las prestaciones de los servicios y, posiblemente, debido a la menor cobertura de la atención primaria de la salud.

La reducción de los ingresos de los amplios sectores medios condujo a que los servicios médicos privados se encarecieran en términos reales. Por lo tanto,

⁶ Chile 1143, Costa Rica 1517 y Cuba 635.

grandes sectores de las capas medias empezaron a ser usuarias con mayor intensidad de los servicios de salud estatales, perjudicando, en cierto modo, a los habituales usuarios de menores recursos.

El aumento en la cantidad de usuarios combinado con el menor presupuesto en salud, redujo la calidad en las prestaciones. Este es uno de los factores que contribuye a explicar el lento progreso de la esperanza de vida al nacer, en comparación con algunos países latinoamericanos.

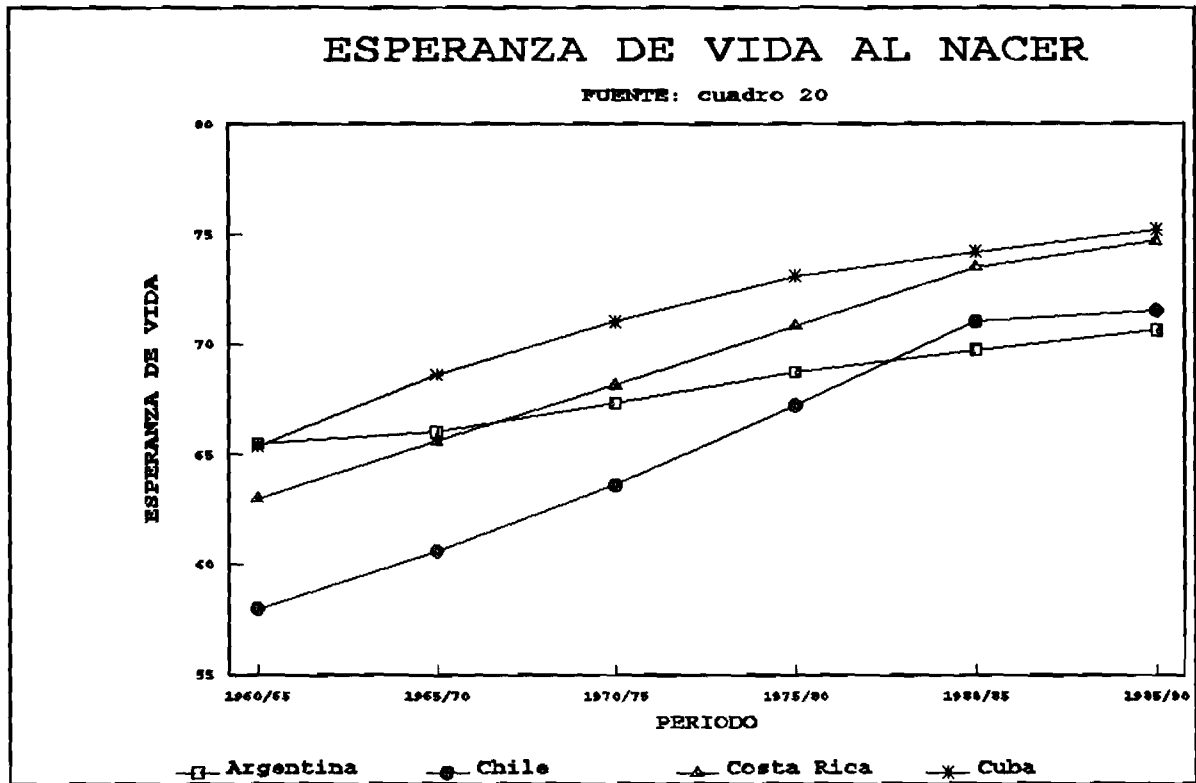
CUADRO 20

ESPERANZA VIDA AL NACER.

PERIODO	ARGENTINA	CHILE	COSTA RICA	CUBA
1960/65	65.5	58.0	63.0	65.4
1965/70	66.0	60.6	65.6	68.6
1970/75	67.3	63.6	68.1	71.0
1975/80	68.7	67.2	70.8	73.1
1980/85	69.7	71.0	73.5	74.2
1985/90	70.6	71.5	74.7	75.2

FUENTE: CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1990. (1991).

En suma, el deterioro en los haberes jubilatorios y en los salarios reales, permite concluir que los sectores más perjudicados en los servicios de salud son las personas en edad avanzada que reciben jubilaciones y pensiones por un lado; y, por otro lado, no sólo los grupos de ingresos bajos, sino también los grupos de ingresos medios que ven disminuída la calidad en las prestaciones médicas.



2) EDUCACION

El servicio educativo en el país está mayoritariamente a cargo del sector público, por lo tanto, la suerte que corra su presupuesto influye de sobremanera en la educación a nivel nacional.

CUADRO 21

GASTO PUBLICO EN EDUCACION. (PORCENTAJE DEL PRODUCTO BRUTO A PRECIOS CORRIENTES)

AÑO	PORCENTAJE
1970	1.0
1975	1.8
1980	1.9
1981	1.8
1982	1.4
1985	1.6
1986	1.5
1987	1.7

FUENTE: CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1990. (1991).

Es necesario reiterar que el gasto público en educación es porcentaje de un PBI per cápita con crecimiento negativo. Además, por el aumento de la matrícula por nivel de enseñanza (en especial en los niveles secundario y terciario) hubiese sido necesario aumentar el presupuesto para mantenerlo igual en términos reales. Si bien no se poseen datos para el nivel primario más allá del año 1986, es de suponer que la cantidad de matrícula debe haber aumentado por la mayor fecundidad registrada en el quinquenio 1975/80, pero, seguramente, este aumento en la matrícula debe haber sido contrarrestado por la mayor deserción como producto de la crisis socio- económica.

CUADRO 22

MATRÍCULA POR NIVEL DE ENSEÑANZA. TASAS BRUTAS DE MATRÍCULA. (TOTAL DE MATRICULADOS SOBRE LA POBLACION DEL GRUPO DE EDADES CORRESPONDIENTES. NIVEL PRIMARIO=6-12 AÑOS, NIVEL SECUNDARIO= 13-17 AÑOS, NIVEL TERCIARIO= 20-24 AÑOS).

AÑOS	NIVEL PRIMARIO	NIVEL SECUNDARIO	NIVEL TERCIARIO
1960	98.5	31.9	10.7
1970	113.6	44.6	14.9
1980	113.0	56.0	21.6
1981	106.0	57.1	23.0
1982	112.2	58.9	24.0
1983	112.1	--	--
1984	107.0	--	--
1985	109.0	70.5	36.4
1986	110.0	73.6	38.7
1987	--	73.2	--

FUENTE: CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1990. (1991).

La recesión de la década analizada, afectó a los tres niveles educativos, especialmente en la calidad de la enseñanza impartida.

En primer lugar, el agudo deterioro de los salarios docentes en los tres niveles determinó reiteradas (y algunas veces prolongadas) huelgas, lo cual redujo el tiempo real de enseñanza impartida.

En segundo lugar, la disminución en el presupuesto educativo no sólo afectó a los salarios reales, sino también la infraestructura necesaria para la educación. Esto último fué más notorio para el nivel terciario, específicamente en las

universidades estatales. El crecimiento explosivo de la matrícula terciaria (50% en el período 1982/85) vinculada con la emigración de gran porcentaje de científicos y técnicos de buen nivel profesional, el deterioro del salario real docente, la menor infraestructura, etc; determinó que el nivel de la enseñanza fuese decreciendo.

En tercer lugar, si bien el acceso a la educación pública fué gratuita (excepto en el nivel terciario antes de 1983), la permanencia (que de uno u otro modo implica costos para el beneficiario) fué perjudicada por los efectos recesivos de las políticas de ajuste. Esto ocurrió con mayor énfasis en los niveles secundario y terciario, dado que parte de la población en estos dos niveles debía generar ingresos para poder permanecer en sus estudios, teniendo una dedicación parcial, lo cual en la práctica, significó menor cantidad de horas dedicadas al estudio.

El gasto real per cápita en educación fue bastante bajo en comparación con otros países. Según el informe de desarrollo humano 1990 (PNUD, 1990), Argentina tenía un índice de gasto per cápita en servicios de educación en 1985 de, aproximadamente, un 50% inferior a Chile y Costa Rica.

Esta situación perjudica en mayor medida a los grupos de ingresos más bajos, ya que las personas de ingresos altos, y un porcentaje de los de ingresos medios, tienen la posibilidad de optar por la educación privada, y tienen más asegurada la permanencia en el sistema educativo.

Esto, como es evidente, atenta contra la igualdad de oportunidades. Mayor acceso y permanencia en el sistema educativo significa mayores posibilidades de conseguir empleo, y de empleos con mayor remuneración.

Dado que la educación constituye uno de los determinantes de los niveles de ingreso y productividad, la reducción en términos reales del presupuesto educativo, condiciona la distribución de ingresos presente y futura (Leonel Figueroa, 1987).

A pesar de la crisis, las tasas brutas de matrícula se han elevado, lo cual hace suponer que la reducción en el presupuesto educativo a afectado más por el lado de la calidad de la enseñanza que por la cantidad de matrículas.

IV - CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El costo social de la reconversión económica pone en tela de juicio su viabilidad y la necesidad preconizada por sus precursores.

El costo social fué demasiado alto, y fué pagado por los sectores más desprotegidos en beneficio de un grupo muy reducido de la población.

En términos económicos, el país sufrió un proceso de descapitalización que se manifiesta en menores niveles de inversión neta y en fuga de capitales hacia el exterior.

Si bien existió una democratización de las instituciones a partir de 1983, es necesario cuestionar el contenido y la orientación que asumió este proceso, el cual no puede desligarse de la reconversión económica impulsada por los organismos internacionales y adoptada por la dirigencia política local.

El slogan asumido por las autoridades de turno, sacrificio presente para beneficios futuros, en la práctica se transformó, a lo largo de toda la década de los ochenta, en políticas de ajuste permanentes y cada vez más recesivas. Todo esto obliga a repensar el diseño y aplicación de las políticas socioeconómicas que tengan como eje el desarrollo enfocado hacia la mayoría de la población. Los efectos de las políticas de ajuste de los ochenta, se harán sentir por varios años en la dinámica de la población. La mayor concentración del ingreso y la desproporcionada distribución de los costos de la reconversión, no permite valuar como positivo a un modelo que ni siquiera cumple con los objetivos que se impone (estabilidad de precios y crecimiento). Las clases sociales que impulsan y se benefician con la reconversión son, de seguir el mismo esquema, quienes deberían absorber el costo futuro de la continuación y profundización del modelo.

Los efectos sobre la mortalidad, la fecundidad y la migración; afectó no sólo a la población de la década de los ochenta, sino que determina la composición y la evolución de la población en la década actual.

La estrecha relación existente entre las políticas de ajuste y la población y el desarrollo, descritas en el capítulo III, permite hacer las siguientes

recomendaciones generales.

En primer lugar, es necesario obtener mayor eficiencia y eficacia en el uso de los reducidos fondos públicos. El caso de la salud es el más evidente. El derecho a la vida, como principio irrenunciable, implica disminuir la mortalidad infantil y prestar asistencia médica al conjunto de la población, en especial a los sectores de más bajos ingresos. Para ello es ineludible un buen sistema de atención primaria de la salud, que no implica grandes erogaciones a los poderes nacionales y provinciales, y son, por unidad monetaria invertida, más eficientes que los fondos invertidos en la medicina curativa.

En segundo lugar, es necesario otorgar mayor asistencia a los sectores más castigados por la recesión, lo cual no significa, de ninguna manera, fomentar la caridad a través del Estado. Estamos haciendo referencia a otorgar mayor igualdad de oportunidades a través de la capacitación laboral y del financiamiento a microemprendimientos.

En tercer lugar, queda claro que toda política socioeconómica afecta la dinámica poblacional. Por lo tanto, no contemplar las variables poblacionales en las políticas adoptadas por el Estado, significa desvincularse del principal destinatario y partícipe del desarrollo. Por lo tanto, es necesario incorporar a la población como variable endógena en las decisiones gubernamentales. Esto implica que el gobierno, como expresión de la voluntad popular, debe fijar posición respecto al proceso de distribución espacial de la población, la mortalidad y la fecundidad; subordinando su acción a las metas y objetivos definidos. Significa, en síntesis, definir un marco institucional que debe superar la tradicional e ineficiente política de población, expresadas generalmente a través de leyes y decretos (y por lo tanto desvinculadas de las políticas sociales y económicas), por políticas claras y multisectoriales con metas definidas, en un contexto de mayor equidad social.

V - BIBLIOGRAFIA

Arguello, Omar. Desarrollo económico, políticas sociales y población. El marco para una política socio demográfica. CELADE. 1990.

Beccaria, Luis y Alvaro Orsatti. Argentina 1975-1988: las nuevas condiciones distributivas desde la crisis. En: Las dimensiones sociales de la crisis: distribución del ingreso, pobreza y gasto social. CET. 1989.

Castells, Manuel. El nuevo modelo mundial capitalista y el proyecto socialista. En: Nuevos horizontes teóricos para el socialismo. A. Guerra et all. Editorial Sistema, Madrid, 1987.

Cavallo, Domingo et all. La Argentina que pudo ser. Los costos de la represión económica. Editorial Manantial, Argentina, 1989.

Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). Población y desarrollo en América Latina. Notas de población Nro 34. Costa Rica, 1984.

CELADE, La población y el desarrollo. Gechos y reflexiones. Notas de población Nro 38. Costa Rica, 1985.

CELADE. Boletín demográfico Nro 45. Santiago de Chile, 1990.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Estudio económico de América Latina y el caribe. 1989. Argentina. Santiago de Chile, 1990.

CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1990. Santiago de Chile, 1991.

CEPAL. Transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, 1990.

De Mattos, Carlos. ¿Planificación en América Latina?, el difícil camino de lo utópico a lo posible. ILPES-CEPAL. Chile, 1987.

Figueroa, Leonel. Ajuste económico y desarrollo en Perú: una política alternativa. En: Ajuste con rostro humano. Estudios de países. Compilado por Giovanni Andrea Cornia et all. Editorial siglo XXI, 1987.

Fontanals, Jorge y José Luis Díaz Pérez. La política de reconversión económica en la Argentina: (des)articulación entre el ajuste de corto plazo y las reformas estructurales. Realidad Económica Nro 98, IADE, Argentina, 1991.

Furtado, Celso. Teoría y política del desarrollo económico. Editorial Siglo XXI. 1970.

Lee, Ronald. La reacción demográfica ante la crisis económica en poblaciones históricas y contemporáneas. Boletín de población de las Naciones Unidas Nro 29. 1990.

Naciones Unidas. Conferencia mundial de población. Decisiones tomadas en Bucarest. Nueva York, 1974.

Przeworsky, Adam y Michael Wallerstein. Soberanía popular, autonomía estatal y propiedad privada. En: EURAL, Crisis y regulación estatal: problemas de políticas en América Latina y Europa. Grupo Editor Latinoamericano. 1986.

Schokolnik, Susana. Población y fuerza de trabajo en América Latina, 1950-1980. PREALC, Chile, 1985.

Schokolnik, Susana y Laura Golbert. El desafío de la Seguridad Social: el caso argentino. PREALC, CHILE, 1989.

Subsecretaría de programación del desarrollo. El stock de capital en la Argentina. Actualización estadística. Síntesis metodológica. Realidad Económica Nro 100, IADE, Argentina, 1991.

Tironi, Eugenio y Ricardo Lagos. Actores sociales y ajuste estructural. Revista de la CEPAL Nro 44, Chile, 1991.

Torrado, Susana, La cuestión poblacional Argentina y las políticas de población. En: *Política, población y políticas de población. Argentina, 1946-1986. Cuadernos del CEUR Nro 18. Argentina, 1986.*

Tokman, Víctor. Crisis, ajuste económico y costo social. PREALC, Chile, 1987.

Uthoff, Andras. Empleo, población y distribución del ingreso. En: *Modelos de empleo y política económica. PREALC, Chile, 1987.*

Zlotogwiazda, Marcelo. Situación límite. *Realidad Económica Nro. 92 y 93. IADE. Argentina, 1990.*

CHILE: Políticas de Ajuste y Población, 1973 - 1989.

SAUL ARMACANQUI Y MESIAS ROBALINO

CONTENIDO

El Proceso de Ajuste

Consecuencias Socio-económicas

- Ajuste y Empleo

- Ajuste y Pobreza

- Aspectos Demográficos

Conclusiones

Bibliografía

Los diversos problemas de orden económico, comercial y financiero, así como los impactos sociales generados por estos fenómenos, derivados estos de la vigencia de un patrón de acumulación del capital, constituyeron y constituyen preocupaciones centrales hace mucho tiempo de gobiernos y países de América Latina.

En el curso de los años 50 y 60 los gobiernos de la región recurrieron a los programas de estabilización como alternativa a éstos problemas, perfilándose y consolidándose luego los ajustes denominados "estructurales" en las décadas siguientes, estableciéndose para tal efecto puntos de encuentro entre los planteamientos de las corrientes neoliberales y la comunidad financiera internacional, principalmente el FMI y el BM. El caso concreto de Chile es ilustrativo y aleccionador en tal sentido.

EL PROCESO DE AJUSTE

A partir de 1973 la conducción económica del país, bajo un marco político dictatorial, inicia un programa económica liberal en la perspectiva de la readecuación ("transformación") de las estructuras económicas y sociales.

Por tanto el horizonte económico desbordaba los criterios de administración de la crisis o estabilización temporaria de la misma, por el contrario a partir de una visión crítica del desarrollo económico hasta 1973 se proponía concluir con el modelo económico subyacente y que en este país se había erigido desde la década de los treinta; esto es el modelo de la industrialización sustitutiva de importaciones⁷, es decir se sustentaba en un ideario refundacional de la sociedad, la política y la economía chilena.

Los supuestos teóricos que caracterizaban el modelo impulsado por el régimen militar no eran otros sino aquellos criterios que el neoliberalismo manejaba y maneja como verdades establecidas, siendo básicamente estos los siguientes: 1) el mercado libre constituye el medio para el logro de una

⁷ *Estudiosos del tema y de orientaciones diversas, además de concordar en estos y otros aspectos del modelo neoliberal chileno, destacan el carácter rígido y ortodoxo del mismo.*

eficiente asignación de recursos, base del crecimiento económico.

- 2) la importancia decisiva del mercado externo y la especialización en él, a partir de las ventajas comparativas del país.*
- 3) la reconceptualización de las funciones del estado y su derivación en subsidiario y/o gendarme.*
- 4) el crecimiento económico resultante, en si mismo, produce y reproduce bienestar a todos los grupos sociales del país, esto vía el rebalse redistributivo o "chorreo".*

De esta manera y sobre esta argumentación, los cambios y reformas estructurales se concentran en tres aspectos:

- 1) liberación de los sistemas de precios, de los mercados y del ámbito financiero.*
- 2) la apertura externa del comercio y las finanzas.*
- 3) la supresión del intervencionismo estatal y la privatización.*

Bién pueden distinguirse luego, dentro de estos marcos esbozados el período que abarca de 1973 a 1981 y aquel otro de 1982/83 hasta 1989.

Entre septiembre de 1973 y abril de 1975 se toman las primeras medidas económicas, gestándose además con ellas las condiciones políticas y sociales pertinentes, que en la línea de continuidad darían lugar al tratamiento de "shock" económico que se produce en 1975.

El diagnóstico gubernamental acerca de los desequilibrios económicos existentes hacia septiembre de 1973, particularmente la espiral inflacionaria (más del 500%) planteaba que ella se originaba en el exceso de demanda agregada, resultante de la expansión igualmente excesiva del circulante monetario, empleado para financiar el gasto y déficit del sector público (la brecha fiscal), así como por las distorsiones en los precios en los diversos mercados generados por la intervención estatal como principal agente económico, asumiéndose por tanto un programa fuertemente restrictivo de demanda, consistente principalmente en la reducción del gasto público y del control de precios.

Tanto el diagnóstico, objetivos así como las políticas instrumentales establecidas (cuadro 1) constituyeron y constituyen el típico enfoque de las políticas de estabilización o de ajuste coyuntural aplicados en América Latina, en concordancia con el FMI.

Cuadro 1
Lineamientos de Política Neoliberal

Fines del Sistema	Objetivos de Política Económica	Enfoque Teórico	Plazo	Políticas Instrumentales
Estabilización o Restauración	Estabilidad de precios y Equilibrio de la Balanza de Pagos	Exceso de demanda Monetario de la Balanza de Pagos	Corto	Precio-ingreso Fiscal Monetario-crediticio Cambiario
Reestructuración	Apertura Externa	Ventajas Comparativas	Mediano	Financiero Comercial
Desarrollo	Empleo	Ley de Philips	Mediano	Costo de mano de obra
	Crecimiento	Economía Social de Mercado	Largo	Inversión externa ligada al comercio internacional y la la seguridad nacional

Fuente: Samuel Lichtensztein, en Economía de América Latina 11 - 1984, CIDE-México.

El tratamiento de shock de 1975 significó dentro de la línea de continuidad y orientación un cambio de calidad en el manejo del país.

Luego entonces los ejes relevantes de las medidas económicas de 1975, más allá de la restauración o estabilización de los desequilibrios macroeconómicos, promovieron la concretización del modelo alternativo propugnado lo cual significaba la reconversión hacia el mercado internacional, sacrificando las ramas industriales particularmente aquellas volcadas al mercado interno y que producían bienes transables (es decir bienes nacionales que compiten con bienes importados) orientándose entonces de esta manera hacia el desarrollo de la exportación no tradicional (exportaciones no cupríferas) y cancelando por tanto el modelo imperante desde décadas anteriores.

La liberalización de los sistemas de precios y de mercado ya iniciados con la eliminación en 1973 de los controles preexistentes, se consolidó en 1975. Asimismo la liberación del sistema financiero implicó en aquel mismo año, la privatización de la banca (en poder de CORFO), liberación de tasas de interés,

tratamiento uniforme a la banca extranjera y nacional, eliminación de normas sobre control y/o destino del crédito.

La apertura comercial y financiera al exterior significó tanto la reducción progresiva arancelaria (anteriormente oscilaba entre 750% y 30%) llegando hasta un 10% uniforme en 1979; asimismo el tipo de cambio fue sujeto a variaciones y regulaciones que contemplaban tanto devaluaciones drásticas, minidevaluaciones sucesivas y la fijación del tipo de cambio durante el lapso de 1979-1982, tal como aconteció entre 1970-1973.

Por otra parte la liberalización de las normas reglamentarias a la inversión extranjera y que junto a la nueva política arancelaria generó incompatibilidades y el retiro del Programa de Integración del Pacto Andino.

En el mismo sentido la afluencia masiva del crédito externo se produjo en una situación de gran liquidez en el mercado internacional de capitales.

La supresión del intervencionismo estatal y la privatización significó el replanteamiento y transformación del papel del estado en la sociedad y la economía, culminándose con el rol gravitante que en el país había asumido tras la crisis de los años treinta, tanto en su participación en la propiedad, la inversión así como en aquellas otras funciones de promoción del desarrollo económico y social; readecuándosele entonces como subsidiario.

Consecuentemente el proceso privatizador abarcó empresas en poder de la CORFO desde su creación en 1939.

En el mismo sentido operó la reforma del sistema previsional implementado en 1981.

En síntesis el ajuste estructural de 1975 produce una profunda recesión expresado en la caída del producto en -12.9% (cuadro 2), y la recuperación que logra establecerse en el curso de los años siguientes fué sustentada en lo fundamental por el alto crédito externo.

Cuadro 2
Chile: PIB, Reservas e IPC.

	PIB (var. %)	Reservas (mlls. dls.)	IPC
1972	- 0.1	- 229	163.4
1973	- 3.6	37	508.1
1974	5.7	- 166	375.9
1975	-12.9	- 211	340.7
1976	3.5	271	174.3
1977	9.9	133	63.5
1978	8.2	624	30.3
1979	8.3	1553	38.9
1980	6.5	1331	31.2

Fuente: Villarreal R., 1983: 333.

Hacia 1980 en términos de criterios de funcionamiento e indicadores que generalmente utiliza la comunidad financiera internacional, el FMI principalmente, y que el gobierno esgrimía como muestra del éxito económico se presentaba el PIB recuperado, el déficit en la balanza de pagos disminuido, esto visto a través del incremento de reservas así como la inflación controlada.

Sin embargo factores como los acrecentados déficits en la balanza comercial y en la cuenta corriente, el retraso cambiario, el sobreendeudamiento (cuadro 3) perfilaron la crisis en 1981

Cuadro 3
Chile: Algunos Indicadores del sector externo (mills US \$)

	Balanza Comercial	Cta. Cte.	Deuda Externa
1980	- 764	-1971	9413
1981	-2677	-4733	12533
1982	63	-2304	13815
1983	1009	-1214	15832
1984	293	-2218	16963
1985	849	-1329	17650
1986	1100	-1137	17814
1987	1229	- 808	17191
1988	2219	- 167	15454
1989	1578	- 905	13279

Fuente: Banco Central.

El modelo según las autoridades gubernamentales había creado los mecanismos propios que permitían la restauración de los equilibrios, sin embargo tal "ajuste automático" propugnado no revitalizó la economía y la devaluación y el establecimiento luego de mecanismos minidevaluatorios, marcaron el fin de tales criterios oficiales⁸.

Mientras tanto una profunda recesión se expresó en la caída del PIB en -14.1% en 1982; a su vez el gobierno intervenía en bancos y financieras quebrados y/o insolventes, implementando en la práctica una estatización selectiva, lo cual en otros términos tal hecho significaba la socialización de las pérdidas, tras la privatización de los beneficios.

La situación internacional entonces estaba signada por la drástica recesión, la que se agudizaba por el severo problema causado por el endeudamiento latinoamericano en el curso de la década precedente.

En 1983 el programa de estabilización acordado con el FMI con motivo de la renegociación de la deuda externa implicó la imposición de las típicas medidas de estabilización tales como disminución del déficit fiscal via restricción del gasto, reducción del sector público, sistematización de la apertura externa, uso de instrumentos neutros en el crédito, aranceles y tipo de cambio.

Es decir se mantuvieron las políticas vigentes hasta el desencadenamiento de la crisis ya referida, pero con los equilibrios macroeconómicos restituidos y ordenados lo que permitiría reimpulsar el modelo.

En la continuidad hacia 1985 se vuelve a renegociar la deuda externa, llegándose a otro acuerdo con el FMI al cual se incorpora el Banco Mundial con un préstamo denominado de ajuste estructural (structural adjustment loan).

La denominación de cambios estructurales sugiere concepción que en el

⁸ El ajuste automático consistía, según el gobierno, en la disminución del nivel de gasto con el objeto de ajustar el déficit del sector externo, sin proceder a la devaluación y manteniendo la inflación a los niveles alcanzados. Estas y otras particularidades de la crisis se encuentran en Flaño N. 1987; Revista de la CEPAL 33 así como en los estudios de CIEPLAN.

pasado, particularmente en los años 60, trabajara el pensamiento reformador de la CEPAL y que los criterios del ajuste habían retomado desde su particular perspectiva expresando la necesidad de la corrección y reorientación de la organización y dirección económica acorde con los patrones de economía abierta, la internacionalización de la política económica y en suma la revalorización del capital financiero, estableciéndose puntos de encuentro en esta visión el neoliberalismo y la comunidad financiera internacional.

Cuadro 4

Cambios Estructurales según el FMI y BM

Areas de Política	Recomendaciones	Fines
Política Comercial y de Precios	<ul style="list-style-type: none"> - Liberalización del Comercio - Bajar e igualar tasas de protección efectiva - Revisar políticas de precios relativos - Redefinir papel del sector público 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovechar Ventajas - Eliminar sesgo anti exportador de la producción - Reflejar precios internacionales - Estimular iniciativa privada
Política de Inversiones	<ul style="list-style-type: none"> - Reordenar incentivos y prioridades de la Inversión privada - Reestructurar políticas de Inversión pública en los planes de desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer prioridades en función de evolución de la estructura de precios internacionales y recursos disponibles - Privilegiar proyectos que mejoren la balanza de pagos
Política Presupuestal	<ul style="list-style-type: none"> - Disminución drástica de los subsidios al consumo - Reducir los costos unitarios de los programas sociales 	<ul style="list-style-type: none"> - Desaliento máximo de gastos improductivos que graviten en el déficit fiscal
Política de Movilización de Recursos		
a) Empresas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Definir prioridades de Inversión en función de demanda y competencia en el mercado 	<ul style="list-style-type: none"> - Estimular rentabilidad y eficacia
b) Institucionales	<ul style="list-style-type: none"> - Alentar intermediación financiera con tasas de interés reales y positivos - Eliminar restricciones a la Inversión extranjera 	<ul style="list-style-type: none"> - Remover la depresión financiera - Fomentar la libre circulación de capitales

Fuente: Samuel Lichtensztejn, en Economía de América Latina 11 - 1984; CIDE-México.

La recuperación lograda en los años subsiguientes y que se expresaba en el crecimiento del PIB, el control de la inflación entre los indicadores principales

(cuadro 5).

Asimismo desde 1985 la utilización de mecanismos de reducción de la deuda externa mediante la compra de pagarés de la deuda en el mercado secundario internacional significando la privatización de activos públicos.

De igual manera se estableció la reprivatización de instituciones bancarias y financieras intervenidas durante la crisis de 1982.

La reducción arancelaria sistemática y progresiva del 35 al 15%, las medidas devaluatorias, la creación de incentivos para nuevas exportaciones entre otras medidas⁹ crearon las condiciones propicias para efectivizar la revitalización y el relanzamiento del modelo económico.

Cuadro 5

Chile: PIB, Inflación y Déficit Fiscal

	PIB (var. %)	Inflación (var. %)	Déficit Fiscal (% pib)
1980	7.8	31.2	- 5.4
1981	5.5	9.5	- 0.3
1982	-14.1	20.7	4.0
1983	- 0.7	23.1	3.3
1984	6.3	23.0	4.5
1985	2.4	26.4	2.9
1986	5.7	17.4	1.6
1987	5.0	21.5	- 0.2
1988	7.4	12.7	- 3.6
1989	9.4	21.4	- 3.8

Fuente: Banco Central; CEPAL

⁹ El documento de la CEPAL *Transformación Productiva con Equidad* destaca como experiencia positiva el proceso chileno de apertura y reestructuración industrial, donde se resaltan estos y otros aspectos pertinentes.

CONSECUENCIAS SOCIO-ECONOMICAS

Las políticas de ajuste mas allá de su delimitación coyuntural o estructural, constituyeron factores consustanciales al proceso de reestructuración del capitalismo chileno gestando su dinámica y ulterior destino.

Un cambio notable que se evidencia en este proceso fué la expansión del sector exportador, de tal manera que el volumen de exportaciones respecto al PIB subió del 14% en 1973 hasta un 33% en 1989, las exportaciones no tradicionales pasaron del 1% del PIB en 1973 a mas del 12% en 1989 y las exportaciones de carácter industrial pasaron de menos del 1% al 6% del PIB en 1989 concentrándose ellas en la industria de alimentos, madera, productos químicos y metales básicos¹⁰.

Sin embargo mas allá de los equilibrios o desequilibrios macroeconómicos así como las fluctuaciones de corto plazo, las tendencias de la producción, expresados en el PIB, está determinada por la intensidad con que se crea nueva capacidad productiva, lo cual esta asociado a la inversión y su productividad.

Lo anterior significa que en este país el crecimiento promedio fué bajo en los decenios del setenta y ochenta (cuadro 6) períodos durante el cual se impulsó el modelo económico y los procesos de ajuste.

Cuadro 6

Chile: Producción e Inversión

	Crecimiento anual PBI	Tasa de Inversión
1961-71	4.6 %	20.2%
1971-74	0.3 %	15.9%
1974-81	2.6 %	15.7%
1981-89	2.6 %	15.4%

Fuente: French-Davis, Estudios de CIEPLAN 31
1991.

¹⁰ Estos datos se consignan en "Transformación Productiva con Equidad" de la CEPAL.

Todo ello quiere decir que la expansión exportadora de Chile apenas influyó en el modesto crecimiento del PIB, 2.6% promedio, durante los 16 años frente al 4.6% logrados durante la vigencia del régimen constitucional en el período 1961-1971.

El menor crecimiento desde 1974 a 1989 se debió en lo fundamental a la baja tasa de inversión por cuanto menos del 16% del PBI en promedio se destinó a ella a diferencia del mas del 20% destinado durante los gobiernos de J. Alesandri y E. Frei en los años que van de 1961 a 1971.

Luego entonces la caída de la inversión implicó que la capacidad productiva no se expandió generando un desempleo de carácter estructural, es decir desempleo que no es susceptible de ser reducido exclusivamente con políticas reactivadoras y mucho menos con políticas coyunturales, asistencialistas y/o efectistas como fueron los programas de empleo de emergencia (PEM y POJH).

Sobre la modesta performance de la economía chilena el régimen militar señala como causante los factores externos asociados a la evolución de la economía mundial tal como sería el caso del menor precio del cobre obtenido durante 1974-1989.

Sin embargo este contratiempo, o poca fortuna, además de reiterar la alta vulnerabilidad externa de una economía sujeta en lo fundamental a un producto primario y sus vaivenes en el mercado internacional, muestra que por el contrario que estos efectos fueron neutralizados y compensados por el impacto positivo que habría significado, en términos de ingresos tributarios y divisas, la nacionalización de la gran minería¹¹ y que ciertamente no fué arrastrada por la oleada privatizadora.

Otros aspectos como el fuerte pago de interés por concepto del endeudamiento explican asimismo este modesto desempeño.

¹¹ P. Meller fundamenta estos criterios en estudios de CIEPLAN 24; existiendo además numerosos estudios vinculados a la influencia de este metal en el desempeño de la economía chilena.

Cuadro 7

Chile: Interés de la deuda e Inversión

	<i>Pago de intereses (% de exportaciones)</i>	<i>Tasa de Inversión (% del pib)</i>
<i>1980</i>	<i>19.8</i>	<i>17.6</i>
<i>1981</i>	<i>38.1</i>	<i>19.5</i>
<i>1982</i>	<i>51.8</i>	<i>15.0</i>
<i>1983</i>	<i>45.6</i>	<i>12.9</i>
<i>1984</i>	<i>53.6</i>	<i>13.2</i>
<i>1985</i>	<i>50.0</i>	<i>14.8</i>
<i>1986</i>	<i>44.9</i>	<i>15.0</i>

Fuente: FLaño N. 1987.

La acción del estado mediante el gasto social con fines de corregir y atenuar los efectos de la política económica en los niveles de vida de la población de menores ingresos se centró en lo que se conoce como política social, es decir programas con financiamiento público en áreas de educación, vivienda, salud y previsión social.

Cabe diferenciar que no se considera como parte de las políticas contra la pobreza, no sólo la política social y su focalización en determinadas áreas deprimidas, sino aspectos integrales de la política económica misma tales como remuneraciones, generación de empleo, créditos, asistencia técnica, acceso a la propiedad, sindicalización y otras formas de organización de los pobladores.

Por tanto luego durante el transcurso de los años ochenta los niveles del gasto social destinados a estos servicios disminuyen drásticamente; tal es así que en educación el gasto medido como porcentaje del PGB se revierte desde un alrededor del 5% destinado en los primeros años de la década (cuadro 8) hasta un 3.5% en 1989.

Ese mismo procedimiento se observa en los casos de salud así como de subsidios, en el primer caso la reducción se produce desde un alrededor del 2% dispuesto en los inicios de los años 80 hasta caer a un 1.1% en 1989; asimismo las cifras destinadas a subsidios en los mismos años se reducen en idéntico sentido.

Cuadro 8
Chile: Gasto Social (% PGB)

	Educación	Salud	Subsidios
1980	4.9	2.0	1.2
1981	5.6	2.1	1.6
1982	6.7	2.3	2.4
1983	5.7	1.9	2.5
1984	5.5	1.7	2.2
1985	5.3	1.5	2.1
1986	5.0	1.3	1.8
1987	4.4	1.3	1.3
1988	3.9	1.2	1.3
1989	3.5	1.1	1.1

Fuente: Banco Central de Chile.

Otro antecedente en este sentido constituye la situación de la vivienda. Entre 1970 y 1982 el número de nuevas familias se incremento en el país en 737,000 mientras que el número de nuevas viviendas aumentó en 467,000, por tanto 221,000 familias tuvieron que vivir como allegados, lo cual además constituye uno de los grandes problemas de Santiago, y 49.000 familias tuvieron que instalarse en lugares u otras viviendas de carácter extremadamente precarios.

Otros aspectos conformantes de lo que suele denominarse costo social del proceso de ajuste se refiere al desempleo, salarios y niveles de pobreza demuestran que tanto los salarios de la economía y en particular el salario mínimo han sufrido una fuerte caída reflejando esto que los incrementos de competitividad externa estarían sustentados en la caída del salario real y la flexibilización del mercado laboral extendiendo y profundizando la pobreza en el país.

AJUSTE Y EMPLEO

El mercado de trabajo definido como un proceso de absorción y expulsión de fuerza trabajo, se constituye como un escenario dinámico de rotación

laboral, que condiciona cambios en la composición sectorial -"reasignación sectorial de la ocupación"- determinada por la demanda, cuya tendencia esta en función de la revalorización y acumulación de capital.

En la situación de Chile las formas que asume el proceso económico a partir de 1974 va a imponer características específicas a la estructura de empleo , además de mantener la lógica común y permanente en la producción capitalista esto es que el crecimiento económico absoluto tiende a la reducción relativa del trabajo vivo en el proceso productivo, medido por el incremento de la productividad media del trabajo.

La evolución de los cambios en la composición orgánica del capital se reflejan de manera diferenciada es decir no homogénea, y está condicionada por la modalidad específica que asumen los procesos de revalorización y acumulación de capital.

En otros términos el incremento de la producción no necesariamente está acompañada por un aumento en la misma magnitud del empleo debido a que la tendencia mas fuerte de la inversión está en función del cambio y reemplazo tecnológico y no de inversión en fuerza de trabajo.

Con este antecedente en 1974 la tasas de participación en el empleo respecto a 1973 disminuye de 43.5% a 42.8%, que significa una menor incorporación de población mayor de 15 años a la población económicamente activa, sin embargo la tasa de desocupación abierta en el período pasa de 4.8% a 9.2%, razón por la que sostenemos que la desocupación es un fenómeno que en este caso no se genera por el incremento de la oferta sino por la reducción de la demanda, que en última instancia está condicionada por el comportamiento económico y la lógica específica que asume su desarrollo.

Conjuntamente con las variaciones en el empleo, el PIB en 1974 crece en 5.7% respecto a 1973, evolución que estuvo determinada por crecimientos en los niveles de productividad del trabajo y no por la mayor asimilación de mano de obra.

En 1975, la economía Chilena asiste a una severa contracción ; el PIB cae en 12.9% como resultado de la crisis internacional y consecuencia de la políticas de ajuste iniciadas en 1974 que apuntaban a una reconversión de la economía, fundamentada en el mercado como eje reasignador de recursos.

La producción industrial bajó en el 23%, disminuyó el volúmen de producción del cobre (de 902 millones de toneladas en 1974 a 845 en 1975) y la tasa de desocupación pasó en 1975 a 14.5% de 9.2% en 1974 a nivel nacional.

Los factores que intervienen en el comportamiento de la demanda de fuerza de trabajo en este período tiene una relación directa con los ajustes económicos que tendían a redefinir la estructura productiva vigente, sustentada en un proceso de apertura acelerada al comercio internacional, la liberalización de los mercados internos de bienes de capital y la sistemática ruptura de la estructura jurídica de contratación de mano de obra - flexibilización de las leyes laborales - que condujo a despidos masivos de fuerza de trabajo y en consecuencia el incremento de la tasa de desempleo. Otro de los factores - además de la evolución de la productividad del trabajo - fue el proceso de reducción del tamaño del estado (sector público) mediante la contracción del gasto que tuvo efectos en la demanda agregada.

A partir de 1975 se evidencia un continuo crecimiento del PIB, especialmente en 1977 que crece en un 9.9% respecto a 1976.

Comportamiento que se mantiene hasta 1979 para desacelerarse en 1980 (6.5%) y caer abruptamente en 1982 (- 13.1%).

La desocupación a pesar de la incipiente recuperación económica en 1976, se incrementa de 14.5% a 14.8% para disminuir en 1977 a 12.7%. Estas tasas van a mantenerse relativamente estables hasta 1982, período en que la economía asiste a una nueva recesión situación que va a determinar un importante incremento de la tasa de desocupación que alcanza el 19.6%.

Las variaciones entre producción y desempleo hacen suponer que los aumentos de la producción no necesariamente permiten un incremento de la tasa de ocupación

en tanto que los descensos en el PIB tienen un impacto negativo directo en la capacidad de la economía para absorber mano de obra.

En 1985 año en que se retoma a ultranza el llamado modelo "neoliberal" la economía reinicia un crecimiento del producto, situación que permite ligeras disminuciones en las tasas de desocupación, hasta culminar en 1989 con una tasa de desempleo abierta de 6.2%.

Uno de los factores que influye en esta disminución es el crecimiento de actividades relacionadas al pequeño comercio y a servicios, que se constituyen como formas funcionales de producción no salarial que se convierten en espacios de ajuste entre la demanda capitalista y la oferta de mano de obra.

Para contrarrestar "los altos costos sociales" del ajuste y la reconversión de la economía, reflejada en los altos niveles de desempleo (compuesto en mayor porcentaje por cesantes) el gobierno de la época crea el llamado programa de emergencia (programa de empleo mínimo y programa ocupacional para jefes de hogar) definido como " programa de capacitación y colocación laboral para personas de extrema pobreza... y contempla dos aspectos: la cesantía y la capacitación" que en 1975 aglutina a 72.700 personas y en 1983 a 252.200 desocupados "ocupados". Este programa permitió subsumir la desocupación a la población ocupada aproximadamente en un 6%.(cuadro 9)

Un hecho a resaltar es que a partir de 1984, conjuntamente con la disminución de la desocupación abierta se restringe el número de personas amparadas por el programa de empleo emergente.

AJUSTE Y POBREZA

De igual manera el indicador de pobreza disponible, para el gran santiago, efectuado en base a estudios de PREALC muestra el impacto del ajuste sobre el porcentaje de familias (cuadro 10) que recibe un ingreso menor que el necesario para satisfacer las necesidades básicas; lo cual es bastante significativo si se tiene en cuenta que el Gran Santiago concentra el 40% de la población total del país.

Es preciso reiterar que un elemento de caracter negativo pero funcional al proceso de ajuste radica en el régimen político existente durante el período que viabilizó la implementación de las reformas y políticas de ajuste que tenían consigo misma un alto costo social, tal como coinciden los estudios y análisis de todas las orientaciones y sectores.

Cuadro 10

Chile: Salarios, Desocupación y Pobreza

	Salario medio	Salario mínimo	Pobreza*
1980	100.0	100.0	40.3
1981	107.9	112.5	-.-
1982	96.8	109.4	31.2
1983	96.8	86.5	-.-
1984	96.8	72.9	48.5
1985	92.1	69.8	45.4
1986	94.3	66.7	50.9
1987	94.3	62.5	48.6
1988	100.1	66.7	-.-
1989	100.2	74.0	-.-

* Porcentaje de pobres en el Gran Santiago (mayo cada año)-
Fuente: Salarios y Desocupación, INE; Pobreza, PREALC.

La regresión producida en los niveles de ingresos laborales y los gastos sociales monetarios producidos a lo largo de todos estos años se refleja en la distribución de los gastos de consumo.

La información correspondiente a Santiago ciudad donde, se reitera, concentra el 40% de la población chilena y en la cual las encuestas de gasto familiar para 1969, 1978 y 1988 indican el grave deterioro de los 3 quintiles inferiores; mas aún el deterioro se acentúa cuanto mas pobre es el gasto de la población (cuadro 11).

Cuadro 11
Chile: Distribución del Consumo por hogares
1969, 1978 y 1988
(% sobre el total)

Quintil	1969	1978	1988
I	7.6	5.2	4.4
II	11.8	9.3	8.2
III	15.6	13.6	12.6
IV	20.6	21.0	20.0
V	44.5	51.0	54.9
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: INE, Encuestas de presupuestos familiares efectuados en Santiago.

Así el 40% mas pobre de Santiago, es decir los quintiles I y II perdió su participación desde mas del 19% del consumo en 1969 a apenas poco mas del 12% en 1988. Esto quiere decir que la cuota en el gasto total de las familias santiaguinas observó una drástica reducción.

El quintil de mayores ingresos mejoró su posición relativa consistente en que su participación subió del 44.5 en el año 1969 a 51.0% en 1978% y a 54.9% en 1988; siendo además el único quintil cuyo ingreso real por familia se incrementó entre 1969 y 1988. Esto ciertamente indica el acentuamientos de la riqueza y el ingreso en determinados sectores sociales en el transcurso de estos años.

ASPECTOS DEMOGRAFICOS

En las dos últimas décadas Chile experimenta fuertes variaciones en su economía, que va a impactar en las variables demográficas, en unos casos de forma directa, como la distribución geográfica de la población y en el mediano plazo en el comportamiento de la fecundidad y en la mortalidad.

En lo que respecta al crecimiento natural de la población - determinado por los niveles de fecundidad y mortalidad - Chile se encuentra inmersa en el llamado proceso de transición demográfica que se manifiesta en un primer momento con descensos en la mortalidad para posteriormente disminuir la fecundidad, cuyos

resultados iniciales se expresa en un repunte del crecimiento vegetativo para posteriormente decrecer.

La tasa de crecimiento poblacional en 1970/75 alcanza el 1.9% para en 1975/80 decrecer al 1.6% variaciones que hacían suponer descensos regulares del crecimiento relativo de la población sin embargo este se revitaliza en 1980/85 alcanzando 1.8% de crecimiento, situación que está determinada por un sustantivo incremento de la tasa bruta de natalidad que pasa de 2.37% en 1975/80 a 2.42% en 1980/85, para luego disminuir en 1985/90 a 2.38%, que va a condicionar una nueva aunque tenue caída de la tasa de crecimiento natural (1.7%) para ubicarse en la actualidad en el 1.6% - 1990/95. (CUADRO 12)

La tasa global de fecundidad en 1970/75 era de 3.63 - promedio de hijos de la mujer Chilena - y de cada mil nacimientos morían 70 niños antes de cumplir un año, en 1985/90 la tasa global de fecundidad disminuye a 2.73 hijos por mujer, y de cada mil niños mueren 18 antes de cumplir un año, este panorama evidencia serios cambios respecto a la fecundidad que está vinculado a cambios de tipo cultural y a la mortalidad especialmente infantil (período de mayor incidencia en la mortalidad) de la sociedad Chilena.

Consideramos que en este comportamiento poblacional confluyen por un lado el desarrollo y la generalización de formas de control de determinantes de muerte, que tiende a modificar los patrones de morbilidad general y específica, a prolongar la esperanza de vida al nacer, y por otro la permanente concentración y centralización de la riqueza - bajo criterios de maximización y centralización de la riqueza - limita la reproducción de la población debido a la contracción del ingreso familiar y de las políticas sociales.

La regulación demográfica - control de las tasas de fecundidad - se desenvuelve en un escenario social contradictorio y diferenciado que desemboca en dos propuestas básicas, por una parte la "necesidad" de reducir el tamaño de la familia como mecanismo de "ajuste" entre la producción de bienes y el volumen de la población por otra, se asiste a presiones demográficas dentro del ciclo reproductivo familiar de sectores sociales pauperizados, en donde es relevante la consideración que en un contexto de "igualdad de oportunidades" el número de

miembros, la composición etaria y de género en la familia define posibilidades para articular y crear estrategias de supervivencia.

La forma como se estructuran estas propuestas y sus resultados son relativamente lentos además que están mediatizados por factores de índole social y cultural, razón por lo que la relación entre economía y demografía - básicamente fecundidad y mortalidad - no se reflejan en términos inmediatos sino en el mediano y largo plazo.

Sin embargo, creemos, que los cambios ocurridos en la estructura económica, afectan de manera más cercana a las formas de distribución territorial de la población, que se manifiestan de manera desigual tanto en términos regionales como sociales.

Uno de los fenómenos presentes en el escenario poblacional en América Latina y concretamente en Chile, es el grado relativamente elevado de urbanización, situación que conduce a un crecimiento acelerado de las ciudades ya existentes, y el aumento de asentamientos urbanos, producto en primera instancia de procesos migratorios sostenidos y posteriormente, por efectos de crecimiento natural urbano y en menor escala por la migración.

Este proceso se ha expresado en descensos relativos e incluso absolutos de la población rural y crecimiento de la población urbana, fenómeno que estuvo precedido de variaciones sustantivas de la estructura productiva agropecuaria (procesos de modernización) y descomposición de la economía campesina (introducción de formas empresariales de organización de la producción agropecuaria que tiende a sustituir fuerza de trabajo estable por estacional) articulada a procesos de concentración productiva en áreas urbanas; referente que sustenta los profundos cambios suscitados en las décadas anteriores en Chile.

En el período 80/85 la tasa de crecimiento poblacional en el área urbana fue de 2.2% y en la rural de -0.73%; en 1985/90 en el mismo orden alcanzó 1.98% y -0.01%. Esta situación supuso significativos niveles de concentración de población tanto en Santiago como en las ciudades secundarias, especialmente en edad de trabajar y de población económicamente activa en detrimento de la

población productiva en el sector rural. La tasa de crecimiento de la población mayor de 15 años fué de 2.25% en 1980/85; en el area urbana de 2.68% y en la rural de 0.14%, en 1985/90 fue de 1.91%; en el area urbana de 2.22% y en la rural de 0.18%.

Respecto a la población económicamente activa en el 80/85 fue de 3.13% distribuyéndose, para el area urbana 3.65% y rural 0.80%; en el 85/90 fue de 2.63%; en el sector urbano 3.08% y rural 0.28%.(CUADRO 13).

CONCLUSIONES:

- 1.- Las políticas de ajuste tienen como finalidad readecuar el desarrollo económico bajo nuevas formas de revalorización de capital tanto a nivel interno como externo, en el caso de Chile se intenta mejorar las condiciones de inserción a la economía mundial, situación que conduce a severas reformulaciones de la lógica de desarrollo interno.*
- 2.- Los cambios ocurridos en la esfera económica conducen a sustantivas variaciones en el orden institucional, lo que implicó replantear y reformular la relación estructural entre sociedad civil y sociedad política.*
- 3.- Los impactos inmediatos de estas políticas se evidenciaron en una fuerte disminución del presupuesto para proyectos sociales, en un incremento de la tasa de desocupación, en una paulatina disminución de los ingresos familiares, y en consecuencia en un deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población Chilena. Situación que en el mediano plazo tienden a repercutir en las condiciones de reproducción de la población especialmente en lo que se refiere al control de los determinantes de muerte.*
- 4.- Si bien los efectos de los cambios en la órbita económica no se reflejan de manera inmediata en las variables demográficas, se operaron cambios significativos en la distribución geográfica de la población.*

CUADRO 9

<i>PIB, TASAS DE DESOCUPACION, PROGRAMA EMERGENTE</i>			
<i>AÑOS</i>	<i>PIB</i>	<i>DESOC.</i>	<i>T.D.+PEM</i>
1974	5.7%	9.2%	
1975	- 12.9%	14.5%	16.8%
1976	3.5%	14.8%	19.8%
1977	9.9%	12.7%	18.6%
1978	8.2%	13.6%	17.9%
1979	8.3%	12.5%	17.3%
1980	6.5%	11.8%	17.2%
1981	5.2%	11.2%	
1982	- 13.1%	19.6%	
1983	- 2.4%	16.7%	
1984	5.7%	15.4%	
1985	2.1%	12.9%	
1986	5.2%	10.5%	
1987	5.0%	9.3%	
1988	7.4%	8.1%	
1989	9.4%	6.2%	

FUENTE: INFORME ECONOMICO PARA AMERICA LATINA. CEPAL.

CUADRO 12

INDICADORES DEMOGRAFICOS: CHILE

AÑOS	T/C NATURAL*	T/B NATAL.*	T/B MORT.*	TGF
1970/75	18.67	27.56	8.89	3.63
1975/80	16.28	23.73	7.45	2.90
1980/85	17.84	24.16	6.32	2.80
1985/90	17.43	23.83	6.40	2.73

FUENTE: CELADE; BOLETIN DEMOGRAFICO # 45.

*.por mil

CUADRO 13

**TASAS DE CRECIMIENTO DE POBLACION EN EDAD DE TRABAJAR Y P.E.A.
80/85 - 85/90**

TASAS DE CRECIMIENTO POBLAC. 15 AÑOS Y +	AÑOS	
	80/85	85/90
TOTAL	2.25%	1.91%
URBANA	2.68%	2.22%
RURAL	0.14%	0.18%
P. E. A.		
TOTAL	3.13%	2.63%
URBANA	3.65%	3.08%
RURAL	0.80%	0.28%

FUENTE: CELADE; PROYECCIONES DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR REGIONES URBANA RURAL.

BIBLIOGRAFIA

- TAVARES, Maria; Reestructuración Industrial y Políticas de ajuste macroeconómico en los centros.- la modernización conservadora-*
- CELADE, INE, MIDEPLAN; la situación de la población en Chile. 1991.*
- CEPAL; Información económica. 1973-1989.*
- CIEPLAN; Colección Estudios Nos. 24, 28 y 29.*
- FOXLEY, Alejandro; Para una Democracia Estable. Economía y Política. 1985.*
- ARELLANO, José; La Situación Social en Chile. 1987.*
- CORTAZAR, René; (ed.) Políticas Macroeconómicas. Una Perspectiva Latinoamericana 1986.*
- BID, Industrialización y Desarrollo en América Latina. 1983.*
- FLANO, N. El Neoliberalismo en Chile y sus Resultados. 1987.*
- VILLARREAL R. la Contrarrevolución Monetaria. 1983*
- REVISTA DE LA CEPAL, No. 33. 1987.*

COSTA RICA: POLITICAS DE AJUSTE Y SU RELACION CON LA DINAMICA DEMOGRAFICA

JOSE ROSALES Y ESTEBAN MBA

I N D I C E

Introducción
Políticas de Ajuste
Costo Social del Ajuste
Evolución de indicadores básicos
Empleo
Salarios
Salud
Previsión Social
Vivienda
Educación
Consideraciones Finales del
Trabajo
Bibliografía
Indice

Introducción

Entre los años 1950 a 1980 Costa Rica había mantenido altas tasas de crecimiento económico acompañada de un significativo desarrollo social que le diferenciaba del resto de países centroamericanos, sin embargo la crisis se manifiesta por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, el deterioro de los términos de intercambio, vinculado a la modalidad del desarrollo del capitalismo periférico (en 1980 se combinan los efectos de la crisis de la economía internacional, caracterizados por el alza de los precios del petróleo) y el aumento de las tasas de interés internacional, de la inflación y la reducción de la demanda exterior de bienes primarios las mismas que crean condiciones adversas acompañadas por las políticas económicas internas desacertadas que se implementaron en forma equivocada constituyen factores que inciden directamente en la crisis.

En el año de 1980 llegan abruptamente a su fin más de 30 años de crecimiento económico al precipitarse Costa Rica en una fase recesiva de gran magnitud. En 1980 la segunda mitad del gobierno de Rodrigo Carazo, el país había interrumpido los convenios establecidos con el FMI, esta fase coincidía con un momento en que la asistencia financiera norteamericana resulta ser insuficiente para compensar los costos del ajuste.

La creciente fuga de capitales, la falta de acceso a los mercados financieros internacionales, forzan al gobierno de Carazo a suspender los pagos de la deuda contraída con fuentes comerciales. En 1980 comienzan a acumularse los intereses atrasados de la deuda lo que obliga desde Septiembre de 1981 hasta fines de 1982 a declarar la moratoria unilateral del servicio de la deuda, resultando en una interrupción y virtual agotamiento de las líneas normales de crédito de corto plazo.

Este programa de corto plazo ha creado una incertidumbre, situando al país

en un estado de crisis permanente desde 1980 ¹², ésta crisis se explica en el contexto estructural en el agotamiento del modelo de sustitución importaciones basado en la industrialización interna y en la integración del mercado latinoamericano. Durante la crisis inmediata la demanda interna cae en 26 %, principalmente afectado por el deterioro de la formación bruta del capital disminuyendo tanto el sector público y privado en 46 % ; el PIB per cápita se reduce en un 15 %, la tasa de desempleo prácticamente se duplica y la inflación llega a su nivel más alto alcanzado el 109 por ciento en Septiembre de 1982.

En 1982 el país atravieza los peores años de su recesión económica, caracterizado por una escasez de oferta de recursos complementarios en la expansión de las exportaciones, en respuesta a la crisis el gobierno de Monge adopta un conjunto de medidas de política para encarar los agudos problemas económicos en casi todos los sectores e implementa una serie de acciones orientadas al ajuste y a la reactivación de la actividad económica¹³.

La profunda recesión experimentada en Costa Rica produjo un masivo exceso de capacidad en la mayor parte de los sectores productivos, al mismo tiempo muchos industriales de Costa Rica se convencieron de que había poco que hacer en el Mercado común Centroamericano. Por lo que enfrentados a una recesión interna y a un Mercado en crisis la conversión industrial de una estrategia necesaria vino a ser una necesidad económica.

Además de lo cual las presiones externas en favor de un cambio en el modelo de desarrollo fueron las mismas tanto para Costa Rica, como para otros países en desarrollo , la más importante de éstas ha sido por supuesto la coyuntura

¹² En 1980, la economía costarricense entra en una fase recesiva de gran magnitud, el PIB entre éste año y 1982 disminuye en un 9.4%, el PIB per cápita cae en un 12 por ciento y la deuda externa practicamente se duplica entre 1980 y 1983, el desempleo abierto sube al 9.4% en 1982 igualmente el salario real cae en un 16 por ciento comparado con el primero de los años citados.

¹³ Lo que es digno de resaltar en el caso costarricense es la velocidad con que se opera el ajuste, a pesar de la profundidad de la crisis y la forma como se compartieron los costos del ajuste entre los distintos grupos sociales.

internacional y de manera particular en Costa Rica la Crisis de la deuda externa¹⁴

El país para 1982 presentaba una de las deuda per cápita más grandes del mundo y un servicio de la misma de casi el equivalente del 50% de sus exportaciones (situación que se mantiene aún después de las reprogramaciones). La política económica costarricense ha sido el foco de atención de los acreedores privados y las agencias multilaterales preocupadas por la estabilidad de la región.

POLITICAS DE AJUSTE

El FMI ha intervenido también en Costa Rica y lo ha hecho ininterrumpidamente desde 1980, instalando una oficina en San José, este organismo ha persuadido al país para que institucionalice un tipo de cambio flexible (proceso iniciado a fines de diciembre de 1980). Sin embargo las propuestas del FMI no tuvieron eco ni apoyo suficiente en el gobierno de Rodrigo Carazo cuando se habla de un presupuesto balanceado y un sector público reducido.

Así mismo en 1980 a raíz de la crisis de la deuda, Costa Rica tuvo dificultad de acceder al crédito comercial bancario extranjero y se ve forzado a firmar con el Banco Mundial préstamos de ajuste estructural (SAL), institución que tiene preferencia por la privatización de las empresas públicas, la reducción de tarifas y la eliminación de los impuestos a las exportaciones, sin embargo el Banco Mundial se mostraba satisfecho, puesto que Costa Rica había accedido ingresar al GATT.

¹⁴ *La cooperación internacional y la gran habilidad política de negociación en el pago de la deuda externa , juegan un papel importante en el proceso de ajuste implantado , puesto que Costa Rica ha postergado parte de sus compromisos, lo cual le ha permitido palear las presiones financieras internacionales, mientras continúa negociando su deuda.*

El programa de ajuste fondomonetarista se lo define de caracter heterodoxo, en términos de los contenidos de los programas de ajuste aplicados a partir de Mayo de 1982 bajo el gobierno de Monge. En dicho período se aplicaron políticas de ajuste que mejoraron el comportamiento de algunos indicadores macroeconómicos y sociales debido a la incorporación de elementos de caracter heterodoxo, a la disposición de abundante asistencia financiera norteamericana y también gracias a las particularidades del desarrollo costarricense.

La razón principal que condujo a las autoridades costarricenses a la firma del convenio con el FMI en 1983 fué la crisis del sector externo o la crisis en los pagos internacionales, pero cual verdaderamente es la razón para que Costa Rica acuda a firmar convenios con el FMI, la razón fué lo anteriormente sostenido, pero consideramos que es una razón incompleta por, cuanto el agudizamiento del desequilibrio externo no reside únicamente en la falta de pagos, la incapacidad de resolver los problemas externos es el síntoma y no la causa del problema, el desequilibrio externo tiene como causas principales los aspectos estructurales vinculados a la modalidad del desarrollo del capitalismo periférico, para efectos de este trabajo , el concepto de capitalismo periférico lo concebimos dentro de la concepción estructuralista desarrollada por Prebisch ¹⁵ y más específicamente relacionados con el carácter de la producción y de su inserción dependiente en el mercado internacional.

El Banco Mundial ha persuadido a las autoridades económicas a racionalizar los sistemas de aranceles e incentivos a las exportaciones en favor de una mayor eficiencia administrativa y reducir los retrasos burocráticos, Costa Rica ha sido capaz de recurrir al AID y de esta manera presionar al FMI la adopción de una política fiscal más moderada, ello impidió para que éstas agencias se unan y aboguen por un cambio en la política económica, inconveniente para el gobierno de turno.

Las políticas de ajuste aplicadas en Costa Rica y puestas en ejecución en

¹⁵ *El concepto de capitalismo periférico, se lo concibe dentro de la concepción estructuralista desarrollada por Prebisch, que lo caracteriza por la desigualdad y la captación del excedente por parte de quienes concentran la mayor parte de los bienes de producción y todo ello entendido como fenómeno esencialmente estructural.*

el gobierno de Monge quien entra en funciones en Mayo de 1982 no se apartan de los patrones ortodoxos que los programas de ajuste estructural (PAE) tuvieron en otros países latinoamericanos. La diferencia radica porque el gobierno de Monge y Arias logran encontrar una compensación social de los costos del ajuste estructural, la recuperación del salario real y del nivel de empleo reflejan esa orientación redistributiva. Sin embargo, la deuda persiste, el efecto recesivo de las políticas para los sectores de ingresos medios así como ,el salario real de profesionales y otros empleados urbanos se ha deteriorado y han perdido su importancia en la participación del producto.

El marco conceptual que guió a la política heterodoxa del gobierno de Monge, radicó en no dejar al libre mercado la determinación del precio de la moneda mediante:

- a) Recuperación del mercado del dolar por parte del B C.*
- b) Restricción del crédito por parte del Banco Central.*
- c) Alza de tarifas de los servicios públicos.*
- d) Impuestos al consumo(con la finalidad de incrementar los ingresos del fisco).*

Sin embargo estas medidas tuvieron un carácter restrictivo porque se adopta una política de estímulo a la demanda, mediante la expansión de los gastos corrientes, que aumentaron los salarios reales y permitieron la ejecución de un llamado Plan de compensación social (destinado a solventar a los grupos sociales de menores ingresos y dirigidos a compensar pérdidas de empresas que estaban al borde de la quiebra)¹⁶. En lo monetario la tasa de interés se mantuvo bajo control, en el primer año no aumentan ya que al reducirse la inflación no era necesario para el gobierno proseguir con elevadas tasas de interés.

Un rasgo significativo del proceso de ajuste es lo concerniente al problema de la condicionalidad cruzada. Se establecía un acuerdo con el FMI y se

¹⁶ *Durante el gobierno de Monge se hizo un esfuerzo focalizado con el Plan de compensación social, el cual incluyó aspectos de empleo, vivienda, nutrición, y reforzó las actividades normales de las instituciones públicas que atendían previamente a estos sectores.*

establecían negociaciones con el BM, acreedores privados y el Club de París. La aprobación de una era subordinada a la de otra, así el país se convierte en un buen ejemplo de como la política económica pretendía ser condicionada por agentes externos. En 1985 se obtiene un acuerdo Stand-by en el que se persigue aplicar una distribución equitativa del ajuste, a sugerencias de este organismo, por el lado fiscal se debió mantener la expansión de la demanda interna y por el lado monetario un relativo control de las tasas de interés.

A nivel social entre 1983 y 1986 observándose resultados tanto el comportamiento del producto per cápita como el del ingreso, mantienen su estado de ligera recuperación.

En el mencionado período un posible éxito de las políticas económicas se puede advertir en el logro de cierta estabilización económica, en términos de que la inflación se ha reducido substancialmente y se puede comprobar a través del comportamiento del PIB.

El proceso de estabilización contribuyó a mejorar los ingresos reales de la población y más si vinculado a ello, se produjo un mejoramiento de los salarios, el resultado es que evitó el empobrecimiento de los sectores de menor poder adquisitivo, así como posibilitó una cierta preservación de los estilos de consumo de los estratos medios de la población.

El giro hacia el nuevo modelo de desarrollo en Costa Rica se manifiesta en cuatro áreas de política : de precios , política fiscal, política monetaria y de reformas constitucionales, por lo que el cambio cualitativo en el modelo costarricense es una consecuencia de las cuatro iniciativas de política implementadas y puestas en ejecución al mismo tiempo.

En lo que tiene relación con la política de precios, se refiere a cambios en aquellos instrumentos que afectan directamente la rentabilidad de los bienes comerciables, en general y en particular de las exportaciones no tradicionales. Incluye por tanto el tipo de cambio, los aranceles y las tarifas.

El instrumento más importante constituye el tipo de cambio . Sin una

política de cambio flexible hubiera sido dudoso que los demás instrumentos disponibles tengan éxito aunque la flexibilidad del tipo de cambio por si sola no resulta ser un mecanismo suficiente para que crezcan las exportaciones no tradicionales. Sin embargo la política de depreciación del tipo de cambio tuvo dos consecuencias adversas: la primera es su impacto sobre la inflación la cual aumentó casi al 100 % en 1982 y la segunda la flexibilidad del tipo de cambio sobre los salarios reales vía inflación.¹⁷

En relación a los impuestos a las importaciones el cambio más importante fué la adopción de un nuevo sistema, una variación hacia impuestos ad valorem y la adopción de un nuevo arancel común externo. Por el lado de los ingresos la política fiscal buscó gravar al consumo y a la concentración de riqueza, por el lado de los gastos tanto los préstamos para el ajuste estructural I y II, el país adquiriría el compromiso de reducir el tamaño del estado¹⁸.

La política fiscal además se manejó con la finalidad de favorecer las exportaciones no tradicionales al Resto del Mundo. Todos los impuestos a las exportaciones del Resto del mundo fueron derogados. Se introdujo además una exclusión del 100 por ciento del impuesto sobre la renta generada por las exportaciones no tradicionales.

La política monetaria fué menos activa que la política fiscal, la política costarricense tradicional al utilizar diversas tasas con el fin de promover a los sectores favorecidos se derrumbaron, se implementa así una política de tasas de interés positiva en términos reales y neutrales en los distintos sectores, el crédito del sector bancario comercial y sus subsidiarias financieras

¹⁷ *La normalización del mercado cambiario se convirtió en una prioridad del ajuste estructural.*

¹⁸ *SAL = préstamos para el ajuste estructural. Existe la impresión de que aún no se hace un esfuerzo real para reducir el tamaño del sector público y que parte de la ayuda externa ha permitido mantener esa situación sin efectuar los ajustes pertinentes.*

permanecieron bajo el control del estado¹⁹ .

Los instrumentos de política adoptados por el gobierno costarricense para incentivar las exportaciones no tradicionales al resto del mundo resultaron ser cambios introducidos por alguna presión internacional. En un país como Costa Rica, donde las exportaciones equivalen alrededor del 30 por ciento del Producto total, la promoción de las exportaciones no tradicionales tiene implicaciones macroeconómicas importantes, así mismo el incremento experimentado dentro del volumen total exportado por las nuevas exportaciones bordeaba el 30 por ciento.

La depreciación real masiva del tipo de cambio tuvo poco impacto sobre las nuevas exportaciones (incremento el tipo de cambio virtualmente fijo).

El nuevo modelo implementado en Costa Rica tiene problemas de oferta y problemas de demanda.

La industria es de pequeña escala según estándares mundiales. Hace falta promoción de las nuevas exportaciones (no tradicionales) en el exterior, haciéndose necesario la apertura de nuevas oficinas.

Existen además sus limitaciones en cuanto a la capacidad del país para mantener el régimen fiscal y cambiario, los cuales han contribuido a incrementar las exportaciones no tradicionales. El régimen cambiario, de minidevaluaciones parecen ser ampliamente aceptado. El mantenimiento del régimen fiscal es más problemático puesto que tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial presionan y continúan presionando a Costa Rica para que introduzca nuevos impuestos y recorte los gastos.

Es importante señalar además que una proporción significativa del crecimiento económico proviene de las nuevas actividades , las cuales están exentas de impuestos, ello agrava la relativa inelasticidad del sistema impositivo. La política fiscal ha sido el punto de conflicto entre el país y las

¹⁹ Tasas de Interés positivas con el objeto de promover el ahorro nacional y eliminar subsidios a los usuarios del crédito.

agencias internacionales, que presionan por la reducción del gasto fiscal y aumento de impuestos a las personas.

Por el lado de la demanda, el problema principal surge de la amenaza proteccionista del mercado de los Estados Unidos, varios productos de exportación costarricense han tenido que someterse a la legislación anti dumping, lo que ha disminuído sus ventas como resultado de la imposición de obligaciones compensatorias.

Costa Rica, se caracteriza por tener una tasa de alfabetismo muy alta y buenas facilidades de capacitación para los trabajadores, los salarios por unidad de eficiencia son probablemente más bajos en Costa Rica que lo que indican las tasas en términos monetarios, por lo tanto la competencia de precios en mercados extranjeros es manejable debido a que el tipo de cambio no esta sujeto a una apreciación real.

Costa Rica ha iniciado despacio pero seguro el despegue hacia un nuevo modelo de desarrollo. Este nuevo modelo ha puesto énfasis en las exportaciones no tradicionales especialmente las dirigidas al resto del mundo y no sólo del mercado común centroamericano.

En el gobierno de Arias no se produce un cambio en la política económica en términos de continuar la preservación de la estabilización económica, pero si se observó más bien un cambio a nivel de la profundización de las tendencias neoliberales.

Adquire mayor importancia la estrategia de reactivación económica basada en una reestructuración del aparato productivo y de una reestructuración del estado dirigida a la privatización de empresas públicas consideradas no esenciales e improductivas.

Para el equipo económico la única forma de reactivar la economía es a través de las exportaciones. Se establecen reducciones de las sobretasas de las exportaciones, liberación del comercio exterior, del sector Industrial y Financiero con el propósito de facilitar la competencia de productos nacionales

y extranjeros (disminuyendo los costos intensivos y aumentando la calidad). Lo que tendió a provocar el quiebre de la industria, sector muy dependiente del mercado externo.

La liberación y privatización del sector financiero recibe un apoyo y aprobación del FMI y el Banco Mundial. En Costa Rica la banca estatal ejerce el monopolio de los depósitos a la vista y una significativa influencia en los recursos de crédito.

El gobierno inicia el proceso de ajuste con la asistencia de dos préstamos de ajuste estructural otorgados por el Banco Mundial en 1986 y 1988. La característica de este programa fué el desarrollo de un sector más eficiente que genere las divisas necesarias para incrementar la capacidad y satisfacer las obligaciones externas del país.

Como concreción de la estrategia neoliberal en 1986 las autoridades monetarias siguiendo los lineamientos establecidos para la firma del nuevo acuerdo con el Banco Mundial y dentro del proceso de liberación de los mercados financieros pone en vigencia las tasas de interés flexibles y positivas en términos reales con la finalidad de fomentar el ahorro y la inversión. Se otorga un significativo apoyo a las industrias intensivas en el uso de la mano de obra (maquiladoras) y a la agroindustria dirigida a las exportaciones de bienes no tradicionales.

Sin embargo a nivel macro para 1987 los resultados se tradujeron por el lado de la producción en una disminución en los volúmenes de la mayoría de los productos agropecuarios. Una contracción del sector externo principalmente debido al aumento de las importaciones, crecimiento del gasto público (se incrementa el déficit financiero), y una elevación del 8.3% en el IPC.

En el campo monetario se reduce el medio circulante (vía aumento del encaje), el crédito otorgado hacia el sector privado aumentó aunque no el dirigido hacia las actividades productivas. En el campo fiscal al aplicar el alza de los sueldos y salarios coadyuvó al incremento de los gastos corrientes.

En 1989, la economía se expande a un enérgico 5.6, la inflación se desacelera y registra la tasa más baja de la década y se llega a un acuerdo entre el gobierno y la banca comercial. La significativa aceleración de la demanda se transforma en un sustancial crecimiento económico. La demanda interna creció impulsada por el consumo. Sin embargo la situación de las finanzas del sector público particularmente del gobierno central, experimentan un deterioro. El sector externo se debilita por el aumento en el déficit comercial. Se revalúa el colón y la abundante disponibilidad de importaciones posibilita una reducción de la presiones inflacionarias, por lo que de diciembre a diciembre los precios aumentaron sólo al 10%.

Con algunas reservas se puede sostener que el modelo de Costa Rica ha sido exitoso, modelo que deberían seguir varios países incluyendo los centroamericanos, la experiencia costarricense la distingue del resto de países de la región, o al menos dichas diferencias hacen más difícil a los otros países de la región seguir el ejemplo de Costa Rica.

1) Costa Rica tiene 20 años de estar considerando la promoción de exportaciones a terceros mercados.

2) El censo nacional hizo efectiva la adopción de un régimen de cambio flexible.

3) Los tres gobiernos de Costa Rica de los años 80, estuvieron dispuestos hacia el capital extranjero y hacia la inversión directa.

4) El nuevo modelo ha requerido de ciertas políticas que presionan seriamente sobre el sistema fiscal y éste puede empeorar la distribución del ingreso. Costa Rica ha sido capaz de resistir esa presión con alguna dificultad, puesto que la economía ha estado creciendo desde 1982.

5) El país tiene una tradición envidiable de educación y alfabetismo, lo cual ha producido una fuerza de trabajo adaptable y flexible.

Para concluir si el nuevo modelo continua prosperando como parece probable, la brecha en los estándares de vida entre Costa Rica y sus vecinos centroamericanos será todavía más ancha. Así mismo el interés de Costa Rica por el mercado común centroamericano decaerá en los próximos años.

El costo social del ajuste:

La recesión económica y financiera que atravesó el país entre 1980 y 1982 y los programas y políticas de ajuste que se aplicaron en esos años en respuesta a estos problemas, han deteriorado el ingreso per cápita de los costarricenses y las desigualdades en la distribución del ingreso existentes ya antes de los ochenta se acentuaron en el país. Estas tendencias inquietan, especialmente desde punto de vista del costo social oculto involucrado en los ajustes. Por otro lado dentro del marco del mejoramiento de las Finanzas Públicas, tendientes a reducir el déficit fiscal, se inicia en los dos primeros años de los ochenta una disminución del gasto público en especial aquel destinado al sector social.

Sin embargo, las consecuencias de dicho aspectos se manifiestan en el deterioro de la calidad general de vida de un segmento importante de la población. De manera que los cambios en la calidad de vida solo han podido evaluarse en forma indirecta en vista de la limitada disponibilidad de datos.

Evolución de indicadores básicos:

La esperanza de vida (un indicador de las condiciones de salud y nutrición), la tasa de analfabetismo (reflejo del acceso a la educación y las tasas de mortalidad infantil) han continuado mejorando durante la década de los ochenta en Costa Rica aunque en menor intensidad a lo esperado.

Al reducirse el gasto público dirigido al sector social se determinó un orden de prioridades, que condujo a reasignar los recursos destinados a los principales programas sociales establecidos. Tal es el caso de la creación del Sistema Financiero para vivienda, a través del cual se canalizaron recursos de otros programas como el del Fondo de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares, del cual se dispuso cerca del 33% de su presupuesto, para el desarrollo del Programa Nacional de Vivienda, una de las prioridades dentro de los programas de acción social de los dos últimos gobiernos.

El incremento del IPC entre 1980 y 1982 disminuyó el poder adquisitivo de los ingresos de las familias, particularmente la de los estratos bajos. Para los años subsiguientes la aplicación de mecanismos de ajuste salarial del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, permitió una mejoría en la capacidad adquisitiva de las familias en especial la de bajos ingresos tendientes a satisfacer sus requerimientos mínimos nutricionales, particularmente en el período 1986/1987, lapso en el cual el "salario mínimo más bajo" se incrementó en un 24.3%, mientras que el costo de la canasta básica alimentaria lo hizo aproximadamente en un 20.7%

EMPLEO

En el período 1980-82, caracterizando por ser dos años de crisis y estancamiento económico la fuerza de trabajo se expande en más de 68 mil personas, el empleo en este año creció sólo en 35.000 ocupados. El sector público disminuye su nivel absoluto del empleo respecto de 1980 en casi 8000 personas en igual período. Por el contrario en el período de recuperación económica, es decir a partir de 1983 la Fuerza de Trabajo creció solamente en 73.000 personas mientras que el empleo se expande en 94.000 ocupados entre ese año y 1987.

El sector industrial presenta un comportamiento extraordinariamente dinámico en términos de absorción del empleo, seguido por el sector comercio, además el sector público desempeñó en este período un importante papel pues absorbió el 36% de los nuevos ocupados, no obstante su ponderación y

participación en el empleo total es inferior al 20%.

El comportamiento de los sectores de comercio y de sector público en términos de absorción del empleo en el período de ajuste en Costa Rica evidenció una fuerte tendencia hacia la terciarización del empleo.

SALARIOS

En el período 1980/82 se produce una fuerte pérdida en el poder adquisitivo de los asalariados. Es decir, el costo del ajuste dentro del sector asalariado se distribuyó en forma progresiva afectando más intensamente a los mayores salarios. En el período 1982-1986 se observa una recuperación salarial discriminada, si bien el promedio muestra un mejoramiento, no sucede así para los asalariados de la parte superior de la escala. En los años 1987/1988 se produce un vuelco en los resultados de la evolución salarial, a pesar de la continuidad en la recuperación económica en términos globales. El sector asalariado pierde participación en el producto que crece.

La política salarial en Costa Rica tiene como único objetivo el favorecer el grupo de menores ingresos, los reajustes salariales se hicieron en forma discriminada, siendo los reajustes porcentuales mayores para los que se encuentran en la escala baja salarial.

En la última administración se intenta compatibilizar la política salarial con los objetivos macroeconómicos que entre otros propósitos tiene el de frenar el proceso inflacionario, se simplifica el decreto de salarios mínimos con el objeto de lograr que los futuros incrementos salariales se reajusten no sólo con la inflación sino también con los niveles de productividad.

Durante la década anterior los salarios constituyeron parte del proceso de ajuste de la economía y se movieron de acuerdo al comportamiento global de la

economía. Sin embargo esto ocurrió en forma más acentuada en el período de crisis que en el de recuperación.

CUADRO Núm. 1
EVOLUCION SOCIAL DE SALARIO MINIMO Y VALOR
DE LA CANASTA BASICA
COSTA RICA (colones corrientes)

INDICADORES	1980	1982	1986	1988
SALARIOS	1.043.9	1.951.3	6.336.2	8.788.0
CANASTA BASICA	-	2.984.0	9.352.0	12.863.0
LIMITE DE BIENESTAR	478	1.434.0	2.632.0	3.632.0
INDICE DE SALARIOS MINIMOS (%)	100	45.72	97.09	101.71
SALARIO PROMEDIO NOMINAL A JULIO C/año	1983	3255	9452	14965
SALARIO PROMEDIO REAL A JULIO C.año	1330	800	1264	1446

FUENTE:PREALC, Deuda Social de Costa Rica 1990.

SECTOR SALUD

En el segundo año de la crisis el gasto en salud llega a representar la cifra mínima del 5.6 % del PIB. Durante esta década se perdió la capacidad de ampliar el régimen y la cobertura de la salud.

Es importante destacar sin embargo, que a pesar de las considerables restricciones que debió enfrentar el Sector Salud no se presenta un mayor deterioro en la situación general de la salud de la población.

Si observamos por ejemplo el impacto que tiene el subsidio de salud en el ingreso familiar , se observa que en un estudio llevado a cabo en cinco países en 1986, la comparación de la distribución antes y después de recibir dichos subsidios muestra que únicamente en Costa Rica tuvo el efecto más progresivo puesto que se da una transferencia del 2.5 % del 20 por ciento más rico al 40 por ciento más pobre de la población.

Si bien es cierto que lo más duro de la crisis ya fué superado, sin embargo cabe señalar que durante la década se presentaron brotes epidémicos de enfermedades que habían experimentado un descenso notable , tal es el caso del sarampión, la hepatitis vírica y la meningitis, que son en su mayor parte enfermedades atribuibles a factores ambientales

Hemos incluido el servicio de salud y previsión social por cuanto el impacto de diversos programas de salud (Seguro Social, Ministerio de Salud) sobre la mortalidad infantil, la morbilidad y la esperanza de vida es muy grande pero no es fácil aislar de este análisis variables como el nivel de ingreso, el nivel de educación y vivienda.

CUADRO Núm. 2
 ALGUNOS INDICADORES DE SALUD
 PARA LOS PAISES CENTROAMERICANOS
 1980-1990

PAIS	TMI		Eo	
	1980/1985	1985/1990	1980/1985	1985/1990
GUATEMALA	70.39	58.71	58.98	61.99
EL SALVADOR	76.98	57.40	57.15	62.15
HONDURAS	78.43	68.37	61.94	63.95
COSTA RICA	23.28	19.40	73.53	74.67
PANAMA	25.65	22.67	70.98	72.08

FUENTE: BOLETIN DEMOGRAFICO CELADE, SANTIAGO 1989.

PREVISION SOCIAL

En la década de los ochenta la magnitud de los recortes del gasto social, efectuados ante la imposibilidad de dejar inalterada la política social condujo a dismantelar el estado de bienestar. Las presiones de los organismos financieros internacionales han sido fuertes en cuanto a racionalizar el gasto público, lo cual ha incidido en las políticas sociales.

En los dos últimos gobiernos la estabilización financiera para enfrentar

el déficit de bienestar y seguridad social se dió fundamentalmente mediante una racionalización en el gasto que privilegió la reforma administrativa, la generación de ingresos y la reestructuración de sus servicios. El Sistema Previsional Costarricense logró en forma autónoma impulsar una estrategia de reestructuración.

Ello se evidencia por ejemplo que para 1989 la cobertura total asciende a 54.1 por ciento de una PEA cercana al 1' 025 mil personas, sin embargo existe un 45.8% que está al margen del sistema y una parte que accede al auxilio del régimen no contributivo de pensiones. Sin embargo la población restante la no protegida, depende exclusivamente de su ahorro personal en caso de retiro.²⁰

La crisis económica por tanto ha provocado una disminución de los gastos públicos destinados a previsión social lo que ha provocado un aumento de ciertos gastos en este sistema con el consiguiente agravamiento del desequilibrio así como en una reducción de la cobertura y un deterioro de las prestaciones. En Costa Rica ésto no ocurrió por cuanto el gasto público asignado a previsión social asciende al 27% (Según un informe de la PREALC en 1990).

²⁰ *Así la caída del ingreso y el mayor gasto provocaron un aumento en el déficit financiero del sistema de previsión social, para hacer frente a esos desequilibrios, en Costa Rica desde 1983 se han adoptado por un programa de emergencia con relativo éxito.*

En Costa Rica el servicio de previsión social brinda atención gratuita de salud a los indigentes, el desplazamiento de los trabajadores formales al sector informal o su transformación en desempleados hace que estos pierdan su cobertura como asegurados contribuyentes y pasen a reclamar los mismos beneficios en forma gratuita. Debiendo el estado cumplir su obligación reembolsando al sistema de Previsión Social los crecientes gastos de asistencia social.

SECTOR VIVIENDA

En la segunda mitad de la década se ha venido dando gran apoyo al desarrollo de programas de vivienda, es en 1987 en que se consolida la infraestructura institucional para el desarrollo de ciertos programas.²¹

Según estimaciones suministradas por el Ministerio de Vivienda, durante Mayo de 1986 a Septiembre de 1988 fueron construídas cerca de 46.500 soluciones de vivienda (Cifras proporcionadas por el Ministerio de la Vivienda). En este total se incluyen viviendas construídas a través de la Comisión Especial de Vivienda. En el caso de la vivienda de interés social menor de 70 metros cuadrados experimentan un incremento del 84% en igual período.

Además entre 1987 y 1990 se concedieron subsidios de vivienda para la construcción de 27.875 unidades habitacionales. Así mismo se contó con la asignación de significativos volúmenes de créditos blandos para la construcción de soluciones de vivienda destinadas a beneficiarios cuyos ingresos promedios ascendían a 12.845 colones evidenciando el carácter eminentemente social del programa.

²¹ *Pese a la Crisis se crea a fines de 1986 el Sistema Financiero de la Vivienda, con el Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhivi) como ente rector y se crean dos fondos especiales, el Fondo Nacional para Vivienda (FONAVI) destinado a crear recursos permanentes y con el menor costo posible y el Fondo de Subsidios para la vivienda para la familia de bajos ingresos, este último debía convertirse en un eficaz sistema capaz de resolver paulatinamente el grave problema de la vivienda.*

SECTOR EDUCACION

Durante la década , en el Sector se realizaron actividades que tuvieron como principal objetivo el relacionar el sistema educativo con el desarrollo integral del país y elevar la eficiencia del sistema educativo costarricense.

En este sentido se inició durante 1987 un proceso de revisión de los planes de estudio, se dió énfasis al cooperativismo escolar y en niveles con baja cobertura. Se realizan esfuerzos por aumentarla como es el caso de la educación preescolar y especial.

En cuanto a la cobertura educativa, cabe destacar el aumento de la tasa de escolarización del nivel preescolar que pasó de 56.6 % en 1986 a casi un 62 % en 1987.

Se observó un ligero aumento de esa variable en el III ciclo y Educación Diversificada al pasar de 14.0 % en 1986 a un 16.3% en 1987. Los porcentajes de aprobación por su parte, presentaron cifras muy similares en 1986 y 1987.

CUADRO Núm.3
PORCENTAJE DE COBERTURA EN LA MATRICULA ESCOLAR DE LOS
NIVELES DE ENSEÑANZA PRIMARIO, SECUNDARIO Y SUPERIOR

PAIS	PRIMARIA			SECUNDARIA			SUPERIOR		
	1980	1986	1988	1980	1986	1988	1980	1986	1988
COSTA R.	105	98	100	48	41	41	23.3	23.3	24.3
ARGENTINA	106	109	111	56	71	74	21.6	38.7	40.8
CHILE	109	105	102	53	68	74	13.2	17.0	19.8
EL SALVAD.	75	74	80	24	27	29	4.3	15.7	16.8
NICARAGUA	99	98	24	42	27	29	14.1	8.7	8.4

FUENTE: *Estadísticas Educativas Yearbook, UNESCO, 1990.*

CONSIDERACIONES FINALES DEL TRABAJO

Las políticas de ajuste implementadas por los últimos tres gobiernos en Costa Rica (1980-1990), han incidido de manera negativa en las condiciones de vida de la mayoría de los costarricenses, sin embargo el impacto social fué menor al experimentado por los otros países del área y de Chile y Argentina, en donde los salarios reales se han reducido -caso contrario al experimentado en Costa Rica- el desempleo y el subempleo se han incrementado y los gastos corrientes del gobierno para el sector social se han reducido especialmente los gastos para el sector salud y educación, lo que indirectamente afectará al crecimiento demográfico en la presente década.

Concluyendo consideramos que el gobierno de Costa Rica está llamado a cumplir un importante papel en los años 90 desde el punto de vista de la compensación social por los efectos de los programas económicos de ajuste. Si bien es cierto que lo más duro de la crisis ya fué superado por los gobiernos de Monge y Arias resta aún curar los efectos que dejó en el ámbito social: reducir los bolsones de desempleo regional, mejorar la situación del empleo y los salarios de la mujer y los jóvenes, reducir el subempleo rural mediante una mayor y mejor organización social y económica de manera que permita elevar los niveles de vida de las familias pobres y de los grupos poblacionales más vulnerables.

GOBIERNO CARAZO-ODIO

Entre 1980 y 1982 la dirección de la política económica estuvo en manos del FMI.

La gestión gubernamental del Presidente Carazo, entre 1978 y 1982 se caracterizó como la "crisis administrada", puesto que los topes impuestos a la liquidez, el conflictivo esfuerzo por reducir el gasto público, los incrementos tarifarios de los servicios públicos y la aprobación de nuevos impuestos no dejan lugar a dudas los objetivos de estabilización que presidieron la política económica y social.

La política del gasto público contemplada por el programa de gobierno a la administración gubernamental se rigió por los siguientes principios:

-Mantener los niveles históricos de la satisfacción de necesidades básicas de la población de menores recursos.

-Estimular aquellas actividades que aumentan la capacidad exportadora y generen empleo.

GOBIERNO MONGE ALVAREZ

El Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional estuvieron renuentes a otorgar los créditos imponiendo una serie de condicionantes.

Así se crea la "Ley de Moneda" la cual tiene su origen en el compromiso que adquiere este gobierno con el AID, se realizan cambios en el Sistema Bancario Nacional, lo que indirectamente le otorgaba una relativa fuerza al Sistema Financiero Costarricense (Recursos que ingresaron se canalizan a dicho sector).

Respondiendo a la presión ejercida por las instituciones financieras internacionales también se ve impuesto a efectuar la reorganización de tres Ministerios del poder ejecutivo y plantea la creación de tres Ministerios: Vivienda, Acentamientos Urbanos y Comercio Exterior.

ADMINISTRACION ARIAS SANCHEZ.

La estrategia del gobierno involucra las dos políticas la de estabilización y la de reactivación de la economía para "ajustarle" y que el país se encamine a la nueva ruta del crecimiento.

Se delinear acciones para hacer más competitiva la economía y controlar el gasto público. En Mayo de 1987 el gobierno de Costa Rica presenta al Banco Mundial el programa de ajuste estructural el mismo documento señala en su conclusión : "SE ENMARCA DENTRO DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE LA ACTUAL ADMINISTRACION Y CONTRIBUIRA A SENTAR LAS BASES DE UNA ESTRUCTURA PRODUCTIVA EFICIENTE Y DINAMICA, CAPAZ DE COMPETIR CON LOS MERCADOS INTERNACIONALES", en el mismo documento se afirma que "LOS CAMBIOS PROPUESTOS FORTALECERAN LA ECONOMIA Y CONTRIBUIRAN DENTRO DEL MARCO DE LA DEMOCRACIA POLITICA COSTARRICENSE A LA CONFORMACION DE UN NUEVO PATRON DE DESARROLLO NACIONAL".

Dentro de ésta perspectiva, el sector público deberá convertirse en un verdadero instrumento de apoyo al cambio estructural para lo cual requerirá de un mejoramiento en las las finanzas públicas, orientación del gasto hacia

B I B L I O G R A F I A

Bulmer Thomas Víctor. El nuevo modelo de desarrollo de Costa Rica, Revista de Ciencias Económicas de San José, Segundo Semestre de 1988.

Banco Interamericano de Desarrollo BID, Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1991, Washington Octubre de 1991.

Cartin Carranza Ronald A, Sietema Provisional en Costa Rica, Descripción, opciones de reforma y una propuesta integral.CEPAL,1991.

CELADE., Centro Latinoamericano de Demografía, Boletín demográfico, Año XX, No 45 Santiago de Chile.

Galván S. Héctor, Políticas de Ajuste en Costa Rica, Revista de Ciencias Económicas , San José, Primer Semestre, 1988.

Gallardo M y López J. Centroamérica la crisis en cifras, Editorial IICA- Flacso, San José Costa Rica 1986.

Sermeño Lima José, Descripción de la evolución reciente de algunas de las variables sociales de la población. Universidad José Cañas. ECA. Junio de

1989.

*Sojo Ana, La actual dinámica socioeconómica costarricense
de desarrollo social en el ocaso del Siglo XX, CEPAL Diciembre de 1988.*

III - CONCLUSIONES GENERALES

La década de los ochenta presenta un aspecto que unifica a casi todas las economías latinoamericanas, la reconversión económica interna para adaptarse al nuevo contexto internacional.

Todos los países debieron realizar ajustes para intentar lograr la reconversión, algunos obtuvieron estabilidad de precios y crecimiento económico desde inicios de la década. Otras economías empezaron a tener éxitos económicos después de 1985, y por último, hubieron países en que las políticas de ajuste no lograron ni estabilidad de precios ni crecimiento económico.

En mayor o menor medida, estos intentos de reconversión implicaron serios costos sociales, que fueron absorbidos por la mayoría de la población de menores recursos.

El caso de Costa Rica se puede asimilar al de los pocos países latinoamericanos que obtuvieron éxitos relativos en los indicadores económicos desde inicios de la década. El caso chileno presenta las características de los países que luego de una profunda recesión económica (1982), lograron hacia finales de la década un crecimiento económico con elevados niveles de pauperización. Argentina es el caso típico de las economías que no obtuvieron resultados positivos durante toda la década de los ochenta, con algunos períodos hiperestanflacionarios.

La performance económica tuvo relación directa (aunque no proporcional) al costo social de la reconversión.

Costa Rica presenta bajas tasas de mortalidad infantil y la más alta tasa de mortalidad infantil de los tres países analizados.

Argentina, si bien siempre tuvo un desempleo relativamente bajo, en la década de los ochenta eleva estructuralmente su desempleo urbano a valores superiores al 5% (inferior al 5% en toda la década de los setenta). Costa Rica después de la recesión de 1981-1982 reduce paulatinamente el desempleo.

El caso chileno es el más notorio, en 1982 alcanza niveles superiores al 20 por ciento del desempleo urbano, para luego reducirlo en más de un 50% a fines de la década.

El comportamiento inverso de Argentina respecto al desempleo, es consecuencia directa de los efectos de las políticas de ajuste. El efecto de las políticas de ajuste sobre las variables poblacionales (migración, mortalidad y fecundidad) tiene además de las particularidades nacionales, efectos diferenciados que repercuten también en los años posteriores.

Que algunos países hayan tenido éxitos relativos en la dimensión económica no significa igual y proporcional comportamiento en el aspecto social. El caso Chileno, es un ejemplo que puede destacarse.

Este nuevo modelo que surge de la reconversión, lleva implícito una mayor concentración del ingreso con una mayor exclusión social.

Sin un modelo que contemple la equidad, por más crecimiento y estabilidad de precios que se logre, no podrá hacerse un balance positivo para el conjunto de la población.

