

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.200
26 de febrero de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

CATALOGADO

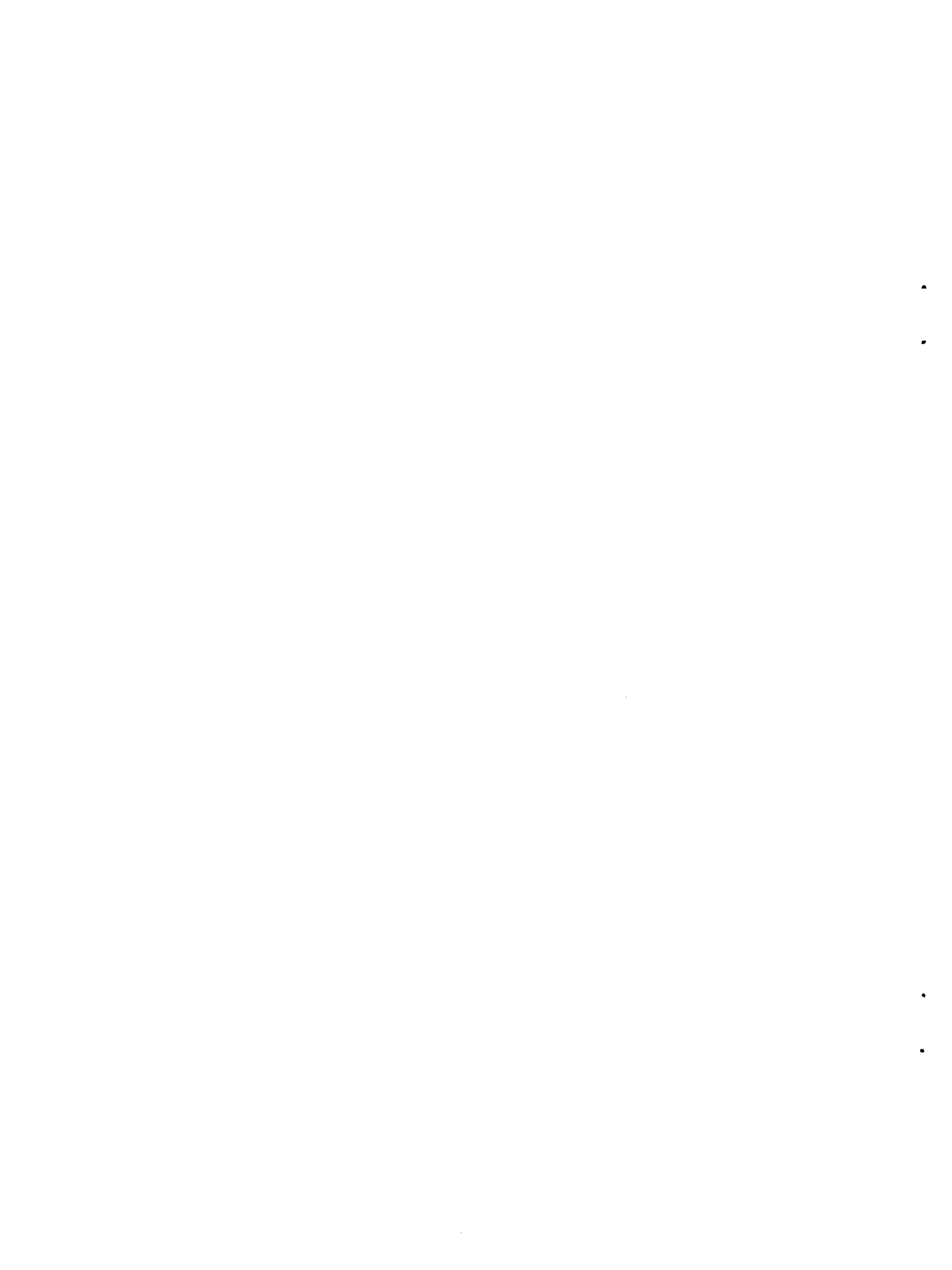
C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

C.2

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

EL FINANCIAMIENTO DEL GASTO SOCIAL EN PERIODOS DE CRISIS:
REFLEXIONES GENERALES SOBRE CASOS NACIONALES



INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	1
1. El gasto social financiado por el sector público	2
2. El gasto social de los agentes privados	6
3. Conclusiones	9

•
•

•
•

PRESENTACION

Una de las preocupaciones de la CEPAL es la de estudiar la evolución de las condiciones sociales en los países bajo su jurisdicción. Esta preocupación se ha acentuado a partir de la crisis económica y el retraimiento generalizado de la actividad productiva en América Latina y el Caribe en el decenio de 1980. Esta crisis y la política de ajuste instrumentada para enfrentarla han repercutido, de manera desfavorable, en el nivel de vida de amplios estratos de la población. Este deterioro es alarmante pues, con excepciones notables, ya a principios de los años ochenta, una proporción muy elevada de la población de estos países se encontraba en condiciones de pobreza extrema.

Si bien es de suponer que la caída del nivel de vida está asociada con un empeoramiento de la situación en el terreno social, la información de que se dispone no permite medir con precisión el orden de magnitud de los cambios en las condiciones sociales.

Aun cuando, en principio, el bienestar general de las mayorías no sólo depende de factores económicos, el gasto social ocupa un lugar central entre sus elementos determinantes. Con frecuencia, este gasto se identifica exclusivamente con las erogaciones del sector público en el campo social. Sin embargo, esa identificación resulta poco adecuada para el estudio de las condiciones sociales de algunos países del área, ya que hoy en día el gasto proveniente de otras fuentes, las formas de reorganización comunitaria y los cambios en las estrategias de sobrevivencia de los pobres pueden incidir de manera significativa en la satisfacción de las necesidades sociales. De ahí que los intentos por explicar las modificaciones en la situación social, a partir solamente de las variaciones en el gasto público, pueden ser infructuosos.

La Subsede de la CEPAL en México ^{1/} ha iniciado una serie de estudios nacionales de caso en los que analiza la evolución del gasto social proveniente de diversas fuentes y destaca la importancia de su eficiencia,

^{1/} Los países bajo su jurisdicción son Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

racionalidad y relación con las condiciones de vida de la población. 2/ No obstante, estos trabajos por separado no proporcionan una visión de conjunto sobre la movilización de recursos para financiar el gasto social en períodos de crisis. Así, el objetivo de esta nota es presentar algunas reflexiones generales sobre el tema surgidas del análisis comparativo de los estudios de caso, entre otras fuentes. Se pretende con ello aportar elementos que contribuyan a que el gasto social se asigne de una manera más eficiente a los países del área.

La nota comprende tres secciones. En la primera se examinan cuestiones ligadas al financiamiento del gasto social por parte del sector público. En la segunda se analizan diversos aspectos del gasto social financiado por agentes privados, en particular por organizaciones no gubernamentales que han cobrado mayor relevancia durante la crisis que atraviesa la región. Por último, en la tercera sección se formulan algunas conclusiones generales.

1. El gasto social financiado por el sector público

Entre los objetivos tradicionales de la política social del sector público se encuentra el de contribuir a la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías. Sin embargo, las acciones en este terreno encuentran ciertas limitaciones. Es evidente que una de ellas es la disponibilidad de recursos, sujeta, a su vez, a la orientación global de la estrategia macroeconómica y al papel del presupuesto público en ella. Además, el monto de recursos con que cuenta la política social difícilmente será igual en los períodos de expansión económica que en los de contracción y crisis.

Un elemento central de la política social es el gasto público. En la práctica, el gasto social del sector público tiene que conciliar dos necesidades que presionan en dirección opuesta: a) la de elevar la calidad de vida de la población, protegiendo a los grupos más vulnerables y b) la de evitar que el déficit público constituya un elemento desestabilizador de la economía.

2/ Véanse, inter alia, CEPAL, Notas preliminares sobre la situación social y los gastos sociales de países seleccionados de América Latina y el Caribe (LC/MEX/L.117), septiembre de 1989 y CEPAL, Honduras: Asistencia que otorgan instituciones humanitarias y su coordinación con los programas sociales (LC/MEX/R.192), diciembre de 1989 y CEPAL, Haití: Notas sobre la presencia de los organismos no gubernamentales en el sector social (LC/MEX/R.199).

En épocas de crisis económica, la contraposición entre estas necesidades se agudiza. Por un lado, el presupuesto asignado al gasto social se estrecha debido al sesgo recesivo de la política macroeconómica. A la vez, la presión de otros rubros considerados de mayor prioridad en esos momentos empuja a una contracción de los renglones sociales del gasto público. Un ejemplo típico de la coyuntura actual puede ser el pago del servicio de la deuda externa. Por otra parte, las demandas de mayor presupuesto aumentan en virtud del deterioro social producto de la crisis y la política recesiva. En algunos de los países de la región estas demandas adquieren carácter urgente dado el pobreza en que vive gran porcentaje de la población. Cabe recordar que la estrategia ortodoxa de estabilización macroeconómica tiende, al menos en el corto plazo, a deprimir las condiciones de vida de las mayorías al reducir el empleo y los subsidios y presionar los salarios reales a la baja.

Los estudios de caso realizados señalan que, si bien hay diferencias significativas entre países, existen elementos comunes en la trayectoria general del gasto público observada en el área social durante los años ochenta en los países del área.

Los resultados indican que, a un nivel elevado de agregación, la composición del gasto social del sector público es similar en la mayoría de los países: los rubros de educación y salud absorben la mayor proporción de ese gasto. Asimismo, es mucho menor el porcentaje de recursos del gasto público destinado a la construcción de vivienda.

El grado de agregación utilizado en los estudios de caso dificulta evaluar la asignación del gasto social oficial. En principio, la prioridad asignada a la educación y a la salud guarda congruencia con una meta de largo plazo para promover la equidad y el bienestar de las mayorías. La mejora en las condiciones de salud, educación y nutrición son requisitos indispensables para romper el círculo vicioso de la pobreza entre generaciones.

Desafortunadamente, los estudios realizados no permiten apreciar si el gasto social contribuye en realidad a cubrir las carencias de los más pobres o si se filtra en beneficio de grupos medios o incluso más privilegiados.

Otro elemento que destaca del análisis comparativo de los estudios nacionales es la diferencia en la participación del gasto social del sector público en el producto interno bruto (PIB). De acuerdo con datos oficiales, a principios de los años ochenta, Haití mostraba la participación más baja,

cercana al 3%. En el otro extremo se encontraban Cuba y Costa Rica con ponderaciones del 20% y 16%, respectivamente. ^{3/}

Lo limitado de la información impidió, en algunos casos, obtener resultados concluyentes acerca de la trayectoria de esta participación en los últimos años. No parece exagerado afirmar que, en general, ésta tendió a disminuir a lo largo del decenio de 1980. Además, si se toma en cuenta que, con la salvedad de Cuba, el PIB por habitante se redujo en ese período en los países del área, es claro que el gasto social oficial por habitante haya decrecido.

Por otra parte, la participación del gasto social en el presupuesto público varió en los distintos países. Una vez más, Haití mostró los porcentajes más bajos y Costa Rica se situó entre los países con ponderaciones más altas. Sólo en contados casos el gasto social absorbió un porcentaje creciente del gasto público durante el decenio. Asimismo, se puede concluir que, en ese período, los gastos sociales perdieron peso en el presupuesto público. Esta caída la compensaron las erogaciones en el sector defensa, en algunos países, o los pagos del servicio de la deuda. Cabe señalar que no hay indicios de que los gastos sociales hayan sido invariablemente los primeros en ser recortados.

En síntesis, los estudios de caso sugieren que, en general, el gasto social oficial sufrió un retroceso durante los años ochenta. El fenómeno es causa de preocupación, pues la pobreza de amplios estratos demandaba que el gasto público social protegiese a la población, menos favorecida, del impacto negativo de la crisis y de la política de ajuste que se seguía para combatirla.

La contracción de los recursos públicos destinados a las necesidades sociales podía haberse compensado por medio de una mayor eficiencia en su asignación y uso. Sin embargo, no hay evidencia de que ésta haya sido la característica dominante en la ejecución del gasto social del sector público en la región durante la presente crisis. De hecho, información circunstancial indica que la mayor demanda de servicios sociales, producto de la agudización de la crisis, aunada a la menor disponibilidad de recursos, contribuyeron a deteriorar la prestación de servicios sociales.

^{3/} Véase, CEPAL, Notas preliminares sobre gasto social..., op. cit.

En fin, la evolución del gasto social oficial refleja una subordinación de las metas sociales a los objetivos de la política macroeconómica de estabilización, al menos en el corto plazo. La aplicación de las medidas necesarias para aliviar las condiciones de vida de los pobres parece haber sido obstaculizada por el carácter general de la estrategia de estabilización macroeconómica. En términos de los objetivos de la política de gasto social, parece que la restricción fiscal se ha colocado por encima de la satisfacción de las metas sociales.

Otra conclusión que se desprende del análisis, es la ausencia de una relación estrecha entre la evolución de las condiciones sociales y la del gasto social del sector público. En varias ocasiones los cambios en las condiciones sociales --según lo reflejan los indicadores convencionales de nutrición, morbilidad, mortalidad, uso de servicios sanitarios y otros-- no concordaron con las variaciones del gasto referido.

Diversos factores explican esta discordancia. Uno de ellos es la insuficiencia de información acerca de la situación social. El acervo estadístico para medir ésta se encuentra sumamente rezagado con respecto al que se usa para evaluar la situación económica. Se carece de estadísticas sociales con la periodicidad y el detalle necesarios para que reflejen el grado de bienestar que disfrutaron los distintos grupos y, en particular, los más pobres. Los indicadores sociales disponibles aportan promedios poblacionales y, en consecuencia, no muestran las diferencias provocadas por la elevada concentración de la riqueza y el ingreso.

Otro elemento que explica de manera parcial la discrepancia, es el hecho de que el impacto del gasto público social en las condiciones de vida de la población se resiente más bien en el mediano y largo plazos. Asimismo, este impacto depende de la estrategia macroeconómica en conjunto y no sólo del gasto social. Es por demás reconocido que las decisiones instrumentadas en la esfera de la política macroeconómica acarrearán consecuencias sobre la situación de los pobres. ^{4/}

^{4/} Véanse, entre otros, CEPAL, Política macroeconómica y pobreza (Estudio del impacto de instrumentos seleccionados de política macroeconómica en el caso de Guatemala) (IC/MEX/L.113), agosto de 1989 y Demery, L. y T. Addison, "Stabilization Policy and Income Distribution in Developing Countries", World Development, vol. 15, No. 12, 1987.

En síntesis, si bien el monto del gasto público en el campo social es importante, hay otros factores que determinan la calidad de vida de la sociedad.

2. El gasto social de los agentes privados

El sector privado no se encuentra alejado de la producción y el suministro de satisfactores sociales. Su participación ha sido significativa. Se han formado empresas individuales de carácter lucrativo, cuya importancia ha ido en aumento como resultado de la tendencia a la privatización de servicios públicos que se ha acentuado en los últimos años. Asimismo, coexisten diversos tipos de organizaciones sin fines de lucro: las cooperativas, las asociaciones de particulares y las instituciones humanitarias.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) destacan por su número, que va en aumento, y por el potencial que ofrecen en el ámbito social. Se dedican a desarrollar y a colaborar en la creación, integración y fortalecimiento de actividades de autoayuda entre la población. Además, se autodefinen como orientadas al beneficio de los grupos más vulnerables de los marginados.

El fenómeno mundial de proliferación de las ONG, durante los años ochenta, también se observó en los dos países estudiados --Haití y Honduras-- y parece que lo mismo ocurrirá en los demás países de la subregión. Así, durante la actual crisis económica, el sector privado, sobre todo por medio de las ONG, ha participado cada vez en mayor medida, si bien en volúmenes aun reducidos, en la satisfacción de las necesidades sociales de la población marginada. Es difícil cuantificar de manera exacta el gasto de las ONG, pero la información disponible indica que en Haití no representa más del 10% del gasto social total.

El comportamiento anticíclico de las ONG contrasta con la evolución del gasto social del sector público. Varios elementos podrían explicar esta diferencia. Entre ellos se cuentan las insuficiencias en el sistema socioeconómico, las limitaciones del sector público para cubrir las carencias sociales, las tendencias recientes a privatizar algunas funciones públicas y la preferencia de los donantes internacionales a orientar su ayuda a través de las ONG, en lugar de los gobiernos, como antes ocurría.

En términos de su cobertura geográfica, se observa un patrón relativamente uniforme en la actividad de las ONG en el interior de los

países. Si bien es cierto que muchas comunidades carecen de su apoyo directo, puede afirmarse que la distribución de las actividades de estas organizaciones en los países sigue la distribución geográfica de la población con un sesgo a concentrarse en zonas marginadas.

En conjunto, se observa una alta participación de las ONG tanto de origen extranjero como nacional. Sin embargo, en la práctica, la mayoría de estas últimas depende también del apoyo externo --básicamente de los Estados Unidos o de países europeos-- ya sea en términos de financiamiento o de recursos humanos. Cabe señalar que alrededor de la mitad de estas asociaciones humanitarias tiene estrecha relación con actividades de tipo religioso.

Son pocas las ONG que cuentan con financiamiento de los gobiernos en montos significativos. En general, la colaboración con el sector público se reduce a cuestiones relacionadas con aspectos legales o bien de asistencia técnica. Un ejemplo son los reconocimientos de personalidad legal, las exoneraciones fiscales y algunos permisos especiales.

Un elemento de las ONG que destaca de manera sistemática es su gran eficiencia en el uso de recursos. Un factor determinante de ello es la elevada participación de trabajadores voluntarios, altamente motivados y comprometidos con los objetivos de la organización.

En los casos estudiados se observa que las ONG se han dedicado a la realización de actividades en diversos campos. En general, son pocos los recursos que se asignan al financiamiento de crédito para elaborar proyectos independientes, gestados por los pobres. Es también escaso el monto de recursos destinado a la formación de capacidades empresariales entre los sectores pobres y marginados. El agropecuario es el sector más favorecido por las ONG. Le siguen de cerca el sector salud y el de educación. Cabe señalar que en ocasiones las actividades educativas y de capacitación se llevan a cabo en un marco de proselitismo religioso o doctrinario.

La enorme diversidad de ONG en la región dificulta una evaluación global y sistemática de su impacto. Sin embargo, el análisis comparativo sugiere una clasificación en tres grandes grupos a partir de la orientación de sus actividades. Estos grupos reflejan etapas históricas de su aparición, y cada uno de ellos interpreta una forma distinta de participación del sector privado en la satisfacción de las necesidades sociales de la población. En

alguna medida responden a momentos distintos de la política social oficial y del entorno socioeconómico global.

El primer grupo se caracteriza por la asistencia de carácter estrictamente humanitario, ya que la labor de las organizaciones se limita en esencia a actividades de tipo meramente asistencial. Es decir, su propósito es la compensación temporal de las carencias sociales. Su unidad de trabajo o de análisis es el individuo o la familia, y parecen ocuparse menos de otro tipo de grupos. Puede decirse que su acción se restringe, en gran medida, a la esfera de las necesidades básicas. Su campo incluye sólo ocasionalmente la producción o el uso de las capacidades productivas.

Un segundo grupo comprende a las ONG que buscan incrementar el bienestar del individuo a partir de mejorar su productividad. Así, se deja de lado el enfoque meramente asistencial y se subraya el papel de la posición del individuo en la esfera productiva, ignorando u otorgando menos importancia a la distribución. El énfasis yace entonces en la relación entre el hombre y la naturaleza.

Por último, un tercer grupo se guía por criterios no sólo técnicos sino también sociopolíticos que no son necesariamente partidarios. Su orientación abarca consideraciones en el ámbito de la producción y la distribución. Supone que un requisito para superar la pobreza es incrementar las capacidades técnicas y también el potencial de organización y movilización de los pobres en torno a sus necesidades comunes. En fin, buscan el cambio social, de abajo hacia arriba, mediante la participación democrática de los estratos pobres y el fomento del potencial de autoayuda dentro de esos grupos.

Aun en términos muy generales, es evidente que los tres tipos de asociaciones se apoyan en ideas muy diferentes acerca de las causas de la pobreza. Ello refleja una pugna entre distintas concepciones de la política social. En un extremo están quienes la consideran como independiente del funcionamiento del sistema socioeconómico y de la distribución de los mecanismos de acceso a las esferas de poder. En la posición opuesta se encuentran quienes afirman que el combate efectivo a la pobreza no puede basarse en un enfoque asistencial, sino que debe modificar la forma de insertar a los pobres en los circuitos de producción y de distribución, así como asegurar su representatividad en las instancias de toma de decisiones acerca de la asignación de recursos sociales al nivel más elevado posible.

El estudio comparativo señala que la participación de los agentes privados en la satisfacción de las necesidades sociales no está exenta de ambigüedades. Por un lado, tiene una serie de características en su favor. Entre ellas destacan la elevada capacidad de innovación y de adaptación de las ONG a las distintas condiciones y necesidades de los marginados, así como su eficiencia y bajos costos de operación. Lo mismo ocurre con su facilidad de acceso a los pobres rurales y a otros grupos de marginados cuyo rechazo a la intervención oficial puede ser considerable.

Un acervo más de estas organizaciones es su experiencia en trabajo social, apoyado en técnicas de participación activa comunitaria para satisfacer carencias. Otra ventaja es su acceso a fuentes de recursos externos, lo cual tiene un significado especial en épocas de crisis ante la contracción del gasto público y la tendencia de los donantes a apoyarse en los agentes privados para canalizar la ayuda. Más aún, en los casos en que la satisfacción de las necesidades sociales de las mayorías parece ocupar, en el corto plazo, un segundo plano en las prioridades del sector público.

Estas ventajas se ven contrarrestadas parcialmente por las dificultades inherentes a la coordinación de la actividad de las ONG. Esto las mantiene aisladas lo que, aunado al monto relativamente bajo de sus recursos en comparación con las necesidades sociales, reduce su alcance. Esta limitación puede agudizarse por la discontinuidad en la ejecución de sus programas, debido a su dependencia de fondos hasta cierto punto irregulares. El gasto social de las ONG resulta así, por el momento, un instrumento de enorme potencial que se encuentra todavía lejos de alcanzar su pleno desarrollo.

Por último, cabe señalar que los objetivos de las ONG pueden contraponerse a las gubernamentales, sobre todo cuando aquéllos rebasan la mera búsqueda de la satisfacción de las necesidades sociales y se ligan a motivaciones religiosas, sectarias o políticas. En este caso su participación puede constituirse en un factor de escisión social.

3. Conclusiones

El análisis comparativo de los países estudiados revela que, en la crisis económica actual, el gasto social financiado por el sector público ha tendido a reducirse. La insuficiencia de las estadísticas disponibles no permite evaluar con exactitud el impacto de esta contracción sobre las condiciones sociales. La evaluación se dificulta aún más pues esta tendencia del gasto

oficial se ha visto acompañada de una movilización de recursos hacia el área social, provenientes de otras fuentes de financiamiento --privadas, internacionales, comunitarias--, así como de una mayor eficiencia e intensidad en su uso. Es indudable que el deterioro social ha sido parcialmente frenado por la aplicación de nuevas estrategias de supervivencia entre los grupos marginados y por la contribución de las ONG y de las asociaciones comunitarias. Conviene también destacar el potencial que entrañan los recursos privados recibidos del exterior en forma de remesas que envían a sus familiares quienes emigran a países industrializados. 5/

Sin embargo, aun en los casos en que se observa un aumento considerable de la participación de los agentes privados en el suministro de servicios sociales, éstos no sustituyen al Estado en la conducción de la política social. La magnitud de los recursos estatales y de los efectos de la política macroeconómica, sobre el nivel de vida de las mayorías, sólo colocan al sector privado como un agente complementario en la dotación de servicios sociales y en la lucha contra la pobreza. Sin embargo, esta complementariedad tiene un papel potencial importante y perspectivas amplias de desarrollo.

Un requisito para superar la pobreza parece ser el abandono de las orientaciones meramente asistenciales en la asignación del gasto social --público y privado-- y en la realización de proyectos con los marginados. Difícilmente se logrará una mejoría sostenida en las condiciones de vida de los pobres sin reconocer que la satisfacción de las metas sociales debe ser una preocupación constante en el diseño de la estrategia macroeconómica, y que los intereses de los pobres y marginados deben tener representación en las esferas de decisión de la sociedad.

5/ En varios países de la región, las remesas del exterior han elevado sustancialmente el nivel de vida de ciertos grupos de pobres durante la crisis actual. Véase al respecto, CEPAL, Las remesas, la economía familiar y el papel de la mujer: El caso de El Salvador (LC/MEX/L.91), septiembre de 1988.



1954