

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1565
8 de agosto de 1995

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

POLITICAS SOCIALES EN PERIODOS DE AJUSTE

Este documento fue preparado por el señor Jorge Rodríguez Grossi, consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

95-8-928

INDICE

	<u>Página</u>
Resumen	1
I. PERIODOS DE AJUSTE: EFECTOS ECONOMICOS Y SOCIALES	2
II. LOS EFECTOS DE LAS CRISIS Y LOS AJUSTES SOBRE LOS GASTOS SOCIALES Y LAS PERSONAS MAS DESPROTEGIDAS	5
1. Cuantiosos recursos ocupados en los sectores sociales	5
2. ¿Cómo atenuar el impacto negativo del menor gasto social sobre los sectores más desprotegidos?	7
III. HACIA UNA POLITICA SOCIAL EFICAZ, EFICIENTE Y REDISTRIBUTIVA	12
Bibliografía	14

Resumen

El trabajo analiza las causas y medidas más tradicionales de ajustes económicos. Distingue entre ajustes por causas de desequilibrios en las cuentas externas y de estabilización de precios, y ajustes de carácter estructural. Los primeros se hacen cargo de la insuficiencia de medios de pago para responder a deudas internacionales y a la necesidad de importaciones, así como a la necesidad de atacar la inflación de precios que habitualmente acompañan a las economías con frecuentes desequilibrios de pagos. Los ajustes de carácter estructural apuntan a reformar algún aspecto central del sistema económico vinculado a la eficiencia en la asignación de los recursos. Apertura comercial, privatización de empresas públicas, eliminación de subsidios y controles de precios, reformas a los mercados laboral y de capitales, entre muchas otras, son algunas de las reformas de tipo estructural más habituales en nuestra época.

Ambos tipos de ajustes producen efectos sociales de los cuales preocuparse que son diversos en magnitud, duración, y población afectada. En consecuencia, las medidas a considerar para atenuar perjuicios son diferentes, y ellas se examinan. Se advierte también de la necesidad de examinar cómo llevar adelante las recomendaciones tradicionales de las políticas de ajuste de estabilización y de desequilibrios de pagos, que siempre incluyen restricciones a la demanda agregada y dentro de ella, al gasto público. Se señala que es peligroso e inconveniente aplicar reducciones por parejo sin dar cuenta del hecho que el impacto social del gasto público no es uniforme. Depende de muchos factores y es requerido por la población en distintos grados. Se recomienda mirar en profundidad aquellos items con buen impacto en la creación de empleo que puedan ser anticíclicos, y aquellos otros con gran impacto en los grupos más perjudicados por el ajuste.

Por último, se recomienda poner atención en la necesidad de modernizar la administración de las políticas sociales que pueden ser de gran ayuda a la hora de atenuar los impactos negativos de los ajustes, pero también en las situaciones normales porque contienen o pueden contener elementos de gran importancia para viabilizar el desarrollo económico.

I. PERIODOS DE AJUSTE: EFECTOS ECONOMICOS Y SOCIALES

Existen diversas causas o desequilibrios por los que los países enfrentan la necesidad de ajuste. La más conocida es la relativa a **la falta de liquidez para enfrentar los pagos externos** por cuanto es la que pone en marcha los mecanismos de regulación monetaria internacional representada fundamentalmente por el Fondo Monetario Internacional, complementado por el Banco Mundial y la cooperación del resto de la banca internacional pública.

Es habitual que los países lleguen a estas crisis de pagos o por cambios en las condiciones externas imprevistas, o por un manejo económico previo que en la práctica ha significado haber postergado una decisión de frenar un endeudamiento externo insostenible en el tiempo. En efecto, en el primer caso puede haber ocurrido una fuerte caída de los precios de los productos que el país vende al exterior o, a la inversa, una fuerte alza de productos habitualmente importados. También puede haber ocurrido una súbita contracción de liquidez internacional que haga imposible mantener el ritmo de endeudamiento previo, no obstante la calificación o solvencia del país como sujeto de crédito internacional no haya cambiado. Cualquiera sea el caso, el país en cuestión es incapaz de mantener su nivel de gasto y debe ajustarlo hacia abajo, o gastar parte de sus reservas internacionales, si las tiene.

Puede ocurrir también que, sin mediar crisis externa alguna, el país haya mantenido una política de gasto agregado superior al financiable de acuerdo a sus posibilidades económicas y que se encuentre sin capacidad de pagos externos, más, seguramente, inflación porque esa política de gasto también tiene que haber presionado los precios internos. Además, con alta seguridad el país tendrá déficit fiscal, pues el exceso de gasto probablemente lo soportó el sector público, ya que la capacidad de gasto del sector privado suele ser más regulada por el propio mercado (aunque no siempre ocurre así).

Las recomendaciones más tradicionales de políticas no son iguales para casos de shocks externos que para situaciones de excesos de demanda agregada persistentes con inflación, aunque ambos conduzcan a problemas de pagos externos. En el caso de shocks externos, **si la situación es reversible en plazos prudentes, no tiene mucho sentido provocar un ajuste doméstico dramático** que sería remontable nuevamente al normalizarse las variables que provocaron la crisis. **Es el ejemplo de deterioro en los términos de intercambio que son presumiblemente transitorios.** En tal situación, lo más prudente es hacer uso de las reservas internacionales o aumentar el nivel de endeudamiento, y llevar la demanda agregada a un nivel acorde con la tendencia y posibilidades compatible con un equilibrio de mediano y largo plazo. Es más, si tales movimientos de precios internacionales son frecuentes, lo aconsejable es mantener una política de reservas que se haga cargo de tal volatilidad para no someter a la economía nacional a vaivenes externos que son manejables.

En los casos de desequilibrio externo por culpa de una demanda agregada doméstica persistentemente excedida de las posibilidades económicas del país, **la recomendación clásica de**

política será la de contraer dicha demanda ^{1/} para lo cual habrá diversos instrumentos disponibles. Por el lado **fiscal**, recortes de gastos y aumentos de recaudación (mayor efectividad de fiscalización y/o nuevos impuestos); por el lado **monetario**, aumento de tasas de interés para contraer el crédito e incrementar el ahorro; posiblemente se recurrirá o recomendará **devaluar** la moneda para encarecer en términos domésticos los bienes transables y así reducir el gasto de divisas junto con incentivar las exportaciones para allegar nuevas divisas. **Tales medidas generarán inexorablemente consecuencias sociales. Hay que pagar cierto nivel de la deuda para bajarla y devolverle solvencia internacional al país.**

Este ha sido un ejemplo recurrente de experiencias de crisis de Balanza de Pagos acompañadas de inflación donde la recomendación de política, a cargo del FMI, ha venido acompañada de facilidades financieras otorgadas por el propio FMI, si se trata de sus recursos, y/o de acreedores privados si hay renegociación de deudas sobre la base del compromiso político del gobierno del país respectivo con el FMI para llevar adelante las medidas necesarias de ajuste.

Las consecuencias sociales más frecuentes de un ajuste para estabilización de precios y de Balanza de Pagos son **caída del producto, aumento del desempleo, disminución de los salarios reales por efecto de la devaluación y eventualmente también por el aumento del desempleo, y disminución de programas y beneficios sociales por recortes en el gasto público.** Si la mantención del ajuste es muy larga, sobrevendrán repercusiones sociales más serias asociadas a largos períodos de cesantía, disminución de la autoestima del cesante, crisis de integridad familiar, consecuencias de salud, abandono escolar prematuro, deterioro de la infraestructura social y pública, etc.

Un segundo enfoque para atacar problemas recurrentes de mal funcionamiento económico, dentro de los cuales las dificultades de Balanza de Pagos y la inflación sin dudas están incluidos, ha sido puesto en práctica desde hace ya algunos años por el Banco Mundial. Este es el de **los ajustes estructurales** que buscan atacar de raíz las causas de esos problemas en países crónicamente en crisis que, además, muestran un ritmo de crecimiento modesto o nulo que induce a los gobiernos a adoptar políticas expansivas sin bases serias para sustentar un crecimiento económico que finalmente no se produce.

En este enfoque se busca tomar medidas que rompan tal círculo vicioso, y que permitan una expansión económica basada en un sistema de asignación de recursos más eficiente, de mercado, donde los precios reflejen verdadera escasez y las decisiones respondan a rentabilidades económicas acordes con las ventajas comparativas de cada país. **En teoría, un mayor crecimiento sustentable es la base que haría más fácil a los gobiernos sustentar una política pro-equilibrios macroeconómicos.** Y esa misma base de estabilidad económica atraería más actividad económica.

Un ajuste estructural busca actuar sobre áreas claves de la economía para mejorar la asignación de recursos. Ello puede significar **abrir la economía** a la competencia externa instaurando **aranceles bajos y uniformes más un tipo de cambio real más alto, ampliación de la base productiva en manos privadas, desregulación de ciertas actividades y regulación más eficiente de otras, reformas liberalizadoras en los mercados de capitales y del trabajo, ajuste fiscal y modernización del Estado, etc.**

^{1/} La tentación de seguir políticas que buscan expandir la oferta es la que muchas veces se sigue, lamentablemente con resultados poco alentadores.

Las consecuencias sociales de este tipo de ajuste suelen ser también severas. En la mayoría de los casos se trata de un proceso de reformas económicas mayor, con actividades económicas que quiebran o declinan por causa de la competencia externa, y con nuevas que se comienzan a desarrollar mirando al sector exportador, pero con una lentitud obviamente mayor que la que demuestran las actividades que desaparecen o se reducen. **Se genera, por lo tanto, un desempleo de difícil superación** porque muchas destrezas quedan obsoletas en manos de trabajadores no jóvenes con dificultades y resistencias a la reubicación ^{2/}. La ampliación de la base económica en manos privadas pasa por la privatización de empresas y servicios públicos. Normalmente se trata de empresas deficitarias y de servicios manejados ineficientemente, por ejemplo, servicios de puerto. **El traspaso de actividad económica a manos privadas habitualmente también representa mayor desempleo en el primer momento.** Por último, el ajuste fiscal lleva habitualmente a la misma situación: **disminución de empleo público.** La generación de cesantía inducirá a **deprimir los salarios reales** causando un efecto bienestar negativo en la población. Además, el ajuste fiscal --que adoptará una política de recuperación de costos en muchos de sus servicios, con aumento de tarifas públicas--, también se reflejará en **recortes de gastos** dentro de los cuales los **programas sociales** competirán por no decrecer. Pero si lo hacen, **habrá pérdidas y riesgos importantes para los sectores más desvalidos socialmente hablando.** Valga señalar que la **apertura comercial mediante la rebaja de aranceles y la abolición o fuerte disminución de trabas no arancelarias al comercio exterior, permite una medida de devaluación aún mayor que sin tal apertura,** puesto que para efectos de las importaciones ambos tipos de medidas actúan en sentidos opuestos. Esto significa, como es probable, que si un desequilibrio de pagos externos ha estado presente en la motivación para el ajuste estructural, lo más probable es que una devaluación fuerte sea recomendada porque la economía será capaz de soportarla sin tanto sacrificio por el lado de las importaciones (que se abaratarán por los menores aranceles y trabas), pero sí con un claro beneficio por el lado de la rentabilidad de las exportaciones. La consecuencia social de esta medida es una **caída de los salarios reales en términos de poder adquisitivo de bienes transables.**

Estos efectos sociales no son obviamente permanentes, pero pueden durar bastante. A la larga los habitantes habrán ganado con los cambios. El sector privado mejorará sustancialmente su eficiencia gracias a su exposición a niveles de alta competitividad; las empresas traspasadas a manos privadas habrán dejado de significar déficit para el fisco y seguramente estarán brindando rentabilidades de mercado a sus dueños; la economía se habrá recuperado y habrá asumido un nuevo ritmo gracias a la existencia de un sistema económico más eficiente y de exportaciones muy dinámicas; habrá más empleo y los salarios habrán comenzado a crecer. En ese contexto, el gobierno será más capaz de sustentar una política de mantención de los equilibrios macroeconómicos. **Pero en el intertanto puede haber problemas sociales muy serios.**

^{2/} Naturalmente también queda capital obsoleto, y empresariado acostumbrado a un sector que obligadamente debe emigrar a otros negocios si quiere sobrevivir como empresario.

II. LOS EFECTOS DE LAS CRISIS Y LOS AJUSTES SOBRE LOS GASTOS SOCIALES Y LAS PERSONAS MAS DESPROTEGIDAS

1. Cuantiosos recursos ocupados en los sectores sociales

La mayoría de los países destinan cuantiosos recursos a las áreas sociales. Solo en educación y salud, en el mundo se ocupa más de 14% del PIB. En 1987, los gobiernos destinaban 5.6% del PIB a educación. Por otra parte, los gobiernos y los privados, en conjunto, asignaban 8% del PIB a salud en 1990. Además, se ocupan recursos en programas de seguridad social, de empleo, de protección alimentaria, entre muchos otros, que aumentan significativamente la magnitud de recursos empleados en los sectores sociales. Por ejemplo, véase la información sobre gasto en seguridad social en algunos países de América Latina que se presenta más adelante. De allí que cualquier crisis económica que dé lugar a ajustes en el gasto público amenaza en los hechos el nivel y composición del gasto social.

Cuadro 1

GASTO PUBLICO EN EDUCACION COMO % DEL PIB

	1970	1980	1987
TOTAL MUNDO	5.5	5.5	5.6
PAISES EN DESARROLLO	2.9	3.8	4.2
AFRICA MERIDIONAL	3.1	4.8	4.9
ESTADOS ARABES	5.0	4.4	6.6
AMERICA LATINA Y EL CARIBE	3.3	3.9	4.3
ASIA ORIENTAL	1.9	2.7	3.1
ASIA MERIDIONAL	2.6	4.0	3.5
OCEANIA	7.0	6.0	6.5
PAISES DESARROLLADOS	6.0	6.0	5.9

Fuente: UNESCO, *Educación Básica y Alfabetización...*, 1990.

En América Latina el gasto social es menor que en el mundo desarrollado. Ello es válido para todos los países de menor desarrollo relativo. En efecto, de la información presentada en los cuadros anteriores se verifica que el porcentaje del PIB de América Latina destinado a educación y salud, tanto por los sectores públicos como privados, fluctúa alrededor de 9% del PIB. La magnitud, en cualquier caso, sigue siendo importante, más todavía si se le agregan los otros gastos en inversiones sociales. Ello significa que **cualquier reducción en los gastos públicos con alta probabilidad afectará el esfuerzo social.**

Cuadro 2

GASTO PUBLICO Y PRIVADO EN SALUD COMO % DEL PIB

(1990)

	PUBLICO	PRIVADO	TOTAL
TOTAL MUNDO	4.9	3.2	8.0
AFRICA MERIDIONAL	2.5	2.0	4.5
INDIA	1.3	4.7	6.0
CHINA	2.1	1.4	3.5
AMERICA LATINA Y EL CARIBE	2.4	1.6	4.0
ORIENTE MEDIO	2.4	1.7	4.1
OTROS DEL ASIA	1.8	2.7	4.5
EUROPA DEL ESTE	2.5	1.0	3.6
USA	5.6	7.0	12.7
PAISES DESARROLLADOS	3.6	3.5	9.2

Fuente: BANCO MUNDIAL, Informe sobre el desarrollo mundial 1993.

Cuadro 3

AMERICA LATINA. GASTO EN SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL
COMO PORCENTAJE DEL PIB

	1986
ARGENTINA	7.3
BRAZIL	5.6
CHILE	14.3
COLOMBIA	2.2
COSTA RICA	6.3
URUGUAY	10.6
PANAMA	7.7
CUBA	11.5

Fuente: Carmelo Mesa-Lago, Social Security and Prospects for Equity in L.A., W.B., 1990.

En consecuencia, la reducción de los gastos sociales ante caídas en el gasto público por motivo de política de ajuste puede llegar a ser inminente.

2. ¿Cómo atenuar el impacto negativo del menor gasto social sobre los sectores más desprotegidos?

En verdad, desde la perspectiva de los grupos poblacionales más desprotegidos, **primero, no da lo mismo cualquier caída en los gastos sociales. Y, segundo, tampoco son los mismos perjudicados aquéllos que sufren un ajuste por motivos de Estabilización de Precios y Balanza de Pagos, que aquéllos que lo sufren por Reformas Estructurales.** Por ejemplo, los cesantes por causa de una apertura externa que haya significado cerrar la actividad económica en la que trabajaban no son los mismos ni enfrentan iguales problemas que los desocupados por una reducción general de la actividad económica. En otras palabras, **los desprotegidos no son siempre los mismos en cualquier tipo de ajuste.**

En general, **los efectos de políticas de ajuste anti-inflacionarios y de equilibrio de pagos externos afectarán muy típicamente generando un empobrecimiento global de la población y, por lo tanto, habrá que poner mucha atención en los sectores habitualmente pobres y en aquéllos cerca del borde de la pobreza.**

En cambio, **los ajustes de tipo estructural afectarán sectores productivos completos o mercados determinados porque representarán cambios muy radicales en las reglas del juego en que se desenvuelven las actividades productivas.** Por ejemplo, si hubiera apertura comercial unilateral con el exterior desaparecerían determinadas actividades económicas y habría obsolescencia de especialidades laborales provocando un súbito e irrevocable empobrecimiento de los trabajadores afectados, a no ser que se reinvierta en ellos para permitirles una nueva actividad. Obviamente ocurriría igual obsolescencia con el capital físico específico de dichas actividades.

a) En el caso de un ajuste por estabilización:

Los cuidados sociales que habría que colocar **en el caso de un ajuste del tipo estabilización** debieran observar lo siguiente:

i) Programas sociales altamente redistributivos cuya disminución constituiría otro motivo de empobrecimiento para los sectores pobres.

ii) Programas sociales altamente efectivos para paliar consecuencias previsibles de situaciones de empobrecimiento. 3/

3/ Durante 1980 y 1987 América Latina soportó la crisis de la deuda externa con gran virulencia. Algunos países iniciaron procesos de ajuste estructural mientras otros se resistieron a ello, pero debieron sufrir ajustes de todas maneras, pues las restricciones externas se imponen igual cuando las reservas internacionales se agotan. En promedio, **las remuneraciones reales cayeron en 28%** durante

Está suficientemente demostrado que los programas sociales tienen impactos distributivos muy diversos. En efecto, dependiendo del diseño de los programas, de su grado de universalidad, de las condiciones de elegibilidad para acceder a ellos, de sus características en cuanto a precios, etc., los programas benefician a determinados sectores sociales a veces pobres, y a veces de altos ingresos; en otras oportunidades beneficia a un área geográfica sin distingos sociales.

En consecuencia, **disminuir los programas sociales por parejo puede ser la peor decisión si lo que se quiere es proteger a ciertos grupos muy específicos que están en alto riesgo por causa de la crisis y consecuente ajuste.** En concreto, la autoridad política debe escoger a quién proteger: ¿a los más pobres?, o quizás ¿a los niños pobres? También podría optar por proteger uno o algunos aspectos de la vida del grupo de interés prioritario, por ejemplo, la salud y alimentación de las personas más afectadas.

Las lecciones de las experiencias de crisis con fuertes ajustes de demanda agregada y contracción consecuente del gasto público es la de aumento considerable del desempleo que causa estragos en los ingresos de los asalariados y particularmente de los más pobres. Esto se manifiesta en problemas de empeoramiento alimenticio, de decaimiento en el rendimiento escolar por falta de ingesta alimenticia, en desnutrición materna e infantil. Esa misma debilidad se asocia a la mayor propensión a enfermar y al rebrote de epidemias. Más aún, si el período de crisis y ajuste es muy prolongado, si consecuentemente las situaciones de desocupación también se prolongan en el tiempo, la severidad de los daños para los más perjudicados es mayor. Además, la autoestima del cesante comienza a sufrir fuertemente con consecuencias de deterioro psicológico, y se producen masivos quiebres familiares.

El Cuadro 4, a continuación, de pronóstico de consecuencias sociales de ajustes por motivo de estabilización tiende a ser muy claro en términos de las recomendaciones de política. **En efecto, se debiera tratar de atenuar el impacto negativo del ajuste en la alimentación de las familias pobres, particularmente en los niños y las madres embarazadas por cuanto son los principales candidatos a sufrir desnutrición con efectos nefastos para su futuro desarrollo.** Además, en el caso de los niños en etapa escolar, la alimentación defectuosa afectaría su aprovechamiento intelectual con daño evidente en la formación de su capital humano. Una política simultánea de prevención de enfermedades infecciosas, la sobrevigilancia de ellas en esta época de mayor sensibilidad, también aparece como recomendable. Y, finalmente, programas de empleo de emergencia que paguen menos que lo que se ganaría en épocas normales, pero que den un ingreso y que mantengan activos a los desocupados, también surge como una recomendación apropiada para esos momentos difíciles.

el período mencionado en el siguiente grupo de países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, y Venezuela. Los ingresos de los trabajadores del sector informal cayeron aún más, en 41%, lo cual indica la magnitud del empobrecimiento que llega a afectar a grupos amplios de la población ante restricciones externas como la señalada.

Cuadro 4

PROBLEMAS SOCIALES GENERADOS POR POLITICAS DE AJUSTE

AJUSTE DE ESTABILIZACION DE PRECIOS Y BALANZA DE PAGOS	AJUSTES ESTRUCTURALES
<p>Disminución de Demanda Agregada provocará empobrecimiento general por caída ingresos familiares reales, por desempleo y disminución de salarios. Devaluación disminuirá aún más poder de compra de salarios.</p> <p>La política seguramente irá acompañada de disminución de gasto público y gasto social. Una caída uniforme de los programas sociales puede provocar serios daños. En cambio, una disminución selectiva, que incluso incluya algunos reforzamientos y programas temporales nuevos, podría ayudar enormemente a atenuar el costo social entre los más pobres y perjudicados.</p>	<p>Ajustes pueden afectar varios aspectos. Apertura comercial significará que determinadas actividades desaparecerán generando una desocupación sin retorno en la actividad. Especialidades laborales pueden quedar obsoletas.</p> <p>Probablemente apertura será acompañada de liberación de precios domésticos. Tal liberación podría significar encarecimiento productos de primera necesidad.</p> <p>También es probable que haya privatizaciones. Su efecto social negativo puede significar encarecimiento de servicios esenciales, relativo abandono de áreas pobres.</p> <p>La liberalización del mercado laboral también es una reforma frecuente. Las negociaciones salariales serán menos efectivas mientras persista desempleo generalizado.</p> <p>Igualmente frecuente será liberalización mercado de capitales. Seguramente disminuirán ciertos subsidios a líneas de créditos productivos o de consumo, pero en general, el mercado de capitales no es de acceso habitual de sectores modestos.</p>

Dado que la política fiscal apunta a disminuir el gasto surgen varias posibilidades. La principal recomendación es que se sea muy cuidadoso a la hora de cortar la asignación de recursos a los diversos programas. Lo peor sería hacer recortes por parejo o dejarse guiar por las habituales presiones de grupos de interés que normalmente no son los más perjudicados por estas crisis y ajustes, pero que tienen buena llegada a las autoridades. Los programas anteriormente señalados debieran mantenerse, aumentarse o crearse temporalmente para hacer frente a la crisis social, y en cambio, otros debieran reducirse bruscamente para poder alcanzar, en promedio, la meta fiscal.

¿Qué programas disminuir, cuáles mantener o incluso reforzar, cuáles crear sólo para estas emergencias?, son preguntas claves para el decisor de política.

Existen antecedentes de diversos países que indican que los programas sociales son muy heterogéneos en cuanto a beneficiar a determinados grupos sociales. Dependiendo de cada país, hay programas que son muy redistributivos mientras otros no lo son.

Las investigaciones sobre la incidencia distributiva de los gastos sociales han dado resultados que en el mejor de los casos indica que los sectores más pobres se benefician preferentemente de la educación básica. Sin embargo, por razones de abandono escolar, sea por causas de malos rendimientos que hacen repetir o desertar, sea porque la presión familiar le exige al niño trabajar, es una realidad en la mayoría de los países, especialmente no desarrollados, que muchos niños pobres van dejando la educación lo que lleva a que los niveles superiores son aprovechados por jóvenes de sectores más acomodados. Ello es mucho más ostensible aún, en el nivel universitario. De allí que los subsidios a la educación superior no benefician a los más pobres, pues éstos no alcanzan a llegar a ese nivel.

En el caso de la atención de salud, normalmente existe un servicio público de salud en el que se atienden los sectores más modestos. Paralelamente existe una modalidad vinculada a la seguridad social que cubre a los trabajadores que cotizan, esto es, que pertenecen al sector formal de la economía. No es para nada infrecuente que se destinen cuantiosos subsidios públicos a este segundo sistema cuyos destinatarios están entre los sectores modestos hacia medios, pero no entre los más pobres. Además, tampoco es extraño que en esos sistemas se inviertan cuantiosos recursos destinados a equipamientos médicos de uso selectivo y no masivo, lo cual suele no corresponder con las prioridades más evidentes de sus poblaciones.

En concreto, **las evidencias más habituales indican que el sistema público es ampliamente redistributivo.** Lamentablemente, hay que señalarlo claramente, **la más de las veces es así por autoselección,** pues la mala calidad del servicio auyenta a los sectores más pudientes. Incluso más. En diversos países se ha desarrollado un sector privado de salud para sectores pobres porque la esfera pública es tan deficiente que en muchos casos se hace el esfuerzo por pagar algo más digno y efectivo.

En el área de la vivienda lo tradicional ha sido hasta hace muy pocos años la existencia de sistemas de promoción de la vivienda vía subsidios a la tasa de interés, pero que terminan beneficiando a quienes pueden acceder a un banco o institución financiera para la vivienda. Ello excluye casi por definición a los grupos más pobres. En muchos países esos subsidios son mayoritariamente absorbidos por sectores medios. En cambio, con otras modalidades, especialmente de subsidio directo y para adquirir viviendas de bajo valor, se produce una autoselección favorable y se focaliza bien el subsidio al grupo que se quiere beneficiar.

En algunas áreas de la seguridad social, la de las pensiones por retiro de la fuerza laboral por vejez, por ejemplo, se beneficia principalmente a personas que durante su vida activa estuvieron trabajando en el sector formal de la economía. Dichas personas no suelen ser de las más pobres aunque tampoco de las más pudientes. Sin embargo, en este tipo de pensiones se suelen encontrar enormes diferencias entre países, y dentro de los países, pues es un campo donde las presiones de grupos normalmente han reinado. Conviene examinarlas en detalle donde se quiera actuar sobre ellas en caso de ajustes económicos. Mejoras o empeoramientos parejos pueden ser terriblemente injustos. Además, en los sistemas de seguridad social pueden existir otros beneficios monetarios: subsidios de cesantía, asignaciones por dependientes, pensiones asistenciales para familias muy pobres. Especialmente en períodos de crisis y ajuste, es recomendable mirar en detalle lo disponible para actuar discriminando en favor de los más desprotegidos y perjudicados por la situación económica.

b) En los casos de ajustes estructurales:

Los ajustes de tipo estructural, si bien impactan finalmente en el funcionamiento de todo el sistema económico, hacen sentir primero algunos efectos negativos parciales, en sectores de la economía, por lo que normalmente no cabe adoptar políticas de protección general de tipo social a amplios estratos de la población. No obstante esto, **tampoco es extraño encontrarse en situaciones donde se combinan ajustes, estructurales y de estabilización, que hace bastante difícil diferenciar qué es consecuencia de cada medida.** Pese a ello, los ajustes estructurales provocan cambios más profundos y, por ello, los programas sociales que busquen compensar a los grupos perdedores de trabajadores deben ser también más profundos.

Por ejemplo, uno de los ajustes estructurales más frecuentes --porque marca una modificación económica trascendental--, el de **la apertura comercial**, provoca trastornos severos en muchos sectores económicos que comienzan a sufrir la competencia externa y que deben reformarse tecnológicamente o incluso, desaparecer. **Desde el punto de vista nacional, a la larga, el cambio será positivo**, pues se desarrollarán sectores con ventajas comparativas que rentarán, en conjunto, más que los antiguos sectores. Pero en el intertanto, que puede tomar varios años, **habrá cesantes que no sólo demandarán empleos inexistentes sino que habrán perdido, por obsolescencia, buena parte de su capital humano.** De trabajadores calificados se habrán convertido en no calificados si es que sus especialidades no son necesarias en el nuevo marco productivo.

Para tales trabajadores será muy insatisfactoria una simple ayuda en empleos de emergencia o en dinero. Habría que hacer esfuerzos muy serios para ligarlos a los nuevos sectores en expansión entregándoles capacitación en acuerdo con las nuevas demandas, ojalá en conjunto con los empresarios que estén liderando la economía.

Esta situación de **asincronía entre la desaparición de sectores y la expansión de otros existentes o nuevos** aconseja modalidades graduales de apertura para dar algún tiempo a la adecuación de sectores perdedores. Por otra parte, esa misma gradualidad puede ser empleada por los potenciales perdedores para conspirar contra la apertura por lo que los programas sociales de apoyo a los perjudicados más modestos son vitales a la hora de administrar políticamente la situación de cambio.

Las reformas estructurales seguramente traerán una **profunda modificación en el sistema de precios**, no sólo por los cambios derivados de la apertura, sino también porque seguramente se tratará que los precios jueguen ampliamente su rol de indicadores de escasez para su correcta influencia en la asignación de los recursos. **Por ejemplo, se tratará que empresas públicas cobren por sus servicios lo que realmente cuestan, e incluso se les pedirá que obtengan utilidades.** O también podría ser que se privatizaran las mencionadas empresas en cuyo caso el desenlace en materia de precios podría ser igual. Pero no tan aquello. **También se podría decidir eliminar los subsidios a precios y productores** dentro de una política de limpieza de intervenciones estatales específicas a cambio de otras de corte general y más neutrales en tanto a la asignación de recursos.

¿Cuál sería la consecuencia social resultante? Las consecuencias más delicadas de este tipo de cambios vienen dadas por, **primero, la potencial alza de precios de productos de primera necesidad que haga disminuir fuertemente su consumo por parte de grupos pobres, y segundo, el**

retiro de oferta disponible porque la señal de la demanda de grupos pobres comienza a ser poco estimulante para empresas que pasan a ser medidas de acuerdo a rentabilidad. En la primera situación tenemos, por ejemplo, los casos de alimentos, remedios, energía, y agua potable. En la segunda situación, tenemos los casos de inversiones en agua potable y alcantarillado, y en transmisión de energía eléctrica, como los que más habitualmente se desincentivan frente a un mercado exclusivamente regido por precios, y donde los más pobres apenas pueden expresar demanda efectiva.

En estos casos lo más recomendable es el empleo de subsidios explícitos a las familias o vecindarios que se quiere proteger de manera de que por medio de la demanda efectiva manifiesten su poder de compra y el mercado reaccione en concordancia. De esa forma podría haber subsidios a un mínimo de consumo de servicios de agua para determinado barrios o poblados, y lo mismo para la energía, así como programas de apoyo alimentario dirigidos, de remedios en los centros de salud, etc. En cuanto a las inversiones, también puede haber estímulos directos a las empresas para hacerles rentables los proyectos en áreas pobres. **La gran ventaja de estas modalidades es la transparencia de los subsidios y su focalización.**

III. HACIA UNA POLITICA SOCIAL EFICAZ, EFICIENTE Y REDISTRIBUTIVA.

Muchas veces estas crisis pueden servir para introducir reformas que son finalmente convenientes. En el campo social se ha producido un enorme avance en lo relativo a las tecnologías de administración de los recursos disponibles. Sin embargo, **en muchos países aún se sigue manejando los sectores sociales de acuerdo a tradiciones que habitualmente significan una baja efectividad, una eficiencia reprochable en el uso de los recursos, e incluso, una regresividad distributiva moralmente muy cuestionable.** La posibilidad de reformas, especialmente de carácter estructural podrían permitir modernizar los sectores sociales de manera que los resultados obtenidos, medidos en igualdad de disponibilidad de recursos, sean muy superiores.

Estos cambios debieran apuntar a introducir el concepto **de focalización y transparencia de los subsidios** de manera de saber a quién se les está proporcionando, y poder evaluar si están siendo efectivos.

Las ventajas de tener identificados a los grupos sociales más carentes, por familias y geográficamente, hace mucho más manejables los procesos de ajustes que, como es bien sabido, a veces son voluntariamente iniciados, pero la más de las veces son imprevistos e involuntarios. Además, tal conveniencia se agranda si se toma en consideración que **el gasto social también tiene componentes de inversión enormemente relevantes a la hora de planear el desarrollo económico de cualquier país:** se hace referencia a la educación, nutrición y salud de niños, y a las condiciones sanitarias generales de vida de la población.

La eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos destinados a lo social sólo se pueden asegurar si existe la real posibilidad de monitorear periódicamente a los beneficiarios y medir el impacto que sobre ellos están teniendo los diferentes programas. Y al igual que en cualquier empresa, tal verificación debe hacerla **una entidad diferente de la administradora de los programas mismos**, para asegurar neutralidad y transparencia en las evaluaciones. Además, tal sistema de monitoreo tiene que dar a la autoridad la ventaja de conocer el impacto de los ajustes y de poner presión sobre aquellos programas o medidas de carácter contracíclico.

Otro elemento de enorme relevancia en la modernización de los sectores sociales tiene que ver con la pregunta de **dónde compra el gobierno para implementar las políticas sociales**. En efecto, **es virtualmente de consenso la idea que el gobierno debe liderar las políticas sociales, especialmente en épocas de crisis**. Pero es cada vez más rechazada la idea que sea el mismo gobierno el que produzca y distribuya los bienes y servicios envueltos en tales políticas.

La autarquía como método es ampliamente desechada en el plano económico para las personas, familias, y países. ¿Por qué entonces podría ser válida para el abastecimiento del gobierno? Las más modernas empresas privadas están empleando el sistema de externalizar lo más posible sus abastecimientos abandonando la idea de producirlo todo internamente, e incluso de tener cadenas de distribución propias. Se ha descubierto que mientras más compleja es la organización productiva mayores posibilidades de ocultamiento de ineficiencias y subsidios cruzados existen. Por ello la tendencia moderna es hacia la mayor descentralización de las organizaciones y, como se sabe, el mercado competitivo es la organización económica más descentralizada.

La tendencia contemporánea es mantener en el gobierno la responsabilidad, el mandato de asegurar la vigencia de las políticas sociales, y de proteger a los más perjudicados en estos momentos de cambios y crisis. Sin embargo, la misma tendencia apunta decisivamente a recomendar que los gobierno hagan competir al sector privado para abastecerse de lo que necesitan para implementar esas políticas, pero que eviten tener que producirlo e incluso distribuirlo porque lo harán ineficientemente.

Como se podrá comprobar, no tan sólo la economía está expuesta a ajustes estructurales que a la larga deben resultar en avances positivos, sino que también el aparato público y, específicamente, las áreas sociales son sujetos de cambio. Y también con promisorios resultados, porque con iguales recursos pueden rendir mucho más. O con menos, si las restricciones así lo imponen, lograr no deteriorar los niveles sociales alcanzados.

Bibliografía

- Andrea Cornia, G., R. Jolly y F. Stewart (1987), "Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento", UNICEF, Siglo XXI, España.
- Banco Mundial (1992), "De los principios a la práctica: la focalización de programas sociales en América Latina", Vol. 1, Ed. Margaret E. Grosh, Washington, D.C..
- _____ (1993), "Poverty and Income Distribution in Latin America. The Story of the 1980s", Ed. George Psacharopoulos, Washington, D.C..
- CEPAL (1989), "La dinámica del deterioro social en América Latina y el Caribe en los años ochenta", (LC/G.1557), Santiago de Chile.
- _____ (1991 y 1994), "Panorama social de América Latina" (LC/G.1688 y LC/G.1844), Santiago de Chile.
- García, Alvaro, Ricardo Infante y Víctor Tokman (1988), "Deuda social. ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?", PREALC-OIT, Santiago de Chile.
- Lindenberg, Marc y Noel Ramírez (1989), "Managing Adjustment in Developing Countries. Economic and Political Perspectives", International Center for Economic Growth, San Francisco, California.
- Petrei, Humberto (1987), "El gasto público social y sus efectos redistributivos: un examen comparativo de cinco países de América Latina", Río de Janeiro, Brasil.
- PNUD (1992), "Desarrollo humano: Informe 1992", Tercer Mundo Editores, Colombia.
- PREALC-OIT (1986), "Ajuste, empleo e ingresos", Informe Final de la V Conferencia del PREALC, Santiago de Chile.
- _____ (1988), "Política económica y actores sociales. La concertación de ingresos y de empleo", Santiago de Chile.
- _____ (1993), "Deuda social. Desafío de la equidad", Ed. Ricardo Infante, Santiago de Chile.
- Rodríguez, Jorge y José Wurgaft (1987), "La protección social a los desocupados en América Latina", PREALC-OIT, Santiago de Chile.
- Solimano, Andrés (1987), "Estabilización económica y mercado del trabajo: Experiencias históricas y aspectos analíticos", PREALC - OIT, diciembre, (borrador preliminar).