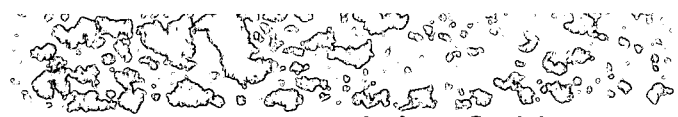


INT-01002



ILPES



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

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

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

SEMINARIO SOBRE LA PROGRAMACION Y EL FINANCIAMIENTO
DE INVERSIONES EN EL ISTMO CENTROAMERICANO

ILPES/BCIE

Tegucigalpa, 30 Noviembre al 2 Diciembre de 1987



LAS POLITICAS SOCIALES EN LA POSTCRISIS

Rolando FRANCO

XXV AÑOS DEL ILPES



LAS POLITICAS SOCIALES EN LA POSTCRISIS

Rolando Franco

INTRODUCCION: LAS GRANDES TENDENCIAS SOCIALES PREVIAS

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

Ello produjo, a su vez, alteraciones en la estructura social, básicamente un aumento de las clases medias urbanas en todos los países de la región, sobre todo en los años sesenta y setenta, con la excepción del Uruguay, que por otra parte había avanzado mucho en ese sentido durante los años anteriores. Cambios impresionantes ocurrieron en países como Venezuela, Perú y Ecuador, que hace tres décadas presentaban una estratificación social muy polarizada y escasa movilidad.

Esos cambios fueron, por un lado, el resultado natural de las transformaciones económicas ya anotadas, pero también se dieron como consecuencia de las políticas públicas.

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

Asimismo, recurrieron a programas especiales para llegar a aquellos grupos que no disfrutaban de tales servicios. En este sentido, hubo una profusión de programas de desarrollo rural integrado, de empleo, de nutrición, y se exploraron nuevas formas de poner en marcha los servicios de salud.

Paralelamente, el Estado buscó la manera de aumentar la generación de oportunidades de ocupación e ingreso. Así recurrió a los incentivos, a la realización de importantes obras de infraestructura, o incluso, al aumento de los empleos burocráticos.

Todo ello condujo a que se destinara a estos fines "sociales" una proporción importante y creciente del presupuesto fiscal, y a que también se echara mano de los recursos provenientes del exterior o de los producidos por la bonanza de las exportaciones.

A. LAS CARACTERISTICAS MAS COMUNES DE LA CRISIS

Es evidente que la crisis no ha afectado por igual a todos los países ni lo ha hecho al mismo tiempo. Por tanto, sus consecuencias sociales son variadas, siendo probable que las conclusiones derivadas de estudios puntuales realizados en contextos y coyunturas determinados no sean trasladables sin más a otras situaciones. Pese a ello puede sostenerse que hay ciertas expresiones comunes de la crisis, a las que se hará referencia a continuación.

1. Caída del producto per capita

Si bien el indicador producto per capita ha sido reiteradamente criticado como no representativo de la situación social de un país, en la presente situación muestra -como ha destacado la CEPAL- "una visión impresionante de la crisis entre los años 1980 y 1986, periodo durante el cual la población de toda la región aumentó en más de 50 millones, ... En esos seis años, el producto interno por habitante disminuyó cerca de 14% e

igualó el nivel que la región había alcanzado en 1976" (CEPAL, Notas sobre economía y desarrollo, No. 450, agosto 1987, p. 1).

Asimismo, el citado documento destaca que en tres de los 19 países analizados, el indicador bajo más de 20%; en 10 países disminuyó entre el 10 y el 20, y sólo en Brasil, Colombia y Panamá el producto por habitante fue mayor en 1986 que en 1980.

También debe considerarse que en esos años el pago neto de utilidades e intereses en el extranjero se incrementó abruptamente y la relación de precios de intercambio también se deterioró, con lo cual el ingreso por habitante -que proporciona un indicador del nivel medio de vida de la población- disminuyó aún más abruptamente (Ibídem).

2. Aumento del desempleo

i) Las tasas de desempleo (si bien son variables de país a país) se incrementaron en general.

A pesar de diferencias en cuanto a la intensidad y al año de inicio de la crisis, el aumento de la tasa de desempleo abierto fue generalizado. Si bien las economías funcionan con tasas de desempleo bastante diferentes, puede notarse que en los años de la crisis se produce, en general, un incremento sobre lo que podría considerarse la tendencia "histórica". La tendencia previa al año 1979 mostraba cifras en torno al 7% para la región; en cambio, después de esa fecha las tasas se situaron por encima del 10%.

ii) Hubo cambios en la composición del desempleo (que ahora afecta también a los jefes de hogar).

En situaciones de normal funcionamiento de la economía las más altas tasas de desempleo se encuentran en los grupos jóvenes, básicamente porque son ellos quienes buscan trabajo por primera vez. Es obvio, que la

probabilidad de la cesantía entre los jóvenes (como al interior de cualquier otro conglomerado social) no se distribuye aleatoriamente, siendo los sectores con menos recursos los que tienen mayores dificultades para insertarse en puestos estables en la actividad productiva.

En el pasado el desempleo afectaba básicamente a la fuerza de trabajo secundaria (mujeres y jóvenes). Los jefes de hogar no podían "darse el lujo" de permanecer cesantes. Sin embargo, actualmente, el desempleo los afecta también a ellos.

En la coyuntura actual, empero, se han producido modificaciones importante en cuanto a quiénes son los desempleados. La crisis ha afectado la inserción laboral de los adultos.

Aumentan más los cesantes entre los que buscan trabajo por primera vez, los jefes de hogar, los hombres, las personas en las edades de mayor actividad y aquellas que tienen menor educación

iii) Mayor duración del desempleo.

El período de desocupación, asimismo, se ha alargado.

iv) Efecto "retiro" de la fuerza de trabajo > se reduce la incorporación a la PEA.

La mayor duración del desempleo ha inducido, asimismo, al llamado efecto "retiro" de la fuerza de trabajo secundaria. Hay una disminución de la incorporación de sectores juveniles a la PEA, lo que parece contradecir la tesis de que en estas situaciones ella tiende a crecer sostenidamente (PREALC, 1984, p. 16). Ello puede ser resultado del desaliento de muchos jóvenes por conseguir empleo, ante las dificultades que existen para lograrlo, dadas las restricciones impuestas por la recesión económica. Se trata, entonces, de inactivos "disfrazados" que buscarían ocupación en caso de existir posibilidades de encontrar una. Por lo mismo,

PREALC ha sostenido que las tasas de desocupación de los países latinoamericanos en el período de la crisis se encuentran subestimadas, siendo posible predecir que al reactivarse la economía y por consiguiente también el mercado de trabajo, se dé una recuperación de los niveles de participación de las mujeres y los jóvenes.

Reducción de la jornada de trabajo > despido

La crisis también ha provocado la reducción de la jornada de trabajo, que ha sido acompañada del despido de trabajadores.

Es probable que sean los jóvenes quienes se vean más afectados por esta situación. Muchas veces se aduce su inexperiencia laboral para pagarles menos de lo que correspondería por el trabajo que realizan, incluso cuando poseen mayor educación que los adultos que desempeñan iguales tareas. Asimismo, sus menores responsabilidades familiares, facilita el que acepten esas situaciones que pueden llegar a ser muy explotadoras.

3. Caída del salario real

Un tercer efecto de la crisis ha sido el deterioro del salario real. Ello ha sido consecuencia de diversas causas:

i) **Política económica pro-exportadora.** En muchos casos, se ha considerado al salario como la variable que podía manejarse a efectos de recuperar competitividad internacional, consiguiendo el traslado de recursos a la producción de bienes transables.

ii) **Rezago salarial vs. inflación.** Muchos gobiernos han intentado controlar la inflación mediante el rezago salarial (Véase PREALC, 1984 (a), p. 19).

iii) **Pérdida de capacidad negociadora de los sindicatos.** A todo lo anterior se agrega, en algunos casos, la falta de capacidad de negociación

de los sindicatos, tanto por la competencia que se produce en el mercado de empleo a consecuencia de la presión de los desempleados, por restricciones directas a la actividad sindical, o porque en situaciones de inflación creciente resulta difícil que los mecanismos institucionales eviten la pérdida de poder adquisitivo del salario.

Es probable que los jóvenes se vean también especialmente afectados aquí. Obviamente, las organizaciones sindicales luchan por mantener la ocupación de quienes ya están trabajando y son sus afiliados, con lo cual se tiende a dificultar todavía más la inserción de las nuevas generaciones en el mercado laboral formal.

4. Aumento del sector no estructurado de la economía

Por último, la cuarta característica común de la crisis ha sido que los desempleados se han refugiado en ocupaciones de baja productividad, que constituyen el sector no estructurado, elevando así el subempleo invisible.

En los últimos tiempos han surgido nuevas visiones en torno al papel y la capacidad empresarial de los individuos que se encuentran ubicado en el sector informal de la economía. Particular relevancia ha tenido el libro de Hernando de Soto, "El otro sendero", que ha analizado algunos sectores económicos del Perú dominados por informales, enfatizando el carácter de empresarios capitalistas que los mismos muestran. Pero no es éste el lugar de desarrollar el aspecto mencionado. La cita de de Soto se hace aquí al solo efecto de introducir el tema de la nueva evaluación que se está volviendo dominante respecto al papel que le cabe a dicho sector en el funcionamiento de las economías latinoamericanas.

Hasta no hace mucho predominaba la creencia optimista de que el sector formal acabaría generando empleos suficientes para ocupar a los informales. Empero, con posterioridad a la crisis, la idea que parece dominar es que el sector no estructurado de la economía continuará existiendo e, incluso, que es bueno que así sea, dada justamente la incapacidad que muestra la economía formal para responder a la creciente demanda por trabajo.

5. Impacto sobre el bienestar social

i) Aumento de la pobreza.

En el decenio 1970-1980 la pobreza había disminuido proporcionalmente a la población, aunque abarcaba un número mayor de personas. Puede afirmarse que en años posteriores, tomando a América Latina como un todo, se ha producido un incremento de los niveles absolutos y relativos de pobreza.

Un estudio basado en encuestas de hogares, preparado a partir de la información existente en el Banco de Datos de la CEPAL, para determinado grupo de países (Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá y Venezuela) señala, por un lado, la dispersión existente y el efecto diferencial que la crisis ha producido en los diversos países. Pero muestra, asimismo, un incremento importante de los hogares situados por debajo de la línea de pobreza, en alguna de las ciudades examinadas. Así, en San de Chile, eorcentaje aumentó de 12 a 16%; en San José de Costa Rica, saltó de 17,3 a 29,4%, mientras que en Caracas, Venezuela, pasó de 2,3 a 3,2%. En cambio, en otros casos analizados, la situación fue a la inversa. Así, en Bogotá, Colombia, se produjo una reducción de los hogares en situación de pobreza, que pasaron de 48,7% a sólo 44,8%. Lo mismo sucedió en Panamá: de 18,8 a 14,8%, y también en la región de Los Andes, Venezuela, donde la pobreza pasó de 31,2% a 26,8% de los hogares (Altimir, 1984).

Ese mismo análisis indica que la incidencia de la crisis ha afectado más severamente a aquellos hogares que tienen mayor número de niños y que constituyen un núcleo especialmente afectado por la pobreza. Como se sabe, la proporción de niños pequeños y en edad escolar que viven en situación de pobreza es siempre mayor que la proporción de hogares pobres. Asimismo, hay mayor proporción de niños en pobreza entre los que pertenecen a hogares cuyo jefe es una mujer, o una persona de cualquier sexo que tiene escasa educación. En este sentido, el aumento de la pobreza que se ha registrado como consecuencia de la crisis, ha ratificado esas conclusiones (Altimir, 1984).

ii) Gasto público

La crisis también ha proyectado sus efectos sobre los recursos y el gasto público. Hay grandes diferencias entre los países, pero la tendencia predominante ha sido a una reducción del gasto en especial del que se realiza en los sectores sociales.

Es difícil establecer hipótesis generales para saber el sector social en que comienzan los recortes financieros. Se ha afirmado que las reducciones en educación y en alimentos preceden, en general, a las que afectan a los servicios de salud (UNICEF, 1984). En algunos países, sin embargo, ha podido comprobarse que el orden en que se realizaron las reducciones no ha sido el mismo, habiéndose registrado casos en que los recortes dieron comienzo por la salud, mientras los gastos en educación mantuvieron su participación en el presupuesto.

También se ha afirmado que los recortes se producen primero en las áreas rurales (UNICEF, 1984), lo que parece explicable dado que, afecta a una población que si bien es la más necesitada, es también la que menores recursos de poder posee.

En algunos países, se ha tratado de paliar la reducción de los recursos financieros destinados a los servicios sociales mediante la aplicación de tarifas en servicios que anteriormente eran gratuitos. No cabe duda que muchos servicios sociales no sólo no son redistributivos, sino regresivos. Los aprovechan gratuitamente grupos que están en condiciones de pagar. Pero esa situación no puede generalizarse. En muchos casos, limitar el acceso a las prestaciones sociales puede convertirse en una barrera que excluye, justamente, a los más pobres.

iii) Oferta de servicios sociales: afectada en cantidad y calidad.

Es probable que haya habido una disminución cuantitativa de la oferta de servicios sociales en muchos países de la región, como una consecuencia,

ya anotada, de la disminución del gasto público. Pero también se estaría dando un deterioro de la calidad de tales servicios.

Ello se debe a dos causas principales. La primera es que, a consecuencia de la disminución de los fondos disponibles ha sido necesario efectuar recortes en los gastos. El servicio se mantiene, pero no se renuevan los equipos, empiezan a escasear muchos artículos (como libros y útiles, en la educación; medicamentos, en la salud), sin los cuales la prestación del servicio no puede hacerse de manera adecuada.

La pérdida de reservas internacionales y los cambios drásticos en la paridad cambiaria han llevado a las autoridades a restringir el otorgamiento de divisas para compras y para el pago de servicios en moneda extranjera por lo que, en muchos países de la región resulta difícil adquirir los insumos y equipos necesarios para los programas de desarrollo social. Ello fue especialmente notorio en el ámbito de la salud, donde escasearon los medicamentos importados o elaborados a base de elementos inexistentes en el país, y donde también se careció de las divisas necesarias para reponer equipo e importar repuestos necesarios para mantener en funcionamiento a otros.

La segunda se relaciona con la importancia que los pagos de personal tienen en los servicios sociales. Cuando los recursos escasean, los sueldos comienzan a deteriorarse, siendo afectado su poder de compra. Ello hace que muchos técnicos y empleados, especialmente los más capacitados o los que tienen oportunidades laborales, abandonen sus empleos. Por otra parte, los que quedan se sienten desestimulados por la pérdida de salario real. Todo contribuye a que disminuya la calidad del servicio prestado.

iv) El impacto en la salud

A comienzos de la década de los años 70, los Ministerios de Salud de los países de América expresaron, en su III Reunión Especial, su preocupación central por la inequidad en materia de salud. Ello se

manifestaba en que 40% de población carecía de acceso a los servicios. Idéntica preocupación llevó a la adopción de la meta mundial de Salud para Todos.

Durante esa década, la situación de la salud mostró avances notables en América Latina y el Caribe: entre 1970 y 1982 la mortalidad de los niños menores de un año bajó de 64 a 45 por mil y la de niños de uno a cuatro años de 8.2 a 4.2, en tanto que el porcentaje de población protegida por los servicios de inmunización se elevaba del 40 al 60%.

El perfil epidemiológico regional se hacía cada vez más "transicional", esto es, se daba una combinación de las patologías propias del subdesarrollo con las que predominan en las sociedades avanzadas.

La crisis, empero, al provocar el descenso del PIB y una aguda escasez de divisas, debe haber afectado de manera importante no sólo a los servicios de salud, sino también a la salud de la población. Sin embargo, no resulta fácil determinar esas consecuencias.

En primer lugar, porque la situación de la salud muestra cierta inercia que dificulta la apreciación de sus efectos en el corto plazo. En segundo lugar, porque los que en los decenios anteriores se consideraban indicadores sensibles (por ejemplo, la mortalidad infantil, en relación con el nivel de vida) han perdido esa característica en sus valores actuales. Y, finalmente, porque algunas de las intervenciones han podido impedir la actualización de un riesgo sin reducir su magnitud, lo que ha restado al fenómeno en cuestión su calidad de "indicador".

Puede suponerse, empero, que el mejoramiento de las cifras de mortalidad infantil se verá afectado de continuar la crisis. En los lugares donde la recesión sea especialmente grave, puede producirse una tendencia ascendente; en otros, el descenso del desarrollo y del nivel de vida seguramente disminuirá la velocidad con la que actualmente viene descendiendo la tasa de mortalidad.

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

Al mismo tiempo que disminuye la probabilidad de tener acceso a los alimentos por la vía del mercado, se sabe que, en muchos casos, se han suprimido los subsidios alimentarios (UNICEF, 1984, p.183), que constituían otra opción que también se cierra.

En esas condiciones, lo probable que aumente el número de mujeres embarazadas que padecen diferentes grados de desnutrición, lo que dificultará el embarazo y el parto, haciendo que éste tenga lugar en condiciones de calidad inferiores. Ello, a su vez, contribuirá a elevar las tasas de mortalidad infantil y lo mismo sucederá con los recién nacidos mal alimentados, quienes, estarán en alto riesgo de enfermar y morir.

Esta repercusión de la crisis en los servicios de salud, se aprecia en la información suministrada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), donde se muestra lo gastado en salud como porcentaje del gasto total del gobierno central en la década 1973-1982, para algunos países de la región. Allí puede apreciarse que, al terminar el período (o en el último año para el que existe información), dieciocho países habían disminuido su gasto en salud, mientras que sólo cuatro estaban en la situación inversa. Si bien en el grupo mayoritario pueden encontrarse situaciones disímiles, habiendo países que tuvieron pequeños descensos o registraron aumentos hacia la mitad del período, no cabe duda que la tendencia al decrecimiento es notoria para el continente.

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

Esta situación no sólo tiene efectos inmediatos, sino que su prolongación producirá consecuencias duraderas y acentuará algunos desequilibrios. Por ejemplo, puede relacionarse un menor crecimiento del empleo, que afecta no sólo al subsector de la seguridad social, con las previsiones sobre el crecimiento de los recursos humanos profesionales.

En los próximos cinco o seis años, con el egreso de estudiantes que están actualmente en las universidades, el número de médicos se duplicará en América Latina y el Caribe. Lo anterior no sólo aumentará el desempleo profesional, sino que, muy probablemente, ampliará el subsector privado. La función de producción, ya deficiente en los ochenta, sufrirá aún más, con sus efectos indirectos sobre la incorporación y utilización de tecnología.

La escasez de los recursos obliga a buscar la equidad a través de mayor coordinación y eficiencia. Si bien ello es un imperativo sectorial, hay una clara percepción de la insuficiencia de su acción aislada. La coordinación intersectorial se vuelve una necesidad imperiosa. Los objetivos del mediano o largo plazo se convierten así en perentorios: la participación y el control de la comunidad, con su requisito de desconcentración y descentralización, la selectividad, entendida como un medio para que funcione la equidad mediante la determinación de los grupos sociales de mayor riesgo; y las medidas tendientes a ampliar la solidaridad de la sociedad nacional y regional. La incorporación de tecnologías modernas no puede interrumpirse, pero tampoco puede mantenerse como práctica anárquica e indiscriminada. Se requiere asegurar los insumos críticos del sector reservándoles divisas escasas.

v) Los efectos sobre la vivienda

En el pasado, muchos gobiernos realizaron programas de vivienda popular mediante la contratación de créditos en el exterior y el subsidio, con recursos públicos, de las cuotas que debían pagar los beneficiarios. La crisis hizo que esas soluciones ya no pudieran practicarse con facilidad, tanto por la dificultad de obtener esos créditos internacionales, como a

causa de la elevación de las tasas de interés a las cuales podían conseguirse.

Asimismo, hubo presiones para que se modificara esa política y se cobrara a los asignatarios de las viviendas no sólo los intereses reales sino, además, ciertos costos de administración y de intermediación financiera.

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

Así se agravó el problema habitacional, de por sí crítico en muchos países de la región, y no pudo aprovecharse el efecto expansivo que el sector construcción suele provocar sobre la economía, debido a su abundante utilización de mano de obra y de, en la mayor parte de los países, materias primas nacionales.

Otro de los efectos negativos sobre la provisión de viviendas deriva de la inflación, y de las políticas de indexación de las deudas contraídas por quienes recibieron su solución habitacional, en circunstancias en que los ingresos familiares, provenientes en general de los salarios, no son reajustados a la misma velocidad, con lo cual se pierde la lógica proporción que debe imperar entre ambos.

Pese a estos problemas, cabe destacar que en algunos países se ha buscado la manera de enfrentar el problema habitacional sea mediante la entrega de lotes con servicios, sea con una política de vivienda popular sin cuota de ahorro inicial. Incluso, hay casos en que tratando de superar las presiones tradicionales de los grupos clientelísticos, para la asignación de la vivienda se ha recurrido al sorteo.

vi) La situación de la seguridad social

La seguridad social presenta, en América Latina, gran diversidad de tipos y estructuras. Un autor ha mencionado las siguientes variables explicativas de tal heterogeneidad: i) la antigüedad de los sistemas; ii) el porcentaje de la población total y de la población económicamente activa protegida; iii) el porcentaje del aporte salarial al financiamiento de la seguridad social; iv) el porcentaje del producto interno bruto destinado al gasto en seguridad social y dentro de él, a las pensiones; v) la relación porcentual entre pasivos y activos; vi) el grado de estratificación del sistema; vii) los efectos del sistema en el empleo, en el ahorro y en la distribución del ingreso. (Mesa Lago, 1985).

Resulta difícil predecir el efecto de la crisis sobre ellos. Los sistemas más antiguos ya presentaban serios problemas, con tendencias a la reducción de la cobertura a causa del desempleo y la evasión, el desfinanciamiento crónico del sistema por gastos de funcionamiento y la reducción de la relación activos/pasivos, que producían efectos negativos sobre el empleo y el ahorro. Por su parte, los sistemas poco evolucionados muestran un efecto regresivo en el ingreso y neutro o negativo en el empleo.

En ambos casos, la crisis, agrava sin duda las dificultades para proporcionar empleos en el sector estructurado de la economía, lo cual puede tener efectos gravísimos sobre la seguridad social, ya que ella se financia, en gran parte, con los aportes de los trabajadores y los patronos. El aumento de la cesantía disminuye los recursos aportados al sistema y dificulta el mantenimiento de quienes ya se encuentran pensionados. El financiamiento se limita cada vez más a la contribución estatal, en una coyuntura en la que, como se vio, los recursos gubernamentales tienden a escasear. Así, cabe pensar que muchos de los sistemas pueden entrar en profunda crisis en los próximos años.

Por otra parte, muchos trabajadores y sus familias tienen que refugiarse en el sector no estructurado de la economía, quedando al margen

de la seguridad social y, por ello, en muchos países, fuera de los sistemas de atención de salud.

Sea como fuere, los sistemas de seguridad social prevalecientes en la región no son los canales adecuados para proteger a los grupos más afectados por la crisis por cuanto, como fue puesto en evidencia por diversos trabajos, la seguridad social en América Latina no está destinada a proteger a las poblaciones expuestas a mayores riesgos.

B. CARACTERISTICAS DE LAS POLITICAS SOCIALES EN LA ETAPA PREVIA A LA CRISIS

Es conveniente plantear aquí algunas características propias de las políticas sociales en la fase previa a la crisis económica, por cuanto a partir de la consideración de las mismas, será posible insistir sobre qué es necesario cambiar para poder llevar a cabo una política social que verdaderamente se oriente en beneficio de los más afectados por la situación económica imperante hoy en la región.

1) Acceso segmentado de grupos sociales a los beneficios de las políticas, básicamente a la seguridad social.

El acceso a los servicios sociales prestados por el Estado no ha sido abierto a toda la población. En diferentes momentos históricos diferentes grupos corporativos fueron obteniendo de parte del gobierno respectivo la concesión de prestaciones que les estaban reservadas particularmente. El campo donde ello ha sido más notorio ha sido el de la seguridad social. Como ha destacado el estudio de Mesa Lago (CEPAL, 1984) el acceso a las prestaciones de la seguridad social ha seguido un ritmo que se ha repetido en cada país latinoamericano con variaciones marginales. Primero han sido los funcionarios públicos quienes obtuvieron ese status privilegiado, después los maestros, los empleados de comercio, posteriormente algunos sectores obreros sindicalizados y ubicados en sectores económicos especialmente relevantes, luego otros trabajadores manuales y, finalmente, incluso los empleados por cuenta propia, los trabajadores agrarios y los campesinos.

Asimismo, las prestaciones que cada uno de esos grupos obtenía eran diferentes, más o menos amplias según el poder de reivindicación que demostrasen frente al Estado.

El financiamiento, en general, tripartito implicaba la existencia de un subsidio estatal que no se distribuía según las carencias o la insatisfacción de las necesidades de los que se incorporaban al sistema, sino que era entregado según la capacidad reivindicativa del respectivo grupo. Obviamente, los más pobres carecían de organización y, por tanto, de capacidad para defender sus derechos o intereses en la arena política.

Por todo ello es razonable sostener que las políticas sociales han ido expandiéndose segmentadamente, absorbiendo paulatinamente a diferentes grupos sociales.

2) Universalismo de las prestaciones.

Lo usual ha sido que el Estado reconociera a todos los habitantes del país el derecho a recibir las prestaciones que está ofreciendo, independientemente de la capacidad de pago que cada persona tenga.

Esto ha hecho, también, que muchas prestaciones sociales de naturaleza pública hayan sido regresivas. Con ello se perdía total o parcialmente uno de los fundamentos de la política social, cual es su carácter redistributivista.

Un caso extremo de gasto social regresivo se da en la educación universitaria gratuita.

3) Regresividad de (muchas de) las políticas sociales

Varios estudios sobre el impacto redistributivo de la política social que se han llevado a cabo en países de América Latina (Foxley, Aninat y Arellano sobre el caso chileno, FCE; Humberto Petrei y el grupo de ECIEL, sobre cinco países, Vozes, 1987, etc.) han demostrado que, en general, las políticas sociales contribuyen a reducir las desigualdades en la distribución del ingreso.

Pero, sin poner en tela de juicio esas conclusiones de estudios serios, es posible afirmar que no es así en todos los casos o que, en muchas circunstancias, podrían tener un impacto redistributivo todavía mucho mayor.

En tal sentido pueden mencionarse múltiples estudios sobre las políticas de vivienda, que demuestran que el gasto público destinado a este sector no se ha dirigido a la construcción de habitaciones populares, o que fueran asignadas a los grupos más necesitados, sino que han sido absorbidos por sectores medios, en muchos casos vinculados a la burocracia pública.

Ejemplos similares en el mismo sentido podrían traerse a colación respecto a lo que ha sucedido en otras áreas sociales.

4) Tradicionalismo o inercia.

La política social suele mostrar una fuerte inercia y hay una gran dificultad para reorientarla. Existe también en este campo mucho de mitología y poca evaluación científica sobre las soluciones que se aplican. Es un área donde hay muchas buenas intenciones, mal llevadas a la práctica o, incluso, no contrastadas con la realidad. El peso de lo ideológico, entendido en el sentido más amplio posible, es muy grande.

5) Surgimiento aluvional de nuevos temas.

En lo social también existen modas, que ponen de relieve ciertas preocupaciones o ciertos temas, a los que se dedican ingentes recursos que, por lo mismo, no pueden destinarse a otras actividades que podrían ser más eficaces socialmente.

En definitiva, faltan prioridades claras. Todo tiene igual importancia, entre otras cosas porque resulta difícil o imposible dado el nivel de conocimientos técnicos disponibles, comparar proyectos que se realizan en diferentes áreas de lo social.

Junto a esto también resulta difícil descontinuar programas, porque tienen una burocracia que vive de ellos y una clientela que los aprovecha, que van a resistir cualquier cambio que los perjudique, aun cuando la reorientación de recursos sea socialmente racional.

6) Crecimiento institucional acumulativo.

Las modas a las que se hizo referencia anteriormente llevan también a que se produzca una continua creación de instituciones. La proliferación de organizaciones dedicadas a llevar a cabo prestaciones sociales conduce a la competencia interinstitucional. Se disputan recursos y ámbitos de acción y actúan sin coordinación, con lo cual el rendimiento del sistema de prestaciones sociales público tiende a alejarse cada vez más de su óptimo.

C. QUE HACER?

El diagnóstico que se ha hecho respecto a los efectos que la crisis ha provocado en el desarrollo social ha mostrado la difícil coyuntura histórica en que se encuentran los países latinoamericanos, y exige replantear los lineamientos básicos que han venido ~~haciendo~~ inspirando las políticas sociales, para así evitar un proceso de regresión social agudo.

La situación es tal, que no sólo tendría que hacerse frente a un estancamiento por un período de duración indeterminada, sino que es probable que los indicadores sociales comiencen a mostrar deterioros notables de la calidad de la vida de la población.

Conseguir que las políticas sociales sean efectivas exige una nueva manera de actuación del Estado. La organización estatal debe enfrentar una situación donde escasean los recursos internos y las demandas sociales se exacerban, y debe hacerlo con flexibilidad, fomentando que la comunidad participe en la satisfacción de sus propias necesidades, y manteniendo la autoridad necesaria para orientar los escasos recursos en beneficio de las mayorías nacionales.

Es impostergable precisar cuál es el desarrollo social históricamente posible, dadas las dificultades internas y externas existentes, y promover un acuerdo social entre los diferentes grupos de poder.

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

1. La función compensatoria (discriminación positiva)

Se trata de incorporar la "discriminación positiva" como principio fundamental de la política social. Este criterio busca, ante la escasez de recursos para practicar políticas universalistas, compensar a los más débiles mediante una selectividad de base territorial, que evite el examen de las situaciones individuales de los beneficiarios (Edwards y Batley 1978; Franco 1983).

La equidad aconseja no aplicar soluciones similares a situaciones radicalmente distintas. Además, como ha justificado Rawls, dicho principio puede explicitarse en la frase "dar más a los que tienen menos".

El universalismo, como criterio de política social, ha provocado en muchos casos situaciones regresivas. Por otro lado, para lo social las soluciones selectivistas siempre han tenido el defecto de estigmatizar a los beneficiarios de los programas.

La discriminación positiva permite combinar lo mejor de las dos soluciones y resultaría en una utilización más apropiada de los recursos disponibles.

Si bien el principio es bueno, no está exento de problemas en su aplicación. Uno de ellos tiene que ver con el grado de discriminación a favor de los pobres, lo que tendrá que analizarse en cada caso. El principio de la compensación resultará en una asignación progresista de los recursos, pero debe reconocerse que, hasta ahora, ha sido una recomendación tecnocrática, que sólo podrá plasmarse en la práctica cuando las coaliciones políticas lo presenten como una demanda generalizada.

La aplicación del principio mencionado **exige** cumplir con determinadas **condiciones**.

* **Una concepción sintética de lo social**

La gran paradoja de lo social consiste en que, al mismo tiempo que se amplía, desbordando el campo de los "sectores sociales", debe ser comprendido como una totalidad dotada de unidad y con niveles claros de jerarquización.

Ello no resulta fácil de alcanzar, sobre todo porque no se conocen suficientemente las interacciones existentes entre los diferentes sectores y aspectos de lo social. Sin embargo, es posible formular algunas grandes orientaciones que pueden coadyuvar en tal sentido:

i) **priorizar** las necesidades a satisfacer. Es usual que en política social no existen prioridades claras, que todo sea igualmente importante y, consecuentemente, que nada lo sea. Asimismo, el crecimiento acumulativo de temas y preocupaciones por aspectos que tienen que ver con lo social hace que la política como un todo se fragmente en múltiples acciones, que terminan siendo inefectivas porque no consiguen producir un impacto de trascendencia sobre las verdaderas causas que provocan los problemas que se pretenden enfrentar. Lo importante sería, entonces, poder recuperar las grandes prioridades sociales que, muchas veces, aparecen perdidas entre temas secundarios.

Debe recordarse que **las prioridades sociales efectivas dependen de opciones políticas**. En muchas oportunidades se ha insistido en la necesidad de superar estas y otras limitaciones de los programas sociales. Se pretende, aumentar la eficacia con que se prestan los servicios y mejorar la eficiencia en la utilización de recursos escasos. Si bien hay que seguir haciendo esfuerzos en ese sentido, ya que existen problemas que pueden resolverse técnicamente en la política social, debe tenerse en cuenta también que las grandes opciones, en cuanto al destino de los recursos nacionales y el establecimiento de prioridades, trascienden el campo de lo técnico para enraizarse profundamente en la esfera de las decisiones políticas.

La recuperación de las grandes prioridades sociales. La multiplicidad de enfoques, el crecimiento burocrático de los sectores y los avances científicos y tecnológicos suelen provocar una proliferación de programas que provoca desvíos de las grandes prioridades. Es necesario insistir en ellas.

En materia educacional es preciso fijarse dos tareas básicas: la erradicación del analfabetismo y el fortalecimiento de la escuela básica.

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

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

*** Una prestación selectiva de servicios sociales**

ii) **seleccionar** los grupos-objetivo que se quiere atender a través de las políticas sociales. Como ya se dijo, aquí se está postulando la aplicación de criterios selectivistas, por entender que las políticas universalistas tienden a provocar grandes pérdidas de recursos, lo que resulta más grave todavía en momentos en que estos escasean. Se requiere, por tanto, concentrar los recursos escasos sobre los grupos más necesitados de la población si es que se pretende provocar impactos verdaderos y tejer una red protectora de los grupos más débiles de la población ante la crisis. En esta perspectiva no todas las personas tendrían derecho a beneficiarse de las prestaciones sociales brindadas por el Estado.

iii) **concentrar** en los grupos-objetivo los recursos disponibles, que son dramáticamente escasos, y gastarlos eficientemente.

iv) **coordinar** la actuación de las instituciones, evitando las duplicaciones. Tal vez el desconocimiento de las relaciones intersectoriales ha sido una de las causas fundamentales del crecimiento segmentado, parcial, acumulativo y poco planificado de los programas sociales.

En el ámbito de los servicios sociales, incluso, los criterios de asignación de los recursos conducen a la fragmentación de las políticas, a que en ellas se aborden, según la especialización funcional o sectorial, diversos aspectos de una problemática que suele ser única (la pobreza) y que organismos pertenecientes a diferentes sectores del Estado se encarguen de su aplicación (nacional, provincial, municipal), o dirijan sus acciones a diferentes poblaciones .

Falta, en definitiva, coordinación en lo social.

Esa necesidad de coordinación de las políticas sociales desemboca, inevitablemente, en problemas de autoridad y de concertación institucional. Tales problemas, por lo general, son los menos visibles y los que mayor repercusión tienen sobre la capacidad funcional de las políticas sociales.

El problema central no radica en la tendencia a fundar continuamente nuevas instituciones para la ejecución de los programas sociales, sino en la dificultad de jerarquizar las funciones. La fragmentación sectorial acentúa la tendencia a las prioridades horizontales, en que todo es igualmente importante, y se mantienen prioridades de otra época en la que los problemas eran diferentes. Lo que falta, en rigor, es la autoridad real que disponga lo que debe hacerse primero. A menudo, el sector social está a cargo de diversos organismos o personas que no siempre coinciden en los objetivos o en la modalidad de su ejecución y que llegan a ser, a veces, antagónicos.

Quizá en el pasado esos problemas tuvieron menor importancia, aun cuando siempre han existido. Antes, probablemente, había más recursos disponibles, o se pensaba que existían. En el futuro próximo, de acuerdo

con proyecciones razonables, la situación será radicalmente distinta, lo que obligará a efectuar una revisión profunda de la forma en que se administra lo social.

*** Crear una red descentralizada y desconcentrada de servicios sociales**

En consonancia con una política basada en los criterios de prestación selectiva de servicios sociales el Estado latinoamericano debe organizarse de modo descentralizado y desconcentrado.

v) Descentralizar la toma de decisiones

Una característica sobre la que se ha insistido mucho últimamente es el carácter centralizador que caracteriza a la organización estatal en América Latina. Podrían encontrarse muchas razones para ello, no sólo de tipo económico, sino también histórico y cultural (vid Franco 1982). Parece de especial importancia el que se pueda avanzar en el esfuerzo por trasladar la capacidad de tomar decisiones a instancias descentralizadas. Ello permitirá que sea mayor el conocimiento de la realidad específica a la que se quiere afectar, que se logre una mayor participación de los que serán directamente afectados por las intervenciones, y que se facilite también el control popular de los administradores.

Debe insistirse en que el proceso de descentralización supone la desconcentración de los servicios sociales, como manera de impedir el paralelismo administrativo, las deficiencias burocráticas o la total descoordinación de los organismos administrativos (Boisier, 1985).

Del mismo modo que puede hallarse una selectividad espuria, también hay una falsa descentralización que consiste en traspasar los problemas a las regiones, sin hacer lo propio con los recursos, que siguen dependiendo del gobierno central y de la capital. La descentralización es un reclamo generalizado en todo el continente. Pero no basta con efectuar concesiones

formales en tal sentido, sino que se requiere que realmente haya descentralización de recursos, aunque éstos sean escasos.

vi) Fomentar la participación de la comunidad

Se ha señalado que uno de los supuestos para consolidar una red descentralizada de servicios sociales es lograr la participación activa y consciente de los grupos sociales en las regiones y comunas. Interesa, sobre todo, que allí pueda expresarse la demanda marginal y que ella se vincule directamente a los procesos democráticos de adopción de decisiones. El ideal sería un sistema en el cual la ciudadanía votara por los diferentes proyectos que se le presentan y resolviera cuál le conviene más. Nadie sabe mejor que los interesados aquello que les sirve.

Hay que lograr la colaboración activa de los usuarios en las diferentes etapas de elaboración y ejecución de la política social.

Una de las vías para lograrlo que desborda los márgenes tradicionales de la participación, es la gestión de los organismos de la seguridad social por los propios usuarios. Dado el monto de los recursos que ellos acumulan, su capacidad de inversión, y el papel que les ha correspondido en el manejo de los servicios de atención sanitaria, los fondos previsionales pueden constituir un mecanismo de especial trascendencia para crear nuevas formas de organización social y de propiedad.

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

vii. Fortalecer los municipios

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

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

No puede pretenderse que la municipalización metropolitana sea una panacea que solucione los grandes problemas de dichas áreas (tránsito, medio ambiente, etc.), pero puede vincular a la población con las instancias donde se resuelven los problemas que las afectan.

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

2. Función concertadora

Como se señaló anteriormente respecto de las nuevas funciones del Estado latinoamericano, la puesta al día de la administración de los servicios sociales supone concebir la concertación como un modo de relación entre la burocracia y la sociedad. El primer gran tema de concertación, en economías mixtas como las latinoamericanas, es el conflicto entre empleadores y asalariados acerca de las políticas de ingreso, de reajuste de remuneraciones, de condiciones de vida y de gestión de la empresa.

Pero, además, existe un actor significativo y anónimo que se ha tornado todavía más importante por la crisis: el desempleado. Este requiere que el Estado tutele sus derechos en las grandes negociaciones económicasociales.

Lo mismo ocurre con los sectores desorganizados del mundo marginal o del sector no estructurado de la economía, afectados por decisiones macroeconómicas que se adoptan sin su participación.

Es difícil imaginar cambios en la modalidad burocrática imperante descubrir la manera en que se convierta en un sistema que pueda enfrentar los múltiples conflictos de la heterogénea sociedad latinoamericana. Sin embargo, ése es el problema de la época y se requiere tener éxito en la manera de enfrentarlo.

Es importante para apreciar la importancia de la actividad concertadora del Estado considerar los **elementos fundamentales** en cualquier esfuerzo por reorientar las políticas sociales. Ellos son:

i) la existencia de **conocimiento técnico** que permita fundamentar sólidamente las políticas que se lleven adelante. Ello exige evaluar las acciones que se llevan a cabo a efectos de aprender de la experiencia, para descubrir así alternativas más eficaces, gastar los recursos disponibles de manera eficiente, etc.

ii) considerar la **viabilidad política**, esto es, que existan condiciones sociopolíticas adecuadas para implementar las acciones que se pretende llevar a cabo.

Para lograr esta última se requiere de la **concertación**. Para ello el Estado debe convertirse en un factor que la facilite, entendiendo que para que sus políticas (y, consecuentemente, su planificación) sea exitosa se requiere del apoyo de los grupos sociales: hay que convencer, no imponer.

D. CONCLUSION

Los efectos de la crisis sobre las políticas sociales exigen la **racionalización de la asignación de recursos** que se destinan a ellas. Esto que siempre ha sido importante, aunque tradicionalmente se lo haya descuidado, cobra especial relevancia en una situación en la cual los recursos se vuelven aún más escasos.

Hay aquí un papel de especial trascendencia para los técnicos, cual es el contribuir a esa mejor asignación mediante el planteamiento de propuestas alternativas a las que actualmente existen, que faciliten a quienes toman las decisiones políticas el apreciar cuáles son viables.

•
•
•

•
•
•

112

112

