

# La focalización: políticas sociales «estructuralmente ajustadas»

*Miguel Lacabana  
Thais Maingon*

## Resumen

En el contexto de los sucesivos ajustes macroeconómicos, los países latinoamericanos se ven obligados a redefinir sus políticas y programas sociales, restringiéndolos cada vez más a menores grupos poblacionales (focalización, poblaciones objetivo). El presente trabajo analiza y compara las políticas sociales instrumentadas en seis países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, México y Venezuela) entre 1989 y 1995. El estudio de los programas sociales compensatorios, sus impactos en el gasto fiscal y social, así como también el papel que desempeñan las agencias multi y bilaterales son parte de los objetivos de este artículo.

**Palabras claves:** Políticas sociales / Programas sociales compensatorios / Ajuste macroeconómico

## Abstract

Within the context of repeated macroeconomical adjustments the Latin-American countries are forced to redefine and restrict its social policies and social programs to even smaller social groups (target groups).

The present paper analyzes and compares the social policies carried out in six Latin-American countries between 1989 and 1995 (Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Mexico and Venezuela).

The study of compensatory social programs, its impacts in the public and social expenditures as well as the role of multilateral agencies in the definition of social policy in the countries under consideration, are the core of this paper.

**Key words:** Social policies / Compensatory social programs / Structural adjustment

## Introducción

El trabajo que a continuación se presenta es un ejercicio de análisis comparativo de la política social instrumentada en seis países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, México y Venezuela) en el período comprendido entre 1989-1995. El objetivo específico es analizar los diferentes programas sociales compensatorios desarrollados en estos países y sus impactos, en el marco de los procesos de ajuste macroeconómico.

Este análisis resume los resultados de un estudio que nos fue encomendado por el Ministerio de la Familia y cuyo objetivo central fue el de estudiar la situación que presentaba el caso de estudio de cada país en cuanto a los tipos de programas desarrollados, sus objetivos, población objeto, criterios para su selección, las estrategias operativas de instrumentación, los recursos asignados, su duración y sus impactos o resultados.

El informe final de síntesis comparativa estuvo a cargo de los autores de este artículo y fue elaborado sobre la base de la información que proporcionaron los países a estudiar.

En la primera parte se presenta una síntesis del contexto socioeconómico común de los países latinoamericanos y se hace énfasis en la situación de los seis países casos de estudio. Este contexto se expone con el objetivo explícito de establecer los elementos suficientes que nos permitan caracterizar un punto de partida que nos ayude a conocer la situación en estos seis países. En la segunda parte se intenta definir lo que entendemos por política social y sus diferencias con la política social compensatoria. El señalamiento de las características sobresalientes de la política social compensatoria y su comparación con lo que ha venido sucediendo en la realidad es el tema de la tercera parte.

En la cuarta parte intentamos discutir la característica determinante de la política social compensatoria: la focalización, y en la quinta, se analizan brevemente las relaciones existentes entre el ajuste fiscal, el gasto social y la política social compensatoria, ello lo hacemos con el objetivo de exponer algunas explicaciones que se dan sobre el escaso impacto que se le atribuyen a la política social compensatoria en su tarea de mitigar la pobreza.

En las dos últimas partes encontramos, por un lado, un señalamiento de las principales dificultades que ha tenido y tiene en estos países la instrumentación de la política social y, por el otro, mencionamos el papel que desempeñan las agencias multilaterales en cuanto a su injerencia en el diseño, desarrollo y ejercicio de los programas de compensación social.

Quisiéramos destacar la importante colaboración que recibimos de los diferentes participantes en las distintas ruedas de discusión sostenidas alrededor de este papel de trabajo y muy especialmente agradecemos la colaboración del Director del CENDES, Dr. Heinz Sonntag. Sin embargo, los errores que puedan existir en el actual trabajo son exclusiva responsabilidad de los autores.

## 1. Contexto socioeconómico

Sin arriesgarnos a afirmar que el problema no es el ajuste y ante la presencia de uno nuevo (por lo menos en Venezuela), al menos debemos preguntarnos explícitamente: *ajuste para quién*, y, obviamente, *sobre los costos del mismo y las medidas para mitigarlos*.

Durante la década de los ochenta, y en algunos países con anterioridad, se ensayaron diversos planes de ajuste macroeconómico que respondían a la misma orientación, aun cuando la modalidad fuera diferente de acuerdo al contexto nacional. En un primer momento respondieron a la crisis del endeudamiento externo. Se ajustó el sector externo comprimiendo las importaciones y por tanto la demanda agregada y se expandieron las exportaciones. Se previó un contexto internacional favorable a estas propuestas, pero rápidamente se vio que si bien, en algunos casos, se incrementaba el flujo de divisas, el problema era cómo el Estado captaba estas divisas para pagar la deuda externa. Aparece entonces el tema del déficit fiscal y con él el nuevo tipo de ajuste que propone incidir tanto sobre el gasto fiscal como sobre los ingresos del sector público. Por este lado se incrementan los impuestos al consumo y las tarifas de los servicios públicos, mientras que, por el lado del gasto público, se incide sobre la contención de los salarios del sector público, la reducción del gasto público y la disminución de las transferencias. Dado que los efectos esperados fueron escasos, entre otras razones porque la inversión privada no se comportó como se esperaba y, en un marco recesivo, los impuestos indirectos no lograron cumplir con la expectativa de recaudación tributaria que equilibrara las cuentas públicas, se asiste a la emergencia de una nueva proposición de ajuste, aún más drástica, ya que a los problemas del pasado se suman los del presente. Esta proposición apunta a la necesidad de realizar cambios institucionales de gran magnitud donde la prevalencia del mercado y el desmontaje de lo público en favor de lo privado es la norma que guiarán los ajustes.

Los sucesivos planes de ajuste no han tenido demasiado éxito en solucionar o manejar positivamente la crisis, sino que, por el contrario, ésta continúa. No se han resuelto los conflictos que emergieron del nuevo modelo económico y, además, se redujeron las posibilidades de manejarlos en el futuro. Al respecto, no debe olvidarse que cada «vuelta de ajuste» reduce las posibilidades de las políticas públicas, especialmente las monetarias y fiscales, en favor de los grandes grupos financieros y acreedores externos, a la vez que crea situaciones de creciente desintegración productiva interna en favor de nichos de acumulación restringidos que no tienen efectos en el conjunto del sistema económico.

Una gran mayoría de analistas e instituciones coinciden en que estos planes han dado lugar a notorios cambios redistributivos y a la profundización del deterioro de la calidad de vida de amplios grupos de la población, es decir, a *mayor pobreza*. Según estudios de la CEPAL, entre 1980 y 1990 el total de pobres aumentó en 60 millones, alcanzando a 196 millones el número de latinoamericanos con ingresos inferiores a los US\$ 60 mensuales, mientras que un 46% de la población total no alcanza a cubrir sus necesidades básicas fundamentales.

Los procesos de ajuste de los años ochenta y sus consecuencias acentuaron la concentración del ingreso y elevaron los niveles absolutos y relativos de pobreza. La pobreza con ingresos inferiores a la línea de indigencia, aquel sector de la población que tiene un ingreso de US\$ 30 mensuales, creció del 19% al 22% y afectó a 94 millones de personas. Es decir, uno de cada cinco latinoamericanos no dispone de ingresos suficientes para consumir una dieta que le permita satisfacer sus necesidades nutricionales mínimas.

Entre las causas que explicarían este aumento de la pobreza están el crecimiento de la desocupación y empleos de baja productividad, la caída significativa de los salarios reales y de las remuneraciones mínimas, la importante pérdida del poder adquisitivo y la abrupta caída del gasto social.

Un estudio del Banco Mundial sobre 11 países de la región, incluidos Brasil y Argentina (1995), señala que el 20% más pobre de la población recibe sólo el 4% del total del ingreso –para Brasil, Guatemala y Honduras la cifra es menor del 3%. Por su parte, la revista *The Economist* señala que en México el 20% más rico de la población tiene 27 veces más ingresos que el 20% más pobre. En Argentina, la cifra es de 16 veces, mientras que el promedio para los países asiáticos es de 5 a 10 veces. Ni siquiera Chile, considerado como la experiencia exitosa de América Latina, ha logrado revertir la tendencia a la desigual distribución del ingreso.

Según las últimas cifras de la CEPAL (1995), la mayoría de los países latinoamericanos ha sufrido retrocesos en sus estructuras distributivas desde principios de los años ochenta, proceso que hoy día continúa, hasta el punto que en estos países el sector más rico gana en promedio 32,1 veces más que el sector más pobre. En Venezuela, la diferencia de ingresos es de 8 a 10 veces. Sólo Colombia y Uruguay exhiben mejorías en los últimos 15 años, mientras que los avances registrados en los últimos años en Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela no han bastado para volver a la situación que había en los años setenta. Por otro lado, era de esperarse que la situación fuera aún peor de no haberse instrumentado los diferentes programas sociales

compensatorios que acompañaron a los ajustes macroeconómicos, los que en su conjunto ayudaron, en términos muy reducidos, a mitigar la pobreza, como lo afirman los diferentes organismos multilaterales y analistas de esta situación (véanse entre otros los informes recientes del BID, BM, SELA, PNUD, UNICEF, OPS).

Los avances que hubo en materia de pobreza durante los años noventa se explican, en su mayor parte, por el crecimiento del ingreso en los hogares. Los cambios en la distribución del ingreso contribuyeron mínimamente a ese logro, o no lo hicieron, manteniéndose en la mayoría de los países los altos niveles de desigualdad que han prevalecido en la región. Un balance de la magnitud actual de la pobreza en América Latina indica que en la gran mayoría de los países el porcentaje de los hogares pobres es todavía más alto que a fines de los años setenta.

Los datos actuales sobre pobreza que se tienen para los diferentes países de la región nos indican, principalmente, que la relación entre ajuste macroeconómico, desigualdad y pobreza muestra, cuando menos, que la distribución de los costos del ajuste no fue equitativa. Szeklely (1994) señala para el caso específico de México que se requerirían 18,5 años de crecimiento optimista o 34 años de crecimiento moderado para eliminar la pobreza, siempre y cuando la distribución del ingreso, en ese país, no empeorara.

Ligados a esta situación se introducen los programas sociales compensatorios que se refieren al corto plazo y a grupos focalizados de la población, especialmente se trata de dirigirlos a aquellos sectores sociales más perjudicados por el ajuste. El carácter mismo de estos programas y el contexto ideológico e institucional en que se instrumentan llevan implícito que se desliguen de la política social global y por lo tanto de la estrategia de desarrollo social de largo plazo que acompañó la visión de desarrollo en América Latina hasta finales de la década de los setenta.

Estamos inmersos en una nueva crisis social que no sólo replantea y recoge los elementos derivados de los problemas estructurales sino que incorpora desequilibrios y problemas emergentes. No se trata solamente de un mayor número de personas en situación de pobreza. El perfil social de nuestros países se ha transformado y puede afirmarse esquemáticamente que es más heterogéneo. Ya no puede hablarse exclusivamente en términos de pobres y no pobres. Si bien el ingreso y las necesidades básicas son elementos determinantes, encontramos variadas situaciones de fragmentación y desintegración social que requieren de análisis y acciones específicas. Desde «los nuevos pobres», trabajadores y ex trabajadores de sectores medios ascendentes que se habían incorporado al mercado de vivienda y de consumo y cuya estrepitosa caída de calidad de vida y, por lo tanto, su crecimiento numérico parecen no detenerse, pasando por los jóvenes, las mujeres solas, los jubilados, los ancianos, los niños de la calle, etc., tenemos una gama de intereses puntuales que devienen en situaciones que ameritan acciones que respondan a una configuración, dinámica e identidad sociales diversas. Por otra parte, la pobreza se transforma en una situación fundamentalmente urbana generando un «apartheid social» entre los sectores populares y una «ghetización» creciente del resto de la población que tiende a encerrarse y protegerse privatizando los espacios públicos, especialmente los de circulación y comunicación.

La orientación de los ajustes económicos conlleva una creciente desarticulación del incipiente Estado del Bienestar que se había logrado instrumentar en América Latina, claramente expresado en la reducción cuantitativa y cualitativa de los servicios sociales públicos, la reducción del empleo público y privado que, como contrapartida, es acompañado por el incremento del sector informal y la exclusión de una gran parte de la población de los beneficios del desarrollo y del progreso técnico.

Entre los objetivos fundamentales del Estado del Bienestar estaban aquellos que se referían a la satisfacción de las necesidades elementales: vivienda, educación, salud, alimentación, jubilación. Ello era definido en relación con la ubicación de los agentes económicos en los procesos de producción y de distribución de la riqueza. Por ello, el mercado de trabajo es el mecanismo de integración entre Estado del Bienestar y sistema económico. Pero si, como ha venido ocurriendo en América Latina, el mercado de trabajo se caracteriza cada vez más por su informalidad y precariedad, las recientes experiencias nos dicen que esta relación definitivamente tiende a romperse en algunos países y en otros a resquebrajarse, y aquellos que acceden a los escasos beneficios del desmantelado Estado del Bienestar son cada vez menos.

El Estado del Bienestar se constituía sobre la base de la inclusión de la población a través del mercado de trabajo, es decir, de la relación capital-trabajo. Pretendía reemplazar en parte o complementar los derechos de propiedad por los derechos ciudadanos.

Puede afirmarse entonces que durante la década de los ochenta, al romperse los mecanismos de integración social, o, dicho de otra forma, en la medida en que prevalecen las tendencias excluyentes del sistema, se percibe claramente la crisis del Estado del Bienestar. Esta va acompañada continuamente de un discurso acerca de la ineficiencia del Estado y de la precariedad de los servicios públicos, que tiende a deslegitimar socialmente el papel del Estado y justificar no sólo su retiro de la economía sino también de la prestación de los servicios públicos. Pero, a su vez, este abandono progresivo de lo público retrotrae a parte de la población a una situación de ciudadanos de segunda o de tercera clase, dado que fallan los mecanismos de integración social y la exclusión aumenta (Barbeito y Lo Vuolo, 1992).

Como afirman algunos autores, del Estado del Bienestar se pasa al Estado del Malestar que contiene al menos dos dimensiones: una pública referida al desmantelamiento del Estado, de su estructura de servicios sociales, además de la privatización y otros aspectos, y otra privada, pero de orden psicosocial, referida a la anomia social, a un estado de desesperanza y

descreimiento que se relacionan, el primero, con la continua caída en términos de ingresos y oportunidades y, el segundo, con una prestación cada vez más deteriorada de los servicios públicos y con la percepción de que no existe protección social. Esta combinación de desesperanza y descreimiento lleva a una generalizada pérdida de expectativas de mejora de la calidad de vida y se traduce en un inmovilismo anómico (Bustello, 1992).

Otro aspecto importante a analizar es qué papel jugarán estas políticas sociales frente a la contradicción cada vez mayor entre la distribución simétrica de los derechos políticos propios del sistema democrático y la distribución asimétrica de la riqueza. Aquí, la pregunta clave es por qué los diferentes programas de compensación social que acompañaron a los procesos de ajuste macroeconómico no lograron reducir los índices de pobreza de una forma significativa. Un intento de explicación, por supuesto parcial, podría ser que la recesión económica de comienzos de la década de los ochenta incidió negativamente en el mercado de trabajo, deteriorando los salarios reales y por ende los ingresos, generando pérdida de dinamismo en la generación de empleos frente a un crecimiento acelerado de la fuerza de trabajo, lo que indujo a que las tasas de desocupación abierta se duplicarían, incrementará el número de desempleados y aumentará el deterioro de la calidad del empleo mismo por el mayor porcentaje de ocupados en actividades de baja productividad. La lenta recuperación económica, más no social, de algunos de los países a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa se tradujo en un aumento de la generación de empleos de baja productividad, lo que redujo en términos relativos la desocupación abierta pero no logró detener el deterioro de los salarios. En definitiva, el crecimiento económico no fue suficiente para mejorar las condiciones sociales y menos aún para alcanzar o mejorar una equidad distributiva.

En el caso de Venezuela, la economía nacional está en proceso de reconversión productiva desde hace más de una década. Dentro de este proceso, resaltan hitos fundamentales como fue el plan de ajuste y apertura de la economía que se puso en marcha en 1989 y los procesos de reforma del Estado y descentralización político-administrativa. Hoy estamos ante la disyuntiva de un nuevo ajuste y no podemos dejar de pensar que la inserción internacional en el marco de una economía abierta, con mayor incorporación tecnológica y escasa absorción de fuerza de trabajo, promoverá nuevos niveles de exclusión de amplios sectores de la población en relación a los beneficios del desarrollo y el progreso técnico. Es decir, *las políticas sociales deberán definirse fuera de los postulados básicos del Estado del Bienestar*.

En este mismo sentido, la CEPAL destaca algunas características sobre la evolución social de América Latina durante los ochenta, con las que se entra en la década de los noventa. Estas son las siguientes:

- La región transfirió mano de obra desde actividades de mayor productividad e ingreso a otras de productividad e ingresos más bajos.
- Se acentuó la heterogeneidad productiva y la desigualdad distributiva del ingreso. La tasa de crecimiento del empleo en el sector servicios fue sistemáticamente mayor que la del empleo total. En países como Argentina, creció a tasas superiores a 5% anual.
- Los países que experimentaron mayores aumentos en el desempleo abierto vieron reducida la importancia relativa del trabajo asalariado industrial y público. En Caracas, Venezuela, por ejemplo, dentro de las ocupaciones de menor productividad e ingresos, ligadas al sector informal, el crecimiento estuvo liderado por las ocupaciones por cuenta propia. Argentina junto con Costa Rica experimentaron un mayor crecimiento de estas ocupaciones que los demás países. En Argentina el desempleo abierto se mantuvo entre 1981 y 1986 a tasas relativamente bajas, alrededor del 5%.
- Se distribuyó menos equitativamente el ingreso per cápita que fue menor en la mayoría de los países de la región. La caída del ingreso en Argentina y en Venezuela y su aumento en Brasil, fueron acompañados por incrementos de la desigualdad, a través de una ampliación de la distancia entre los ingresos de los hogares pertenecientes a los cuartiles extremos. También fue significativo el retroceso que experimentaron los hogares de los estratos medios urbanos, de los cuales una alta proporción se encuentra en los dos cuartiles que abarcan el 50% intermedio de la distribución, con lo cual se revirtió la tendencia al crecimiento o mantenimiento del ingreso y la lenta incorporación al consumo que habían experimentado esos estratos medios durante los años setenta.
- Aumentaron los porcentajes de población en extrema pobreza. Para 1970, según estimaciones de la propia CEPAL, 113 millones de personas vivían en situación de pobreza y el 63% de ellas residían en áreas rurales. El crecimiento económico y el aumento de la capacidad de absorción de empleo que experimentó la región en la década de los setenta trajeron consigo una reducción de los índices de pobreza de 40% a 35% de los hogares. Sin embargo la población en situación de pobreza siguió aumentando hasta llegar a 136 millones comenzando la década de los ochenta. En la primera mitad de los ochenta se revirtió esta tendencia hacia la disminución de la magnitud de la pobreza en términos relativos y siguió aumentando la cantidad absoluta de pobres y para fines de la década de los ochenta, según cálculos conservadores, la cifra de pobres en la región llegó a 183 millones (44% de hogares en situación de pobreza).
- La crisis aumentó la vulnerabilidad económica y social de muchos hogares urbanos como consecuencia de la caída de los ingresos y el empeoramiento de su distribución.

- A pesar de la crisis, durante los ochenta continuó aumentando el capital educativo de la población. Sin embargo, América Latina no ha logrado que una importante proporción de su población alcance los niveles educacionales requeridos por aquellas ocupaciones que generan niveles aceptables de productividad, por lo que estos avances no fueron acompañados por logros equivalentes en cuanto a ingresos. Los jóvenes que no estudian ni trabajan constituyen actualmente una proporción mayor que al principio de la década.

## 2. Política social y política social compensatoria

Sabemos que la política social se define, entre otros aspectos, por su alcance de carácter nacional (universal) y por estar vinculada a una estrategia de desarrollo a largo plazo, por lo que va más allá de los programas sociales compensatorios diseñados para aminorar el impacto del ajuste macroeconómico en los grupos más vulnerables de la población, que están desvinculados de cualquier estrategia de desarrollo y son ejecutados en el corto plazo.

Ahora bien, desde finales de los años ochenta, la política social en la mayoría de los países de la región ha sufrido grandes transformaciones debido, básicamente, a los propios cambios del Estado y a la reestructuración de la economía lo que tuvo consecuencias inmediatas, no solamente en el diseño de la política social sino también en su concepción. Como lo afirma Carlos Vilas (1995), el contraste de las llamadas políticas sociales de hoy con respecto a las del pasado, no podía ser más marcado: «Tenemos hoy privatización donde antes hubo intervención y regulación estatal; focalización en lugar de universalidad; compensación en vez de promoción; individualismo y particularismo clientelista como sustituto del ejercicio colectivo de derechos; combate a la pobreza extrema en lugar de desarrollo social».

Actualmente los gobiernos nacionales privilegian esta acción de política social particularista que se deriva de una reestructuración amplia de la economía, que no incluye una agenda de desarrollo social y se presenta como una enumeración de programas y acciones sociales orientados a mitigar o a compensar el impacto de los cambios que se suceden en la economía y en el Estado. Es a esta política que llamamos política social compensatoria.

En el marco de una mayor *heterogeneidad y fragmentación social*, con una política social que queda afuera de la relación capital-trabajo y con un Estado progresivamente desmantelado de sus funciones redistributivas y sociales previo desmantelamiento de su legitimidad, es necesario preguntarse si es posible la política social sin actores sociales que promuevan una transformación de la situación actual. Por lo tanto, también es indispensable analizar qué han significado las políticas compensatorias y destacar la necesidad de que éstas estén integradas en esa transformación y en una estrategia de desarrollo social más amplia que contemple no sólo el corto plazo.

En la medida en que «repensar» la estrategia de desarrollo social que prevaleció en la década de los ochenta, y que continúa en los noventa, llevó a recortar la visión de largo plazo y a privilegiar el cortoplacismo, la compensación de los efectos perversos del ajuste y la focalización en los grupos más afectados, y en vista de que los resultados de la aplicación de políticas entrelazadas a esta nueva visión no han tenido resultados del todo positivos tal como lo indica el crecimiento, profundización, diferenciación y heterogeneización de la pobreza, se hace necesario analizarlas para poder innovar con un sentido transformador y equitativo.

Es necesario reiterar que los períodos de expansión económica, como los que se dieron en los sesenta y setenta en América Latina, no fueron suficientes para erradicar la pobreza. El modelo de desarrollo fue dando lugar a una configuración social y productiva heterogénea y la pobreza fue un resultado que el Estado interventor no pudo solucionar.

Heterogeneidad estructural y patrón de desarrollo reforzaron la concentración, la estrategia del «goteo» sólo favoreció a una parte de la población urbana y dejó de lado a las mayorías urbanas y rurales. Paradójicamente aquellos beneficiarios del «goteo» fueron los que asumieron las premisas del nuevo modelo económico en los ochenta.

El Estado entra en crisis en lo general para canalizar y armonizar intereses sociales y, en lo particular que nos atañe, por el deterioro de la programación social tradicional que se vuelve ineficaz para atender las necesidades de una población con mayores carencias. Se produce un abandono de la estrategia de desarrollo social, entendida como la consecución de un objetivo de sociedad que abarca al conjunto de la misma, y entra en escena la política social compensatoria cuyo objetivo es atenuar los efectos negativos de las políticas del ajuste macroeconómico en una porción de la población.

Es obvio que hay una diferencia substancial entre estrategia de desarrollo social y política social compensatoria (que es la encargada de ejecutar los programas sociales compensatorios) que en nuestra opinión debe comenzar a borrarse por la vía de entender la compensación social como un hecho coyuntural en el marco de los programas de ajuste, pero que debe inscribirse dentro de ese objetivo de más largo plazo que es una sociedad más equitativa.

La compensación debería entenderse como una manera de implementar la política social en un marco de intereses universales o generalizables al conjunto de la sociedad, es decir, «el acceso de todos los ciudadanos a los bienes y servicios sociales fundamentales para la integración social y que generan externalidades positivas con el sistema económico» (Barbeito y Lo Vuolo, 1992). A la vez que pensar en instituciones de política social apoyadas en la «selectividad positiva», es decir, en la identificación de

necesidades diferenciales de acuerdo a la situación integral de los sujetos. Para ello la política social debe diseñarse en un marco de amplia participación de sectores y niveles del Estado, ajustando la eficiencia de las instituciones en términos de impacto de los programas y entrelazando las diferentes políticas para que el efecto sinérgico potencie el impacto de los programas que se implementen.

Ante la situación actual, el Estado latinoamericano está experimentando ciertos cambios en la regulación que hacen que surjan nuevos criterios y modalidades de distribución. Es en este contexto que se discuten las concepciones de equidad y de justicia social inscritas en la política social y compensatoria. La concepción de justicia social que privaba en el diseño de la política social en la mayoría de los países latinoamericanos antes de la crisis de los ochenta, se encontraba unida a la visión en la que el Estado se autoreconocía como el responsable de la protección social, función que estaba sancionada en las diferentes Constituciones Nacionales y los gobiernos tenían un papel tutelar en favor de los sectores sociales más vulnerables. El Estado funcionaba como compensador de las desigualdades que produce el mercado.

Actualmente, en las políticas sociales se privilegia la concepción de justicia social que nace con el cambio del modelo económico y con las transformaciones habidas en las funciones del Estado, es decir, que los llamados criterios de equidad que le corresponde impartir al Estado están asociados con la responsabilidad de proporcionar a los individuos las capacidades básicas para que puedan competir en el mercado. Las diferentes acciones desarrolladas para compensar las desigualdades que producen los procesos de ajuste o el mercado, y los diferentes criterios de equidad puestos en práctica, no son de la exclusiva responsabilidad del Estado sino que éstos también son responsabilidad de las acciones que tienden a igualar las capacidades básicas para la competencia. El mejoramiento de la calidad de vida sería, por tanto, resultado de la productividad y creatividad de cada individuo. Es decir, que la responsabilidad del Estado se limitaría a las acciones y decisiones tomadas en el marco de las políticas sociales, las cuales están dirigidas principalmente a igualar las circunstancias sociales de los individuos creando las condiciones necesarias para que éstos adquieran las capacidades básicas para la competencia. (Gordon, 1995).

### 3. Política social compensatoria

Brodersohn (1992) señala que las características principales de la política compensatoria social son las siguientes:

- Tienen un papel emergente y de corto plazo.
- Tratan de proveer de satisfactores básicos a la población más afectada por los programas de ajuste.
- Tratan de promover el desarrollo de una nueva gestión social con gerentes sociales con capacidad de innovación para adecuar necesidades y recursos.

Diversos analistas han señalado un conjunto de elementos, positivos y negativos, derivados de las experiencias de puesta en marcha de la política compensatoria, que son de sumo interés para comprender su alcance y desarrollo. Entre otros elementos pueden señalarse los siguientes:

- Una política social coherente debe contemplar un nivel de gasto público que *no puede reducirse* sin afectar fuertemente a la población con mayores carencias y bajo el peligro de obtener resultados negativos no pensados. Entre otros, el descreimiento y la pasividad de la comunidad afectan negativamente los objetivos de las políticas sociales.
- La tensión entre promoción social y asistencialismo o entre promover empleo productivo frente a proveer servicios sociales básicos. En este punto se tiene, por una parte, que en algunos casos se apunta a los «menos pobres» y en no pocos casos a promover empleos improductivos y/o temporales, lo cual reduce el impacto efectivo de los programas.
- La superposición de funciones y actividades, la competencia interinstitucional y la falta de coordinación pueden afectar el diseño y la consecución de una estrategia.
- El énfasis en el corto plazo reduce el impacto de la política social compensatoria, dado que no se articula con programas sociales de mayor amplitud y alcance.
- La integración de los distintos niveles de programación social, corto y mediano plazo, asistencia, promoción e integración sociales, permiten una sinergia que potencia el impacto de las mismas y lo prolonga en el tiempo.
- La captación de recursos internacionales es muy positiva, pero debe preguntarse si este flujo puede o debe ser permanente y si es viable financiar el combate a la pobreza con recursos externos.
- Enfatizar la relación costo-impacto para evaluar los resultados de los programas.
- Otorgar prioridad a la satisfacción de la demanda de servicios pues ello actúa como un elemento integrador y relegitimador del Estado.
- La política social compensatoria debe ser focalizada dado que ésta es una condición necesaria para racionalizar el gasto público.

Podría decirse que, si bien está claro que la política social compensatoria no sustituye a una estrategia de desarrollo social de largo plazo y que debe articularse y compatibilizarse a ella, en este momento la *focalización* constituye un punto central de la discusión e implementación de esta política.

#### 4. La focalización

La focalización implica en primer término superar un enfoque de homogeneidad que no discrimina la población objetivo de un determinado programa social y, por tanto, segmenta a dicha población de acuerdo a sus carencias y necesidades para lograr un mayor impacto de los recursos utilizados. Según la CEPAL (1995) «*focalizar* consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o beneficio *potencial* per cápita». Tomando en cuenta que los recursos son escasos resulta necesario seleccionar aquellos grupos cuyas necesidades no son postergables y que resultan ser los más afectados por el ajuste.

Focalizar implica romper con la dispersión de recursos que conlleva el beneficiar a sectores no pobres por mal diseño o generalización de la población objetivo de determinadas acciones, por la mayor presión que ejercen grupos con menores necesidades pero con mayor organización social y política y, en última instancia, implica relegitimar al Estado frente a los sectores más desfavorecidos si se logra romper con el tradicional clientelismo asociado al reparto de beneficios que normalmente se asocia a la política social.

Al menos dos dificultades se asocian a la focalización. La primera se refiere a los costos (no solamente monetarios sino sociales, culturales y especialmente políticos) en que se incurre para identificar a los beneficiarios, los cuales se incrementan a medida que aumenta el nivel de diferenciación o precisión del grupo. La segunda se refiere a la capacidad informática, burocrático-administrativa y técnica necesarias para lograr dicha identificación. Pero podríamos agregar una tercera, que tiene que ver con el incremento de la pobreza y por ende, de la exclusión social.

A su vez, se señalan una serie de ventajas que se asocian tanto a elementos coyunturales, los períodos de crisis, como a elementos permanentes. Obviamente que los primeros se refieren, por un lado, al impacto que el ajuste tiene en el incremento de las necesidades insatisfechas y en la necesidad de compensar esta situación y, por el otro, a la limitación de recursos que para estas políticas se impone desde las políticas macroeconómicas que guían el ajuste. Las ventajas de la permanencia de los programas sociales focalizados vendrían asociados a:

- optimizar el diseño del programa;
- incrementar la eficacia y el impacto del mismo y
- que opere un necesario mecanismo de exclusión de aquellos que no necesitan estar incluidos en dicho programa.

Si bien la focalización parece necesaria en períodos de crisis, recesión y ajuste, hay quienes afirman que su eficiencia se traslada a los períodos de crecimiento y aún al largo plazo dado que bien aplicadas liberan recursos para ser utilizados en otros fines.

La focalización puede efectuarse en primer lugar identificando a los sujetos, individuos o familias susceptibles de ser considerados como población objetivo, o delimitando un territorio donde las condiciones de pobreza son prevalentes. La selección de uno u otro método depende tanto del tipo de programa como de los problemas que se desea enfrentar.

Con la selección geográfica se supone que los costos de que algunos sujetos queden incluidos en el programa sin ser parte de la población objetivo, serán bajos dado una cierta homogeneidad socioeconómica del área seleccionada y que, por el contrario, los costos de realizar una selección más detallada excederían ampliamente a aquellos otros costos.

Por su parte, la delimitación de los sujetos puede asociarse a:

- la situación o riesgo particular (embarazadas, desnutridos, etc.);
- el nivel de ingresos en relación a la línea de pobreza;
- las variables asociadas a la pobreza y
- la autoselección mediante la implementación de programas que sólo interesen a los beneficiarios (comedores populares, programas de empleo con remuneración en alimentos).

Focalización e impacto son dos elementos inseparables si se quiere evaluar el efecto de la política social compensatoria. Por ello, la CEPAL (1995) afirma que «El impacto debe ser definido como la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas según los objetivos buscados». Por ello debe quedar claro que ni la cobertura, ni la inversión en infraestructura social, ni los gastos corrientes son considerados como impactos de las políticas instrumentadas. En definitiva, impacto es la real mejora en las condiciones de vida de las personas que fueron beneficiadas por los programas sociales implementados.

## 5. Ajuste fiscal, gasto social y política social compensatoria

Los programas sociales que se formularon y se pusieron en práctica en estos seis países entre mediados y finales de la década de los ochenta tienen una serie de aspectos comunes tanto en relación con el ajuste fiscal, el gasto social y la política social compensatoria.

### a. Ajuste fiscal

Como producto de las políticas de ajuste y de estabilización instrumentadas a lo largo de una década y media, la mayoría de los países de la región se vieron en la necesidad de reducir el déficit fiscal, pero al mismo tiempo debían compensar las pérdidas de ingreso de los grupos más vulnerables. Cominetti (1994) señala, a partir del análisis del comportamiento del gasto social en un grupo de países, entre los cuales se encuentran los seis casos objeto de estudio, que el gasto social fue utilizado principalmente como instrumento de ajuste fiscal, lo que en buena medida acotó el diseño de la política social, y explicaría su deterioro generalizado en los años ochenta. Por otro lado, este estudio también sugiere que el impacto de la política socioeconómica en su conjunto, pero especialmente la social, no se distribuyó en forma simétrica entre los diversos sectores sociales, afectando de manera significativa a los sectores de la vivienda y educación. Como sectores más protegidos están la seguridad social y la salud; con ello se evidenció el creciente sesgo asistencial de la política social, en contraposición a una política de más largo plazo encaminada a igualar oportunidades, como sería en el caso de Chile en la década de los noventa. En este mismo orden de ideas, Cominetti señala que la inequidad acumulada y el crecimiento de la pobreza ponen de manifiesto la necesidad de revisar los programas sociales y perfilarlos hacia un nuevo paradigma que enfatice la eficiencia, la calidad y la focalización del gasto social. El cuadro siguiente es ilustrativo sobre lo que Cominetti concluye.

**Cuadro N° 1**

América Latina: magnitud y origen del desajuste fiscal  
(Porcentajes del PIB)

	<b>Intensidad del ajuste fiscal<sup>1</sup></b>	<b>Variación del desajuste fiscal<sup>2</sup></b>	<b>Variación de las NFEP<sup>3</sup></b>
<b>Primera fase del desajuste fiscal</b>			
Argentina (1980-82)	10,2	4,7	1,4
Bolivia (1980-84)	26,6	18,8	2,8
México (1980-82)	15,6	9,0	0,5
Venezuela (1980-83)	17,2	11,3	6,4
Ecuador (1980-82)	6,3	3,1	0,1
Chile (1980-84)	4,6	10,0	—
<b>Promedio de la Región<sup>4</sup></b>	<b>11,2</b>	<b>7,9</b>	<b>2,1</b>
<b>Segunda fase del desajuste fiscal</b>			
Argentina (1987-88)	8,3	4,8	1,5
Bolivia (1986-87)	8,3	5,2	5,1
México (1985-86)	14,5	7,3	0,9
Venezuela (1986-87)	9,7	7,4	-3,0
Ecuador (1986-87)	3,3	8,7	8,2
<b>Promedio de la Región<sup>5</sup></b>	<b>9,9</b>	<b>5,0</b>	<b>2,1</b>

<sup>1</sup> Corresponde al máximo nivel de las necesidades de financiamiento del sector público no financiero (NFSPNF) alcanzado durante la fase de desajuste fiscal.

<sup>2</sup> Corresponde a la variación de las NFSPNF.

<sup>3</sup> NFEP necesidades de financiamiento de las empresas públicas.

<sup>4,5</sup> Promedio simple.

Fuente: Cominetti, 1994.

Es importante explicar que para Cominetti la intensidad del desajuste fiscal se mide por el déficit máximo alcanzado por el sector público no financiero en un determinado episodio de desequilibrio fiscal. La evolución del déficit del sector público, representada por la variación de las necesidades de financiamiento del sector público no financiero, determina la presencia de fases de desajuste o de ajuste fiscales. Del cuadro anterior se desprende que en la primera mitad de los años ochenta Argentina,



Bolivia, México y Venezuela mostraban desequilibrios internos severos, cuyos déficits fiscales alcanzaron niveles superiores al 10% del PIB. Menos grave fue el déficit fiscal de Ecuador y Chile.

El deterioro de la situación fiscal estuvo asociado, en la mayoría de los países, principalmente a la evolución de la posición financiera del gobierno nacional. En promedio, este sector generó alrededor de las tres cuartas partes del deterioro de la posición financiera global, mientras que dentro del grupo de estos seis países analizados, las empresas públicas fueron un factor importante de deterioro de las finanzas públicas globales; en Venezuela solamente, durante el primer episodio del desajuste, y en Bolivia y Ecuador durante el segundo episodio de desequilibrio fiscal.

En síntesis, los desajustes fiscales analizados aparecen vinculados a la presencia de desequilibrios macroeconómicos internos y externos causados por la crisis económica, y no parecen deberse a políticas deliberadamente expansivas (pero hay excepciones, como en los casos de Bolivia, México y Chile).

En el cuadro N° 2 se ilustra la magnitud del ajuste fiscal y los factores que contribuyeron a equilibrar la situación financiera del sector público durante las fases de ajuste fiscal. En la mayoría de los países se impuso la austeridad fiscal. La magnitud de los ajustes fue significativa en relación con los niveles de desequilibrio originales. Bolivia, específicamente, llevó a cabo un ajuste calificado de extraordinario (23,6% del PIB) en muy breve plazo. Por otra parte el gobierno efectuó un aporte superior al de las empresas públicas. En la mayoría de los casos, los programas de ajuste incluyeron drásticas reducciones del gasto del gobierno que afectaron principalmente a los salarios públicos y los gastos de capital.

**Cuadro N° 2**

América Latina: Magnitud y origen del ajuste fiscal  
(Porcentajes del PIB)

	<b>Ajuste Fiscal<sup>1</sup></b>	<b>Variación de las NFEP<sup>2</sup></b>
<b>Primera fase de ajuste fiscal</b>		
Argentina (1983-86)	-6,7	-3,2
Bolivia (1985-86)	-23,6	—
México (1983-84)	-8,4	-2,2
Venezuela (1984-85)	-12,8	-5,3
Ecuador (1983-85)	-11,8	-8,1
Chile (1985-87)	-4,3	—
<b>Promedio de la Región<sup>3</sup></b>	<b>-8,2</b>	<b>-3,1</b>
<b>Segunda fase del ajuste fiscal</b>		
Argentina (1989-90)	-3,7	-0,2
Bolivia (1988-89)	-14,4	—
México (1987-89)	-9,1	-1,4
<b>Promedio de la Región</b>	<b>—</b>	<b>—</b>

<sup>1</sup> Corresponde a la variación de las necesidades de financiamiento del sector público no financiero (NFSPNF).

<sup>2</sup> NFEP: Necesidades de financiamiento de las empresas públicas.

<sup>3</sup> Promedio simple.

Fuente: Cominetti, 1994.

En este mismo orden de ideas, siguiendo el trabajo de Cominetti, al analizar el comportamiento del gasto social en los episodios de ajuste y desajuste fiscales ella califica esta relación como proajuste o prodesajuste, cuando el gasto social se reduce o aumenta respectivamente. La autora observa que, en términos de frecuencia, el gasto social durante los años ochenta fue de proajuste en la región tanto en los episodios de ajuste como en los de desajuste fiscal.

«Una política social que privilegie el rol compensatorio de ingresos en un contexto recesivo debiera traducirse en un incremento del gasto social cuando el nivel de actividad se contrae, esto es, en un gasto social contracíclico. Si, por el contrario, en circunstancias recesivas el gasto social se comporta procíclicamente, la situación de la población más vulnerable probablemente sufrirá un deterioro adicional»... «El comportamiento procíclico y proajuste refleja una política de gasto social que privilegia el rol de ajuste fiscal por sobre el rol compensatorio de ingresos. Por el contrario, una conducta contracíclica y prodesajuste, refleja una política fiscal que da prioridad al rol compensatorio del gasto social, e incrementa este gasto ante las pérdidas de ingresos de la población». La conclusión de Cominetti es que el gasto social en la mayoría de los países casos de estudio, fue sobre todo un instrumento de ajuste fiscal, dejando su función compensatoria en segundo lugar. *La conducta predominante del gasto social fue de proajuste y procíclica.*

### b) Gasto social

Dentro de este contexto, los sectores más vulnerables y menos beneficiados fueron vivienda y educación, en los cuales el gasto social del sector cayó más que el gasto social global. Los sectores relativamente más favorecidos fueron seguridad social y salud. Los cuadros Nos. 3 y 4 dan cuenta de ello.

**Cuadro N° 3**

Gasto social: seis países

	Gasto social/PIB		Gasto social real per cápita (Dólares de 1985)		
	1980-81	1982-89	1990-91	1982-89	1990-91
Argentina	16,8	15,1	116,0	82,6	80,4
Bolivia	5,7	4,7	4,5	67,5	61,0
Chile	17,7	18,7	14,2	96,8	90,0
Ecuador	10,3	8,9	6,4	82,0	60,2
México	8,6	6,8	7,1	72,5	74,5
Venezuela	11,5	9,5	8,5	72,9	64,4

CEPAL. (1994) «El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo».

En cuanto a la evolución del gasto social en los años ochenta éste exhibió un deterioro generalizado, en términos reales per cápita, la evolución del gasto social fue negativa, también la participación del gasto social en el producto generado sufrió un deterioro generalizado.

**Cuadro N° 4**

Evolución del gasto social sectorial: seis países  
(Dólares de 1985)

	Educación		Salud		Seguridad social		Vivienda	
	1982-89	1990-91	1982-89	1990-91	1982-89	1990-91	1982-89	1990-91
Argentina	86,1	73,0	91,1	90,0	76,8	78,8	133,5	61,9
Bolivia	76,2	59,8	51,3	71,2	—	—	37,7	27,3
Chile	85,2	74,1	90,5	94,5	102,1	102,8	87,2	119,6
Ecuador	80,0	54,0	90,2	73,3	81,1	63,5	—	—
México	78,4	76,7	75,4	85,3	—	—	48,3	35,1
Venezuela	79,9	58,7	85,1	79,2	71,7	83,6	51,1	44,4

CEPAL. (1994) «El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo».

### c. Política social compensatoria: diseño e instrumentalización

Los aspectos comunes más relevantes que arrojaron los seis países en términos de diseño e instrumentalización de la política social compensatoria son los siguientes:

1. La política social compensatoria, en cuanto a su formulación y diseño como políticas sociales, marcan un hito significativo hacia el abandono del universalismo en la formulación y en el diseño de la política social. Ellas están construidas sobre la base de la focalización, regionalización y privatización.
2. A lo largo de la década de los ochenta se evidenció un forcejeo entre la focalización del gasto social a través de la política compensatoria versus el deseo de ampliación del gasto social.
3. Se trabaja en la definición de un concepto amplio de pobreza de los sectores exclusivos (Chile, Argentina y México).
4. Los nuevos programas focalizan como sus beneficiarios a las comunidades de los sectores excluidos (México, Argentina y Bolivia).

5. En la década de los noventa el discurso oficial incluye dos elementos: la solidaridad y la integración aparecen como elementos que definen o caracterizan la política social compensatoria. Tal vez ello está anunciando un cambio en la concepción de política compensatoria a política social a más largo plazo (México y recientemente Argentina).
6. Ausencia de un sistema de información adecuado y de monitoreo que ayude en el seguimiento y evaluación de los impactos o resultados de la política social. (Con la excepción de Chile que ha instrumentado la evaluación de los impactos de los programas de compensación social a través de CASEN, el otro país que lo menciona y muestra interés en instrumentarlo es Argentina: SIEMPRO).
7. Discusión entre la concepción de equidad y justicia social presente en la política social compensatoria. (La política social en Chile por ejemplo está concebida bajo el velo de la equidad y Venezuela y México podrían representar un caso tipo de formulación de política social concebida bajo el velo de justicia social).
8. Las pocas evaluaciones realizadas que encontramos son claras al afirmar que un mayor porcentaje de inversión tuvo impactos sociales muy bajos. En algunos países como en Argentina, se afirma que el impacto social de algunos programas sociales que fueron evaluados fue igual a cero. Por otro lado, otras evaluaciones señalan que los sectores favorecidos no fueron precisamente los más pobres (Bolivia, Ecuador, Chile).
9. El objetivo general declarado por los seis países casos de estudio de la política compensatoria es la erradicación o enfrentamiento de la pobreza, sólo en el caso de Chile se redujo la pobreza, en los cinco países restantes hubo pocas variaciones.
10. En la nueva formulación de la política social compensatoria está la concepción de la necesidad de desarrollar estrategias conjuntas de desarrollo económico y de desarrollo social para de esta forma lograr la integración de la sociedad. Un elemento importante de esta nueva formulación de política social es la promoción de la participación, es por ello que la población objetivo en varios de los países son las comunidades. Encontramos en la gestión de las políticas sociales una revalorización de las comunidades en tanto espacio social de integración y desarrollo individual. (Argentina, Bolivia y México).
11. En el financiamiento de los nuevos programas sociales constitutivos de la política social compensatoria por parte de los organismos bilaterales u otros está presente la importancia del rol que cumple el mercado de trabajo en este proceso y como vínculo entre la esfera económica y las condiciones sociales, por lo que la mayoría de estos programas están dirigidos a la generación y protección de empleos y a la capacitación para el trabajo entre otros (microempresas). Varios de ellos tienen como directrices el financiamiento de programas dirigidos al desarrollo educativo y a las mejoras del sistema escolar.

## **6. Dificultades generales en la instrumentación de la política social compensatoria**

No se puede negar que en los últimos años, en términos generales, la región ha experimentado un notorio deterioro en la calidad de vida de sus poblaciones. Diversos organismos multilaterales se hacen eco explícitamente de esta situación, entre ellos BID, CEPAL, PNUD, UNICEF, SELA, BM. Además, muchos analistas de esta situación están de acuerdo en afirmar que la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida no son un problema de la política social sino de la política de desarrollo.

Entre las principales dificultades que presenta la instrumentación de la política social compensatoria y que son mencionadas de una u otra forma por diferentes organismos y estudiosos del tema, encontramos las siguientes:

1. La política social compensatoria habría que analizarla en el contexto de los procesos de: reorientación de las políticas en general, de privatización, desregulación y descentralización.
2. La orientación de la política social compensatoria debería priorizar a los grupos más empobrecidos y desfavorecidos de la población (más allá de la focalización y poblaciones objetivos).

La actual política social compensatoria profundizó el proceso de polarización entre los pobres, definiendo varios tipos de pobreza (extrema, crónica, etc.). Al mismo tiempo, la recomendación que hacen las agencias internacionales sobre la reorientación de la política social, pone el énfasis en atender fundamentalmente a los sectores más pobres, concentrando sobre ellos la casi totalidad de los recursos asignados y obligando a los grupos con mayor capacidad adquisitiva a buscar la satisfacción de sus necesidades a través del esfuerzo propio y de los mecanismos de mercado. Ello es coherente con el modelo económico, pero separa de manera evidente a la esfera económica de la social, convirtiendo a esta última en el medio para recuperar selectivamente a los «caídos» por la primera.

3. En la formulación y diseño de la política social hay una ausencia de elementos que permitan vincularla con el salario y el empleo.
4. La actual política social se ha traducido en una mera administración de las llamadas áreas o sectores sociales (salud, educación, previsión social), dejando de lado su papel distributivo y dejando de ser parte constitutiva de las políticas públicas.

5. Resalta una deficiencia y en algunos casos ausencia de actualización de los indicadores sociales.
6. Para el caso específico de Venezuela se observa:
  - Falta de adecuación entre los objetivos y alcances de la programación social que tienen un impacto y una cobertura insuficiente, frente a la magnitud de las carencias sociales de amplios sectores de la población a quienes van dirigidos esos esfuerzos.
  - Inhabilidad institucional y falta de instrumentos programáticos para adaptarse a los cambios y a las responsabilidades que exceden la capacidad de gestión de las instituciones centrales que exigen reformas institucionales y la aparición de nuevas estructuras estatales.
7. La falta de transparencia, la corrupción y el clientelismo, constituyen debilidades difíciles de resolver (en este aspecto sobresalen los casos de México y Venezuela).
8. Ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación de los impactos de los programas sociales (excepto en el caso de Chile).
9. Ausencia de instrumentos metodológicos que permitan una adecuada focalización de las poblaciones o grupos a los cuales deben dirigirse los programas sociales (excepto Chile).
10. En cuanto a los fondos de inversión social (instituciones autónomas que tienen una personalidad jurídica propia) pareciera que éstos constituyen la parte esencial de la estrategia de la política social de los noventa, orientada a los pobres y recomendada por el BM como compensación de los «costos» sociales de las políticas de ajuste estructural en América Latina. Los Fondos fueron implantados por primera vez en Bolivia, en 1985 y por recomendación explícita del BM. Hasta el presente se han establecido en Chile, México, Venezuela, Ecuador y Argentina entre otros países.

Con pocas excepciones (Bolivia, Chile y Venezuela) los programas sociales de los Fondos se instrumentan como medidas de corto plazo y como parte de los proyectos sociales llamados de emergencia, con el objetivo de amortiguar las injusticias sociales durante las fases de estabilización y ajuste de la economía. El BM considera que estos Fondos llegarían a ser superfluos cuando se inicie el crecimiento económico que integrará a la población empobrecida en el ciclo de producción.

Otro objetivo de los Fondos es el de fortalecer la capacidad de autoayuda de los grupos empobrecidos de la población y más allá de ello favorecen también al desarrollo de la descentralización de la política social.

La mayoría de los Fondos tienen las siguientes prioridades programáticas, en las que predominan las medidas a corto plazo: programas de suministro de empleos en la construcción o mantenimiento de infraestructura sociales y económicas (calles, instalaciones sanitarias, escuelas), programas de asistencia social (alimentación), programas productivos (promoción de microempresas del sector informal, créditos, ayuda a pequeños campesinos). Pero en la mayoría de los Fondos, esta última área representa sólo una porción pequeña de todos los medios disponibles (excepción de Chile). La concentración de los recursos de los Fondos se da en el área de las inversiones en infraestructura y trabajos de mantenimiento, área que en términos del gasto social del Estado experimenta recortes desde la década de los ochenta.

Para la puesta en marcha de los programas, los FIS se apoyan frecuentemente en las ONGs que trabajan ya en el área social. El procedimiento de solicitudes para la adjudicación de los recursos favorece a aquellos grupos que ya tienen experiencia en la formulación y ejecución de proyectos. Para algunos analistas, este hecho cuestiona a estas instituciones como instrumentos efectivos para la lucha contra la pobreza. Los procedimientos de solicitud y la adjudicación de los recursos obliga a los pobres y a los marginales a competir por los escasos recursos disponibles. En lugar de solidaridad, los FIS promueven la fragmentación social. Ocurre con frecuencia que son los más pobres entre los pobres los que quedan excluidos de los recursos al no poseer la experiencia en la presentación de las solicitudes. En este sentido los FIS favorecen a las ONGs como organizaciones sociales mediadoras.

Un segundo problema que se presenta es el de la continuidad de los programas que los Fondos financian, porque con frecuencia no se garantiza su continuidad una vez que termina el financiamiento. Ello conspira abiertamente contra las metas de largo plazo para la erradicación de la pobreza y fomenta las medidas de emergencia y cortoplacistas.

Un tercer problema que se menciona es el origen del financiamiento que generalmente es extranjero y con ello los FIS contribuyen a desnacionalizar la política social estatal. Por último no es clara la forma como se integran los FIS a la política social del Estado, las diversas experiencias indican que éstos ayudan a la desintegración de la política social nacional.

Para el caso de Venezuela y dentro del marco de los acuerdos que contempla la llamada «Agenda Venezuela» o Plan de estabilización económica-FMI, está pautada la conformación de un Fondo de Acción Social dirigido a fortalecer las redes sociales no gubernamentales con el objetivo explícito de consolidar a la sociedad civil y promover a los sectores medios y las condiciones para una reactivación social y económica. (Pulido de Briceño: 1996)

## **7. Papel desempeñado por los organismos multilaterales en el desarrollo y ejecución de los programas sociales compensatorios**

Los grandes diseñadores de los programas sociales compensatorios dentro de las políticas de ajuste macroeconómico son las agencias multilaterales. Entre otras concepciones es interesante destacar las siguientes:

1. El BID le adjudica una gran responsabilidad a la sociedad civil (ONGs, organizaciones de base, empresas privadas) en la seguridad social. De acuerdo con este enfoque el Estado debe transferir progresivamente a estas organizaciones la responsabilidad de facilitar y llevar adelante los servicios públicos sociales. Esta estrategia corresponde a las exigencias del nuevo modelo económico de corte neoliberal y de los programas de ajuste estructural diseñados y puestos en práctica en la mayoría de los países de la Región. Ello implica que paralelamente a los recortes del gasto público también se está produciendo el repliegue del Estado de la economía y de la sociedad en general.
2. El BM en el marco de los programas de ajuste estructural estimula la descentralización de la política social del Estado, como también de todo el aparato administrativo estatal. Las diferentes experiencias estudiadas por los analistas, señalan que la descentralización de la política social no necesariamente significa una mayor eficiencia o una democratización de la política. En Chile, por ejemplo, hasta finales de 1992, cuando se realizaron las primeras elecciones municipales, la descentralización del área de los servicios sociales estatales y el traslado de la atención sanitaria básica y del sistema educativo al área de competencia de los municipios no estuvieron vinculados con la democratización municipal local.

En muchos países la descentralización tropieza con barreras financieras. En Argentina esta política ha contribuido a un mayor deterioro del sistema de educación básica y a la presencia de disparidades locales.

3. Finalmente, la posición de las agencias internacionales, tales como el BM, el FMI es la de enfatizar el rol central del mercado en la política de desarrollo, así como también la reducción de las funciones del gobierno en la economía y en la sociedad. Con el fin de corregir las fallas del mercado proponen acciones dirigidas a cuatro áreas principales:
  - Fortalecimiento de las agencias centrales en el proceso de formulación e instrumentación de las políticas.
  - Racionalización y privatización de las empresas públicas.
  - Reestructuración de los mecanismos de formulación y ejecución del gasto público.
  - Reformulación de las políticas de personal del sector público y en particular los sistemas de incentivos, con el fin de reducir el personal redundante y aumentar la eficiencia de los que permanezcan (Cartaya y D'Liá: 1991).

En esta perspectiva, subyace la hipótesis que a largo plazo los pobres mejorarán en mayor medida su situación con un programa de ajuste que si éste no se aplicara, pero en el corto plazo se puede esperar que ocurran efectos negativos muy significativos en la situación social.

4. Las recomendaciones generales de organismos como el PNUD, UNICEF y PREALC hacen más énfasis en la interrelación entre la política económica y la política social, proponiendo se efectúen políticas de distribución del ingreso y empleo, mientras que las proposiciones del BM y del BID otorgan a la política social un carácter más claramente compensatorio y asistencialista.

En este mismo orden de ideas, la focalización, la participación y privatización aparecen como los grandes temas de la política social de la década de los noventa. El adelanto en estos procesos pareciera que podría ayudar a incrementar la equidad y eficiencia de las intervenciones públicas a través de las políticas sociales.

### **Consideraciones finales**

Los primeros ajustes macroeconómicos puestos en práctica en los diferentes países latinoamericanos, alrededor de la década de los ochenta, respondieron a lo que se llamó la crisis del endeudamiento externo. Las consecuencias de este ajuste motivó otros «reajustes» que incidieron en el gasto fiscal y sobre los ingresos del sector público. Los efectos no esperados de este segundo grupo de «ajustes» obligaron a los países a que realizaran cambios institucionales de gran magnitud, en donde el desmantelamiento de lo público en favor de lo privado fue la norma.

Estos sucesivos ajustes y reajustes no han solucionado la crisis inicial, así como tampoco han resuelto las contradicciones que se presentaron entre el viejo modelo económico y el modelo emergente y más bien redujeron las posibilidades de manejar con éxito la crisis.

Ahora bien, y como lo apunta la literatura sobre el tema, estos ajustes dieron y están dando lugar a cambios redistributivos significativos y han ayudado a profundizar el deterioro de la calidad de vida de amplios sectores de la población. Según la CEPAL, entre 1980 y 1990 el total de pobres aumentó en 60 millones. Este aumento supera con creces el crecimiento de la pobreza habido

entre 1950 y 1980. Por otro lado, otros estudios apuntan que la política social compensatoria instrumentada a través de los programas sociales ha impedido que el crecimiento de la pobreza sea aún mayor.

El aumento de la pobreza y el «fracaso» de los planes de ajuste macroeconómico están unidos a la ausencia de una política social integrada en una estrategia de desarrollo social amplia a largo plazo. En estos últimos años los países latinoamericanos, siguiendo la recomendación explícita de los organismos multilaterales, pusieron en marcha los programas sociales compensatorios dirigidos a responder a los problemas emergentes, por lo que son programas a corto plazo.

En este mismo orden de ideas, los estudios sobre el desempeño global de las políticas sociales compensatorias en América Latina demuestran el fracaso de éstas en solucionar, aunque sea temporalmente, las consecuencias sociales de los ajustes macroeconómicos. Por otro lado, se señala la necesidad de revisar y redefinir la política social dentro de un paradigma que enfatice la eficiencia, la calidad y la focalización del gasto social en aras de lograr la equidad y la justicia social y, repitámoslo una vez más, que esté inmersa en una estrategia de desarrollo social a largo plazo.

Recientemente, algunos países de la región han revisado el diseño y la instrumentalización de la política social compensatoria a través de los programas sociales, así como también la concepción global de la política social. Esta revisión anuncia cambios de concepción de la misma dirigidos hacia la definición de una política social a más largo plazo, como son los casos de México, Argentina y Venezuela (Agenda Venezuela). Igualmente se están observando cambios significativos en cuanto a los beneficiarios de las políticas, siendo éstas más abarcales. Sin embargo, las recomendaciones de los organismos multilaterales siguen privilegiando la focalización, es decir, la orientación de la política social deberá estar dirigida, fundamentalmente, hacia los sectores más empobrecidos de la población concentrando sobre ellos la casi totalidad de los recursos asignados.

## Referencias bibliográficas

- Arellano López, Sonia y Petras, James** 1994 «La ambigua ayuda de las ONGs en Bolivia». *Nueva Sociedad* N° 131:72-87.
- Banco Mundial** 1995 *Informe anual*. Washington D.C.
- Barbeito, Alberto C. y Lo Vuolo, Rubén M.** 1992 *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de bienestar en Argentina*. Editorial Losada, S.A. UNICEF. Buenos Aires.
- Bertranou, Julián** 1993 «Programa Nacional de Solidaridad ¿un nuevo o un viejo modelo de política pública?». *Revista Mexicana de Sociología* 3/93:225-243.
- Brodersohn, Víctor** 1992 *De las estrategias de desarrollo social a los programas de compensación social*. OEA. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Centro Interamericano para el Desarrollo Social. Buenos Aires.
- Bustelo, Eduardo 1992; " La producción del Estado de Malestar. Ajuste y política social en América Latina " , en: Minujin; Alberto: *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad Argentina* Editorial Losada, S.A., UNICEF, Buenos Aires.
- Cartaya, V. y D'Álía, Y.** 1991. *Pobreza en Venezuela: realidad y políticas*. Enfoque Social-CESAP-CISOR, Caracas.
- CEPAL** 1994 «El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo». *Cuadernos de la CEPAL* N° 73, Santiago de Chile.
- CEPAL** 1994 *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.
- CEPAL** 1995 «Focalización y pobreza». *Cuadernos de la CEPAL* N° 71, Santiago de Chile.
- Cominetti, Rossella** 1994 «Ajuste fiscal y gasto social». *Revista de la CEPAL* N° 54:47-60.
- Creamer, Germán** 1994 «El programa de ajuste macroeconómico y la política social en el Ecuador». *Democracia y Desarrollo* Vol I:47-82.
- España, Luis Pedro** (Coord.) 1995 «El programa de enfrentamiento de la pobreza 1989-1993. Recomendaciones para su reforma», UCAB (mimeo).
- González, Gloria** 1995 «Economía y política social. Un esbozo esquemático con referencia a México». *Problemas del Desarrollo*, Revista Latinoamericana de Economía Vol. 26, N° 100:171-191.
- Gordon, Sara** 1993 «La política social y el Programa Nacional de Solidaridad». *Revista Mexicana de Sociología* 3/93:351-366.
- Laurel, Asa-Cristina** 1994 «Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza». *Nueva Sociedad* N° 131:156-170.
- Lo Vuolo, Rubén M.** 1995 «Argentina: hacia un nuevo 'régimen' de Estado de Bienestar». Ponencia presentada en el XIX International Congress, Latin American Studies Association. Washington, D.C.
- México** 1995 «Evaluación participativa de la pobreza. Lineamientos de política social». México (mimeo).
- Minujin, Alberto; Beccaria, L.** y otros 1992 *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Editorial Losada. UNICEF. Buenos Aires.
- Minujin, Alberto** (Ed.) 1993 *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*. Editorial Losada. UNICEF. Buenos Aires.
- Minujin, A. y López, N.** 1994 «Nueva pobreza y exclusión: el caso argentino». *Nueva Sociedad* N° 131:88-105.
- Morales Gil, Eduardo** 1995 «Despilfarran recursos de programas sociales». En el acto de clausura del Curso de Formulación y Evaluación de Proyectos y Programas Sociales, Chile, *El Nacional*, 18 de Noviembre de 1995.
- Presidencia de la Nación** 1995 «Presentación de la base de datos preliminar de programas nacionales destinados a la población en situación de pobreza». Secretaría de Desarrollo Social. Buenos Aires, Argentina.
- Presidencia de la Nación** 1995 «Plan Social 1995. Políticas de promoción y solidaridad con los más necesitados». Secretaría de Desarrollo Social. Buenos Aires, Argentina.
- Repetto, Fabián** 1994 «Política social entre la democracia y el desarrollo». *Nueva Sociedad* N° 131:132-143.
- Stahl, Karín** 1994 «Política social en América Latina. La privatización de la crisis». *Nueva Sociedad* N° 131:48-71.
- Sojo, Ana** 1990 «Naturaleza y selectividad de la política social». *Revista de la CEPAL* N° 41:183-199.
- Tenti, Emilio** 1993 «Cuestiones de exclusión social y política». En: Minujin, A. (Ed.) *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*, Edit. Losada, UNICEF, Buenos Aires, pp. 241-274.

**Vilas, Carlos** 1995 «Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado». En: Carlos Vilas (Coord.) *Estado y políticas sociales después del ajuste*. Nueva Sociedad/UNAM. Caracas, pp. 9-30.