

# **HOOD ROBIN: AJUSTE Y EQUIDAD EN AMÉRICA LATINA (\*)**

*Eduardo Bustelo*

## **I.- INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo tiene como objetivo hacer algunas reflexiones sobre las relaciones entre el ajuste y las reformas económicas por un lado, y el aumento de la pobreza y la inequidad por el otro en el contexto de América Latina durante la década del 80 y principios de la década del 90. Existe en el presente, un clima de optimismo en la Región sobre el resultado de los últimos procesos de ajuste y reforma económica introducidos en algunos países particularmente en Chile, Colombia, Costa Rica, México y Argentina. En la medida que los procesos inflacionarios están más controlados como resultado de una rigurosa austeridad fiscal; que existe un abundante ingreso de capitales a la Región; que la balanza de pagos se encuentra más alejada de situaciones de estrangulamiento, comienza a recuperarse el dinamismo económico. Se piensa a su vez, que las recientes reformas que están introduciendo nuevas relaciones entre lo público y lo privado y generando procesos de descentralización y desregulación, serán conducentes a una mayor participación y fortalecimiento de las instituciones democráticas.

No se intenta aquí "desinflar" esas expectativas positivas que hasta un cierto punto son compartidas. Sin embargo, el tema de la equidad y de cómo incorporar a los grupos socialmente más vulnerables a los frutos del desarrollo y el progreso técnico es un desafío no resuelto, por cierto formidable, y que no puede hoy ser soslayado en América Latina.

El trabajo comienza revisando en la primera parte, las evidencias disponibles sobre la situación de la pobreza y la distribución del ingreso en América Latina; lo acontecido durante los 80 con el empleo y los salarios, y la evolución del gasto social que, como se sabe, tiene una grande significación para los grupos sociales de más bajos ingresos. En la segunda parte, se plantean algunas hipótesis para entender la situación paradójal de aumento de la pobreza por un lado, y el mejoramiento de los indicadores sociales por otro. Las medidas compensatorias que se introdujeron para proteger a los más pobres durante los procesos de ajuste y su impacto se analiza en la tercera parte. El resultado final de los ajustes, las nuevas relaciones entre lo público y lo privado y las medidas compensatorias están cristalizando en una nueva estructura de relaciones sociales que refleja los nuevos reacomodamientos producidos por la distribución del ingreso. Algunas hipótesis interpretativas de esa situación se discuten en la cuarta parte. En la última sección, se concluye con algunas reflexiones que intentan apuntar al problema de la equidad y su mejoramiento como condición indispensable para hacer más conducentes las reformas económicas y fortalecer la democracia.

## **II.- POBREZA Y DESIGUALDAD**

### **1) Pobreza e Ingreso**

Los datos sobre pobreza y distribución del ingreso en América Latina están poblados de dificultades metodológicas (Lustig, 1993a; CEPAL, 1992a). Existen diferentes

conceptos de pobreza y desigualdad; diferentes modalidades de medición y las informaciones carecen en muchos casos de representatividad. Esto hace difícil la comparación entre países, al interior de los países y a lo largo del tiempo.

Un estudio del Banco Mundial (WB,1993b) basado en encuestas de hogares de 18 países realizadas entre principios y fines de los 80, encontró que en promedio, la pobreza aumentó y la distribución del ingreso empeoró en América Latina. El 44% de ese incremento tuvo lugar en las ciudades de Brasil y el 17% en Perú. Sin embargo, la pobreza disminuyó y mejoró la distribución del ingreso en Colombia y Costa Rica. También este estudio encontró que, el nivel educativo está directamente correlacionado con las desigualdad de ingreso y la probabilidad de ser pobre. La prevalencia de la pobreza fue mayor en las ciudades de América Latina aunque la probabilidad de ser pobre continuó siendo dos veces más alta en las áreas rurales.

El estudio del Banco Mundial define como línea de pobreza U\$S 30 por mes a razón de un dólar por día a la paridad del poder de compra (purchasing power parity -ppp) de Estados Unidos en 1985. El tener una sola línea facilita las comparaciones internacionales. Para América Latina, la línea de pobreza se fijó en U\$S 60 por mes. De acuerdo con esa definición y en un contexto en donde el ingreso per cápita cayó un 11% durante la década, el número de pobres en la Región creció más de 40 millones entre 1980 y 1989. Otros estudios (Altimir, 1993; CEPAL, 1993) que se basan en encuestas de hogares de 10 países encontró que entre 1980 y 1990 el número de pobres creció en 60 millones. Tanto CEPAL como Altimir definen una línea de pobreza para cada país basada en el costo de una canasta básica de alimentos -multiplicada por 1.75 para áreas rurales y por 2 para áreas urbanas- lo que da una diferencia muy significativa en número de pobres respecto de las estimaciones del Banco Mundial (Ver Cuadro No. 3).

El análisis de Altimir -así como de CEPAL (1992a y 1993)- coinciden también en que tanto la pobreza urbana como rural aumentaron en promedio -principalmente la urbana- (Cuadro No. 1) y que, entre 1980 y 1990, ese aumento se dio en 8 de los 10 países incluidos en el estudio (Cuadro No. 2). En el presente, dos de cada cinco habitantes urbanos son pobres en tanto que tres de cada cinco habitantes rurales son pobres. Se destaca también que a partir de 1986, la pobreza disminuyó en 4 países (Argentina, Chile, Colombia y Uruguay). Notable diferencia existe entre las conclusiones de Altimir y el Banco Mundial respecto a Costa Rica: para Altimir la pobreza aumentó y la distribución del ingreso empeoró; para el Banco Mundial sucedió lo contrario.

En lo que se refiere a la distribución del ingreso, el Banco Mundial llama la atención sobre la "tradicional" inequidad de América Latina respecto de otras regiones en vías de desarrollo. En efecto, América Latina tiene un coeficiente de Gini promedio de .52 mientras que en otras regiones es .39. Asimismo, la participación del 20% más pobre en el ingreso nacional equivale en promedio al 3.1% mientras que en otras regiones alcanza al 6.5%.

Dentro del contexto anterior, tanto para Altimir y CEPAL como para el Banco Mundial (y también para otros estudios) la distribución del ingreso empeoró en América Latina durante los 80 (Cuadro No. 4). Aún en los casos en donde la distribución del ingreso mejoró como en Colombia y Costa Rica, se trata de mejoras muy pequeñas para un coeficiente de Gini bien arriba del .39 que tienen como promedio otras regiones en vías de desarrollo.

Si bien es perceptible una mejora en la distribución del ingreso y una disminución de la pobreza cuando las economías de los países tienden a recuperarse, debe destacarse que aunque mejoras, ellas son muy pequeñas en un contexto muy inequitativo y donde se parte de niveles de recuperación muy bajos. Igualmente y como lo veremos más adelante, los datos deben analizarse teniendo como base el conjunto de la distribución incluyendo lo sucedido con los sectores medios y la concentración mayor del ingreso en los sectores altos.

En ese sentido, durante la década pasada se acentuaron las disparidades de ingreso entre el 10% de los hogares de ingresos más altos y el 40% de los hogares más pobres. Según CEPAL (1993), en seis de ocho países examinados en la Región, esa diferencia aumentó de modo que el ingreso del 10% más rico supera en cerca de 10 veces el ingreso del 40% más pobre.

Es interesante también analizar que pasó con la denominada deuda social durante la década (PREALC, 1988). La deuda social corresponde a la cantidad de recursos necesarios para superar la pobreza total existente antes de la crisis más la deuda generada como resultado del impacto desigual de los costos del ajuste.

Hacia finales de la década, se requería un monto cercano al 27% del PIB para erradicar totalmente la deuda social urbana. En 1980 se estimaba que la deuda social era equivalente al 21% del PIB. Durante 1980-1989 la deuda se incrementó un 6% del PIB lo que equivalía al deterioro de las condiciones de empleo (5%) y el 1% a la regresividad distributiva. En los países que se hizo ajuste la deuda es menor (con excepción de Bolivia 42%): 13% en Costa Rica; 26% en Chile; 28% del PIB en Colombia. En Surinam 27,5%, Ecuador 41% y Guatemala 43,5% (INFANTE, 1993).

Si bien las evidencias hasta el momento no son conclusivas, las pautas dominantes del proceso de los 80 indicarían para Latinoamérica:

- \* con un ingreso per cápita 11% inferior se experimentó un aumento de la pobreza y la desigualdad;
- \* la pobreza creció más en las áreas urbanas que rurales;
- \* el 20% inferior de la distribución sufrió un retroceso en sus ingresos desproporcionadamente mayor;
- \* en algunos países -como Argentina, Brasil y México- también sufrieron un retroceso desproporcional los sectores medios y medios altos como en Honduras y Venezuela;
- \* el 10% superior de la distribución fue el más grande y único vencedor pues mejoró su posición en sus ingresos en términos relativos como absolutos;
- \* postergar el ajuste podía en principio incrementar los costos sociales ya que, los equilibrios macroeconómicos favorecen -entre otros- a los que no tienen mecanismos institucionales para defenderse de la inflación.

## **2) Empleo e Ingreso**

La tendencia histórica de la población rural a disminuir su crecimiento y emigrar hacia las zonas urbanas hizo entre otras razones que, el peso de la situación económica fuese sentido seriamente por las poblaciones urbanas, principalmente aquellas que derivan su ingreso del mercado laboral.

Para la región en su conjunto a finales de los 80, el 74% de la fuerza de trabajo total se localizaba en las áreas urbanas. Durante la década, el mercado laboral urbano debió hacer frente a un contexto económico de menor actividad, mayor crecimiento de la oferta de mano de obra, un aumento de la tasa de actividad de la mujer y un mayor nivel de escolaridad de la fuerza de trabajo. Dentro de la situación urbana los que más sufrieron fueron los trabajadores del sector informal, los asalariados de escasa calificación, los empleados del sector público, las mujeres y los jóvenes (PREALC, 1991). Como hay un creciente desajuste entre el nivel educativo y los niveles de remuneración, continúan expandiéndose lo que UNESCO y CEPAL denominan "espacios de frustración" de los jóvenes (CEPAL, 1992b).

La participación del sector informal en el empleo urbano aumentó de su nivel histórico del 25% al 31% mientras que el sector informal agrícola pasó del 58% en 1980 a 60% en 1990 (Infante y Klein, 1991). Aumentó el subempleo y el proceso de precarización del trabajo (menor estabilidad laboral; menos empleo permanente más empleo parcial; creciente subcontratación).

Un análisis (Infante, 1993) con datos de seis países -Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador y Guatemala- estimó que la tasa de desempleo urbano se incrementó al inicio de la década hasta llegar al 10% en 1984 para después caer levemente al 8,3% en 1990 (Ver cuadro N° 5). La recuperación del empleo fue más lenta que la recuperación del nivel de actividad económica. Aumentaron en general los empleos de baja productividad e ingresos en el sector informal urbano (trabajadores por cuenta propia, ocupados en microemprendimientos) y el empleo doméstico. Al mismo tiempo, cambia la composición del desempleo urbano: pierden importancia los pertenecientes a la fuerza de trabajo secundaria (jóvenes y mujeres no jefas de hogar) frente a los trabajadores jefes de hogar y con baja remuneración. Sin embargo, la tasa de desempleo por grupos específicos (mujeres y jóvenes) se mantuvieron a un nivel alto, más que duplicando la tasa de desempleo promedio.

Según un estudio sobre Costa Rica y Chile (Pollack, 1993), el crecimiento del empleo se dio fundamentalmente en los sectores no transables (servicios) y no en los sectores transables. Es decir, los sectores que deberían liderar el crecimiento económico en base a las exportaciones no fueron los que generaron más puestos de trabajo. Y en el caso que generaron puestos de trabajo, lo hicieron en los de baja remuneración: esto quiere decir que los sectores de exportación estarían basando su competitividad internacional en un costo de mano de obra bajo, en empleos de baja calidad y con bajo nivel de incorporación tecnológica. Cuando la demanda de trabajo en América Latina es ahora más calificada la oferta de empleo se concentró en puestos de mediana y baja calidad y de baja productividad y salarios.

La situación del ingreso debe comenzar siendo evaluada -como se vio- en términos de una caída del PIB por habitante que en 1990 era un 11% inferior al del inicio de la década. Una vez realizadas las transferencias al exterior en concepto de mayores tasas de interés, términos de intercambio, etc. equivalentes a un 6% del PIB regional, el

ingreso nacional bruto por habitante era en 1990, 15% más bajo que el de 1980 (CEPAL, 1982a). De acuerdo a PREALC (1991) se produjo un deterioro generalizado de los salarios: 14,5% en el caso de la construcción; 15,4% en la industria y 28,3 % en el caso de la agricultura. El salario real mínimo promedio regional se encontraba en 1990 en el 67,5% de su nivel en 1980 (cuadro N° 5). La caída de los ingresos reales del sector informal urbano (29% del total de trabajadores urbanos) alcanzó el 42% durante la década.

La reducción de los ingresos reales a un ritmo superior que el ingreso real por habitante indica que algunos ganaron y otros perdieron: perdieron los que trabajaban en el sector público y en algunas actividades del sector privado. La distribución funcional del ingreso se modificó en favor del empresariado nacional y del capital extranjero en detrimento del sector público y de los trabajadores.

Debe destacarse que las remuneraciones se han elevado en los países que han recuperado el crecimiento económico entre 1990 y 1992. Según CEPAL (1993), las remuneraciones medias crecieron en Colombia, Chile, México y Uruguay. En Colombia y Chile las remuneraciones medias se encuentran un 15% arriba del nivel que tenían en 1980 mientras que, en México y Uruguay, todavía están abajo de los niveles que tenían al principio de la década. Sin embargo, la pauta no es uniforme ya que para el mismo período, las remuneraciones cayeron en Argentina y Brasil. Como lo destaca CEPAL, el caso de Argentina es particular ya que las remuneraciones industriales cayeron 5.9% mientras que el producto del sector registraba un importante crecimiento.

### **3) Gasto Social**

Las informaciones sobre el comportamiento del gasto social no son completas pues no abarcan todos los países ni tampoco toda la década. Sin embargo, las evidencias disponibles alcanzan para dar un panorama bastante adecuado de la situación.

Un estudio del Banco Mundial (WB, 1990) que abarcó nueve países de la Región - Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Jamaica y Venezuela- encontró que el gasto real per cápita en salud, educación y seguridad social cayó en todos los países. En promedio en 1985, salud cayó un 70% respecto de su nivel en 1980; educación 79% y Seguridad social 88%. Hubo también una caída de la participación de los gastos en salud y educación en el conjunto del gasto público: en 1985, educación cayó al 92% y salud 82% de su participación en 1980. Como el PBI y el gasto público real per cápita en educación y salud disminuyeron marcadamente en todos los países pero el porcentaje del gasto público en el PBI se mantuvo casi constante, la disminución de los recursos disponibles en salud y educación parece ser el resultado de una caída del PBI no acompañada de una reorientación de las prioridades políticas por parte de los gobiernos.

Aunque las evidencias cuantitativas son más débiles el mismo estudio del Banco Mundial sugiere que tanto la eficiencia y la equidad del gasto social pueden haber disminuido en la prestación de los servicios (ver cuadro N° 6). Así la participación en el gasto en salud de la medicina preventiva o servicios comunitarios vis a vis la medicina curativa disminuyó o se mantuvo constante. En Educación, la participación del nivel primario aumentó pero también aumentó proporcionalmente más el nivel terciario ambos a expensas del nivel secundario cuya participación disminuyó.

Otro estudio realizado por UNICEF (Carciofi y Beccaria, 1993) sobre 8 países (Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Jamaica, México y Venezuela) y que abarca el período 1980/90 encontró que el gasto social disminuyó más de un 35% en Ecuador y Venezuela; entre un 25 y 30% en Argentina y México y entre 10 y 15% en Costa Rica y Chile. El gasto social creció un 5% en Colombia y un 14% en Jamaica. Los cortes más grandes se dieron hacia el final de la década y afectaron más las inversiones y no las erogaciones corrientes. Este estudio toca también los temas de eficiencia y equidad. En salud, los sistemas públicos no lograron superar los problemas anteriores a la crisis relacionados a la escasa cobertura, baja calidad e ineficiencia administrativa. Aún cuando en algunos países la red primaria puede haberse ampliado (Ecuador y México), el gasto hospitalario continuó expandiéndose (Venezuela y Jamaica). Muchos hospitales a su vez, han debido absorber mayor clientela por causa del desplazamiento de segmentos de la población que antes se encontraban sobre la seguridad social. También muchos hospitales han incurrido en la práctica de métodos "informales" de cofinanciamiento, obligando a los pacientes a traer medicamentos, materiales de curación, etc. Si bien ha habido intentos tendientes a consolidar un "sistema de salud" (Argentina y Colombia) a excepción de Costa Rica que ya tenía un sistema integrado con anterioridad a la crisis, la mayoría de los países continúan con una casi nula coordinación entre el sistema de salud pública y el seguro social.

En Educación y según el mismo estudio de UNICEF, las evidencias sugieren que tampoco los países lograron hacer las transformaciones necesarias para dotar a los sistemas con mayor calidad, eficiencia y equidad. La desmejora de los salarios de los maestros -al igual que el sector salud con los médicos- ha redundado en un desmejoramiento de la calidad y en un incremento de huelgas que han afectado seriamente la atención de los niños a la escuela. La falta de libros afecta la posibilidad de un adecuado aprendizaje: ha existido una generalizada merma en la provisión gratuita de libros escolares y/o, las poblaciones han tenido menos recursos para poder adquirirlos. Los dos problemas básicos de la escolaridad primaria en América Latina -la elevada repitencia y los bajos niveles de conocimientos que alcanzan los alumnos- parecen aún estar lejos de haberse solucionado de acuerdo a las escasas evidencias disponibles. Ha habido una notable expansión en la educación pre-escolar aunque como lo sugiere la información disponible (CEPAL, 1991) los niños que más se beneficiaron pertenecen a los sectores altos. Finalmente, no podría dejar de mencionarse la experiencia chilena con la descentralización del sistema educativo. Sin minimizar el esfuerzo de descentralización y pendiente de una evaluación más profunda sobre todo en términos de equidad, pareciese que la reforma chilena enfrenta algunos problemas, entre otros, los relacionados a la adecuación de las municipalidades para asumir las responsabilidades del sistema educativo, al incremento de la rotación de alumnos entre escuelas y, al relajamiento de las exigencias escolares y promoción de alumnos dada la presión de los maestros para retener alumnos.

Cabe preguntarse sobre el rol del gasto social en los procesos de ajuste en América Latina. Un estudio (Cominetti, 1993) que abarca 12 países durante la década del 80 - Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela - corrobora la fuerte caída del gasto social real per cápita en la región a excepción de Brasil y de algunos países en donde aumenta levemente o mantiene su nivel (Argentina, Colombia, Uruguay y Paraguay). Las reducciones alcanzan hasta un 50% en el caso de Ecuador y nunca son inferiores al 13% como Chile. Con respecto al rol del gasto social tanto en los episodios de ajuste como de desajuste

fiscal el estudio señala -después de haber analizado 18 episodios en la región durante la década- que en ambos casos el gasto social tuvo un comportamiento pro-ajuste contribuyendo a reducir los desequilibrios en el desajuste y aumentar los equilibrios del ajuste. Contrariamente a lo que en general se piensa, el gasto social exhibió una "buena conducta" macroeconómica. La alta elasticidad proajuste del gasto social no sólo estuvo ligada al nivel de actividad económica sino al tipo de ajuste fiscal realizado con consecuencias en general negativas para los beneficiarios. A un nivel más desagregado, los sectores más vulnerables al ajuste fiscal fueron el de la vivienda seguidos por educación y salud.

Otro análisis (Mostajo, 1993) que abarca 7 países - Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela - entre 1979 y finales de 1990, verificó el comportamiento procíclico del gasto social respecto del gasto público total y en general de las variaciones del PIB aunque a partir de 1985, se nota una mayor "protección" del gasto social.

Como conclusión se podría apuntar que -aunque "científicamente" no hay evidencias conclusivas y aceptando la heterogeneidad de situaciones en la región- todo parece indicar que el gasto social real efectivamente disminuyó, que disminuyó justamente cuando se suponía que debía aumentar o por lo menos haber mantenido su nivel, que los cortes afectaron más a los sectores sociales más vulnerables y que asimismo, han significado un deterioro generalizado de la calidad de los servicios sociales. De otro lado, las evidencias sobre una situación inversa a la planteada o sea, que el gasto social aumentó y mejoró su eficiencia y progresividad, son muy restringidas. La situación anteriormente descrita tiene importancia para los grupos sociales más vulnerables pues el impacto del ingreso no monetario sobre las familias es muy significativo. Un estudio (Infante y Revoredo, 1993) corroboró para Costa Rica, Chile y Uruguay, que el gasto social representa una fracción significativa del ingreso efectivo de los sectores pobres variando entre un 26% para Uruguay y hasta un 50% para Chile y Costa Rica.

### **III.- INDICADORES SOCIALES**

En casi todos los estudios sobre pobreza y distribución del ingreso en la Región se apunta el hecho paradójico del mejoramiento significativo de los indicadores sociales particularmente durante períodos de ajuste y/o disminución sustancial del nivel de actividad económica. Vivimos un momento en que a pesar del aumento de la pobreza en el mundo, se sigue avanzando en algunos indicadores básicos como mortalidad infantil y esperanza de vida al nacer (UNDP, 1993).

Hay aquí en primer lugar, el efecto positivo de varias tendencias que confluyen: entre ellas el mayor nivel educativo de la mujer, la caída de la tasa de fertilidad, un mayor nivel de urbanización y el uso de tecnologías altamente costo-efectivas como las inmunizaciones, el uso de la terapia de rehidratación oral, la lactancia materna, etc.. No menos importante ha sido en segundo lugar, la propia capacidad de los sectores pobres para "adaptarse" a las nuevas condiciones, incorporando a otros miembros de la familia a la fuerza de trabajo, por cambios de la dieta alimentar, etc. En tercer lugar, no hay que olvidar que todo lo anterior se da en un contexto en donde los medios de comunicación social han masificado -aún en zonas rurales remotas- informaciones, conocimientos, pautas de consumo y estilos de vida que posibilitan a las personas controlar mejor sus recursos y conocer mejor sus oportunidades.

Esta es una tendencia general en los indicadores relacionados a la vida en este momento histórico de la humanidad que salvo una catástrofe (Somalia y Sudán por conflictos étnicos; terremotos como en India recientemente), sería muy difícil alterar pues son altamente inelásticos a los ajustes y/o a las fluctuaciones del ciclo económico. Esto no quiere decir que los ajustes sean inocentes ni prueban su bondad. Tampoco quiere decir que - aún en las muy difíciles circunstancias históricas que está enfrentando América Latina - el avance en dichos indicadores no tenga ninguna significación.

En América Latina que es la región del mundo que registra las más elevadas desigualdades de ingreso (WB, :1993 a y b), el problema es otro: es cómo avanzar no en el "progreso" social - progreso en algunos indicadores humanos - sino en el "desarrollo social" lo que implica evolucionar hacia formas más equitativas o socialmente más inclusivas. Un trabajo (Katzman y Gerstenfeld, 1990) ha hecho una distinción crucial entre metas "blandas" y metas "duras": las primeras están relacionadas a tecnologías simples y de muy bajo costo pero de alto impacto sobre la morbi-mortalidad infantil como las vacunas, sales de rehidratación oral, etc; las segundas, a la igualdad de oportunidades, a una mejoría en la distribución del ingreso y la riqueza, etc. (ver Recuadro N° 1). Además, según sea su nivel, un indicador puede comenzar a ponerse "duro" por ejemplo: bajar la mortalidad infantil abajo de los 30 por mil nacidos vivos; aumentar la esperanza de vida al nacer por encima de los 65 años; subir la tasa de alfabetización a más del 80% de la población adulta, etc.

Aunque no se ha avanzado en todos los indicadores sociales en todos los países como lo revela el Cuadro N° 5 y en algunos casos, la situación es alarmante como el caso de los niños de la calle (UNICEF, 1992), no hay la menor duda que se ha avanzado en las metas "blandas" con una mejora significativa en los indicadores sociales relacionados a las mismas. Es curioso que, por lo menos en América Latina, ningún paquete de ajuste recomendó el no corte de los programas de vacunación, de distribución gratuita de sales de rehidratación oral, de distribución de micronutrientes, etc. Gran parte de esos programas -cuyos efectos positivos son generalmente desconocidos por los economistas del ajuste- se han mantenido a pesar de los ajustes, por la tarea de sensibilización social y política y por los reducidos aportes financieros que organismos no gubernamentales y de cooperación técnica internacional hicieron.

El punto para América Latina es otro, ya que toca ahora avanzar sobre esos indicadores en la parte "dura": sobre la mortalidad perinatal; sobre la calidad en la educación; sobre la igualdad de oportunidades que es una situación previa a la constitución del mercado. Y es sabido, que el costo que tendrá avanzar en esa dirección se incrementa proporcionalmente a la "dureza" de la meta. Al final, una vez asegurada mínimamente la sobrevivencia básica de los grupos más vulnerables, para seguir avanzando se llega al punto de la redistribución de los recursos y, como veremos más adelante, la hipótesis básica que sostenemos es que marchamos a un tipo de sociedades en la Región con un diferente perfil de relaciones entre los distintos grupos sociales que puede no ser conducente para autosustentar el crecimiento económico y fortalecer la democracia.

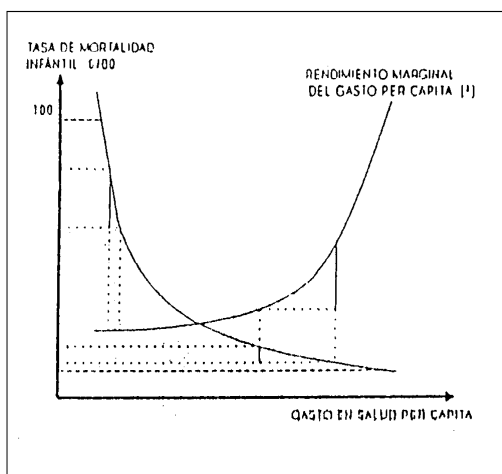
## **RECUADRO N° 1**

### **METAS SOCIALES DURAS Y BLANDAS**

Durante la crisis de los 80 ha sido posible observar en varios países de la Región que si bien la situación económica empeoraba y en algunos casos era claramente recesiva, algunos indicadores sociales, como la tasa de mortalidad infantil, no sólo no empeoraban sino que mostraban mejoras. Es decir, aparece una contradicción o una falta de correlación, entre los indicadores económicos y algunos indicadores sociales.

A fin de evaluar más claramente estos aspectos resulta útil, siguiendo a Katzman (Katzman, 1990), distinguir entre áreas "duras" y "blandas" de política social. "En cada sociedad y en cada momento histórico pueden distinguirse áreas sociales y dimensiones dentro de ellas, en las cuales resulta más fácil o más difícil cumplir con ciertas metas. La mayor o menor dificultad está determinada básicamente por cuatro factores estrechamente relacionados entre sí:

- a) el monto de los recursos requeridos para alcanzar las metas;
- b) la conductividad institucional;
- c) la conductividad política, y
- d) la conductividad cultural de los actores correspondientes". De los 4 sectores mencionados probablemente el más significativo sea el costo, que tiene una relación inversa con las metas, según lo muestra el gráfico.



(\*) Corresponde a  $-\frac{1}{f'}$  con Gasto per cápita =  $f(TMI)$

Observando el proceso bajo esta óptica, parecería que debido a la crisis los gobiernos han abandonado los aspectos más sustantivos que hacen a la equidad, restringiéndose a programas parciales dentro de los sectores sociales.

La mayor parte de las escasas acciones de política social que se han encarado corresponden a metas blandas, por lo que, a pesar de que algunos indicadores no lo muestren, se están profundizando las desigualdades y la brecha entre los sectores. Modificar los mecanismos que llevan a la reproducción de la pobreza requiere, por ejemplo, lograr el acceso no estratificado a la educación o la salud, cambios en la distribución del ingreso, etc.; las que pueden considerarse como metas duras.

Así, las metas no son duras o blandas independientemente del nivel que se desea alcanzar y su costo asociado. Tomemos como ejemplo la mortalidad infantil: como se puede observar en el gráfico a medida que la TMI desciende, el costo implícito se incrementa. Esto se debe no sólo a que se debe lograr reducir patologías más complejas sino también indican que a partir de cierto nivel, la reducción de la mortalidad implica la modificación de otros aspectos que van más allá de la sobrevivencia y que hacen a la equidad en su sentido más amplio.

Es decir, con tasa del orden del 100 <sup>0</sup>/<sub>00</sub> la aplicación masiva de TRO o vacunas puede tener un alto impacto con un costo reducido y relativa facilidad de implementación. En este caso disminuir IMR constituye una meta blanda. Por el contrario su reducción a partir de niveles más bajos puede requerir de mecanismos facilitadores de acceso a la salud, controles prenatales adecuados, educación para la salud, etc. por lo que puede llegar a constituir una meta dura.

Por mayor información, consultar: Katzman, R. y Gerstenfeld, P. "Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social", en Revista de CEPAL N° 41, 1990.

#### **IV.- COMPENSACIONES DEL AJUSTE: LOS FES Y LOS FIS**

Como parte de la política de compensación de los ajustes económicos implementados en la Región se han creado fondos de Emergencia y/o Fondos de Inversión Social. Actualmente hay en operación 12 como sigue: Fondos de Inversión Social en Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Uruguay y Venezuela; el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) de México; el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) de Chile; el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social de Perú; el Fondo de Emergencia Social de Panamá y el Fondo de Desarrollo del Paraguay. De estos Fondos hay seis que son transitorios: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Uruguay. No se considera aquí el Fondo de Asignaciones Familiares de Costa Rica (FODESAF) que fue creado en 1974 bien antes de la crisis de los 80 y que distribuye fondos mayormente a instituciones públicas para financiamiento de programas regulares.

En el momento en que se comenzó a discutir la idea de los Fondos hacia mediados de la década del 80, cabe preguntarse ¿cuáles eran los puntos centrales en la agenda de la política social de la Región?

En primer lugar, se trataba de buscar un esquema institucional en el que los problemas tradicionales de la política social de la región -principalmente la ineficacia, las rigideces y la inequidad del sector público- pudiesen ser superadas. En segundo lugar, se pensaba que esos problemas podían ser solucionados al menos parcialmente, a través de: una mayor coordinación intersectorial apoyada con un fuerte apoyo político (Gabinete Social); una convergencia presupuestaria que evitase las duplicaciones, reduciere el "likage" y asegurase el financiamiento a mediano plazo de las aéreas de mayor productividad social y; un sistema de información y evaluación de programas que identificase los grupos sociales más vulnerables y las intervenciones más costo-efectivas para resolver sus problemas. Finalmente y en tercer lugar, se trataba de abandonar la configuración estatal-monopólica en la formulación política y la administración de los servicios sociales a través de mecanismos flexibles de asignación de recursos, particularmente a efectores de bienestar que asegurasen una descentralización efectiva de los servicios. Se pensaba en un modelo "pluralista" de política social (Bustelo, 1988) que reconociese las ventajas comparativas del sector privado, el sector no gubernamental y otros efectores de bienestar tan importantes como la familia, organizados en un sistema con capacidad de resolver los problemas concretos de la gente. Se trataba de lograr sobretodo una eficiencia "sistémica" y no sólo fiscal.

Pero los Fondos que han sido generados en la Región en el presente, transitan por una propuesta conceptual y operativa distinta (Bustelo y Minujin, 1991). Puede afirmarse que, a pesar de sus variantes, presentan en su mayoría las siguientes características:

i) Se constituyen en "paralelo" a la administración pública de los sectores sociales (two track strategy). Lo ideal hubiese sido la constitución de los Fondos en convergencia, operando simultáneamente en los dos lados de la ecuación resolviendo por un lado, los problemas emergentes provocados por el ajuste y por otro, sirviendo como incentivo para mejorar la eficiencia, para vencer las resistencias al cambio, para capacitar y reciclar el personal del sector público de los sectores sociales. En la realidad, la administración pública de los sectores sociales ha quedado con un presupuesto reducido como efecto del ajuste y con sus competencias amputadas al mismo tiempo que, los Fondos han obtenido un respaldo político amplio ya que generalmente dependen de la Presidencia de la República, tienen dinero fresco para gastar y no están sujetos a los procedimientos administrativos y contables del sector público. Se ha producido una dualidad irreconciliable de algo que hubiese sido una oportunidad para iniciar un proceso de cambio y modernización en la administración pública de los sectores sociales.

ii) Los Fondos se orientan en su inicio predominantemente aunque no en forma exclusiva, a financiar esquemas de generación de empleo temporario y en ese sentido, han aprovechado experiencias de otros programas de empleo mínimo como el Plan de Empleo de Emergencia de Panamá; el Plan de Empleo Mínimo (PEM), el Programa de Ocupación de Jefes de Hogares (POJH) y los Programas Intensivos de Mano de Obra (PIMO) de Chile; el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT) de Perú y los Frentes de Trabajo del Nordeste de Brasil (Pollack, 1990). Si bien se han introducido últimamente programas de apoyo al empleo permanente (fondos rotatorios de crédito, apoyo a microemprendimientos urbanos y rurales, formación de cooperativas, etc.) el peso presupuestario para generar empleos de emergencia a través de programas específicos y proyectos de construcción y/o reparación de infraestructura social - que son intensivos en empleo- ha sido mayor: 88% en Bolivia; 87% en Nicaragua; 80% en El Salvador (Martínez y Wurgaft, 1993). Este no parece ser el caso de PRONASOL. Sin embargo aún cuando se necesita mayor información, una primera conclusión indicaría que si bien los Fondos han tenido una preocupación por actuar sobre la pobreza estructural, quienes más se han beneficiado de los mismos son los pobres cíclicos, particularmente los pobres urbanos afectados por el ajuste.

iii) Los Fondos tampoco han logrado superar algunos problemas de ineficiencia de la tradicional administración de los sectores sociales tales como:

a) Obras como construcciones que quedaron sin continuidad por falta de instituciones que las operaran como puestos de salud y obras de alcantarillado que no se completaron porque los beneficiarios no tenían los recursos necesarios para finalizarlas o mantenerlas (Guendell y Rivera, 1993).

b) Generación de empleos de muy baja productividad y con niveles salariales inferiores a los mínimos e incluso insuficientes para comprar una canasta básica de alimentos. Gran peso de los costos laborales en salarios en detrimento por ejemplo, de herramientas y materiales. Personal contratado que no correspondía a las características del proyecto (Pollack y Wurgaft, 1990).

iv) En cuanto a si los fondos están alcanzando efectivamente a los grupos socialmente más vulnerables los argumentos son encontrados. El análisis de Lustig (1993b) sobre el PRONASOL argumenta que los recursos totales asignados al PRONASOL bastarían para colocar a toda la población encima de la línea de la pobreza sin embargo, existen muchas dudas de que se esté llegando a los que más lo necesitan. Guendell y Rivera (1993) concluyen que los Fondos de Honduras y Nicaragua tienen una reducida cobertura e impacto debido a la dimensión e intensidad de la pobreza en dichos países (78% y 64% de la población respectivamente). Ambos estudios sugieren que hay una utilización político-electoral de los Fondos. Martínez y Wurgaft (1993) basándose en estimaciones propias y en evaluaciones realizadas tanto en Bolivia como en Honduras incluyendo el análisis de Pollack sobre Bolivia (1990), concluyen que el impacto de los fondos sobre los sectores pobres es positivo con un volumen de transferencias de ingreso equivalente entre el 0,5 y el 1% del PBI. Mientras el estudio de Lustig encuentra como se dijo, que el volumen de los recursos asignados es suficiente dada la dimensión de la pobreza en México, los restantes autores reconocen que aunque importantes, los fondos disponibles son insuficientes en el caso de los otros países. Finalmente, un análisis del efecto neto de la caída del gasto social vis a vis la contribución de los Fondos indica un saldo negativo: en Bolivia en 1986, los gastos en salud, educación y seguridad social cayeron 3,4 puntos del PBI respecto de 1980 (el FES totalizó 2 puntos del PBI para un año pero implementado en varios años); en México, el PRONASOL equivale -contando todas las contribuciones incluyendo los estados y municipios- a 0,45% del PBI de 1989 siendo que ese año el gasto social estaba 1,7% abajo del nivel del PIB que tenía en 1980.

v) Con respecto al financiamiento, la concepción básica de los Fondos ha sido captar recursos externos principalmente concesionales complementados con créditos blandos (Martínez y Wuryaft, 1993). La excepción ha sido el PRONASOL. que incluso ha sido financiado con recursos provenientes de las privatizaciones. Algunos implementaron como el FES de Bolivia- esquemas de conversión de deuda aunque en este caso, el 85% de sus recursos provino de créditos blandos y donaciones concesionales. El financiamiento nacional - conversión recursos generales del Tesoro - es muy reducido y nunca ha excedido el 20% (Guendell y Rivera, 1993). La significación "nacional" para superar la pobreza es entonces muy baja. Más bien, mientras se opta por una política de extrema dureza en el ajuste, se ha tratado de "exportar" la pobreza para ser financiada desde el exterior. La significación distributiva de los fondos por el lado del financiamiento es por lo tanto, nula.

vi) En cuanto al volumen de financiamiento captado por los Fondos, en alguno de los casos ha sido significativo. Por ejemplo, el Fondo de Emergencia Social de Bolivia, ha integrado durante más de cuatro años de implementación, una suma de alrededor de US\$ 230 millones, lo que representa más del 2% del PBI de un año y casi el 10% de la inversión no financiera del sector público (Pollack, 1990). En el caso del FIS de Honduras la meta era alcanzar US\$ 110 millones (equivalente a un 1% del PBI) de los cuales se habían obtenido US\$ 60 millones hasta 1991 (Martínez y Wurgaft, 1993).

vii) Aún cuando los fondos pudiesen estar beneficiando a los sectores más vulnerables, desde el punto de vista macroeconómico tuvieron otro "atractivo" importante al atraer recursos para financiar el déficit de la balanza de pagos. Así el FES de Bolivia, ha aportado recursos equivalentes al 25% del déficit de la cuenta corriente de 1989. Es decir, los Fondos son también un mecanismo eficaz para captar solidaridad externa

para el pago de la deuda externa con la banca internacional privada. Esto tiene también un impacto distributivo concreto: se ha realizado una transferencia de los sectores que financian la ayuda concesional y de los contribuyentes de los países desarrollados a la banca comercial privada de dichos países principal acreedora de la deuda externa latinoamericana (Sachs, 1989).

## V.- ¿UNA NUEVA ESTRUCTURA SOCIAL?

No existen datos suficientes a nivel agregado para hacer un análisis del perfil social que está cristalizando en los países de la Región sobre todo a partir de mediados de la década del 80. Pero se podría sí adelantar algunas hipótesis a partir de algunas evidencias que ya se poseen y/o sobre las que existe consenso a saber: i) existe una mejora en los indicadores básicos de salud y educación y todavía hay un espacio "blando" para seguir avanzando en la disminución de los indicadores sociales relacionados a la pobreza estructural; ii) existen importantes sectores particularmente medios urbanos- que han retrocedido en la escala de ingresos y que difícilmente se podrán recuperar en el corto plazo dada la estructura de empleo de baja calidad y bajos salarios que se están generando; y iii) se puede aceptar que en los países en donde se realizaron ajustes, la posición de los más pobres mejoró vis a vis la situación de los pobres en aquellos países que no realizaron los ajustes.

Si lo anterior fuese el caso, se estaría consolidando en América Latina una pirámide de ingresos más estrecha en la base inferior, muy afinada en la parte alta y con una gran concentración de población alrededor de la línea de pobreza (ver línea punteada del Gráfico No. 1 del Recuadro N° 2). Los ajustes que se están implementando trabajarían en esa dirección en la medida que no incorporan el concepto de equidad fiscal al financiamiento del sector público, focalizan el gasto social sobre los más pobres y excluyen de políticas sociales universales a los sectores medios. Como se vio (CEPAL, 1993) estos sectores medios -nuevos pobres- tienen un gran peso en el desempleo abierto y el subempleo y han retrocedido dramáticamente en sus niveles salariales históricos. En otras palabras pareciese que el resultado final de las distintas transferencias de ingreso después de los ajustes y la crisis de los 80 dejaría más ricos a los que ya eran; menos pobres estructurales - menor intensidad de la pobreza - y concentraría el grueso de la población en una faja de ingresos entre U\$S 30 (pobreza moderada = U\$S 1 por día) y U\$S 180 por mes equivalente a dos líneas de pobreza según el Banco Mundial que estima la línea de pobreza en la Región equivale en U\$S 60 mensuales (WB 1993 a y b).

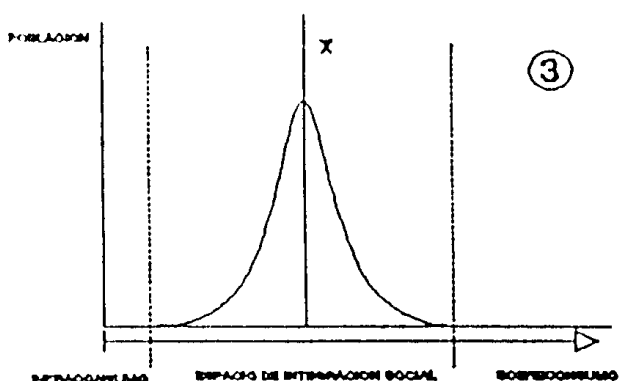
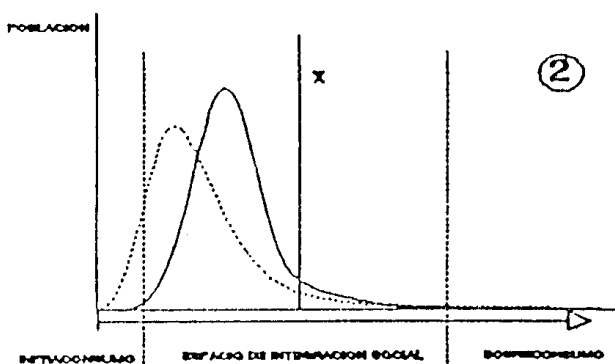
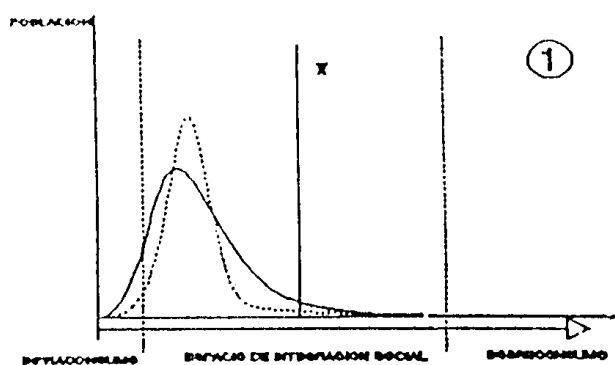
Alguna evidencia sobre esta nueva movilidad social puede encontrarse en el trabajo de Minujin y López (1993) que provee datos frescos sobre la evolución de los ingresos en una concentración urbana grande como el Gran Buenos Aires. Puede observarse en el Cuadro N° 7 que el 13% de los hogares se concentran entre 0.9 y 1.25 líneas de pobreza. Obsérvese también cómo aumenta el número de hogares en el intervalo entre 1.25 y 2.0 líneas de pobreza. Nótese igualmente, que la mitad de los no pobres están por debajo de dos líneas de pobreza situación que debe ser mayor en gran parte de los países de América Latina. Un análisis dinámico en el mismo Gran Buenos Aires entre 1991 y 1992 presentado en el mismo estudio - ver Cuadro N° 8 - muestra la gran cantidad de pases hacia arriba y abajo de la línea de pobreza. El saldo neto pobres-no pobres es positivo ya que los no pobres disminuyen pero el conglomerado alrededor de la línea es constante y/o tiende a aumentar.

Un estudio cualitativo hecho sobre la misma población (Minujin y Kessler, 1993) describe algunas características de la nueva pobreza: no se concentra en un área urbana particular lo que acentúa su "invisibilidad". Es una pobreza de "puertas adentro" ya que un observador atento no notaría nada de particular en una vivienda de los "nuevos pobres". Entre las causas más frecuentes asociadas a la caída de estos sectores figuran: descenso del poder de compra del ingreso, pérdidas de empleo en familias con perceptores múltiples; cambio de empleo; nuevos déficits por nuevos gastos (particularmente por finalización de servicios subsidiados en salud y educación); jóvenes con una inserción laboral no acorde con su nivel de calificación; descapitalización, etc..

En resumen: más que a una sociedad dual pareciera que la región Latinoamericana esta cristalizando una situación social más heterogénea con una pobreza más diversa, una movilidad social intrapobres en general ascendente, una concentración de sectores sobre la línea de pobreza, un gran porcentaje de la población abajo de la media de ingresos y con muy pocos ricos en el lado alto de la distribución.

## RECUADRO Nº 2:

### ESPACIO DE INTEGRACIÓN



Un espacio de integración social puede ser pensado como aquel que incluye las personas o grupos ubicados en los extremos de una distribución: el infra y el sobreconsumo. En este espacio, se presupone que se conservan ciertas relaciones de armonía y equilibrio social, económico y político.

Para ilustrar el concepto se presentan tres gráficos. En el Nº 1, la curva en trazo continuo representa, a título de ejemplo, la distribución del ingreso del Gran Buenos Aires. La línea punteada representaría una propuesta - muy frecuente en los organismos internacionales de financiamiento - de reducción de los hogares en infraconsumo, un aumento del espacio de integración pero con un gran porcentaje de la población lejos de la media de ingresos, un retroceso de los grupos de ingresos medios y la permanencia de los hogares en sobreconsumo.

En el gráfico N° 2, se destaca en la curva de trazo continuo el efecto de la implementación de políticas destinadas a ampliar el espacio de integración por los dos extremos de la distribución. En este caso se reducen mucho más los sectores infraconsumo, se desplaza más el espacio de integración hacia la media y casi desaparecen los hogares en sobreconsumo.

Dado que en América Latina en materia de distribución del ingreso el 10%, superior de la población absorbe desde el 30% hasta más del 50% del ingreso nacional (dependiendo del país) y, el 20% inferior recibe todos los casos entre el 2% y el 4% del ingreso nacional, el gráfico N° 2 demuestra que hay un amplio margen para ampliar el espacio de integración.

La figura N° 3 representa el horizonte de integración ideal al que se tiende: una curva de distribución normal - en donde la media coincide con la mediana - en la que todos los grupos se encuentran en el espacio de integración social. Como se verá, aún en el caso de una curva de integración ideal no se postula un igualitarismo extremo ya que se trata de un espacio de integración "heterogéneo".

El conjunto de los tres gráficos no considera el crecimiento, el cual se manifestaría en un desplazamiento de la media hacia la derecha, con la consecuente modificación de los límites relativos del espacio de integración social.

Una discusión y presentación tanto densa como compacta sobre el tema de la desigualdad social figura en Sen A. (1992).

## **VI.- REFLEXIONES FINALES**

A pesar de las dificultades que aún la Región Latinoamericana debe enfrentar, no hay dudas que se está transitando un momento de "optimismo" con un mayor control de los equilibrios macroeconómicos, un tenue crecimiento económico promedio regional y un paulatino afianzamiento de los procesos democráticos. La inflación se encuentra en niveles razonables, hay un flujo de capitales positivo hacia la Región y en algunos países, la tasa de formación de capital se está recuperando. Las reformas económicas inspiradas en el denominado consenso de Washington (Williamson, 1990) "parecen" haber establecido las condiciones necesarias en algunas de las economías de la Región para un crecimiento económico más vigoroso. Aun cuando faltan muchas evidencias, puede provisionalmente aceptarse que en algunos países ha disminuido la pobreza en comparación con la pobreza que hubiese existido en ausencia de las reformas. No es poca cosa dado el escenario que la Región vivió durante los 80.

De otro lado, se está aún muy lejos de obtener un triunfo contundente. La deuda externa no es un problema resuelto y requerirá todavía una significativa transferencia de preciosos recursos que podrían ser dedicados a la inversión y el crecimiento. Muchos de los capitales que han entrado a la Región son de corto plazo y altamente volátiles. Muchos concuerdan que una pequeña alza en las tasas de interés en los mercados internacionales de capital puede revertir los flujos y generar nuevamente situaciones difíciles en la balanza de pagos. Las exportaciones -que se supone que todos los países de la región deben aumentar- no tienen el crecimiento esperado en un contexto en donde, el comercio internacional no se expande como sería deseable y muestra crecientes dosis de variadas formas de proteccionismo. Incluso el déficit de la balanza

comercial comienza a preocupar en varios países que han hecho ya las reformas económicas (México, Chile, Argentina). Las informaciones sobre la inversión, los índices de productividad y los altos niveles de competitividad requeridos por economías abiertas no son muy optimistas.

En un contexto de nuevas relaciones entre lo público y lo privado y de desregulaciones importantes caben muchas dudas sobre las energías y vitalidad social del sector privado para asumir el liderazgo de un nuevo estilo de crecimiento (Bustelo, 1991). En efecto, es este sector el que debe realizar las inversiones productivas necesarias, aumentando la productividad del capital, realizando creciente incorporación tecnológica y desplazando el consumo suntuario. La experiencia regional muestra en cambio un actor económico muy diferente: empresarios acostumbrados a operar sobre mercados protegidos y/o altamente subsidiados; buscando la rentabilidad inmediata y la recuperación de la inversión a corto plazo. ¿Se convertirán ellos al nuevo credo del riesgo, de la inversión productiva a mediano plazo, de la mayor competitividad basada en creciente productividad?

De otro lado, el tema de la equidad y la exclusión social es mucho más serio. Estamos marchando hacia la conformación de una estructura social en donde muchos podrán quedar definitivamente excluidos: más de 90 millones de latinoamericanos -gran parte mujeres y niños- viven hoy en la indigencia y las proyecciones para generar empleo productivo para todos o mejor -para la mayoría- aún en las hipótesis más optimistas, no nos dan mucha esperanza (PREALC, 1991). De otro lado los efectos de "derrame" del crecimiento tardarán en llegar: así Lustig, por ejemplo, ha estimado que en el caso de México, si el ingreso per cápita del 10% de los más pobres en 1984 (los "ultrapobres") aumentase constantemente al promedio en que creció el ingreso per cápita entre 1988-1990 tendrían que esperar 50 años en promedio para alcanzar un ingreso equivalente al de la línea de pobreza extrema (Lustig, 1993b).

Al mismo tiempo el problema es más complejo ya que, además de los pobres tenemos ahora los "nuevos pobres". Cabe aquí recordar que la Región en gran parte ha podido conservar su relativa estabilidad social mediante un esfuerzo grandísimo hecho en la década de los 60, incorporando masivamente a los sectores medios a la salud, la educación y la seguridad social. Son las clases medias las que aún permiten mínimamente "soldar" nuestras sociedades y que han posibilitado mantener nuestras incipientes democracias. Porque así como se concluye que hay hoy en la región menos pobres que si no se hubiesen implementado los ajustes, también uno podría razonar que hoy habría más pobres y la democracia sería más incierta si no se hubiesen implementado políticas sociales universales durante los 60 y parte de los 70.

No se trata de enfatizar la equidad a costas de la ineficiencia. Nadie desea retornar a la provisión estatal centralizada de servicios sociales y a subsidios sociales indirectos generalizados. En muchos trabajos se han propuesto alternativas para ecuacionar la equidad con la eficiencia (Bustelo, 1988). Pero es siempre aconsejable tener una preocupación sobre el conjunto y un cuidado especial para que no se "disparen" las distancias sociales pues, los equilibrios macrosociales son tan importantes como los equilibrios macroeconómicos. Es crucial abrir y ampliar los espacios de integración social en donde se reconcilien las complementariedades entre la equidad y la eficiencia (ver figuras 2 y 3 del Recuadro N° 2).

Lo anterior es aún más significativo ya que, no podemos tampoco olvidarnos que estamos frente a la Región que tiene las desigualdades de ingreso más altas del mundo. El tema de la equidad es el punto político, social y económico más delicado en la agenda latinoamericana. No por grave deja de ser menos complejo. Es por esto último precisamente, que hacer política social es más difícil que hacer política económica si es que uno pudiese diferenciar una de la otra. Una consideración seria de este problema excede de lejos los límites de este trabajo. No obstante sí hay algo que no puede soslayarse. Mientras los ajustes sistemáticamente, como hasta ahora, continúen dejando afuera de las propuestas de políticas el tema redistributivo, continuará probablemente aumentando la inequidad.

La política social -tal como fue pensada por sus padres fundadores- trata de transferencias netas entre ingresos y gastos del sector público. Casi todas las propuestas sociales del ajuste implementadas hasta el presente en la Región intentan controlar los aspectos relacionados al gasto social público, focalizando sobre los más pobres. Aún cuando existen grandes oportunidades de avanzar con eficiencia y equidad por el lado fiscal (Cornia y Stewart, 1990) casi nada se ha hecho por focalizar sobre el lado del financiamiento a fin de aumentar la progresividad neta del sector social público. El argumento que se da es que construir un sistema de información sobre los ingresos de los sectores altos es muy complejo y costoso. Paradójicamente, mientras enormes esfuerzos se realizan para estudiar los pobres y la pobreza nadie parece preocuparse por estudiar la riqueza y sus mecanismos de concentración. Asumiendo que no se puede aumentar el endeudamiento externo y/o interno para cubrir desequilibrios fiscales y que se ha focalizado el gasto social generando crecientes niveles de eficiencia, pareciera no quedar otra salida para financiar mayores niveles de inclusión social y equidad, que actuar sobre los ingresos del sector público incrementando su progresividad.

Es cierto que la equidad en la distribución del ingreso puede mejorar a través de una elevación general de la productividad de todos los factores de la economía. Sin embargo, para que efectivamente mejore la distribución, los aumentos de productividad deben ser trasladados a los ingresos y deben estar acompañados por un aumento del empleo formal y una notable devoción de la relación capital por trabajador en el sector informal. Como esto no parece estar sucediendo, se necesita una política social distributivamente vigorosa complementada con fuertes y constantes inversiones en educación y salud a fin de elevar la productividad de la mano de obra a mediano plazo.

El punto central de este trabajo es que además del crecimiento, para mejorar la equidad se requieren políticas sociales activas sobre la distribución del ingreso y la riqueza. En otras palabras, se necesitan políticas sociales y no sólo políticas de lucha o reducción de la pobreza ; políticas que tengan una preocupación por los equilibrios sociales y económicos actuando tanto sobre el lado bajo como del lado alto de la distribución.

Por último, al defender el argumento de la equidad no se desea utópicamente la reaparición populista de un Robin Hood que confisque a los ricos y subsidie a los pobres. De otro lado, existe un consenso cada vez más amplio de que Hood Robin -transformando a los pobres en más pobres y concentrando la riqueza en los ricos- es política y económicamente inviable.

## Cuadro Nro. 1

### AMÉRICA LATINA: ESTIMACIONES DE POBREZA E INDIGENCIA.

**1980, 1986 Y 1990**

Pobreza b Indigencia c

Pobreza b								Indigencia c					
Área		1980		1986		1990		1980		1986		1990	
		Mill.	%	Mill.	%	Mill.	%	Mill.	%	Mill.	%	Mill.	%
Nacional		24.2	35	32.1	37	37.0	39	10.4	15	14.6	17	16.9	18
Urbana		11.8	25	18.7	30	22.7	34	4.1	9	7.0	11	8.7	13
Rural		12.4	54	13.4	53	14.3	53	6.3	28	7.6	30	8.2	30
						(personas)							
Nacional		135.9	41	170.2	43	1959	46	62.4	19	81.4	21	93.5	22
Urbana		62.9	30	94.4	36	115.5	39	22.5	11	35.8	14	44.9	15
Rural		73.0	60	75.8	60	80.4	61	39.9	33	45.6	36	48.6	37

Datos basados en: CEPAL (1991); 1990; CEPAL (1992).

a) 19 países. Basado en información para Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, para 1980 y 1986, y también para Chile, Honduras y Paraguay para 1990.

b) Corresponde a hogares con ingreso per capita por debajo de la Línea de Pobreza, equivalente al doble del mínimo específico de presupuesto alimentario por país, el cual fluctúa de 22 a 34 dólares de 1980 por persona al mes, para las áreas urbanas.

c) Corresponde a hogares con ingreso per capita por debajo del valor mínimo específico de presupuesto alimentario por país, utilizado para trazar las Líneas de Pobreza.

Fuente: Altimir, O. (1993)

## Cuadro N° 2

### AMERICA LATINA (14 PAISES): DISTRIBUCION DE LOS HOGARES POBRES E INDIGENTES, SEGUN AREAS URBANAS Y RURALES

		Porcentaje de hogares en situación de pobreza e	Estructura de la Pobreza e indig
--	--	---	----------------------------------



1988	35	53	28	81	64	26	74	19
1990	44	65	38	84	66	38	62	31
MÉXICO								
1977a	32							
1984	66	23	6	43	19	52	48	36
1990 b/	30	8						
PANAMÁ								
1979	58	31	14	45	27	49	51	41
1986	69	30	13	43	22	60	40	36
1989	70	34	15	48	25	62	38	58
PARAGUAY								
(Asunción)								
1986	46	16						
1989	34	10						
1990	37	10						
PERÚ								
1980	64	35	10	65	38	49	51	32
1986	62	45	16	64	39	53	47	40
URUGUAY								
1981	89	9	2	21	7	77	23	71
1986	89	14	3	23	8	83	17	72
1989	10	2	23	8				
VENEZUELA								
1981	76	18	5	35	15	62	38	53
1986	80	25	8	34	14	75	25	70
1990	84	33	11	38	17	82	18	78

a/: Tomado de Altimir, O (1993).

b/: Estimación preliminar basada en la Encuesta Nacional de Empleo Urbano, tercer trimestre de 1990.

Fuente: CEPAL (1993), pág. 101.

**Cuadro N° 3**  
**PAÍSES SEGÚN LÍNEAS DE POBREZA**

(paridad poder de compra de 1985 en USA)

País	CEPAL Línea de Pobreza 1/	CEPAL Línea de Pobreza 1/Banco Mundial Línea de Pobreza 2/
Argentina	82.78	1.3
Brasil	78.86	1.3
Chile	86.72	1.4
Colombia	146.63	2.4
Costa Rica	90.25	1.3
Guatemala	76.90	1.3
México	96.33	1.4
Panamá	78.90	1.3
Perú	67.36	1.3
Uruguay	85.48	1.4
Venezuela	137.28	2.3

Datos basados en: Banco Mundial, "Pobreza y Distribución del Ingreso en América Latina: La historia de los ochenta". 1993.

1/ El estudio sobre Líneas de Pobreza de CEPAL, fue basado en el costo de una canasta de alimentos equilibrada, incorporando gustos y precios locales. Las Líneas de Pobreza urbana fueron fijadas multiplicando por 2 el costo de los alimentos, y las de Pobreza rural, multiplicando por 1.75 por el costo de los alimentos básicos (CEPAL, 1991).

2/ El estudio del Banco Mundial empleó una Línea de Pobreza uniforme de U\$S 60 por mes.

Fuente: Lustig, N. (1993)

**Cuadro N° 4**

**COEFICIENTE DE GINI EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**  
**1979-1990**

País/Fuente	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
-------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

<b>ARGENTINA</b>												
(Buenos Aires)												
Este estudio <sup>a</sup>		0.41										0.48
Fiszbein (1991)		0.40	0.43	0.40	0.40	0.40			0.43	0.45		
<b>BOLIVIA</b>												
Este estudio <sup>a</sup>								0.52				0.52
<b>BRASIL</b>												
Este estudio <sup>a</sup>	0.59											0.63
Bonelli/Sedlac <sup>c</sup>	0.57		0.56		0.59		0.60	0.58				
Alrneida Reis et al					0.59	0.59	0.60	0.59	0.60	0.61		
Hoffmanb	0.59									0.60		0.62
<b>CHILE</b>												
Mujica (Santiago)	0.52	0.53	0.52	0.54	0.54	0.56	0.53	0.54	0.53			
Altimir-92-natl									0.47			0.46
<b>COLOMBIA</b>												
Este estudio <sup>a</sup>		0.58										0.53
Altimir (Bogotá)		0.48						0.47				
otra ciudad		0.47						0.45				
<b>COSTA RICA</b>												
Este estudio <sup>a</sup>			0.48									0.46
Gindling-Berry		0.40	0.40	0.42	0.38	0.38	0.37	0.36	0.42	0.42		
Sauna/Trejos					0.42			0.42				
Altimir		0.49							0.50			
<b>GUATEMALAA</b>												
Este estudio <sup>a</sup>								0.58				0.59
WB informe del país			0.48					0.53				
<b>HONDURAS</b>												
Este estudio <sup>a</sup>								0.55				0.59 <sup>c</sup> (urbana)
<b>MÉXICO</b>												
Este estudio <sup>a</sup>						0.51						(0.55) <sup>d</sup>

Lustig					0.44						
Altimir (1984) <sup>b</sup>		0.48									
<b>PANAMÁ</b>											
Este estudio <sup>a</sup>		0.49								0.56	
<b>PARAGUAY (Asunción)</b>											
Este estudio <sup>a</sup>					0.45						0.40
<b>PERÚ</b>											
Este estudio <sup>a</sup>							0.43				0.44
(gasto)											0.44
GRADE – Lima				0.34		0.39		0.40	0.39		0.41
<b>URUGUAY</b>											
Este estudio <sup>a</sup>				0.44							0.42
<b>VENEZUELA</b>											
Este estudio <sup>a</sup>				0.43							0.44
IESA				0.40					0.44	0.46	0.44
CEPAL-en Altimir <sup>b</sup>				0.39			0.42				

**Notas:**

a- Basado en Banco Mundial (1993/b), Tabla 2.1, pag. 16.

b- Basado en Ingreso Familiar Total. Todos los otros cálculos son por Ingreso Familiar per capita.

c- El coeficiente Gini para el área urbana, sólo es expuesto aquí para conservar la comparación.

d- Basado en una muestra (no estadística), la cual podría no reflejar exactamente la composición de la población.

Fuente: Banco Mundial, (1993b), pág. 23.

**Cuadro N° 5**  
**AMÉRICA LATINA: PAÍSES SELECCIONADOS**  
**INDICADORES ECONÓMICOS Y DEL MERCADO LABORAL URBANO,**  
**1980-90**

(porcentajes)

<b>AMÉRICA LATINA</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>
Crecimiento del PBI	6.1	0.3	-1.3	-2.9	3.6	3.3	3.8	3.0	1.1	1.3
Inflación	56.1	57.6	84.8	130.5	184.7	274.1	64.5	198.5	778.8	1161.0
Desocupación urbana	6.7	6.6	8.4	9.8	10.0	10.1	9.2	8.3	8.5	8.1
% (SIU + SD)/ENA	25.6	27.5	28.9	28.9	29.9	30.4	29.7	30.1	30.5	30.4
% E.Público/ENA	15.7	15.9	16.1	16.2	16.8	16.6	16.5	16.2	16.2	15.7
Salario mínimo real	100.0	96.9	94.2	91.8	89.7	86.4	84.7	85.2	81.2	74.1
Salario industrial real	100.0	102.4	100.6	95.0	93.4	91.0	93.2	97.1	93.7	89.0

Notas: SIU - Sector Informal Urbano

SD - Servicio Doméstico

ENA - Empleo No Agropecuario

Fuente: Infante, R. (1993)

**Cuadro N° 6**  
**RESUMEN DE TENDENCIAS EN GASTO PÚBLICO E INDICADORES**  
**SOCIALES**  
**(1980-1988)**

	ARG	BOL	BRA	CHI	CR	DOM	SAL	JAM	VEN
<b>Salud</b>									
Gastos	-	-	-	-	-	-	-	-	+
Participación del Gobierno (a)	-	-	-	-	-	+	-	+	+
% Prev/Medicamentos	-	-					(0)	(0)	-
Enfermera/Médico	-	-	(0)	-		(0)	-	+	-
U5MR (b) – nivel	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Disminución	+	+	+	+	(-)	-	+	(-)	-

Nutrición		+	+	(-)	+		0	+	+
Vacunación	+	+	-	(0)	(0)	(0)	+	+	(0)
<b>Educación</b>									
Gastos	-	-	+	(+)	-	(0)	-	-	-
Participación del Gobierno (a)	-	+	+	(-)	-	+	-	(+)	+
% Primaria/Total (c)	-	(0)	+	-	-	+			
s/t primario (d)	-	+	(-)	+	-	(-)	(-)	(-)	
s/t secundario (d)	-		-	+					
Repetidores	+	-	(-)	+					-
<b>Matrícula</b>									
Total secundaria	+	(+)	(+)	+	-	+	(+)		+
Total primaria	(+)	+	(+)	-	-	+	(0)	+	(-)
Neta primaria	(+)	(0)	(+)	(-)	(+)	-	+	(-)	-
<b>Seguridad Social</b>									
Gastos	-	-	+	-	-	-	-	-	-
Participación del Gobierno (a)	+	-	+	-	+	+	+	+	

Notas:

- + tiende a mejorar
- tiende a agravar
- 0 sin cambios
- () paréntesis indica tendencia en deterioro

- a. Participación de los gastos del sector, en el gasto del Gobierno Central.
- b. Mortalidad infantil > 5 años.
- c. Porcentaje del gasto en educación primaria respecto al total del gasto en educación.
- d. Razón alumno / profesor en primaria y secundaria.

FUENTE: BANCO MUNDIAL (1990)

**Cuadro N° 7**  
**EVOLUCIÓN DE DIFERENTES GRUPOS DE INGRESOS,**  
**EXPRESADOS EN LÍNEAS DE POBREZA. GBA, 1986 - 1992**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
<b>POBRES</b>	9.0%	19.5%	25.1%	36.5%	28.8%	23.3%	19.4%
INDIGENTES	0.5%	2.2%	3.4%	4.4%	1.6%	0.5%	0.7%
HASTA 0.9 LP	6.0%	13.1%	17.1%	27.3%	21.8%	16.2%	15.1%
DE 0.9 LP a 1 LP	2.5%	4.2%	4.6%	4.8%	5.4%	6.6%	3.6%
<b>NO POBRES</b>	91.0%	80.5%	74.9%	63.5%	71.2%	76.7%	80.6%
HASTA 1.25 LP	7.7%	9.4%	11.4%	10.4%	10.4%	10.1%	9.7%
DE 1.25 LP a 2 LP	23.6%	26.0%	25.6%	25.5%	26.6%	25.3%	28.2%
MAS DE 2 LP	59.7%	45.1%	37.9%	27.6%	34.2%	41.3%	42.7%
<b>TOTAL</b>	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Minujin y López, 1993.

**Cuadro N° 8**  
**PROPORCIÓN DE HOGARES QUE CRUZAN LA LP**  
**SEGÚN POSICIÓN INICIAL RESPECTO A LA MISMA.**

<b>MOVILIDAD POBRES</b>	<b>NO POBRES</b>
POBRES BAJO 0.9 LP	35.1%
POBRES SOBRE 0.9 LP	54.0%
<b>MOVILIDAD NO POBRES</b>	<b>POBRES</b>
NO POBRES HASTA 1.25 LP	24.2%
NO POBRES ENTRE 1.25 y 2 LP	8.5%
NO POBRES SOBRE 2 LP	4.2%

Fuente: Minujin y López, 1993.

## **BIBLIOGRAFÍA**

? **Altimir, O.** (1993)- *Income Distribution and Poverty Through the Crisis and Adjustment*. Trabajo presentado al Taller sobre Reformas de las Políticas Públicas y Gasto Social organizado por CEPAL y UNICEF. Santiago, Chile.

**Bustelo E.** (1988). *Política Social en un Contexto de Crisis: ¿Será que se puede?* Mimeo. UNICEF. Buenos Aires, Argentina.

- Bustelo E.** (1991). *La Producción del Estado de Malestar. Ajuste y Política Social en América Latina*. Documento de Trabajo N° 6. UNICEF. Buenos Aires, Argentina.
- Bustelo E. y Minujin A.** (1991). *La Política Social en los Tiempos del Cólera*. Documento de Trabajo N° 7. UNICEF. Buenos Aires, Argentina.
- Carciofi, R. y Beccaria L.** (1993). *Provisión y Regulación Pública en los Sectores Sociales*. Trabajo presentado al Taller sobre Reformas de las Políticas Públicas y Gasto Social organizado por CEPAL y UNICEF. Mimeo. Santiago, Chile.
- CEPAL** (1991). *La Equidad en el Panorama Social de América Latina durante los Años 80*. Santiago, Chile.
- CEPAL** (1992a). *El Perfil de la Pobreza en América Latina a Comienzos de los Años 90*. Documento LC/L.716 (Conf.82/6). Santiago, Chile.
- CEPAL** (1992b)/**Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe**. *Educación y Conocimiento: eje de la Transformación Productiva con Equidad*. (LC/G.1702/Rev,2-P). Santiago, Chile.
- CEPAL** (1993). *Panorama Social de América Latina*. Edición 1993. Santiago, Chile.
- Cominetti R.** (1993). *El Rol del Gasto Social en los Procesos de Ajuste Fiscal en América Latina*. Trabajo presentado al Taller sobre Reformas de las Políticas Públicas y Gasto Social organizado por CEPAL y UNICEF. Santiago, Chile.
- Cornia G.A. y Stewart F.** (1990). *The Fiscal System, Adjustment and the Poor*. Innocenti Occasional Papers N° 11. Florence, Italy.
- Güendell G.L. y Rivera R.R.** (1993). *Los Fondos Sociales en Centroamérica*. Cuaderno de Ciencias Sociales 64. FLACSO. San José, Costa Rica.
- Infante R. y Klein E.** (1991). *Mercado Latinoamericano del Trabajo en 1950-1990*. Revista de la CEPAL. Diciembre. Santiago, Chile.
- Infante R.** (1993). *Los Costos Sociales del Ajuste: Concepto, Medición y Áreas de Política*. En PREALC (1993).
- Infante R. y Revoredo C.** (1993). *Gasto social y Nivel de ingreso de las familias Pobres*. En PREALC (1993).
- Katzman R. y Gerstenfeld P.** (1990). *Áreas Duras y Áreas Blandas en el Desarrollo Social*. Revista de la CEPAL N° 41, Santiago, Chile.
- Lustig N.** (1993a). *Measuring Poverty in Latin América. The Emperor has no Clothes*. Trabajo presentado a la Conferencia de México sobre Desarrollo Social y Pobreza. Oaxaca, septiembre 8/11,1993.
- Lustig N.** (1993b). *The National Solidarity Program as a Poverty Reduction Strategy in México*. Capítulo a ser incluido en el próximo libro de Cornelius W; Craig A.N. y Fox J. (Eds). *Transforming State-Society Relations in México: the National Solidarity Strategy*. Center for U.S.- Mexican Studies. University of California. San Diego.
- Martínez D. y Wurgaft J.** (1993). *Fondos de Inversión Social: Situación y Perspectivas*. En PREALC (1993).
- Minujin A. y Kessler G.** (1993). *Del Progreso al Abandono: Demandas y Carencias de la Nueva Pobreza*. Documento de Trabajo N° 16. UNICEF. Buenos Aires, Argentina.
- Minujin A. y López N.** (1993). *Sobre Pobres y Vulnerables: el caso Argentino*. Documento de Trabajo N° 18. UNICEF. Buenos Aires, Argentina.

**Mostajo R.** (1993). *Comportamiento del Gasto Social en los 80: ¿Pro o Contracíclico?* (estudio de 7 países de América Latina). Trabajo presentado al Taller sobre Reforma de las Políticas Públicas y Gasto Social. Santiago, Chile.

**Pollack M.** (1990). *Otras Experiencias Similares al FSE. En Fondo Social de Emergencia.* Seminario de Evaluación. Publicación de la Presidencia de la República de Bolivia.

**Pollack M.** (1993). *Recuperación Económica y Empleo.* En PREALC (1993).

**Pollack M. y Wurgaft J.** (1990). *Programas de Generación de Empleo y el Objetivo Ocupacional de los Fondos de Desarrollo Social.* Publicación LC/IP/G.55 del ILPES, Santiago Chile.

**PREALC** (1988). *Deuda Social: ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?* PREALC-OIT. Santiago, Chile.

**PREALC** (1991). *Empleo y Equidad: el Desafío de los 90.* OIT-PREALC, Santiago, Chile.

(\*) Hood Robin es el personaje opuesto a Robin Sherwood que las leyendas del Siglo XVI popularizaron como Robin Hood. Si Robin Hood confiscaba a los ricos para distribuir entre los pobres, Hood Robin hace exactamente lo contrario: le saca a los pobres para darle a los ricos. Trabajo presentado al Seminario Modelos de Desarrollo y Pobreza en América Latina organizado por el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, el Woodrow Wilson Center y el Programa de ONGs FICONG en Washington del 1 al 3 de diciembre de 1993.