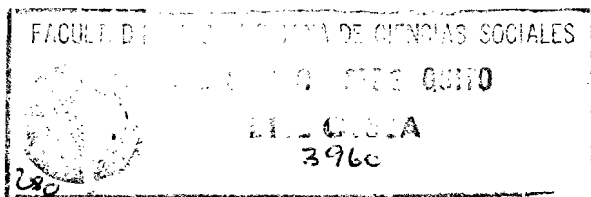


3(972.8)
R165
c.2

CENTROAMERICA: indicadores socioeconómicos para el desarrollo

R. Ramalinga Iyer — Gonzalo Ramírez
Carlos Raabe — Guillermo Molina Chocano
Sergio Reuben — Et Al

Edición: Francisco Rojas Aravena



ediciones
FLACSO

San José, Costa Rica, 1983.

Primera Edición:
Ediciones FLACSO
Agosto de 1983

© Ediciones FLACSO

Este libro es editado por la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Facultad.

301.018.2
C-397c

Centroamérica: indicadores socioeconómicos para el desarrollo. -- R. Ramalinga Iyer y otros. -- Ediciones FLACSO (a cargo de Francisco Rojas Aravena). -- San José, C. R. : FLACSO, 1983.

328 p. 21 cm.

ISBN 9977-68-000-0

1. América Central - Aspectos sociales. 2. Ciencias sociales - Estadística. 3. Ciencias sociales - metodología. I. Título.



Impreso en Costa Rica
en los Talleres Gráficos de la Editorial EUNED
Reservados todos los derechos
Prohibida la reproducción total o parcial
Hecho el depósito de ley

1414

1096

CONTENIDO

<i>PREÁMBULO</i>	7
<i>PRESENTACIÓN</i>	
DANIEL CAMACHO	11
Indicadores Socioeconómicos: Qué medir, Para qué Medir, Para quién Medir	
GONZALO RAMÍREZ	17
Resumen de las Actividades de la UNESCO en Materia de Indicadores Sociales	
R. RAMALINGA IYER	27
El problema Metodológico en la Elaboración de Indicadores en Ciencias Sociales	
JORGE CISNEROS	43
Principales Dominios del Acontecer Social en el Subdesarrollo y sus Indicadores	
SERGIO REUBEN SOTO	53
Indicadores Sociales	
DIEGO PALMA	77
Notas sobre la Evolución del Desarrollo Social del Istmo Centroamericano hasta 1980	
CEPAL. Comisión Económica Para América Latina	93

Construcción, Usos y Posibilidades de Redefinición de Indicadores Sociales en Centroamérica VINICIO GONZÁLEZ	127
Consideraciones Generales Acerca de los Indicadores Económicos y Sociales HUGO MOLINA	151
Notas Teórico- Metodológicas Acerca de la Medición de los Componentes de las Políticas Sociales. GUILLERMO MOLINA CHOCANO	175
Notas sobre Estadísticas e Indicadores Sociales: Referencia al Caso de Costa Rica JORGE E. BARBOZA - CARLOS RAABE	199
Indicadores Socioeconómicos en la Revolución Popular Sandinista HANS GUTIÉRREZ	225
Indicadores Socioeconómicos en el Estudio de las Estrategias de Desarrollo: la Agroindustria y el Campesinado. TERESA QUIROZ MARTIN - CARMEN LEÓN NUÑEZ - JEMMY VALVERDE ROJAS . . .	257
Recuperación crítica de Indicadores Socioeconómicos: La Experiencia del Programa de Salud Comunitaria "Hospital sin Paredes" JAIME SERRA - CARLOS BRENES	269
Informe Final del Seminario "Uso y Diseño de Indicadores Socioeconómicos en Centroamérica" (FLACSO / UNESCO) GONZALO RAMÍREZ - SERGIO REUBEN SOTO	315

NOTAS TEORICO-
METODOLOGICAS ACERCA
DE LA MEDICION DE
LOS COMPONENTES DE
LAS POLITICAS SOCIALES

Guillermo Molina Chocano

1. INTRODUCCION

El propósito principal de estas notas es plantear algunas reflexiones sobre un aspecto particular del amplio campo de la problemática de los indicadores sociales del bienestar y desarrollo sociales, que conlleva una serie de implicaciones teóricas metodológicas referidas a ciertas categorías y conceptos y su medición empírica. Se trata de manera específica de los diversos componentes y áreas de las políticas sociales del Estado, es decir de las posibilidades y limitaciones en la medición y aprehensión empírica del contenido de las llamadas "Medidas Sociales" que comprenden hoy en día un importante y creciente sector de actividad de la dinámica del estado capitalista periférico en Centroamérica, enmarcado en las oscilaciones de auges y depresiones propias de los ciclos del mercado mundial que condiciona estrechamente la economía dependiente de toda la región y por ende los márgenes de acción de tal Estado en los campos de las políticas económicas y sociales.

En tal sentido se pretende explorar algunos de los instrumentos disponibles en lo que podría llamarse fuentes de la ESTADISTICA OFICIAL CENTROAMERICANA que de alguna manera representan aproximaciones o tentativas de cuantificación de fenómenos sociales, según ciertas definiciones, clasificaciones o descripciones empíricas que se encuentran o pueden derivarse de las cuentas nacionales, de la contabilidad de los presupuestos públicos y/o de los indicadores sociales registrados en los censos, memorias o informes oficiales.

Mas que un análisis exhaustivo de tales categorías e indicadores en términos epistemológicos, de fuerza de significación (grado de expresividad), sensibilidad (capacidad de registro), exclusividad o "Poder Discriminatorio", se trata de una aproximación mas global y macro-societal que enfatiza la relación de significación entre Indicadores y Contexto estructural, es decir, el análisis sustantivo y dinámico (histórico-estructural) del campo social considerado en tanto sustenta o fundamenta la configuración de los respectivos indicadores como puntos de referencia cuantitativos de un estado dado de la sociedad que pueden orientar, en este caso, diversas posibilidades de acción planificada del Estado.

Acotando aún más este campo todavía amplio se privilegia la consideración del "Gasto Social" como indicador relevante de la orientación de la política estatal que contiene cierta capacidad de traducir o resumir decisiones políticas gubernamentales en cuanto a asignación y distribución de recursos se refiere, que a su vez expresan diferentes estilos de desarrollo o por lo menos diversas modalidades de proponerse o alcanzar objetivos definidos como sociales, siguiendo determinadas metas y manejos de instrumentos de planificación social. Por supuesto se trata de una aproximación indirecta con múltiples limitaciones para no mencionar un campo todavía más complejo como lo es el de la evaluación de los efectos o impactos reales de las medidas de política social en los niveles de desarrollo, desde una perspectiva de medición de "Cantidad con Calidad".

Desde luego, es esta confrontación o cotejamiento y la evaluación de "potencialidades analíticas" las que conducirán las eventuales redefiniciones de los indicadores existentes y la búsqueda de alternativas más apropiadas en la captación de los diversos fenómenos sociales, incidiendo indudablemente en las posibilidades de interpretaciones más adecuadas y precisas de la realidad. Como lo plantea la UNESCO: "La Contabilidad Nacional clásica no da cuenta de muchos aspectos de la vida social que tienen importancia desde el punto de vista de la calidad de la vida y del bienestar; además, es cada vez más evidente que tanto una evolución acelerada, como la modernización, conducen a un deterioro de ciertos elementos componentes del bienestar, que los indicadores sociales traducen más adecuada y exactamente que los gastos del tipo de los que figuran en las estimaciones de la contabilidad nacional. . . Se precisan indicadores sociales para clasificar determinadas metas de la planificación en la espera de los objetivos sociales y para evaluar la eficacia de los distintos medios de alcanzarlos, vinculando los gastos con indicadores concretos y, también, analizando las relaciones entre los indicadores relativos a las aportaciones y los relacionados con el rendimiento. Los indicadores sociales, especialmente, parecen ser un instrumento fundamental de las políticas destinadas a concentrar los objetivos del desarrollo en las necesidades humanas". (UNESCO, SS/C/49/82/1, pp. 15-16).

Desde ese punto de vista surge la necesidad de una estrategia de combinación y complementación de fuentes de información de base monetaria que proporcionan la medición de cierto número de acciones sociales (y aún sus resultados) con categorías de tipo presupuestario (composición de los gastos por funciones, instituciones o agentes, objetivos, programas, etc.) e indicadores sociales que apuntan a la ponderación de bienestar y calidad de la vida, cuya integración ofrecería una perspectiva más de conjunto sobre el comportamiento de los componentes de la política social y su evolución (nivel educativo, vivienda, salud, bienestar social, etc.).

No ha sido este el caso de Centroamérica donde no obstante la notable expansión de la intervención económica y social del Estado en la Post-guerra, especialmente en el llamado "Segundo Decenio" del Desarrollo de la ONU (Década de 1970), no se han examinado con mayor profundidad las repercusiones de este fenómeno, ni desde el punto de vista teórico-interpretativo ni en el orden empírico-des-

criptivo de una mayor utilización de información cuantitativa y cualitativa para fines de programación del Desarrollo. Cuando ha sido el caso, las políticas sociales han sido analizadas en forma aislada a manera de compartimentos independientes según las necesidades de algunas instituciones especializadas y bajo la modalidad de diagnósticos sectoriales.

En esa medida se ha considerado la necesidad de incluir aquí algunas reflexiones teórico-metodológicas sobre el marco general que define el carácter y tendencias de dicha intervención estatal en tanto generadora de políticas económicas y sociales dentro del estilo de desarrollo dependiente que caracteriza a la región en la actualidad, en un contexto de crisis del modelo de crecimiento y de las estructuras de poder tradicional. Asimismo se plantean algunos elementos concretos que en relación con dicho contexto permitan una primera aproximación a un análisis empírico de las políticas sociales a través del comportamiento del llamado gasto social productivo (reproducción de la fuerza de trabajo a través de servicios para el consumo colectivo considerados como parte de los "Bienes-Salario") y de asistencia social no reproductivo, utilizando las categorías e "indicadores de Función - Programa" de los Presupuestos Nacionales del Gobierno Central y de las Instituciones Autónomas. Todo ello en términos de algunas sugerencias tentativas y de líneas provisionales que exploren posibilidades de un mayor aprovechamiento de la información disponible, su combinación con otras fuentes, el señalamiento de carencias y de algunas alternativas más adecuadas, sobre el supuesto de una profundización posterior más sistemática.

2. MARCO GENERAL DE LA INTERVENCIÓN Y GENERACIÓN DE POLÍTICAS DEL ESTADO EN CENTROAMÉRICA.

Analíticamente, es posible diferenciar diversas fases y elementos del proceso contemporáneo de despliegue de la presencia del Estado en la dinámica de la acumulación capitalista dependiente que va configurando rasgos nuevos o más sobresalientes, de acuerdo a las tendencias que se imponen en el marco global del sistema y según la concreción que las mismas adquieren en las dimensiones nacionales y sub-regionales específicas en base a los condicionantes locales de carácter sui géneris, es decir histórico-estructurales.

El proceso de "industrialización" centroamericano impulsado en los años sesenta con el modelo integracionista que dio en condiciones de dependencia y dentro del fenómeno llamado de internacionalización del mercado que se caracteriza por el arribo y penetración de las grandes corporaciones transnacionales (que pasan a interesarse y a controlar, en mayor o menor medida según los países, el sector urbano-industrial), colocó al Estado Centroamericano en la posición de garante del proceso de acumulación de capital presidido por dicho capital monopólico internacional.

Esto es que con el régimen de exenciones y franquicias características del Mercado Común, el Estado pasó a "subsidiar" el Proceso de crecimiento económico de industrialización dependiente, asumiendo un carácter de sobre protección en relación a una empresa privada que se desenvuelve no en condiciones de libre competencia, sino dentro de un marco monopólico u oligopólico.

De esa manera el Estado centroamericano "crea" un área relativamente protegida de acumulación de capital en donde las empresas transnacionales se "asocian" a las economías locales y pasan a controlar los beneficios de un proceso de rápido crecimiento protegido de la competencia extraregional. En realidad se trata para Centroamérica del lanzamiento del nuevo patrón de reproducción capitalista a través del cual el capital transnacional amplía su capacidad de apropiación del excedente agro-exportador generado localmente¹ con la decisiva participación de los mecanismos estatales.

No se trata en verdad de un proceso de sustitución de importaciones sino más bien de ampliación y transformación del consumo mediante la incorporación relativamente generalizada de amplias masas de consumidores urbanos y rurales antes abstecidos por una industria nacional tradicional (doméstica, artesanal y de pequeña escala) que es desplazada del mercado por las nuevas empresas productivas de "toque final" (importación de insumos y bienes altamente elaborados) controlados por el capital transnacional y con todas las ventajas del proteccionismo estatal.

Esta nueva estructura industrial, que se implanta hegemónicamente en Centroamérica desde los años sesenta, basada en la importación de insumos semi-terminados y bienes de capital y con un mínimo de valor agregado nacionalmente se constituye en una suerte de sector parasitario, cuya existencia y expansión pasa a depender de la transferencia de excedente-valor proveniente de los sectores realmente productivos de la agro-industria de exportación (café, carne refrigerada, azúcar, madera, etc.) que tienden a generar una plusvalía extraordinaria, es decir superior a las necesidades de financiamiento de las tasas de ganancia que exige el propio sector agropecuario.

En esas condiciones el capital industrial-financiero transnacional utiliza el sistema nacional de precios como su mecanismo de apropiación por excelencia al operar el dispositivo proteccionista que coloca los precios de los productos industriales "nacionales" por encima del nivel medio de los precios internacionales, con el agravante de que traslada al exterior la mayor parte de sus ganancias directas. De esa manera el excedente generado nacionalmente no solo se derrocha o despilfarra en una industria parasitaria protegida, ineficiente y de baja productividad, sino que se fuga al exterior a través de la repatriación de utilidades, de los altos precios de los insumos, bienes de consumo suntuario y bienes de capital importados y del intercambio desigual de las economías periféricas con el mercado mundial.

En este contexto el Estado juega el papel fundamental² de asegurar la inserción del espacio económico centroamericano en los mecanismos predominantes del proceso mundial de acumulación (nueva división internacional del trabajo, internacionalización del capital y del proceso productivo, etc.) y mediante una coherente

política estatal proteccionista operar los instrumentos de imposición del nuevo patrón de consumo, correspondiente a estos nuevos procesos de reproducción capitalista.

Además de su papel de propulsor de dicha inserción subordinada al mercado mundial, asume, durante el período integracionista y sobre todo a partir de la última década (1971-81) un rol más directamente "empresarial" en el proceso de valorización del capital al ampliar sus acciones en la provisión de las condiciones generales de la producción a través de la construcción de infraestructura, directa o indirectamente productiva, y de la generación de ciertos bienes y servicios básicos, al mismo tiempo que interviene en los mecanismos que aseguran, de manera parcial, la reproducción del mercado interno y de la fuerza de trabajo ³.

Al cumplimiento de esta función se asocia el extraordinario crecimiento del gasto público desde principios de los años setenta y hasta el momento (1980-81) en que se expresa en toda su magnitud la actual crisis económica que muestra con inusitada crudeza los límites del patrón de reproducción capitalista de la post-guerra. Las exigencias contradictorias del capital transnacional como de la producción laboral definen las tendencias de la inversión pública que se orienta en más del 70% a la provisión de infraestructura en los sectores de transporte, comunicaciones, energía y urbanismo, dentro de una estructura en que el gasto público alcanza cerca del 25% del PIB y donde los gastos de capital superan en varios años a los gastos corrientes.

Si bien el estado capta una pequeña parte del excedente agro-exportador que se transfiere al sector urbano-industrial, por medio de los impuestos a las exportaciones, esos recursos no bastan para financiar el gasto público expansivo, aún en las mejores coyunturas del comercio exterior. La insuficiencia de recursos para la inversión que requiere el proceso de acumulación es entonces cada vez más, cubierta a través de un progresivo y acelerado endeudamiento externo que casi llega a convertirse en el único expediente disponible cuando afloran las condiciones de "crisis fiscal" del estado como expresión de una crisis más global en el patrón de reproducción capitalista.

Por otro lado, la intervención estatal suple la debilidad y/o falta de iniciativa empresarial de las burguesías locales, con frecuencia en asociación con el capital transnacional y en relación directa con los flujos de capital que proporciona el endeudamiento.

Desde ese punto de vista se ha destacado la situación ambivalente del Estado, el que por un lado se encuentra más excluido de la sociedad civil si se toma en cuenta que por el poder político solo puede ser un organizador y un garante parcial del proceso de producción, habida cuenta de que la acumulación está subordinada al movimiento del mercado mundial. Por otra parte, está menos excluido dada la situación prevaleciente de heterogeneidad estructural, gracias a la cual se desempeña como fuerza directamente económica y los grupos sociales actúan mediante la "intervención estatal" que tutela el proceso económico con gran preponderancia y autonomía ⁴. A pesar de esta "fuerte" presencia interna, en el caso centroamericana-

no depende casi totalmente de recursos financieros que solamente proporciona la economía a escala mundial: impuestos sobre el comercio exterior (sobre todo exportaciones primarias), préstamos externos para inversión, "ayuda externa", etc. De esta manera la "intervención estatal" se encuentra limitada y subordinada a los ciclos internacionales del capital.

Se trata entonces de una intervención continuada, aunque variable, del Estado que actúa como factor permanente no sólo para asegurar las condiciones generales de la producción, sino en cuanto al mantenimiento de la tasa de ganancia; que tiende a cubrir las necesidades de la reproducción de capital y del logro de una tasa de ganancia adecuada, amortiguando al mismo tiempo la crisis, mediante diversas medidas de política económica que incluyen los subsidios al capital privado, el control de la elevación del costo de la fuerza de trabajo, la expansión del gasto público, etc.

Pero, además de su papel en el proceso de acumulación, el Estado desarrolla una función de legitimación social que asegure la permanencia del sistema en su conjunto. En el caso de Centroamérica el avance de la organización popular determina un incremento de presión sobre el Estado en favor de políticas económicas y sobre todo sociales, favorables a sectores más amplios de la población. Como se sabe, las políticas sociales son el resultado de una compleja interacción entre las "exigencias" del capitalismo contemporáneo, la situación de la lucha de clases (económica y política) y la estrategia política del estado capitalista ⁵. En Centroamérica esta combinación asume un carácter diferencial según las coordinadas sociales de cada país: desde la tradición de "welfare state" costarricense; el mayor énfasis desde hace algunos años en los "gastos sociales" en Panamá y Honduras; hasta los recientes cambios en Nicaragua y el papel de contención de situaciones revolucionarias que se le asigna a una nueva política social en El Salvador dentro del Plan Nacional de Emergencia (Mayo 1980), etc. En la mayoría de los casos sin embargo, los gastos en servicios sociales no logran opacar la prioridad asignada a los gastos de capital, como se vio.

Los sectores populares reclaman una creciente ampliación del llamado "salario social" (aportado colectivamente por la sociedad a través del Estado) que incluye los componentes de salud, seguridad social, educación, vivienda, etc., que vienen a integrar el costo total de la reproducción de la fuerza de trabajo.

Sin embargo, en un contexto de crisis, se produce una intensificación de las contradicciones entre estas reivindicaciones y los intentos del Estado por controlar la inflación y mantener las condiciones requeridas por el capital para su continuada reproducción y operación. En el caso de Centroamérica, estas tensiones se ven agravadas en el marco de un proceso crecientemente autoritario, y que en algunas situaciones, como en el caso de Guatemala, alcanza extremos de represión política.

Norbert Lechner ha puntualizado como el "nuevo Estado autoritario" surge como reacción tanto a la agudización de la lucha de clases que tiende a desestabilizar la estructura de dominación (seguridad nacional) como ante la necesidad de organizar localmente las condiciones generales de una producción capitalista mundializada (tecnocratización del proceso económico).

CLASIFICACION DE GREFFE SOBRE LAS MEDIDAS DE POLÍTICA SOCIAL*

Mecanismos Operativos	Áreas de Intervención	Población-Objetivo	Propósitos Declarados
<ul style="list-style-type: none"> - Jurídicos (Derechos Reconocidos, Regu- laciones, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Generación-Protec- ción del empleo e ingreso mínimo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Grupos focales en si- tuación de desigual- dad: 	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a servicios (gratuidad, subsidio, etc.).
<ul style="list-style-type: none"> - Entrega colectiva y directa de bienes y servicios (Educación, salud, vivienda, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Protección de las condiciones de tra- bajo (duración, in- tensidad, salud y previsión ocupacio- nal, sindicalización, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - No-PEA (ancianos, familia, infancia, in- válidos, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción de capa- cidad y bienestar (Formación profes- ional, mejoramien- to vivienda y habi- tat, etc.)
<ul style="list-style-type: none"> - Garantías financie- ras de seguridad (cobertura de ries- gos, asistencia social, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Higiene y salud pú- blica (infraestructu- ra curativa y preven- tiva, prestaciones en dinero y en especie, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Acciones de subven- ciones de retiro, fa- miliares, guarderías, ayuda a madres, in- válidos, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Integración a niveles "normales" (ayuda a ancianos, promo- ción campesina, etc.)
<ul style="list-style-type: none"> - Fiscales (Tasas dife- renciales de imposi- ción Tributaria, exenciones, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Vivienda y equipa- miento urbano (re- glamentación de construcción, man- tenimiento vías pú- blicas, financiamien- to viviendas, control alquileres, sanea- miento ambiental, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Sectores excluidos o desfavorecidos por dinámica económi- ca: 	
	<ul style="list-style-type: none"> - Campesinos y pe- queños agricultores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Precios de garantía, extensión cobertura de salud, cooperati- vismo y Reforma Agraria, etc. 	
	<ul style="list-style-type: none"> - Educación, forma- ción profesional y cultura (becas, sub- venciones, etc.) 		
	<ul style="list-style-type: none"> - Recreación (Servicio culturales, parques, vacaciones, etc.) 		

* Elaborado a partir de "La Politique Sociale", Paris, PUF. 1975.

La ampliación de las funciones económico-sociales del Estado y su implicación más directa en el proceso económico y de acumulación de capital, se traducen en la expansión de su infraestructura empresarial para la producción de bienes y servicios que lo colocan como un importante agente económico tanto en el empleo de fuerza de trabajo como en el manejo de importantes recursos de capital. Este creciente papel económico del Estado Centroamericano se sitúa por supuesto en consonancia con la naturaleza que tiene el proceso de acumulación capitalista en la región y con el desarrollo específico que alcanzan en ella las fuerzas productivas.

Dadas las limitaciones de la industrialización dependiente, no se le ubica todavía en una inexistente industria pesada o de bienes de capital (Departamento I), pero sí se le va a encontrar explorando, con frecuencia asociado directamente con el capital transnacional (ET), el campo de algunas materias primas básicas o insumos industriales (petróleo, níquel, aluminio, hierro, cobre, recursos forestales, etc.), cuya eventual puesta en producción demanda volúmenes considerables de capital y tecnología ⁶, que por su magnitud y complejidad descalifican a la débil y tímida burguesía urbano-industrial centroamericana.

Si se le encuentra incursionando en algunos rubros productivos intermedios que en algunos casos constituyen brechas abiertas para una posterior operación por parte del sector privado, cuando se alcanzan niveles atractivos de rentabilidad. En muchos casos, su papel es más bien promocional, subsidiario o de socio menor en una suerte de empresa mixta que otorga todas las ventajas a la iniciativa privada acostumbrada a disfrutar de la sobre-protección estatal, no en condiciones de libre competencia, sino usualmente en términos oligopólicos o quizás más bien monopolísticos.

En todo caso, ya no se limita a su función genérica de creación de las condiciones generales para la producción o reproducción social, la generación de infraestructura ⁷, etc.; se le encuentra ahora más directamente involucrado en el proceso económico, en las esferas de la producción (agricultura, minería, manufactura, etc.), comercialización, transporte, electricidad, construcción, servicios financieros, sector servicios., etc. su presencia es cada vez más decisiva en el equipamiento social básico y en la "reproducción-calificación capitalista de la fuerza de trabajo": urbanismo, equipamiento colectivo, educación, capacitación, salud, investigación, desarrollo, planificación, etc.

La participación de la actividad estatal se configura así como un factor característicamente estructural, que se asocia a las necesidades del proceso de acumulación de capital, dentro del marco mundial hegemonizado por las economías metropolitanas y referido a situaciones específicas de dependencia, es decir, que las coordinadas del mercado mundial capitalista gravitan en cada país de la región y en la región en su conjunto a través de su interiorización específica en cada caso nacional donde se articulan a sus contradicciones propias, producto de un particular desarrollo de las fuerzas productivas y de la lucha de clases. (Poulantzas, 1976).

Así pues un análisis adecuado del Estado capitalista periférico tiene que tomar en cuenta oscilaciones del mercado internacional y de la correlación de fuerzas

entre las fracciones productivas del capital que pugnan por hegemonizar la política económica global e imponer las respectivas medidas sectoriales.

El papel más directo del Estado en el proceso económico revaloriza la importancia del acceso a los instrumentos institucionales (tasas fiscales, subsidios, créditos, exoneraciones, destino del gasto público, etc.) como condición sine qua non para privilegiar una u otra pauta de acumulación, que sin embargo, tienen en común el fenómeno de la creciente socialización de los costos de producción por parte del Estado. Por otro lado, este juego de intereses diferenciados de capital y las exigencias y contradicciones propias de su reproducción a la vez originaria (heterogeneidad estructural) y ampliada en las condiciones propias del capitalismo periférico, marca los límites y modalidades (estructurales y políticas) de su función de exacción fiscal y el ritmo variable de su intervención (económica, social y/o política) en las diversas etapas y coyunturas históricas.

Las coyunturas favorables para los principales productos agrícolas de exportación propician altas tasas de ganancias en el Mercado Internacional y hacen posible una significativa renta diferencial cuya apropiación parcial es realizada por un sector urbano-industrial altamente protegido (incluyendo a las Empresas Transnacionales) y por el Estado que a través de sus mecanismos institucionales capta parte de dicho valor y lo reasigna preferentemente a favor del sector económico-político hegemónico.

Desde el punto de vista de las fuentes internas se da una marcada tendencia del sistema tributario a recaer en los rubros del consumo (impuesto general de ventas y sobre servicios, impuestos selectivos de consumo incluyendo los combustibles, altos aranceles de importación para bienes y materiales procedentes de fuera de la región no producidos en la misma, etc.) que afecta fuertemente los niveles materiales del grueso de la población de trabajadores, empleados, campesinos, etc., mientras se aplican bajas tasas impositivas a la propiedad inmueble que privilegian a los sectores terratenientes y de rentistas urbanos.

Se mantiene un esquema de franquicias aduaneras y exoneraciones tributarias para la industria, desproporcionado a su contribución real y con frecuencia injustificado, mientras los reajustes en los impuestos directos (sobre la renta por ejemplo suelen tener una mayor incidencia sobre los sectores de medianos ingresos de profesionales, personal especializado, etc. En esta medida de las pugnas en torno a la carga y mecanismos tributarios (tasas diferenciales de "explotación fiscal" y transferencias de un sector social a otro) y a la distribución y destino del gasto público tiende a ligarse con las luchas básicas por las remuneraciones y el "salario social" que en conjunto configuran los conflictos principales dentro de las particularidades de cada sociedad y estado concretos.

El otro fenómeno fundamental de la última década lo constituye la extraordinaria expansión de la deuda pública externa, asociada a este importante crecimiento de la actividad estatal. Este hecho, hace descansar la expansión del Estado, especialmente su función de "capitalización" en un fenómeno que se configura como "economía de la deuda externa" caracterizado por una tendencia creciente

y una dinámica irreversible que pasa a constituirse en un mecanismo "normal" incorporado así al funcionamiento característico del capitalismo periférico. Sus consecuencias se suman al impacto estructural del intercambio desigual que afecta a las economías dependientes.

En efecto, el saldo total de la deuda pública externa contratada por la región (incluyendo Panamá) pasa de US\$ 262 millones en 1960 a US\$ 1,126 en 1970 para alcanzar en 1976 US\$ 4,872 millones y US\$ 8,300 en 1981. Si ambos fenómenos, "la economía de la deuda" y el intercambio económico desigual, se relacionan, encontramos una situación cada vez más crítica en el balance de la renta de inversiones que comprende la cuenta de todos los ingresos recibidos por la región y todos los pagos hechos al extranjero sobre inversiones, préstamos y depósitos. Entre 1966 y 1977 salieron de la región (MCCA) US\$ 1,965.5 millones como pago por el uso de recursos externos, lo que implica una tasa de retorno cercana al 40% (véase Consejo Monetario Centroamericano).

La expansión de la actividad estatal se nutrió de un creciente proceso de endeudamiento externo que ya toca su techo en un contexto de progresivo encarecimiento de los recursos de capital que resultan cada vez más difícilmente accesibles para la región⁸ en su conjunto cuando precisamente aumentan aceleradamente sus necesidades de tales recursos⁹, ya que el modelo de "crecimiento asociado" y el de "acumulación periférica" presidido por el capital transnacional y la intervención estatal se basa precisamente en estos inevitables flujos financieros que configuran el círculo vicioso de la "capitalización-descapitalización" de las economías dependientes en la coyuntura actual de la crisis económica mundial.

3. POLÍTICA SOCIAL, INDICADORES Y GASTO SOCIAL DEL ESTADO

Diversas concepciones teóricas, que no es del caso reseñar aquí, han abordado el análisis de la Política Social como un segmento distinguible de las funciones y actividades del moderno Estado Capitalista, que podría definirse en términos genéricos como "la parte de la 'política' en general que apunta en particular a asegurar la reproducción de las clases" (Greffe, 1975) en una sociedad dada. Desde un punto de vista más operacional y para los fines prácticos de este trabajo podría traducirse en el plano de la medición como aquellas actividades del estado cuantificables en términos del gasto público destinado a contribuir a la reproducción de la fuerza de trabajo mediante la provisión de servicios de consumo colectivo para la población activa y sus familiares, conceptuados de esa manera como "Consumo Social" indirectamente productivo (O. Connor, 1973) que por esa vía reduce los costes de dicha reproducción.

Desde el plano de la producción estatal se ubicarían en el Departamento II de la Economía Política, en tanto integran la canasta de bienes de consumo (bienes-salario) en calidad de capital social variable económicamente reproductivo (Gough, 1975, 1977) consustancial al proceso global de acumulación de capital. Otro sector

de gastos es conceptualizado dentro de esta perspectiva como desembolsos para el mantenimiento de la "legitimidad y armonía social" (en relación contradictoria con las necesidades de la acumulación) y por lo tanto como contribución a la reproducción general de las relaciones sociales capitalistas. En éste último caso se trataría del conjunto de servicios de "asistencia social" ligados a la población pasiva (jubilados, subsidios de invalidez, servicios sociales personales, etc.) que no siendo económicamente reproductivos integran el Departamento III de "bienes de lujo".

Aunque en la realidad y en las clasificaciones convencionales no siempre se puede encontrar una distinción tan nítida y excluyente, ambos sectores representan las áreas constitutivas de la política social y conforman el llamado "Estado del Bienestar" cuya amplitud y extensión están condicionadas por los parámetros que establece la dinámica de la acumulación capitalista (condiciones de la valorización del capital, tendencias de la tasa de ganancia, etc.) en determinados períodos, la particular evolución histórica y político-cultural de las estructuras estatales en cada circunstancia nacional y la específica correlación de fuerzas en el conflicto social.

Esta aparente claridad en la identificación de los sectores básicos y de las funciones estructurales del gasto estatal no necesariamente se trasluce en igual manera cuando se pasa a los niveles operacionales de la política social donde se abre un amplio abanico de posibilidades de clasificación de las llamadas "medidas sociales" objeto del gasto público, que deberán ser cuantificadas y evaluadas cualitativamente en cuanto a su impacto real y en relación a la eficiencia en el uso de unos recursos dados para un determinado gasto social. Es aquí donde se muestran las limitaciones en el desarrollo de una metodología que conduzca a indicadores apropiados para tales propósitos.

Los innumerables criterios de clasificación van desde la consideración de los mecanismos operativos: regulaciones jurídicas, entrega colectiva y directa de bienes y servicios, financiamiento de riesgos, escalas tributarias y exenciones; hasta la

CENTROAMERICA: GASTO TOTAL Y EN SERVICIOS SOCIALES (+) DEL GOBIERNO CENTRAL COMO PORCENTAJE DEL PIB Y VARIACIONES EN EL PERIODO 1970-1978.

País	Gasto Total (% del PIB)		Gasto Social (% del PIB)		Cambio Porcentual en:	
	1970	1978	1970	1978	Gasto Total 1970-1978	Gasto Social 1970-1978
Guatemala	9,9	13,0	3,0	2,8	31,3	- 6,7
El Salvador	11,9	16,7	4,6	5,3	40,3	- 15,2
Honduras	15,6	23,9	5,2	6,1	53,2	17,3
Nicaragua	12,1	19,3	3,5	3,3	59,5	- 5,7
Costa Rica	13,7	20,1	4,9	7,7	46,7	57,1
Panamá	20,0	25,1	5,6	6,0	25,5	7,1
(Chile)	20,9	24,0	6,8	6,7	14,8	- 1,5

(+) Comprende Educación, salubridad y vivienda

Fuente: elaborado en base a BID e ILPES-CEPAL.

CENTROAMERICA: VARIACION PORCENTUAL DEL GASTO TOTAL Y SOCIAL (+) DEL GOBIERNO CENTRAL Y EVOLUCION DEL INDICE POR HABITANTE, 1970-78.

País	Gasto Total 1970-1978	Gasto Social 1970-1978	Gasto en Educación 1970-1978	Gasto en Salud 1970-1978	Indice del gasto social por habitante en 1978 (1970=100)
Guatemala	111.2	50.1	30.6	25.0	119.4
El Salvador	108.4	71.1	83.8	52.7	134.0
Honduras	113.9	63.8	54.1	127.3	125.4
Nicaragua	31.6	- 22.2	- 8.5	- 65.7	60.9
Costa Rica	136.9	153.7	167.3	97.4	201.8
Panamá	65.4	41.2	38.8	29.3	110.6
(Chile)	34.1	15.1	21.2	16.1	99.0

(+) Comprende Educación, Salubridad y Vivienda

Fuente: Elaborado en base a BID e ILPES-CEPAL.

HONDURAS: DISTRIBUCION DE LA INVERSION REAL DEL SECTOR PUBLICO EN LOS SECTORES SOCIALES, 1972-1980 (en millones de Lempiras corrientes y porcentaje)

Sectores	1972		1974		1976		1978		1980	
	C.A.	%	C.A.	%	C.A.	%	C.A.	%	C.A.	%
Educación	3.8	6.64	7.9	6.56	11.0	5.88	11.2	3.11	14.9	3.20
Salud	3.4	5.94	13.2	10.95	26.9	14.40	27.2	7.56	44.4	9.55
Vivienda	0.6	1.04	4.4	3.65	2.1	1.12	5.2	1.44	9.8	2.10
Subtotales Sociales	7.8	13.6	25.5	21.2	40.0	21.4	43.6	12.1	69.1	14.9
Otros (+)	1.1	1.92	-	-	3.8	2.03	15.9	4.42	7.0	1.50
Inversión Real Total	57.2	100	120.5	100	187.0	100	359.8	100	465.0	100

(+) Gastos de Ministerios no-clasificados en los sectores y cajas de Pensiones y Jubilaciones.

Fuente: Elaborado en base a CONSUPLANE

determinación de grupos focales prioritarios o con arreglo a los propósitos o fines perseguidos por las medidas específicas. Pero es quizás el criterio de “áreas de intervención” el que más se acerca a las clasificaciones actuales de la información convencional disponible, en el caso particular de Centroamérica, sin que por ello deba asumirse con exclusividad, pues ciertas reagrupaciones y tabulaciones cruzadas pueden proporcionar una mejor aproximación en la medida en que se adopta una perspectiva multidimensional de los distintos ángulos de la problemática en cuestión.

Aún con sus limitaciones y solamente como base demostrativa sintética, es posible y resulta útil tomar como primera aproximación a la política social de la región, la proporción que el estado en Centroamérica destina a los gastos sociales (educación, salubridad y vivienda) las tendencias de su evolución en la última década en relación al PIB y para cada país:

- 1) Un primer perfil muestra que en todos los países se produjo un aumento sustantivo del gasto público global, como proporción del PIB, aunque con diferente intensidad y partiendo de bases iniciales diferentes, pero en todo caso como una tendencia congruente con el fenómeno anotado anteriormente de una mayor intervención económica y social del estado, es decir, una más amplia implicación en el proceso de acumulación capitalista (ILPES – CEPAL). La inclusión de Chile es solamente como un punto de referencia a nivel latinoamericano.
- 2) En cambio no se presenta la misma situación en relación al gasto en servicios sociales, lo que estaría indicando pautas diferentes en cada país según la “Inercia histórica” (desarrollo social pasado), las características específicas del modelo socio-político y las circunstancias nacionales durante el período considerado. Así mientras hay una tendencia “regresiva” en Guatemala y Nicaragua, se presenta un incremento importante en El Salvador y particularmente significativo en Costa Rica, Honduras y Panamá, países en donde en 1978 el gasto social alcanza el 60% o más del PIB*. El aumento más notable entre los años extremos del período considerado corresponde indudablemente a Costa Rica con casi el 60%, explicable dentro del marco de una coyuntura favorable de las exportaciones (café) y de un estilo de gestión socio-política orientada hacia un fuerte peso del “Estado del Bienestar” (seguridad social, asignaciones familiares, etc.).
- 3) Diferenciando sectorialmente se observa que la variación porcentual del gasto social del Gobierno Central alcanza una proporción considerable de aumento en educación para el caso de Costa Rica y en salud para el caso de Honduras, que indudablemente se traduce y repercute en el índice por habitante para 1978 (*Véase cuadros*). En sentido inverso se refleja allí también la pauta o tendencia seguida por Nicaragua.

(*) ILPES. El Estado de la Planificación en América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, Documento E/CEPAL/ILPES/R. 16, 1980, Cap. V.

HONDURAS: Financiamiento del IHSS según origen de las cotizaciones. 1965-69.

	1965		1969	
	Lempiras Miles	o/o	Lempiras Miles	o/o
TOTAL INGRESOS	3,725.3	100.0	5,365.0	100.0
Asegurados	1,064.7	28.4	1,826.8	34.0
Patronos	1,642.8	44.1	2,568.7	48.0
Estado	916.7	24.4	733.3	13.7
Ingreso de capital	77.5	2.1	164.9	3.1
Otros ingresos	23.6	1.0	62.3	1.2

HONDURAS: Ejecución Presupuestaria del IHSS según Categoría de gasto y Variación porcentual, 1965-1969:

	1965		1969		o/o Tasa de aumento en el período
	Lempiras Miles	o/o	Lempiras Miles	o/o	
TOTAL FONDOS	3,725.3	100.0	5,356.0	100.0	9.5
<u>Prestaciones</u>	<u>1,864.3</u>	<u>50.0</u>	<u>3,348.6</u>	<u>62.6</u>	<u>15.8</u>
En servicio y en especies	1,627.8	43.7	2,858.4	53.4	15.1
En dinero	236.5	6.3	490.2	9.2	20.0
<u>Gastos en Admin.</u>	<u>625.2</u>	<u>16.8</u>	<u>745.3</u>	<u>13.8</u>	<u>4.6</u>
<u>Reservas y patrimonio</u>	<u>1,235.6</u>	<u>33.2</u>	<u>1,262.1</u>	<u>23.6</u>	<u>0.6</u>

HONDURAS: Distribución del Gasto en Prestaciones del I.H.S.A., 1965-1969.

	o/o aumento anual 1965-69	1965		1969	
		Lempiras Miles	o/o	Lempiras Miles	o/o
TOTAL DE PRESTACIONES	15.8	1,864.4	100.0	3,348.6	100.0
En dinero	20.0	236.5	12.7	490.2	14.6
Hospitalización	6.9	846.7	45.4	1,106.3	33.1
Consulta externa	18.7	514.2	27.6	1,021.2	30.5
Medicamentos	29.0	267.0	14.3	730.9	21.8

- 4) En el caso de Honduras la inversión real del Estado en los sectores sociales en la última década pasó de 7.8 en 1972 a 69.1 millones de Lempiras en 1980, sin incluir la capitalización de las Cajas de Pensiones y jubilaciones. La mayor proporción correspondió a la infraestructura de salud cuya inversión alcanzó el 14.4^o/o en 1976 sobre el total de los sectores sociales. Estos últimos llevaron su participación en el conjunto de la inversión real total del sector público de 13.6^o/o en 1972 a más del 20^o/o en 1974, período que coincide con el auge del proceso reformista del Gobierno Militar (primera fase) que impulsó de manera significativa la Reforma Agraria como su “quehacer fundamental” según sus propias definiciones y acciones de impacto social. Dicha tendencia se prolongó hasta 1976, para descender hacia 1978. En este último año la capitalización de los fondos de Pensiones y Jubilaciones de los maestros y empleados públicos experimentaron un fuerte respaldo.
- 5) En el caso de la Seguridad Social se puede disponer de una información más precisa acerca de los efectos del gasto social relacionando con los costos de reproducción a la fuerza de trabajo, en particular en lo referente a la cobertura de población atendida (asegurados directos y beneficiarios) y tipo de servicios y prestaciones brindadas (*véanse sólo a título ilustrativo los cuadros respectivos*), así como la estructura y composición de las aportaciones financieras por Sector que permiten cubrir los distintos servicios y beneficios en especie (consumo colectivo) y en dinero (salario social propiamente dicho). En el caso particular de Honduras se trata de una cobertura dirigida fundamentalmente a parte de la PEA Urbana (especialmente Tegucigalpa y San Pedro Sula a partir de 1974) en lo que respecta al régimen común (maternidad, enfermedad y accidentes) y de invalidez, vejez y muerte (IVM). A partir de principios de la década anterior se registra una extensión a otras ciudades del país pero solamente en el área del TVM lo que permite en pocos años una rápida capitalización del sistema de seguridad social que redunde en posibilidades efectivas del “auto-financiamiento” relativo del mismo. Sin embargo ello significa que el grueso de la PEA constituida por los trabajadores rurales sigue dependiendo, cuando acude y tienen acceso real, de los servicios del sistema de salubridad pública. Desde el punto de vista de las contribuciones, las mayores aportaciones provienen de los propios asegurados y patronos privados, observándose una participación variable del Estado como Estado y como patrono que puede estar expresando diversas prioridades del mismo en relación a la política social de Seguridad.
- 6) En el área más amplia del Bienestar Social se puede tener acceso a una serie de indicadores sobre los recursos institucionales existentes, su naturaleza, distribución, tipo de servicio, financiamiento, cobertura de

población atendida, etc. *. Puede tratarse de instituciones o programas específicos destinados a distintos tipos de población o grupos focales en el campo de la alimentación-nutrición, prevención social, rehabilitación, menores, ancianos, deportes, promoción de la comunidad, educación especial, asistencia social en general, etc.

- 7) Todavía pueden examinarse otras áreas de la política social como puede ser el amplio campo de la educación formal, extraescolar y de la formación profesional (calificación de la fuerza de trabajo) o el énfasis más reciente en programas de Vivienda de "interés social" como respuesta del estado al creciente proceso de urbanización de la Sociedad y aún de metropolización de ciertas regiones. Por otra parte se encuentran también esfuerzos explícitos de redistribución de recursos que como la Reforma Agraria o los proyectos de Desarrollo Rural Integrado (DRI) conllevan una serie de medidas sociales articuladas en términos multisectoriales y regionales, cuya información se registra más bien por Programas o Proyectos con frecuencia aislados entre sí o "Balcanizados" y en donde se hace necesaria una metodología específica de evaluación de efectos, logros e impactos de carácter social, que reagrupando sistemáticamente indicadores sociales y categorías de gasto público agropecuario (transferencias, crédito, prestaciones, etc.) pueda ofrecer perfiles más precisos de bienestar y calidad de la vida en el campo y por lo tanto del alcance real de la política social agraria: información sobre medios o recursos, productos (efectos cuantitativos de una intervención específica), Estado o situación social dada, eficacia interna (medios-productos) o externa (producto-estado), etc.

Por otra parte el análisis conjunto de estos diversos componentes en el marco de cada circunstancia nacional y dentro de un "modelo" dado de desarrollo permitiría configurar estilos de planificación y política social según la definición y prioridad de los objetivos sociales, la concepción y contenido de los instrumentos operativos y el alcance de las modificaciones propuestas sobre las condiciones económicas y sociales de la población-objetivo, considerando determinados niveles de participación de la misma en los procesos de desarrollo. A título Ilustrativo, el ILPES ha formulado una tipología en este campo que define como tres concepciones o estilos de planificación social:

(*) Véase los cuadros clasificatorios de "Recursos Institucionales del Bienestar Social en Honduras". Allí se distinguen: a) Instituciones de carácter público; b) Instituciones de carácter autónomo; c) Instituciones de carácter mixto; d) Instituciones de carácter privado. En cada caso se indica: nombre de la institución, localización, fecha de fundación, servicio que presta, presupuesto, características de la población que atiende y, número de beneficiarios. (N. del E.)

- “Para el primer estilo, las metas de crecimiento económico sostenido constituyen el mejor mecanismo para lograr en el largo plazo, los objetivos sociales del desarrollo. Pero ello implica necesariamente en el corto plazo un costo social, ciertas consecuencias negativas que deben ser paliadas por la política social, por consideraciones de estabilidad política, de integración nacional o, simplemente, humanitarias. Esta, entonces tiene una posición subordinada y un carácter subsidiario.
- El segundo estilo de planificación otorga autonomía a la política social frente a la política económica, definiendo ámbitos diferenciados para una y otra. Hay aquí una visión menos optimista del automatismo redistributivo del proceso de crecimiento y una evaluación más negativa de los efectos no queridos de ese mismo proceso, que llevan a que la política social adquiera un carácter complementario, aunque se comparte con el estilo la idea central de que el crecimiento es el mecanismo fundamental para lograr los objetivos sociales.
- Finalmente, en el tercer y cuarto estilo de planificación la política social y la política económica se conciben como dimensiones de un mismo proceso unitario, donde ciertos objetivos sociales aparecen como centrales, siendo la política económica el instrumento para alcanzarlos. Implica reconocer que las decisiones económicas tienen límites ciertos en relación con otras lógicas (políticas y sociales). En definitiva, la opción por una política económica es, a la vez opción por una política social y viceversa. En este estilo, además, se entiende que la consecución de los objetivos sociales de crecimiento necesariamente implica transformaciones en la estructura económica y social”

Estos tres modelos de Planificación y política social: 1) subsidiaria, 2) complementaria con objetivos propios y 3) de prioridad social, ostentan rasgos diferentes según el enfoque que asumen. Las dos primeras modalidades consideran el crecimiento económico y por lo tanto la inversión estatal directamente productiva (gastos de apoyo a la acumulación de capital) como los mecanismos centrales de los cuales se desprende por sí mismo el cumplimiento de los objetivos sociales, aunque el estilo de Planificación complementaria sí reconoce un ámbito diferenciado y de cierta autonomía para la política social que así asume objetivos sociales propios y no meramente un rol subsidiario o paliativo en relación a las “disfunciones” que genera el crecimiento económico y a las necesidades integrativas del sistema.

En el caso del modelo de “objetivos sociales preeminentes”, estos aparecen colocados en una ubicación central y en donde la política económica se convierte en un mecanismo o instrumento operacional que posibilita los planes o metas de desarrollo social, en un contexto que supone ciertas reformas o modificaciones estructurales de determinada profundidad y alcance, a la par de una reorganización de los prerrequisitos institucionales del desarrollo.

En cualquiera de los casos la calidad de la base informativa condiciona las posibilidades de una identificación adecuada de los problemas e instrumentos de

planificación y política social: la existencia de categorías descriptivas y analíticas claras y compartidas y de indicadores apropiados, precisos y comparable, en una relación de congruencia con el nivel conceptual que los fundamenta en su definición y grado de utilidad concreta para los propósitos de interpretar *relaciones "causales"* entre fenómenos sociales relevantes para la acción de las políticas sociales y de evaluar los impactos y efectos reales de tales medidas (costo-beneficio, análisis de eficiencia, índices compuestos de calidad de vida, óptimos sociales, investigación evaluativa ex-post, etc.).

Como lo ha señalado el ILPES, "... la mejor o peor calidad de la planificación social no depende tanto del volumen de información disponible como de la naturaleza específica de esa información. En otras palabras, lo que se requiere no es simplemente información, sino indicadores (medición) sociales.

Otro orden de problemas que afecta a la calidad de la información disponible en los países de la región se relaciona con la fidelidad de los indicadores sociales, específicamente, en términos de estandarización, homologación y falsificación.

Respecto de la estandarización, se ha señalado la falta de homogeneidad de la información utilizada, indicando que es común, por ejemplo, disponer de datos sobre distintas poblaciones marginales, recogidos con diferentes criterios y partiendo de definiciones distintas de marginalidad, unas más amplias y otras más restringidas, de modo tal que en un caso se contienen personas que no figuran en otros. Obviamente, ello puede conducir a incluir en una misma medida de política a grupos caracterizados por comportamientos muy diversos.

Otra deficiencia frecuente es la homologación artificial de datos que no calzan en las clasificaciones en uso, particularmente en las internacionales. La deficiencia estriba en el recurso a manipulaciones que permiten volver comparable aquello que no es.

Finalmente, cabe destacar que existe la posibilidad de que los datos sean falsificados en la fuente misma de su producción, lo que puede responder a diversas razones (prestigio interna o internacional, manipulación de opinión pública, evitación de sanciones administrativas, deshonestidad o negligencia funcionaria, etc.) (ILPES, op. cit., 1980)."

Por otra parte el presupuesto nacional ofrece una apreciable cantidad de información sobre las prioridades y mecanismos del gasto estatal. Un reagrupamiento de las categorías y datos allí contenidos permite observar los rubros de gastos en los sectores básicos económicos y sociales, tanto del punto de vista institucional como funcional y por programas específicos y tomando en cuenta tanto los gastos corrientes como los gastos de capital. Indicadores importantes se pueden obtener del rubro de transferencias y pensiones y jubilaciones que indica la cobertura de categorías de población. Se puede observar también la incidencia del financiamiento externo sobre determinados tipos de programas y ramos de gasto público, tanto del gobierno central como de los organismos descentralizados del Estado.

En el caso de Honduras se puede observar que ha habido un crecimiento relativamente importante del peso relativo de las transferencias y de los fondos de pen-

siones y jubilaciones, como en el caso de los maestros y empleados públicos. Estas últimas se pueden examinar en el rubro de gratificaciones personales de la clasificación para las transferencias que efectúa el sector público central. Asimismo, lo relativo a los subsidios, subvenciones y contribuciones al seguro social y otras aportaciones a servicios y programas cooperativos. Pero en el conjunto destaca la significación de los aportes y varias transferencias de capital a organismos autónomos y semi-autónomos del Estado y a los gobiernos locales y aún a instituciones privadas.

La relación entre las instancias del gobierno central y de los organismos descentralizados se puede examinar a partir del diagrama de organización presupuestaria del sector público que consigna las relaciones funcionales entre ambos. Aquí las distinciones entre lo social y lo económico no aparecen necesariamente con la nitidez o delimitación que sugieren las categorías nominales consignadas en las estadísticas e indicadores presupuestarios. Un ejemplo de esto y siempre para el caso de Honduras, lo constituye el renglón de transferencias a organismos nacionales que aparece en el área institucional de recursos naturales que contiene en su contabilización los fondos asignados al instituto nacional agrario, que es el organismo encargado de diseñar, ejecutar y trasladar "beneficios económicos y sociales" a la población rural dentro de lo que se conoce como política agraria. Por supuesto que una consideración más profunda de ésta requiere recurrir a la evaluación de las asignaciones de gasto de programas o proyectos específicos de reforma agraria o desarrollo rural integrado, es decir, mecanismos de redistribución de la tierra, crédito, asistencia técnica, subsidios o precios de garantía que indudablemente contienen consecuencias o efectos de carácter social. Nuevamente aquí se enfrenta el problema más cualitativo de una medición de impactos en la calidad de la vida de los llamados sectores beneficiarios de los programas de reforma agraria. Para el caso se calcula que la Reforma Agraria en la década anterior afectó a un total de acerca de 200 mil hectáreas de tierras y "benefició" a una población aproximada de 40,000 familias. Sin embargo se reporta en dicho período un gasto público agropecuario total cercano a los mil millones de lempiras, donde se hace necesario contar con indicadores que midan una relación de eficiencia de tal volumen de gastos sobre una población aparentemente tan limitada. Una dificultad adicional consiste en que se trata de acciones multisectoriales no fácilmente aislables en su contenido estrictamente social.

De nuevo solamente una combinación de los indicadores sociales con la información que proporcionan las categorías de gasto público, permitirá una ponderación más aproximada ex-post-facto de la relación costo-beneficio en un plano que vaya más allá de las dimensiones estrictamente económicas, es decir, que se hace necesario considerar los componentes de educación, salubridad, vivienda, alimentación, nutrición, etc. en relación a los logros redistributivos de acceso a la tierra y elevación de los ingresos, como variable independiente o causales de las hipotéticas mejoras en el campo social.

Estas consideraciones, como se mencionó anteriormente apuntan a señalar que es posible un mayor aprovechamiento de la información presupuestaria del gas-

to público contenido en las acciones estatales de desarrollo, que no obstante los vacíos o deficiencias aportan elementos de conocimiento que ampliados con nuevos mecanismos de recolección de información y reagrupamiento más adecuados permitirían una aprehensión empírica más aproximada y precisa de ciertos componentes de las políticas sociales. Por supuesto no es el gasto social el único rubro de información susceptible de contribuir a tal efecto, pero aquí se ha privilegiado con el objeto de llamar la atención sobre las posibilidades analíticas que ofrece teniendo como referencia un marco teórico global de interpretación de la dinámica estatal que con un esfuerzo metodológico puede ser traducido a niveles operacionales de tal alcance que permitan una cuantificación y medición de efectos también cualitativos en el desarrollo social y en los niveles de bienestar y calidad de la vida. Como se dijo al comienzo se trata de una aproximación muy preliminar que requiere ulteriores desarrollos con un enfoque multidisciplinario de las ciencias sociales y de los instrumentos de recolección y análisis estadísticos de la realidad social.

NOTAS

- 1 El sector agropecuario centroamericano sigue constituyendo el mayor generador de excedentes por los bajos costos de producción (mano de obra barata y uso poco intensivo de capital) y por las altas utilidades que le proporcionan los precios del mercado mundial.
- 2 Véase Guillermo O'Donnell, *Burguesía Local, Capital Transnacional y Aparato Estatal*: notas par su estudio, ILET, julio de 1978. En este sugerente texto, O'Donnell explora la relación entre internacionalización del capital y del proceso productivo, las clases y el Estado en América Latina, mostrando como el Estado se desenvuelve en una suerte de dinámica contradictoria en la que al tiempo que cumple una función de "construcción nacional" (nation-building) actúa como agente "co-impulsor de la transnacionalización del capital". Para una revisión completa de esta problemática véase Herbert de Souza, *Crítica teórica a las caracterizaciones del estado en América Latina en Autores Contemporáneos*, México 1979 (mimeo).
- 3 Véase sobre el particular la excelente exposición de Tilman Evers, en *El Estado en la Periferia Capitalista*, México, Siglo Veintiuno Editores, S.A., 1979.
- 4 Véase Norbert Lechner, "La crisis del Estado en América Latina", Caracas, El Cid Editor, 1977.
- 5 Véase Gough, Ian "Gastos del Estado en el capitalismo avanzado", en Sonntag y Vallejos, *Compiladores*, Siglo XXI, México, 1977.
- 6 En Guatemala en los últimos años se han establecido contratos de explotación de níquel (Eximbal) y de yacimientos petrolíferos. El Estado guatemalteco se reserva una participación que oscila entre el 51 y el 65 0/0 de la producción bruta de petróleo y de gas natural comerciable. La operación está a cargo de PETROMAYA que representa un consorcio de empresas transnacionales y ya generó para el Estado en 1979 cerca de US dólares un millón (Inforpress 395 y 398). En Panamá la Corporación Estatal de Cerro Colorado negocia la participación de Río Tinto Zinc (49 0/0) y otras ET en la operación conjunta de los yacimiento de cobre. En Honduras dos corporaciones estatales (COHDEFOR y CORFINO) promueven un proyecto de pulpa y papel cuyo costo total se estima en US dólares 500 millones, con la participación de empresas mexicanas, francesas, italianas, etc., y un pull de fuentes confinanciadoras (Inforpress 397).

- 7 En Honduras se ha dado inicio al mayor proyecto hidroeléctrico del país cuyo costo total se calcula en US \$ 587.7 millones bajo el patrocinio financiero conjunto del Banco Mundial, BID, Fondo de Cooperación Económica de Ultramar del Japón, Commonwealth Development Corp., Fondo Especial de la OPEP, etc. En Guatemala el proyecto vial "Periférico Nacional" (1,600 Kms. de carreteras que conectará a 13 departamentos) es considerado el proyecto más grande en materia de infraestructura pues involucra un costo total de US dólares 1,200 millones en cuyo financiamiento participarán Venezuela, el Banco Mundial y un conjunto de organizaciones financieras europeas (Italia, Suiza, Alemania, Francia, etc.). El proyecto cuya concesión ha sido objetada de irregular e inconstitucional, estará a cargo de una firma privada con aval del gobierno frente a terceros hasta el año 1999. (Inforpress 396 y 398).
- 8 En términos de su capacidad de pago; por el alto costo de los créditos comerciales y/o por las prioridades y condicionamientos políticos fijados para los recursos concesionales públicos.
- 9 Los ministros de Planificación de la región y los organismos Internacionales de cooperación estimaron en US \$ 2,000 millones los requeridos para la ejecución de 12 programas de desarrollo con proyección integracionista (Inforpress 397) y la CEPAL ha estimado las necesidades financieras de la región para el período 1982-1990 en US \$ 15,000 millones.