

# ECUADOR **Debate**

## **CONSEJO EDITORIAL**

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

## **DIRECTOR**

Francisco Rhon Dávila  
Director Ejecutivo CAAP

## **EDITOR**

Juan Carlos Ribadeneira

## **ECUADOR DEBATE**

Es una publicación periódica del Centro Andino de Acción Popular CAAP, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

## **SUSCRIPCIONES**

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US \$ 18

ECUADOR: S/. 9.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US \$ 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 3.000

## **ECUADOR DEBATE**

Apartado Aéreo 17-15-00173-B Quito, Ecuador

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

RITA  
380!

# 5,00

# ECUADOR DEBATE

---

Quito-Ecuador, Diciembre de 1992

## EDITORIAL

### COYUNTURA

Los 100 días de Durán-Dahik 9 - 21

DIEGO CORNEJO

Crisis de Legitimidad y Legitimidad de la Crisis: Un Proyecto Social Ausente 23 - 45

JEANNETE SANCHEZ

### TEMA CENTRAL

Impacto del Proceso de Ajuste Económico sobre la Reproducción Social del Ecuador en los años ochenta 49 - 62

SONIA RODAS Y JURGEN SCHULDT

Medidas del 3 de Septiembre / ¿Un Paquetazo Más? 63 - 71

GALO ABRIL OJEDA

El Ajuste Económico del Nuevo Gobierno 73 - 104

MARCO FLORES

Sobre el Nuevo Reajuste Económico: La Lógica Coherencia de una Irracionalidad 105 - 138

ALBERTO ACOSTA

Ajuste y Políticas Sociales en América Latina 139 - 167

ADOLFO FIGUEROA

**Japón Cuestiona el Enfoque del Banco Mundial sobre Ajuste Estructural 169 - 179**

**FONDO DE COOPERACION ECONOMICA DE ULTRAMAR**

## **LIBROS**

### **ANALISIS**

**Tenemos Crisis para Rato 187 - 223**

**HUMBERTO CAMPODONICO**

**Tecnología y Ética 225 - 234**

**JUAN CARLOS RIBADENEIRA**

### **DEBATE AGRARIO**

**El Desarrollo Rural en Tiempos de Cólera 237 - 244**

**CARLOS BENITO**

**Los efectos del Ajuste en la Pequeña Producción Rural (El Caso de Costa Rica) 245 - 252**

**WILLIAM REUBEN, JOSE CAZANGA, SERGIO ROBEN**

### **CRITICA BIBLIOGRAFICA**

**El "Sentido Común" de Blasco Peñaherrera 253 - 258**

**JOSE SANCHEZ-PARGA**

**BIBLIOTECA**



# AJUSTE Y POLITICAS SOCIALES EN AMERICA LATINA

Adolfo Figueroa \*

---

Para los economistas liberales, la equidad es una cuestión ética solamente. Así abstraen un factor esencial para entender el proceso económico de la crisis.

---

## LA FUNCION INDIVIDUAL

EL individuo tiene una evaluación del grado de equidad en que vive. La sociedad en que vive le puede parecer justa o injusta. En el primer caso estará dispuesto a aceptar la desigualdad existente pero en el segundo no lo estará.

¿Cómo construir una teoría sobre la evaluación que tiene el individuo sobre el grado de aceptación a la

desigualdad? Primero, hay que establecer el contexto macroeconómico. Consideramos una economía capitalista, donde la propiedad de los recursos primarios es privada y donde las relaciones económicas entre los individuos se establece a través de los mercados.

En ese contexto, el individuo tiene una función de utilidad que ordena sus preferencias por los bienes. Su comando sobre los bienes lo esta-

---

\* Departamento de Economía, Universidad Católica del Perú, Lima, 1992.

blece, en una economía de mercado, su ingreso real. A este ingreso real le denominaremos aquí ingreso absoluto. Luego, sobre un **ingreso absoluto**, el individuo tendrá una ordenación muy simple: mayor ingreso absoluto es preferido a menor ingreso absoluto. (Aquí haremos abstracción de la elección entre ingreso real y ocio).

Ahora incluiremos en su función de utilidad el ingreso de los demás miembros de la sociedad. Supondremos que el individuo también hace una evaluación de su ingreso en términos relativos, comparándolo con el ingreso de los individuos que forman su grupo de referencia. Así tenemos otra variable en su función de utilidad, su **ingreso relativo**.

¿Quiénes forman su grupo de referencia? Para simplificar supondremos que el grupo de referencia es el conjunto de miembros de la sociedad en la que vive el individuo. Luego, su ingreso lo comparará con el ingreso medio de la sociedad. Será una medida de su posición relativa en la pirámide social de ingresos, evaluada por el propio individuo.

La introducción del ingreso relativo en la función de utilidad del individuo tiene la consecuencia de llevarlo

a evaluar no solo su propia situación económica sino a evaluar también la posición que ocupa en la sociedad. La evaluación que nos interesa en este último caso se refiere a la percepción del individuo sobre el grado de equidad que hay en la sociedad en la cual vive.

Podemos expresar la función de utilidad del individuo así:

$$u_j = f(y_j, y_j/y_k) \quad (1)$$

donde  $y_j$  es el ingreso absoluto del individuo;  $y_j / y_k$  es su ingreso relativo al grupo  $k$ ; y donde  $f_1 > 0$ ,  $f_2 > 0$ .

Todas las combinaciones de ingresos absolutos y relativos serán ordenados por el individuo de acuerdo a sus preferencias. Aquellas combinaciones que tengan más de ambos ingresos serán preferidas a combinaciones que tengan menos de ambos. Además, para una combinación dada de ingresos, habrá un conjunto de combinaciones que le merezcan el mismo grado de aceptación. Existirá una caída en su ingreso relativo que compense un aumento dado en su ingreso absoluto, y viceversa. Se supone, pues, que hay curvas de indiferencia entre combinaciones de ingresos. Así, todo el espacio de los ingresos, que podríamos denominar

el **espacio distributivo**, queda completamente ordenado.

Las preferencias del individuo estarán ordenadas de acuerdo a un solo criterio de evaluación. No consideraremos la posibilidad de una ordenación lexicográfica, pues no hay argumentos en favor de situaciones de saturación.

La función  $f$  se puede interpretar como el grado de aceptación del individuo a la distribución del ingreso en su comunidad. Mide su grado de tolerancia a la desigualdad, dado su nivel de ingreso absoluto. Es un índice ordinal de su evaluación acerca del grado de equidad que existe en la sociedad. Debido a que su ingreso absoluto es evaluado también en relación al ingreso de los demás, su función de utilidad depende de la distribución del ingreso.

Si su ingreso aumenta en términos absolutos y relativos, el individuo tendrá una alta evaluación del grado de equidad de la sociedad. Será un defensor del sistema. Si su ingreso disminuye, en términos absolutos y relativos, esa evaluación será negativa. Considerará que el sistema es injusto. Luego, la función  $f$  puede interpretarse como la **función de equidad** social del individuo. Una

verdadera función de bienestar social del individuo.

Ante aumentos importantes en ambos ingresos, que le signifiquen posiciones elevadas en la pirámide social, el individuo puede modificar su lógica económica. Puede tomar acciones destinadas a compartir su riqueza con los individuos menos afortunados. La caridad aparece así como una forma de defender el sistema. El comportamiento altruista tiene así una explicación económica: depende del nivel del ingreso absoluto y relativo.

Por otro lado, si el individuo sufre reducciones importantes en ambos ingresos, su empobrecimiento absoluto y relativo le llevará a rechazar la distribución del ingreso imperante. Cuanto mayor es su empobrecimiento, menor será su nivel de bienestar social y mayor su rechazo a las reglas de producción y distribución del sistema económico.

Ciertamente, el individuo tomará acciones para defender ambos ingresos. Desarrollará estrategias de sobrevivencia. Si a pesar de sus esfuerzos no lo logra, su frustración será mayor y su grado de rechazo al sistema aumentará. Si el empobrecimiento continúa, puede cruzar el

umbral que lleve al individuo a colocarse en abierta oposición al sistema.

En efecto, aquí supondremos la existencia de un umbral en su empobrecimiento, absoluto y relativo, pasando el cual el individuo ya no acepta el orden social. En términos de la función de equidad, este umbral se puede definir como el conjunto de combinaciones de ingresos, absoluto y relativo, que tienen un valor igual a  $u^*$ , tal que este valor es el límite inferior de la función de utilidad  $u_j$ . Claramente, este umbral es una curva de indiferencia: y es la curva que se encuentra en el límite inferior del mapa de curvas de indiferencia del individuo.

Como en todo análisis que se basa en la existencia de umbrales, un proceso de empobrecimiento que logre sobrepasar ese umbral significará un cambio cualitativo en la racionalidad económica del individuo. Habrá una modificación en la función de equidad. Luego, la ecuación (1) habrá que reescribirla así:

$$u_j = (y_j, y_j / y_k) u \geq u^* \quad (2)$$

Ciertamente, el rechazo del individuo al sistema le inducirá a la violencia. Pero su mismo empobrecimiento lo

limitará a realizar acciones de poca intensidad. No puede, de manera individual, y sujeto a realizar tareas de sobrevivencia, operar como un delincuente poderoso. La tecnología para la alta delincuencia está fuera de su alcance. (Esto explica la delincuencia masiva que hay dentro de los mismos barrios pobres de las grandes ciudades. Son muy pobres para sufragar los costos de transacción para obtener ingresos no contractuales).

## LA AGREGACION AL GRUPO O CLASE SOCIAL

La función de equidad del individuo puede extenderse al grupo o clase social al cual éste pertenece. Esta agregación será fácil de realizar si se supone que todos los miembros del grupo tienen la misma función de equidad. Este supuesto implica que todos los miembros del grupo tienen el mismo mapa de curvas de indiferencia y, sobre todo, el mismo umbral  $u^*$ .

Así, los obreros de una ciudad pueden ser considerados como un grupo social con una misma función de equidad. Luego, una misma combinación de ingresos absolutos (ahora expresado como ingreso promedio del grupo) y relativos tendrá, para

todos los obreros, un valor similar como evaluación del grado de equidad del sistema.

Claramente, no estamos aquí sumando índices ordinarios de bienestar de distintos individuos. Estamos, más bien, introduciendo el supuesto de que la ordenación del espacio distributivo es la misma para todos los individuos de la misma clase social; y, lo más importante, que los umbrales de rechazo al sistema son también los mismos. El grado de tolerancia a la inequidad es el mismo entre todos los individuos de un grupo social.

La función de equidad social del grupo social J se puede expresar así:

$$U_j = F(Y_j, Y_j / Y_K), U_j \geq U_j^* \quad (3)$$

donde  $Y_j$  es el ingreso absoluto promedio del grupo J;  $Y_j/Y_K$  es el ingreso relativo del grupo en relación al grupo K, que es el resto de la sociedad; y donde  $U_j^*$  es el umbral de tolerancia a la desigualdad del grupo J. Todo el espacio distributivo, compuesto ahora del ingreso promedio del grupo y de la relación de éste con el ingreso promedio del resto de la sociedad, queda así completamente ordenado. Claramente,  $F_1$  y  $F_2$  son positivos.

Si el grupo social en referencia es un grupo con significación en la sociedad, la ecuación (3) muestra las condiciones del equilibrio social. El grupo social en referencia acepta el grado de desigualdad existente en la sociedad. También acepta los cambios que ocurran en esa desigualdad, siempre y cuando no sobrepasen el umbral de ingresos que la llevaría a un valor de  $U_j$ , inferior a  $U_j^*$ .

### LA CRISIS DISTRIBUTIVA

En la agregación aparecen, sin embargo, nuevos resultados que son cualitativamente distintos. El comportamiento del grupo no es la simple suma de comportamientos individuales. Si la pobreza, absoluta y relativa, sobrepasa el umbral de la tolerancia, la acción colectiva de rechazo al sistema se convierte en inestabilidad social. Pasado ese umbral el pacto social, es decir, el equilibrio social, se rompe. Se produce una crisis social, es decir, de equilibrio. Hay una **crisis distributiva**. Este grupo social ya no acepta el grado de desigualdad social. Habrá, por lo tanto, un cambio cualitativo en el funcionamiento de la sociedad.

La crisis distributiva significa el rechazo del grupo en cuestión a las reglas de producción y distribución.

Estas reglas dan paso a otras. Primero, los ingresos no contractuales aparecen y cobran mayor importancia social. Esto ocurre, por ejemplo, con los asalariados del sector público y privado. La corrupción se expande. Segundo, los derechos de propiedad empiezan a no ser respetados. Los robos, secuestros y asaltos se extienden.

Así aparece una violación social que surge cuando la combinación de **ambos** ingresos, absolutos y relativos, sobrepasa el umbral de la tolerancia de un grupo social. Luego el colapso de la distribución ocurre sea porque a un nivel dado de ingreso absoluto, el grupo considera que su ingreso relativo es muy bajo (en medio de tanta pobreza la desigualdad se ha hecho más pronunciada); sea porque a un nivel de ingreso relativo dado, el grupo considera que su ingreso absoluto es muy bajo (en medio de tanta desigualdad la pobreza se ha agudizado). No es solo la mayor desigualdad, ni solo la mayor pobreza absoluta lo que lleva a la inestabilidad social. Es la combinación de ambas.

En las comunidades campesinas andinas, por ejemplo, hay mucha pobreza y sin embargo no hay violencia social. La razón es simple: allí

la desigualdad es poco pronunciada (Figuroa, 1981).

## **EQUILIBRIO SOCIAL EN LAS TEORIAS ECONOMICAS**

El equilibrio social es el objeto de todas las teorías económicas. Sin embargo, ninguna ha incorporado la distribución del ingreso como elemento de ese equilibrio.

En la teoría neoclásica, el equilibrio social es el resultado del equilibrio general de los mercados. Los mercados tienen una solución no negativa de precios y cantidades y estos valores implican una distribución del ingreso. Esta distribución puede tomar cualquier valor. La teoría no impone ninguna restricción social a tal distribución. La combinación de los ingresos absolutos y relativos pueden caer en cualquier punto del espacio distributivo. En términos de la teoría del bienestar, no puede haber falla del mercado en el aspecto distributivo.

La formulación teórica desarrollada aquí ha hecho dos modificaciones a la teoría neoclásica del bienestar. Primero, se ha incluido el ingreso relativo en la función de bienestar del individuo, con lo cual la distribución del ingreso también ha in-

gresado en la función de bienestar individual. Segundo, se han incorporado umbrales a la función de bienestar individual. Con estos nuevos axiomas a nivel microeconómico, los teoremas de la "economía del bienestar" ya no se cumplirán.

En la teoría Keynesiana, el equilibrio general de los mercados se da con excesos de demanda u oferta en algunos mercados. La existencia de precios fijos nominales está a la base de tal resultado. En particular el mercado laboral opera con exceso de oferta. Esta diferencia con la teoría neoclásica, siendo fundamental para muchos aspectos de política económica, es irrelevante para la cuestión que nos ocupa aquí: el equilibrio social. La teoría Keynesiana tampoco impone restricción alguna a la distribución del ingreso resultante del mercado.

En la teoría clásica, en cambio, sí existe una restricción social a la solución de su particular equilibrio general. El salario real que arroje el mercado no puede ser arbitrario. Tiene que ser igual o mayor que el ingreso de subsistencia, el cual es socialmente determinado. Este salario aseguraría la reproducción del sistema económico y social. Pero, según esta teoría, todo lo que impor-

ta para el equilibrio social es el ingreso absoluto. En esta teoría el ingreso relativo, es decir, la distribución del ingreso, es inmaterial para la estabilidad del sistema.

Han sido, más bien, los trabajos recientes en la teoría microeconómica de los mercados laborales donde se ha empezado a utilizar el criterio distributivo para explicar la determinación de los precios y cantidades, Solow (1990) ha expresado esta cuestión con mucha claridad: "... the concept of fairness, and beliefs about what is fair and what is not, plan an important part in labor market behavior" (p.5).

La teoría de los **salarios de eficiencia**, por ejemplo, introduce un criterio distributivo, los salarios relativos de los empleados en relación a los ingresos de los no empleados en la empresa, para explicar el funcionamiento del mercado: así, la productividad del trabajo resulta dependiendo de los salarios relativos. En realidad, es por esta razón del papel que juegan los salarios relativos, como ingresos de equidad, como ingresos que representan fairness, que el mercado de trabajo no puede ser asimilado a los mismos principios que gobiernan el funcionamiento del mercado de papas.

En este sentido, la función  $f$ , desarrollada arriba, puede ser interpretada como un índice de equidad o fairness index, para el individuo.

## LA POBREZA COMO CATEGORÍA DISTRIBUTIVA

La teoría desarrollada aquí se puede poner a prueba empírica. La proposición principal de la teoría es que en un sistema social dado hay límites a la desigualdad. Y si la desigualdad sobrepasa esos límites (Umbrales), la sociedad deja de operar como antes. Si esta teoría es cierta se debería observar un cambio social asociado al empobrecimiento masivo observado en América Latina .

Según nuestra teoría, la distribución del ingreso debe ser expresado en términos de ingreso absoluto y relativo. El problema de la equidad, de fairness, tiene que ver con ambas categorías. Por simplicidad llamaremos a la combinación de la inversa de ambos ingresos, el **nivel de pobreza**. Este nivel aumentará cuando aumente la pobreza absoluta y la pobreza relativa de un grupo social

Usualmente se utilizan esas dos medidas por separado. La pobreza absoluta se mide utilizando la "línea de pobreza". Aquí hay dos índices

de uso común: la proporción de personas pobres, es decir, de personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza; y la brecha de pobreza, que es la proporción en la que hay que elevar el ingreso de los pobres para que todos ellos tengan un ingreso igual a  $l$  que indica la línea de la pobreza.

La pobreza relativa, es decir, la desigualdad, se mide utilizando varios coeficientes de concentración. Entre ellos los más populares son la relación entre segmentos de la distribución, como relación entre deciles extremos, quintiles extremos, cuartiles extremos y también el coeficiente de Gini.

Según la teoría expuesta aquí ninguno de esos índices tomados por separado servirían para analizar la cuestión de la vinculación entre la crisis distributiva y el equilibrio social. **Los que utilizan la pobreza absoluta razonan, implícitamente, como si el factor de estabilidad social fuera solo el nivel de pobreza. La desigualdad les es irrelevante. En el otro caso, lo único que importa es la desigualdad y el nivel de pobreza es irrelevante. La proposición desarrollada aquí es que la estabilidad social depende de ambos.**

Dado el interés que tiene este trabajo en las consecuencias de la expansión de la pobreza, preferimos utilizar el nivel de pobreza, tal como este ha sido definido aquí. Luego, a mayor pobreza de un grupo social, mayor la inestabilidad social. El umbral que hace inaceptable la pobreza será aquella combinación que conduce a  $1!U_j^*$ . Una mayor pobreza ya no sería socialmente aceptable.

## **POBREZA E INVERSION PRIVADA**

La inversión privada, esa variable clave para el crecimiento, y que según varios teóricos depende del "espíritu animal" de los capitalistas, no puede ser independiente de la pobreza y desigualdad. Tal vez no sabemos lo suficiente sobre los factores explicativos de la inversión privada, pero el clima social parece fundamental.

A nivel microeconómico, la teoría neoclásica de la inversión privada sostiene que los inversionistas revisan en cada período la cantidad de bienes de capital que desean tener como stock. Este nivel de capital deseado es, según la teoría, un resultado de la decisión del inversionista de buscar no solo un nivel de

seado de riqueza, sino también de una decisión sobre el portafolio en que desea mantener esa riqueza. Estas decisiones las toma el inversionista de manera simultánea y bajo las restricciones que establece su flujo de ingresos del período.

La diferencia entre el stock deseado y el acumulado determinará la inversión neta. Luego, para una tecnología dada y para un grado de incertidumbre también dado, la inversión en el período  $t$ , que denominaremos  $I(t)$  depende de la tasa de interés real,  $r(t)$ , y del stock acumulado de capital,  $k(t-1)$ .

¿Cómo afecta un cambio en el grado de incertidumbre en la inversión? No hay respuestas sencillas a esta pregunta. Primero, ¿Qué es grado de incertidumbre? Incertidumbre en la teoría neoclásica es ausencia de información sobre el futuro (Arrow 1984). La incertidumbre implica riesgos, es decir, el peligro de sufrir una pérdida económica. Pero, por lo mismo, también implica la posibilidad de obtener una ganancia económica.

Los riesgos son de dos tipos: medibles y no medibles. En el primer caso se puede hacer un cálculo probabilístico de las pérdidas y ganancias.

Se conoce la distribución de las probabilidades. En el segundo caso, no se conoce la distribución de probabilidades (Hicks, 1989). El grado de incertidumbre es mayor, cuando más se acerca al segundo caso; es decir, cuando menos se conoce la distribución de probabilidades.

Cuando se pasa de una situación de baja inflación a alta inflación, es decir, cuando hay inestabilidad macroeconómica, la incertidumbre aumenta para los inversionistas. La inversión privada disminuirá en tal contexto. Pero, el grado de incertidumbre también puede aumentar debido a la inestabilidad política. Si no se preserva la estabilidad de las instituciones políticas, la transparencia del sistema jurídico, y si las reglas del juego económico se modifican a cada cambio de gobierno, el grado de incertidumbre también aumentará.

Los cambios en el contexto debido a la inestabilidad social, causados por una crisis distributiva, también debería aumentar el grado de incertidumbre. Pero este factor rara vez se incluye en el análisis. Ciertamente, si las reglas de producción y distribución se vuelven inciertas, esta crisis distributiva llevará a la inestabilidad total de la sociedad. (social,

económica y política). Aquí proponemos la hipótesis de que un cambio de esta naturaleza modifica la función de la inversión.

Sin embargo, en los círculos políticos se razona como si el clima social inestable, asociado a la crisis de la distribución, no tuvieran ninguna importancia sobre la inversión privada. Se ignora el hecho de que en el mundo de los negocios existe el análisis de riesgo por países. Y si estos riesgos son altos, la tasa de retorno a la inversión tendrá que ser realmente elevada para compensar el riesgo. Así, solo proyectos de muy alta rentabilidad atraerían la atención de los inversionistas privados, nacionales y extranjeros. Esto no es, entonces, un clima donde se puede producir un desarrollo sostenido.

Por lo tanto se puede expresar la función de inversión de acuerdo a los contextos:

$$I(t) = g(r(t), k(t-1)), P < P^* \quad (4)$$

$$I(t) = h(P(t), r(t), k(t-1)), P > P^* \quad (5)$$

donde  $g_1 < 0, g_2 < 0, h_1 < 0, h_2 < 0, h_3 < 0$ .

La teoría convencional, expresada en la ecuación (4), supone implícita-

mente un contexto de estabilidad social, donde la distribución del ingreso es socialmente aceptada. Cuando se produce la crisis distributiva, el comportamiento de los inversionistas, sufre una modificación cualitativa. La inversión se vuelve ahora, sencilla al nivel de pobreza de la sociedad. En este rango de progreso, por debajo del nivel socialmente tolerable, cuanto más se agudiza la pobreza menor es la inversión. Esto es lo que muestra la ecuación (5). Así mismo, a igual nivel de tasa de interés real le corresponderá un menor nivel de inversión que en la ecuación (4).

Las razones que inducen a los inversionistas a reducir su inversión en un contexto de inestabilidad social son evidentes.

Primero, hay un efecto sobre el horizonte económico. Debido a la incertidumbre, el horizonte temporal de planeación se acorta. Segundo, ante la ruptura de las reglas de producción y distribución, el riesgo de obtener la tasa de retorno esperada se hace mayor. La crisis económica y política implica incertidumbre sobre si el derecho a la propiedad se respetará; y si la convertibilidad de las maneras, para facilitar el tránsito de las capitales se respetará.

Por otro lado, se puede argumentar que la menor inversión tendrá el efecto de aumentar la pobreza. Los modelos dualistas del desarrollo predicen usualmente este resultado (Figuroa, 1992). Esta relación se puede expresar así:

$$P(t+1) = L(I(t), Q(t+1), S(t+1)) \quad (6)$$

donde  $Q$  es el nivel de la producción,  $S$  es el nivel del gasto social real del gobierno. La inversión de hoy creará capacidad productiva y empleo y reducirá la pobreza mañana. El nivel de pobreza también depende del nivel de producción del período. Se ha incorporado el gasto social en la ecuación (5) porque se considera que el gasto social tiene un efecto directo en la pobreza.

Claramente, las ecuaciones (5) y (6) conforman un sistema dinámico. Ellas dan origen a ecuaciones en diferencias de primer orden. Aquí supondremos que la trayectoria del equilibrio dinámico es convergente. Esto último requiere que la pendiente de la curva (5) sea mayor que el de la curva (6) en el punto de cruce.

Este modelo muestra, en suma, que bajo un contexto de inestabilidad social se produce una relación per-

versa entre la pobreza y la inversión. La inversión es baja por que la pobreza aumenta y la pobreza aumenta porque la inversión es baja. La economía se encuentra, así, atrapada en un lamentable círculo vicioso.

## **LA EVIDENCIA EMPIRICA: EL CASO DE AMERICA LATINA**

La teoría propuesta aquí establece que el empobrecimiento continuo en las masas de una sociedad lleva a la crisis distributiva. Esta crisis establece un nuevo contexto social. Como respuesta a ese nuevo contexto, los inversionistas modifican su comportamiento y la inversión pasa a depender del nivel de la pobreza: a mayor pobreza menor inversión. Esta interrelación entre pobreza e inversión explica un equilibrio con bajo nivel en la inversión y con alto nivel de pobreza. ¿Es esto lo que se observa en América Latina?

En la última década la pobreza ha aumentado en América Latina. En términos de pobreza absoluta, se puede mencionar, en primer lugar, el aumento en la pobreza global. El ingreso per cápita de la región de 1991 fue 8% inferior al de 1980. Y apenas fue similar al de 1977. Luego, la pobreza extrema también au-

mentó. Para una línea de pobreza dada, la población debajo de esa línea aumentó de 136 millones de personas en 1980 a 183 millones en 1989 (CEPAL y PNUD, 1990).

La información sobre la pobreza relativa es más escasa. Un cálculo hecho por PREALC (1990) señala que la participación de las ganancias en el ingreso nacional aumentó, para toda la región, de 55% en 1980 a 58% en 1989. En todo caso, la drástica caída en los salarios reales hace difícil imaginar que la clase media y la clase alta hayan experimentado semejante producción en sus ingresos. Parece verosímil suponer que la pobreza relativa de los asalariados ha aumentado en la región como un todo. Y aun si la pobreza relativa fuera la misma, el tremendo aumento en la pobreza absoluta sugiere que el índice de pobreza debe haberse elevado significativamente.

La violencia social ha aumentado de manera considerable en la región durante la última década. Movimientos populares dirigidos a buscar la redistribución del ingreso por sus propios medios han caracterizado estos años de crisis. Los "caracazos" y "cordobazos" han sido frecuentes también en otros países. Los asesinatos de niños abandonados que

cometían hurtos en el Brasil también son los signos lamentables de los tiempos. La inseguridad en las ciudades, los secuestros y la expansión de la industria de la protección son también señales claras de la violencia. A todo ello hay que agregar los movimientos subversivos y la violencia asociada al narcotráfico en varios países, los cuales también son resultado de la crisis.

En cuanto a la inversión privada, los cálculos para una muestra de siete países mostró una caída en la tasa de inversión bruta, como proporción del PBI, de 26% en 1981 al 18% en 1987 (BID, 1989). Aunque estos datos se refieren a la inversión total, pública y privada, deben reflejar esencialmente el comportamiento de la inversión privada, pues su peso relativo es preponderante.

## **POLITICAS DE AJUSTE Y POBREZA**

¿Cómo se explica esta situación de un bajo nivel de inversión y un alto nivel de pobreza? ¿Cómo es que salarios reales tan bajos no han elevado la inversión privada? ¿Cómo es que las políticas de estabilización y de ajuste estructural aplicadas extensamente en la región no nos han llevado a una situación mejor? En

otras palabras, ¿es este círculo vicioso un resultado obtenido a pesar de esas políticas o debido a ellas? Nuestro modelo permitirá esclarecer estas preguntas.

Con la crisis de la deuda y las primeras medidas de ajuste, a inicios de los 80, la economía latinoamericana debió sobrepasar los umbrales de la pobreza tolerable. Así se llegó a la crisis distributiva. Ya en esa situación crítica se aplicaron más intensivamente las políticas de estabilización y ajuste. Estas políticas estaban orientadas a controlar la inflación y a sentar las bases para la inversión privada, en ese orden. En términos de nuestro modelo se buscaba un desplazamiento autónomo de la curva de la inversión (5): que al mismo nivel de pobreza se diera un aumento en la inversión. A este nuevo nivel de inversión le seguiría, en el período siguiente, una disminución de la pobreza, con lo cual la inversión volvería a subir y así sucesivamente.

¿Por qué no se dio este resultado? Una explicación da nuestro modelo. Estas políticas también trasladaron la función de la pobreza (6), la otra curva del sistema. Las políticas de ajuste redujeron el nivel del producto y también el nivel del gasto social.

Los datos sobre gasto social en la región nos muestra, en efecto, una caída importante. Para la región en su conjunto, el gasto social real por persona cayó en 18% entre 1980 y 1985; mientras que el gasto social como proporción del gasto público (excluyendo los intereses de la deuda) bajó de 23% a 20% en ese mismo período (World Bank, 1990).

Como consecuencia, la curva de la pobreza se desplazó hacia afuera. Las políticas afectaron, entonces, las dos curvas del sistema a la vez. Por su efecto a través de la curva de la inversión, la economía debía dirigirse a una solución con mayor inversión y menor pobreza. Por medio de la curva de la pobreza, la economía debía dirigirse a una solución con menor inversión y mayor pobreza. Dos efectos de sentidos opuestos darán como resultado un efecto neto que dependerá de la fuerza de cada uno. La evidencia empírica mostrada arriba revela que el efecto de la curva de la pobreza fue dominante.

Este resultado empírico ha puesto en dificultades a los economistas liberales. Al parecer, ellos pensaban que las políticas liberales harían el trabajo de estabilizar la economía y hacerla crecer. No tenían que preo-

cuparse por la pobreza. Según ellos, la política podría aumentar la pobreza, pero solo por un corto período. Por ello, el ajuste se tendría que acompañar con políticas de compensación social. Luego de la transición, que sería un período muy corto, el crecimiento tomaría lugar y la pobreza se reduciría. El costo social del ajuste sería más compensado.

Cuando las políticas no daban los resultados esperados, los economistas liberales opinaban que la dosis debería ser mayor. Faltaba radicalizar más la política económica. Y como estas medidas tampoco funcionaban, pedían mayor dosis y así sucesivamente. Según nuestro modelo, la razón de la dificultad era otra: a mayor dosis de las políticas liberales el efecto de la curva de la pobreza terminaba imponiéndose. Y como ellos no le daban importancia a la crisis distributiva, no podían entender las relaciones entre pobreza e inversión.

**Para los economistas liberales, la equidad es, usualmente, una cuestión, ética solamente. Ellos hacen abstracción de un factor que es esencial para entender el proceso económico de una crisis.**

## POLITICAS SOCIALES Y AJUSTE

La política social es un conjunto de acciones, consistentes entre sí, dirigidas a proteger y promover el desarrollo de los recursos humanos de un país. (Esta definición está inspirada en el trabajo de Dreze y Sen, 1991). Hay acuerdo de que los bienes y servicios básicos que conforman insumos para el desarrollo de los recursos humanos son: el empleo, los servicios de salud y educación el saneamiento ambiental y los bienes alimenticios. La política de combate a la pobreza a consistido, convencionalmente: en que esos bienes y servicios sean ofrecidos a los pobres como **bienes públicos**. Pero, durante la recesión, también la oferta de bienes públicos ha disminuido, y entre ellos los bienes y servicios sociales.

Una política de ajuste tiene el objetivo de acabar con la recesión y reiniciar el proceso de crecimiento económico sostenido a la brevedad posible. En esa nueva situación de crecimiento económico, el grado de pobreza disminuirá. El crecimiento económico es, según la hipótesis señalada arriba una condición necesaria para la reducción de la pobreza. La cuestión es entonces, cómo

definir una política que haga el tránsito de la recesión o estancamiento al crecimiento sostenido, al mínimo costo y en el más breve plazo.

Hay, sin embargo, el peligro que durante el tránsito, la pobreza empeore a tal punto que el proyecto se vuelva socialmente inviable. Por esta razón usualmente se propone un programa complementario, un programa que compense a los pobres por el costo del ajuste. **Los supuestos beneficiarios del ajuste en el largo plazo**, deberían también ser protegidos de los costos del ajuste en el corto plazo. Esta es la lógica económica de los diseñadores de la política de ajuste. Así ha aparecido en los últimos años la modalidad de crear los llamados programas de compensación social.

El primer programa de compensación social de este tipo se aplicó en Bolivia. Aunque, solo, a quince meses de iniciar el shock, se estableció el fondo de emergencia social en Noviembre de 1986. El manejo de estos fondos se hizo creando una institución autónoma alejada de la burocracia estatal, pero vinculada directamente al presidente de la república. Esta institución era solo financiadora.

Los proyectos a ser financiados eran presentados por los Gobiernos locales o por las organizaciones no gubernamentales y tenían un énfasis en proyectos pequeños, de infraestructura, que generarían empleos masivos, aunque temporales. La ejecución de los proyectos estaban a cargo de empresas privadas, bajo la forma de subcontratación. Todo el sistema de distribución de los fondos se organizó como si se tratara de una actividad privada, como una empresa para que supuestamente funcione con rapidez y eficiencia. El programa era de carácter temporal. En cuatro años el fondo transfirió 230 millones de dólares.

Este "modelo boliviano" se ha difundido a otros países. El Fondo de Emergencia Social Boliviano ha tomado el nombre de Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) en el Perú, Fondo Hondureño de Inversión Social en Honduras, y, Fondo de Desarrollo Social en Venezuela.

Para evaluar el impacto de un programa de compensación social hay varios criterios: como lo han señalado Newman y sus colegas, (1991), este programa puede cumplir hasta cuatro objetivos: a) como una medida para contrarrestar en algo la

recesión que inducirá el ajuste; b) como un mecanismo para transferir la ayuda externa a los pobres; c) como un programa para compensar a los que resulten directamente perjudicados con las medidas del ajuste; d) como un programa para proteger a los más pobres durante el ajuste.

En el caso de Bolivia, se ha hecho una evaluación en términos del criterio (d). Se consideró que los beneficiarios del programa de empleo en obras públicas eran los trabajadores de los proyectos. Se estima que el 30% de los trabajadores provenían de los dos deciles inferiores y el 70% de los cuatro deciles inferiores de la distribución del ingreso nacional. Así, una proporción importante de los beneficiarios del programa de empleo pertenecían a los estratos de bajos ingresos. Si la proporción no fue mayor es porque las empresas ejecutoras operan con criterio empresarial y por lo tanto emplearon pagando los salarios del mercado y empleando trabajadores con alguna calificación.

Estas empresas buscaban asegurar la calidad de las obras. Pagando salarios mas bajos y utilizando mano de obra no calificada no hubieran podido cumplir con los contratos estipulados.

Hay que notar que, en este caso, los mineros y empleados públicos despedidos por la política de ajuste (20 mil y 15 mil respectivamente), no fueron compensados por el fondo. Con el criterio (c), el programa no fue un éxito.

En el caso del Perú, el ajuste drástico (shock) que se aplicó a partir de Agosto de 1990, también estuvo acompañado de un programa de compensación social. Este programa tuvo un alcance muy limitado. Inicialmente, se había prometido 418 millones de dólares para atender a 7 millones de personas en pobreza extrema, por un período de cinco meses; como en el caso boliviano, se esperaba controlar la hiper-inflación en ese período.

Con el shock la pobreza aumentó drásticamente. Según algunas estimaciones de entidades independientes subió a cerca de 12 millones de personas, más del 50% de la población peruana. En esos meses los comedores populares que tenían previsto atender 50 raciones diarias enfrentaban colas de 150 personas.

Y, sin embargo, solo se gastó en ese período la suma de 90 millones de dólares.

Aún más, en esos mismos meses, el gasto social convencional se redujo, en términos reales, como promedio mensual, a la mitad del nivel que tenía en los siete meses anteriores (Figuroa y Ascarza, 1991). Al parecer, el gobierno decidió dejar de gastar en servicios sociales convencionales porque ya existía el programa de compensación social. Se dio así un "efecto de desplazamiento" (Crowding out effect) del programa de corto plazo sobre los gastos de largo plazo. En 1991 los montos transferidos no llegaron a \$100 millones. Esto representó cerca del 0,2% del PBI.

En el caso peruano, la mayor parte de las transferencias (80%) se han destinado a los programas de alimentos (comedores populares, programa del vaso de leche) y cerca del 15% a programas de empleo. Para la ejecución de los proyectos se han utilizado organizaciones privadas (Caritas, Care), fundaciones y ONG's.

A diferencia del caso boliviano, en el Perú no se ha trabajado en relación directa con los gobiernos municipales. No hay hasta el momento una evaluación del impacto del programa sobre la pobreza.

## EL PAPEL DE LA POLÍTICA SOCIAL

Es usual considerar al problema distributivo solo como una cuestión ética. Si nuestra hipótesis es cierta, la política distributiva es también una cuestión de eficiencia. Una situación de desigualdad o pobreza muy marcada puede ser económicamente ineficiente. En tal contexto, los individuos se verían impedidos de explotar todas las oportunidades de intercambio que ofrece el sistema. Así, los inversionistas se verían impedidos de colocar su capital en el sistema y a no obtener una ganancia. **Es por razones de eficiencia, en realidad de eficiencia dinámica, que el diseñador de política económica debería preocuparse por reducir la pobreza y la desigualdad.**

Es en este sentido, de eficiencia y no solo por un criterio extra-económico, como el moral o humanitario, que se puede incluir la excesiva desigualdad en la distribución del ingreso que resulta del funcionamiento del mercado como una falla del mercado. **En una economía moderna, las fallas del mercado indican que el estado tiene allí un papel a jugar.** La actual situación en la región se puede interpretar, entonces, como la de un equilibrio in-

deseable: la inversión privada es baja porque la pobreza es muy alta y el nivel de la pobreza es muy alta porque la inversión es baja. ¿Cómo salir de este círculo vicioso? ¿Cuáles son las variables exógenas del modelo?

El argumento de este trabajo es que una variable exógena en la primera relación del modelo es la política social. Mediante esta política se puede desplazar la curva de pobreza hacia la izquierda, de modo que al mismo nivel de inversión se tendría un menor nivel de pobreza. Dado que la segunda ecuación se mantiene en su misma posición, la nueva solución del sistema será a un mayor nivel de inversión y un menor nivel de pobreza.

Evidentemente, hay otros factores que deben haber influido en la crisis actual de la región y que son responsables de la caída en la inversión y el aumento en la pobreza. No es el objeto de este trabajo dar cuenta de todo el proceso. El modelo presentado aquí intenta señalar, más bien, el papel del gasto social en ese proceso: su reducción contribuyó a la crisis y su aumento puede ayudar a salir de ella. En la literatura sobre la crisis de América Latina esta variable ha

estado ausente o incorrectamente entendida.

La política social, como protección y promoción de los recursos humanos, juega un papel central en la formación de una base social para el crecimiento sostenido. No solo eleva la productividad del trabajo, con lo cual crea nuevas oportunidades de empleo y da opciones al trabajador para que tenga acceso a esas opciones; sino que crea condiciones sociales aparentes para que esas oportunidades no se queden sin explotar. Pero, sobre todo, **el gasto social es un instrumento para poner límites a la pobreza.**

El gasto social es, en este concepto, un gasto de inversión: eleva la productividad del trabajador. Evidentemente, si se deja de hacer gastos sociales la sociedad no estará reponiendo ni siquiera su stock de capital humano. Y se estará produciendo no solo una degradación de un factor productivo, el trabajo, sino una degradación social. **El gasto social es un instrumento que integra los objetivos de corto plazo y de largo plazo.**

El gasto social como protección del recurso humano tendría prioridad en las actuales circunstancias. Tendría

que dirigirse a establecer una plataforma social, un nivel de seguridad social. **Una sociedad moderna es aquella que ha establecido esta plataforma como parte de su sistema social y político, es decir, como parte del mecanismo del mercado y de la democracia. Una economía moderna no es solo producción de bienes privados; es también producción de bienes públicos. Es también solución colectiva a las fallas del mercado. Es, por eso mismo, una economía con un sistema de seguridad social. Una economía moderna no es solo libertad de mercado y destrucción del estado, como se la está concibiendo actualmente en América Latina.**

La política de ajuste tendría que incorporar en su agenda el problema distributivo. Y debería hacerlo seriamente. Los programas de compensación social no pueden realizar la tarea de atacar las raíces de la pobreza. Es una ilusión pensar que se puede compensar a los perjudicados directamente con las reformas económicas. Y solo a ellos, pues solo los nuevos pobres tendrían derecho a esa compensación. En un mar de miseria, como el que existe ahora en muchos países de la región es prácticamente imposible hacer prela-

ciones entre los pobres, a menos que los criterios sean socialmente aceptados.

**Los programas de compensación social han jugado, en realidad, un papel fundamentalmente político: el de hacer viable un determinado programa de ajuste, por un determinado grupo político y tecnocrático. Su lógica política es la de buscar disgregar o reducir la oposición política a los programas de ajuste. Un ajuste con “rostro humano” tiene mayor posibilidad de ser ejecutado. Le da al político licencia para hacer los cambios dentro de una teoría determinada, en lugar de buscar mejores opciones. Es la anestesia que permite hacer todo tipo de operaciones, necesarias o no, eficientes o no. Por eso, el “rostro humano” tiene que ser politizado, tiene que ser exhibido como propaganda.**

En el caso del Perú, por ejemplo, un grupo de consultores de una oficina de las Naciones Unidas propuso un criterio para asignar los fondos sociales: según la tasa de mortalidad infantil de los departamentos. Esta propuesta implicaba que Puno recibiera 11% de los fondos y Lima 17%, Puno recibió 1% y Lima 60%. (Abugattás, 1991).

De otro lado, los programas de compensación son de corto plazo, temporales, de emergencia. **Por lo tanto, no se institucionaliza, no crea derechos.**

Aún más, como se indicó antes, estos fondos desplazan parte de los gastos sociales convencionales. Tienen, en suma, una lógica fundamentalmente política.

Los programas de compensación han creado, sin embargo, algo muy positivo para la política social. Han puesto a prueba varios métodos de transferencia de ingresos. Y aquí se han logrado algunas innovaciones institucionales importantes. El uso de entidades con mayor autonomía para manejar los fondos. La vinculación directa con los gobiernos locales. El uso de programas de empleo como medios de transferencia de ingreso. La participación del sector privado y las organizaciones no gubernamentales.

Son todos, elementos valiosos para diseñar, ahora en serio, políticas sociales que ataquen las causas de la pobreza. A la luz de estas experiencias, en lo que sigue discutiremos algunos programas concretos para la política social.

## **PROGRAMAS DE EMPLEO PUBLICO**

La reciente literatura latinoamericana ha mostrado que, en contra del argumento de que el desempleo es un lujo y solo afecta a los sectores medios, una proporción importante de los desempleos pertenecen al grupo de las familias más pobres. (Figueroa, 1991). Luego, un programa de seguro al desempleo contribuiría a establecer la plataforma social. Hay dos formas de ejecutar este programa. Se puede establecer un subsidio monetario al desempleado, al estilo del sistema que existe en los países ricos: o alternatively se puede establecer programas de empleo en obras públicas.

En la región, la experiencia es mayor con los programas de trabajos públicos. Los más conocidos son: Frentes del Trabajo del Noreste de Brasil, Programa de Empleo Mínimo y Programa de Empleo de Jefes de Hogar en Chile, Programa de Apoyo al Ingreso Temporal en el Perú. Una descripción detallada de cada uno de estos programas se encuentra en PREALC (1988).

Las evaluaciones que se han hecho de estos programas han dado resultados ambiguos. Entre sus venta-

jas se cita el hecho de que efectivamente llegan a las familias más pobres. Como desventajas principales se señala la poca productividad del trabajo y las filtraciones de los fondos. Se considera que estas dificultades tienen su origen en la debilidad institucional del estado para aplicar estos programas, como la debilidad para generar buenos proyectos productivos y de manera rápida, y también para administrar eficientemente un programa donde intervienen muchas personas y muchas tareas. (Klein y Wurgaft, 1985; Rodriguez y Wurgaft, 1987).

El Programa de Apoyo al Ingreso Temporal del Perú, ejecutado entre 1985 y 1987, daba empleo en obras públicas por tres meses y pagando el salario mínimo legal. Este programa reveló dos cosas (Bernedo, 1989). Primero, atrajo al programa, de manera predominante a mujeres adultas, jefes de hogar o cónyuges (80% de los empleados). Debido a que las familias con jefe mujer se ubican, en una proporción importante, en los estratos bajos de ingreso, claramente el programa llegó de manera importante a los pobres, especialmente a los urbanos.

Segundo, atrajo no solo desocupados (24% del empleo) y a ocupados en

otras actividades (42%), sino también a una gruesa población de inactivos (32%). Ese hecho parece sugerir la existencia de una población importante en condiciones de desocupación oculta, es decir, los que han dejado de buscar trabajo. Esta población "desanimada", ante una opción clara de empleo, se reincorpora a la fuerza laboral. Las estadísticas convencionales deben subestimar la magnitud del desempleo.

Posiblemente un sistema de subsidio al desempleo sea más eficiente. Pero este sistema todavía encuentra oposición en muchos círculos políticos. La oposición parte de la teoría que sostiene que los pobres están voluntariamente desempleados. De aquí se concluye que los pobres son pobres porque son ociosos. Luego según esta interpretación, no debería subsidiarse esa ociosidad.

Si se parte de la otra teoría sobre el desempleo, la que la interpreta como involuntaria, el desempleo es una imposición social; es resultado del funcionamiento de la economía. Ante esta falla del mercado, en los países ricos se ha decidido que la sociedad debe asumir parte de ese riesgo. Y por eso se ha establecido el subsidio al desempleado. Esta interpretación

parece ser también la más relevante para el caso de América Latina.

Visto en una perspectiva histórica, la opción de utilizar programas de empleo público para enfrentar el desempleo es una idea primitiva. En varios países ricos de hoy el seguro de desempleo tomó originalmente esta forma. En Inglaterra, por ejemplo, los gobiernos locales tenían estos programas de empleo mucho antes que W. Churchill estableciera, en 1908, el seguro de desempleo en su forma actual (Garraty, 1978).

En base a la experiencia acumulada, un programa de empleo público en América Latina podría tener la siguiente forma. A un salario prefijado, que podría ser el salario mínimo legal, se daría empleo temporal a toda persona que los solicitara. La duración del empleo pudiera ser, digamos, por seis meses. Naturalmente, la oferta de trabajo que enfrentaría el programa dependería del salario y el tiempo ofrecido. Aquí hay grados de libertad para adecuar un presupuesto dado a los objetivos de generar salarios y empleo.

Las unidades ejecutoras serían los gobiernos locales, a nivel de provincias o distritos. Esto aseguraría que los trabajadores urbanos y rurales

tuvieran acceso al programa. Los gobiernos locales generarían los proyectos. La entidad ejecutora pudiera ser una empresa privada o una ONG. En lo que se refiere a fiscalización, autonomía y descentralización se podría seguir el modelo del Fondo de Emergencia Social boliviano.

Para que el diseño de las obras tenga respaldo técnico, los gobiernos locales tendrían que recibir asistencia técnica. También se buscaría mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos locales. Siendo ellos la base de la organización política en cada país de la región, estos programas de asistencia técnica serían una forma de fortalecer las instituciones democráticas.

Una experiencia concreta llevada a cabo por el gobierno municipal del Cusco apoya estas ideas. Este gobierno diseñó un programa de protección del medio ambiente, que incluía la protección de los suelos agrícolas y el mejoramiento del saneamiento ambiental en la ciudad del Cusco. En los Andes, la erosión eólica e hídrica de los suelos es aguda y afecta no solo la agricultura sino también a las ciudades por las avenidas que esa erosión origina. La técnica para el tratamiento de la Región

Cusqueña la obtuvieron de los estudios y propuestas de profesionales y técnicos de la zona. Este fue un proyecto rural-urbano.

Una de las tareas ha consistido en arborizar la zona de Cusco con un millón de plantas. La entidad asesora y ejecutora es una ONG. Y se ha dado empleo principalmente a familias de bajos ingresos. El municipio está entrando ahora a una segunda etapa del proyecto, a una escala mayor, y tiene la suficiente capacidad y experiencia como para diseñar, con la asistencia de la ONG, el perfil de la nueva etapa y obtener el financiamiento respectivo.

## **OFERTA DE SERVICIOS BÁSICOS**

Como parte de la plataforma social se tendría que establecer metas para una oferta universal en los servicios sociales más básicos. Pero la meta tendría que referirse a cantidad y calidad. El acceso de la población a la educación primaria y a la atención primaria de salud debería estar garantizada. Así mismo, el acceso al agua potable y al saneamiento ambiental debería ser universal. La epidemia del cólera en el Perú es tal vez la prueba más elocuente del costo social que significa que una pro-

porción importante de la población no tenga acceso a estos servicios.

El costo de la oferta de estos servicios básicos no es tan alto como usualmente se cree. Ciertamente, no se trata de imitar necesariamente los tipos de servicios con que cuenta la clase media y alta. Tampoco se trata de ofrecer a los pobres servicios de baja calidad. En el caso de saneamiento ambiental y provisión de agua limpia, por ejemplo, hay métodos desarrollados para ofrecerlos a costos muy bajos.

Sobre los programas de alimentos, la plataforma social implica reducir drásticamente la desnutrición infantil. Un reciente trabajo de Philip Musgrove (1991) muestra las experiencias de los programas de distribución de alimentos de América Latina. Su evaluación es que los recursos financieros que se utilizan en todos esos programas serían más que suficientes para eliminar, o reducir drásticamente, la desnutrición que sufren cerca de 10 millones de niños en la región. Y esto tomando en cuenta la necesidad de llegar a más personas que esos niños, como las madres, por ejemplo. Pero estos programas no llegan a muchas otras personas, sufren filtraciones, y así se diluyen.

Habría que modificar la manera como vienen operando estos programas. Musgrove propone varias medidas. Primero, habría que concentrar la acción de estos programas en los niños desnutridos. Así se puede evitar que los recursos se diluyan. Segundo, habría que hacer un diseño del programa con una mayor integración de cuidados de salud y educación. Finalmente, habría que tener evaluaciones permanentes de estos programas para afinar sus métodos y hacerlos más eficientes. Estos programas se evalúan solo ocasionalmente.

## FINANCIAMIENTO

La consecuencia de nuestro modelo para la política económica es evidente: hay que elevar el nivel y cambiar la composición de los gastos sociales. **Para empezar, en serio, la modernización en América Latina hay que invertir en la gente y especialmente en la gente pobre. La cuestión es, sin embargo, cómo hacerlo en medio de la crisis y de los programas de ajuste. En realidad, no hay conflicto entre el equilibrio fiscal y el equilibrio social: se puede lograr el equilibrio fiscal a varios niveles del gasto social.**

Se ha argumentado aquí que una manera de atacar las causas de la pobreza masiva es dedicando parte de los gastos sociales a establecer una plataforma social. La organización del financiamiento de estos gastos tiene que ser discutido en ese contexto.

Evidentemente los llamados Fondos de Emergencia Social no podrían cumplir con ese objetivo de largo plazo. Estos Fondos persiguen, más bien, solo objetivos de corto plazo. Pero es claro que la sociedad necesita tener fondos para enfrentar situaciones de emergencia social. Los desastres naturales, las epidemias, las guerras son riesgos que enfrenta toda sociedad. Si se asigna al Fondo de Emergencia Social el objetivo de cubrir ese tipo de riesgos, el Fondo contribuiría a la mantención permanente de la plataforma social. Estaría integrado a una estrategia de largo plazo.

En varios países de la región se ha entendido las limitaciones que tiene un Fondo de Emergencia Social para atacar los problemas estructurales de la pobreza. Así han surgido programas y fondos de combate a la pobreza con una visión más permanente. Se puede citar aquí el Plan Nacional de Rehabilitación en Colombia; el

Fondo de Solidaridad e Inversión Social en Chile; el Fondo de Inversión Social en Guatemala y el Programa Nacional de Solidaridad en México. Estos programas contienen varias de las características que se han señalado aquí como necesarias para que un programa sea eficaz. Estos programas nuevos son parte de las innovaciones institucionales que están ocurriendo en la región, inducidas por la creciente preocupación de la clase política por los problemas de la pobreza.

El gasto social dirigido a establecer y mantener la plataforma necesitará de un fondo, un Fondo de Inversión Social. Este fondo estaría a cargo de un organismo independiente del aparato burocrático del estado. Sería un organismo financiero y de asesora pero no de ejecución de los programas. La distribución de los fondos lo haría a través de los gobiernos locales.

Un organismo así, centralizador y descentralizador de los fondos, tendría un presupuesto único y una lógica económica de asignación. Todos los proyectos, de corto y largo plazo, competirían por los mismos fondos. No habría efectos de desplazamiento (**crowding our effect**)

como sí podía ocurrir en el caso de los fondos de emergencia social.

El financiamiento del Fondo de Inversión Social vendría del presupuesto público y de las donaciones. Este Fondo competiría con los demás usos del presupuesto público. La asignación que obtenga el Fondo será expresión de una elección social, resultado del juego democrático, de un juego donde una proporción importante de los electores sufren carencias básicas. Los pobres podrían utilizar este resquicio que les ofrece la democracia. El programa y el Fondo respectivo estarían así totalmente institucionalizados.

No es fácil establecer el costo de un programa como el propuesto aquí. El gasto en el programa de alimentos es, según Musgrove, del orden del 0,2% del PBI de la región. Un programa de empleo público en el Perú, que cubriera el 10% de la fuerza laboral con un salario mensual de 70 dólares, estaría cerca del 1% del PBI. Dependiendo de los países, el costo de la plataforma social podría ubicarse entre 1 - 2% del PBI. Este orden de magnitud es financieramente viable.

Finalmente, la política social propuesta aquí requiere que el sistema

tributario nacional sea profundamente progresivo. Este es una condición necesaria para que, por el lado del gasto público se pueda hacer efectiva una transferencia de ingreso a los pobres.

## CONCLUSIONES

Si América Latina aspira convertirse en una sociedad moderna, con una economía principalmente de mercado y con un sistema político democrático la política social tendrá que ocupar un lugar central en la política de ajuste actual. Los países capitalistas y modernos de hoy producen no solo una montaña de mercancías privadas, sino también otra montaña de bienes públicos. Tienen, además, sistema de seguridad social muy desarrollados. **Todo eso los hace desarrollados.** Si América Latina quiere usarlos como paradigma, tiene que adoptar el modelo completo.

Desafortunadamente, no es eso lo que la clase dirigente está haciendo en América Latina. La desigualdad económica y la pobreza de las masas todavía no tienen prioridad en la política económica real. Todavía se razona con la teoría de que la pobreza es solo una cuestión ética y que la recuperación de la economía depende de varios factores pero es in-

dependiente de la agudización de la pobreza. La mayor pauperización no tiene, según esta visión, efecto alguno sobre el funcionamiento del sistema económico. Así, hay precios correctos que se deben buscar alinear, pero entre ellos no figura el salario. La violencia y la pauperización se consideran hechos independientes.

La explicación de nuestro modelo es distinta. **No se puede estabilizar la economía a cualquier nivel de progreso. Cuando la pobreza cruza ciertos umbrales, la estabilidad social se convierte en una parte necesaria del ajuste.** No se puede lograr la estabilización en América Latina manteniendo el actual nivel de pobreza, aunque se logaran los equilibrios fiscal y externo. Para lograr una estabilización conducente al

crecimiento. Es decir una verdadera estabilización, se tiene que reducir esa pobreza. Se tiene que reconstruir el contrato social.

Luego, la pobreza actual no es solo un problema ético. Hay que reducir la por razones estrictamente económicas, por razones de eficiencia. Y de eficiencia dinámica: para estabilizar efectivamente la economía y así asegurar una senda de crecimiento sostenido en el futuro. **No hay, pues, conflicto entre eficiencia y equidad. Se equivocan quienes creen que hay que estabilizar y ajustar primero, para luego crecer y solo al final de la cadena redistribuir ingresos. Parafraseando a Keynes, se podría decir que en ese largo plazo, ya estaremos todos muertos.**

## **BIBLIOGRAFIA**

*Abugattás, Javier (1991)*

*Entrevista en la Mujer Urbana, No. 15. Abril-Octubre . Lima.*

*Arrow, Kenneth (1984)*

*The Economics of Information. Cambridge USA: Harvard University Press.*

*Banco Interamericano de Desarrollo (1989)*

*Economic and Social Progress in Latin America. 1989 Report. Washington, D.C.*

Bernedo, Jorge (1990)

*PAIT. Fundamentos, Procesos y Opciones*. Lima: Fundación F. Ebert.

Dreze, Jean and Sen, Amartya (1991)

"Public Action for Social Security: Foundations and Strategy". in E. Ahmand, et. al; *Social Security in Developing Countries*. Oxford University Press.

Fields, Gary (1990)

"Poverty and Inequality in Latin America: Some New Evidence". Cornell University. October (drafts).

Figuroa, Adolfo (1984)

*Capitalist Development and the Peasant Economy in Peru*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

— — — 1991

*Programas de las Organizaciones Financieras para combatir la pobreza. Informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. Febrero.*

Figuroa, Adolfo e Ilich Ascarza (1991)

"El Efecto Distributivo de la Política Fiscal: Perú, 1970-1990" Departamento de Economía, Universidad Católica del Perú. Junio.

Figuroa, Adolfo (1992)

*Teorías Económicas del Capitalismo*. Lima: Fondo Editorial, Universidad Católica del Perú.

Garraty, John (1978)

*Unemployment in History*. New York: Harper Clophon Books.

Hicks, John (1989)

*A Market Theory of Money*. Oxford: Clarendon Press.

Klein, Emilio y José Wurgaft (1985)

*La Creación de Empleos en Períodos de Crisis*: Santiago: PREALC

Musgrove, Philip (1991)

*Feding Latin America's Children, An Analyt cal Survey of Food Programs*. Washington-Human Resources Division, The World Bank, Report No. 11, November.

Newman, John, et. al (1991)

"How Did Workers Benefit from Bolivia's Emergency Social Fund". *The World Bank Economic Review*. Vol. 5 No. 2 May.

PREALC (1988)

*Empleos de Emergencia*. Santiago.

Rodríguez, Jorge y José Wurgaft (1987)

*La Protección Social a los Desocupados en América Latina*. Santiago: PREALC.

Solow, Robert (1990)

*The Labor Market as a Social Institution*. Cambridge, USA: Brasil Blackwell.

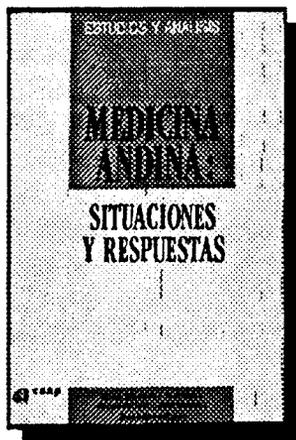
World Bank (1990)

*World Development Report 1990*. Washington D.C.

## ediciones

---

caap



**Medicina Andina: Situaciones y Respuestas** - *Autores* - Mauro Cifuentes, José Sola, Harvey Paredes, José Bedoya, José Sánchez-Parga

Los trabajos que se presentan en este volumen de nuestra serie "Estudios y Análisis", demuestran la compleja trama de relaciones existentes entre los recursos sanitarios, los cambios operados en la cultura terapéutica y la crisis de salud en el mundo rural.

La intencionalidad de esta edición es el ir creando opinión pública y científica favorable a la instauración de un modelo de "atención para la salud" más democrático y respetuoso de la diversidad e iniciativas que sobre el hecho, provienen de la sociedad.

# CHASQUI

Revista Latinoamericana de Comunicación

Editada por CIESPAL

Octubre 1992, No. 43

**Director**

Asdrúbal de la Torre

**Editor**

Gino Lofredo

**Cine, Video y Fotografía**

**Entrevistas**

**Periodismo Científico**

**Medios en transición**

**Estrategias**

**Autocríticas y Contrapuntos**

**UNICEF y los medios**

**Actividades de CIESPAL, Tendencias**

## TARIFAS DE SUSCRIPCION

<b>4 Números por año</b>	<b>América Latina</b>	<b>USA, Europa y otros</b>	<b>Ecuador</b>
1 año	US\$ 14	US\$ 29	S/. 20.000
2 años	US\$ 24	US\$ 54	S/. 35.000
3 años	US\$ 34	US\$ 72	S/. 50.000

Enviar orden de suscripción con cheque o giro bancario contra un banco de Estados Unidos a nombre de:

CIESPAL-Chasqui, apartado 17-01-584, Quito-Ecuador.

Telf. 548-011, Fax (5932) 502-487.