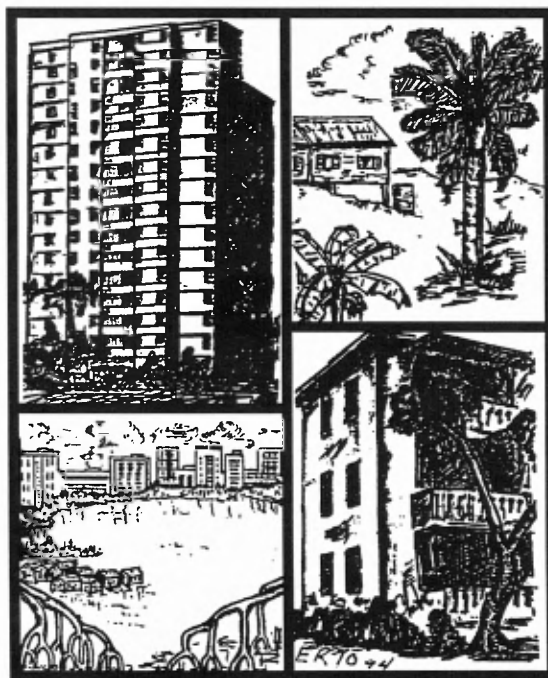


**LA POBREZA  
EN  
PUERTO RICO  
Y  
AMÉRICA LATINA**



1994

Escuela Graduada de Administración Pública  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Puerto Rico

DISEÑO Y DIBUJO DE PORTADA: Emérito Rivera Torres

TIPOGRAFÍA: HRP Studio

PUBLICACIÓN BIANUAL DE LA  
ESCUELA GRADUADA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
COLEGIO DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO  
RECINTO DE RÍO PIEDRAS

VOLUMEN

**26**

EDICIÓN  
ESPECIAL

1993-94

Dr. Norman Maldonado

**Presidente**

**Universidad de Puerto Rico**

Lic. Efraín González Tejera

**Rector**

**Recinto de Río Piedras**

Dr. José L. Méndez

**Decano**

**Facultad de Ciencias Sociales**

Dr. Mario Negrón Portillo

**Director**

**Escuela Graduada de Administración Pública**

#### **JUNTA EDITORA**

Carlos Alá Santiago Rivera

Beauregard González Ortiz

José A. Punsoda Díaz

Juan A. Moldes Rodríguez

Leonardo Santana Rabell

#### **ADMINISTRADOR/EDITOR**

Emérito Rivera Torres

Envíese la correspondencia a:

**Administrador**

**Revista de Administración Pública**

**PO Box 21839**

**San Juan PR 00931-1839**

Las opiniones, juicios o apreciaciones emitidas en los artículos son entera responsabilidad de sus autores y no representan las de la Escuela Graduada de Administración Pública, la Revista o la Universidad de Puerto Rico.

SUSCRIPCIÓN ANUAL: \$4.00 • NÚMEROS INDIVIDUALES: \$2.50 • EDICIONES ESPECIALES: \$5.00 (U.S.).  
Los pagos se efectuarán por adelantado en **GIRO POSTAL** o **CHEQUE** a nombre de: **UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO**.

**ÍNDICE**

	Página
Presentación	<b>vii</b>
INTRODUCCIÓN	
LEONARDO SANTANA RABELL	<b>xi</b>
<b>CONCEPTOS Y MEDIDAS DE LA POBREZA</b>	
Sobre conceptos y medidas de pobreza.	
AMARTYA K. SEN	<b>3</b>
Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza.	
CEPAL-PNUD	<b>37</b>
Magnitud y evolución de la pobreza en América Latina.	
PNUD	<b>71</b>
Hacia una crítica de la medición de la pobreza.	
WALDEMIRO VÉLEZ CARDONA	<b>95</b>
<b>ACCIONES PARA COMBATIR LA POBREZA</b>	
Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza.	
BERNARDO KLIKSBERG	<b>121</b>
La gerencia social: una opción de gobierno abierto.	
RICARDO UVALLE BERRONES	<b>137</b>
El ajuste en su laberinto: fondos sociales y política social en América Latina.	
EDUARDO S. BUSTELO Y ERNESTO A. INSUANI	<b>153</b>
The American Debate on Poverty: The Neoliberal Attack on the Welfare State and the Challenge for the Community-Action Movements in the '90s.	
EDUARDO APONTE	<b>165</b>
Puerto Rican Political Parties and Poor Communities: The Erosion of the Political Parties' Social Base.	
JORGE BENÍTEZ NAZARIO	<b>185</b>

El problema de la pobreza en Puerto Rico <b>CONSEJO DESARROLLO ESTRATÉGICO, P.R.</b>	<b>201</b>
Partidos y política pública ante la situación socioeconómica de Puerto Rico. <b>EDGARDO MELÉNDEZ</b>	<b>235</b>
La migración dominicana indocumentada a Puerto Rico: ¿marginación o movilidad social? <b>VANESSA PASCUAL MORÁN</b>	<b>275</b>
Poblaciones excedentes en Puerto Rico: consideraciones en torno al trabajo y la ampliación de los derechos sociales. <b>MADLINE ROMÁN</b>	<b>305</b>
Apuntes hacia un análisis crítico de la relación entre desempleo y criminalidad. <b>BERNICE E. TAPIA</b>	<b>313</b>
El Estado Benefactor y la pobreza en la mujer puertorriqueña. <b>LUISA HERNÁNDEZ ANGUEIRA</b>	<b>319</b>

### **RESUMEN Y CONCLUSIONES**

La pobreza de un concepto: reflexiones finales. <b>JOSÉ A. PUNSODA DÍAZ</b>	<b>331</b>
--	------------

### **DOCUMENTOS**

#### **SEMINARIO SOBRE EL PROBLEMA DE LA POBREZA EN PUERTO RICO [1970]**

(Selección de ponencias)

Editorial.	<b>343</b>
La pobreza y sus implicaciones para la administración pública. <b>RAFAEL ALONSO ALONSO</b>	<b>345</b>
Desarrollo político y pobreza. <b>JORGE MORALES YORDÁN</b>	<b>351</b>
Aspectos económicos de la pobreza. <b>LUIS F. SILVA RECIO</b>	<b>365</b>
Concomitantes psicológicos de la pobreza. <b>CARLOS ALBIZU-MIRANDA, NORMAN MATLIN, CARLOS VARONA</b>	<b>385</b>
Resumen y recomendaciones al <i>Seminario sobre el Problema de la Pobreza en Puerto Rico.</i> <b>ROBERT W. ANDERSON</b>	<b>391</b>

**ACCIONES  
PARA  
COMBATIR  
LA POBREZA**

## EL AJUSTE EN SU LABERINTO: FONDOS SOCIALES Y POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA\*

*Eduardo S. Bustelo*  
*Ernesto A. Isuani\*\**

### I. LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Tanto en América Latina como en Europa, la política social estuvo asociada, en su primera etapa, a las acciones del Estado tendientes a reducir la miseria entre los considerados **pobres merecedores**, es decir, los incapaces de obtener ingresos por medio del trabajo (viejos, inválidos, huérfanos). En ese período predominó la concepción de beneficencia o caridad para los pobres indigentes que no pueden mantenerse a sí mismos, y el concepto de **self-reliance** con respecto al resto de los pobres, quienes deben cubrir sus necesidades sólo mediante su inserción en el mercado de trabajo.<sup>1</sup>

En una segunda etapa el concepto de política social se amplió para cubrir las acciones estatales orientadas a proteger a los asalariados. Desde fines del siglo pasado estos trabajadores han constituido el objeto central de la política social del Estado. Por un lado, se reconocieron las organizaciones obreras y, por el otro, se expandió el derecho a votar. Con estas medidas se fortalecieron las organizaciones sociales y políticas de los trabajadores. Ello obedeció en algunos casos a la presión de los asalariados organizados; en otros, se trató de medidas estatales tendientes a prevenir y eliminar los riesgos de la protesta social o bien a captar su apoyo político.<sup>2</sup> En forma similar a lo sucedido en los países europeos, en América Latina se desarrollaron sistemas de salud y educación públicas y se elaboró una

---

\* Reproducido de *Comercio Exterior*: 42 (abril 1992): 428-32; ligeramente editado para conformarlo con el estilo y formato de la *Revista de Administración Pública*. [N. del E.]

\*\* Director de la Oficina del Unicef en Buenos Aires y Experto del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Argentina, respectivamente. Las opiniones de los autores pueden no reflejar, total o parcialmente, los puntos de vista de las organizaciones a las que pertenecen. El texto, que se reproduce con algunos ajustes editoriales de *Comercio Exterior*, se presentó en el Seminario Internacional sobre **Fondos de Desarrollo Social**, celebrado en Santiago de Chile del 7 al 9 de noviembre de 1990. [Nota en el artículo original.]

<sup>1</sup> R. Bendix, *Nation-Building and Citizenship* (Berkeley: University of California Press, 1964).

<sup>2</sup> C. Rimliger, *Welfare Policy and Industrialization* (Nueva York: John Wiley and Sons, 1971).

copiosa legislación laboral (trabajo de mujeres y menores, jornada de trabajo, descanso) y de seguridad social (seguros contra accidentes de trabajo, pensiones).<sup>3</sup> El seguro social se diferenciaba claramente de la beneficencia: ésta era discrecional y estigmatizante; aquél se basaba en reglas no discriminatorias que se aplicaban de manera casi automática.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, sobre todo a raíz del hito que significó la publicación del *Beveridge Report* en el Reino Unido, se operó un cambio en el concepto de política social que influyó en la mayor parte de Europa. Los beneficios se concebían como un derecho del individuo en su carácter de ciudadano. Es indudable que las prácticas de solidaridad nacional, la regulación pública del consumo y la mayor equidad en la distribución de las cargas que impuso la guerra propiciaron el florecimiento de ideas más universalistas y modelos de servicios más igualitarios.<sup>4</sup> Esta tercera etapa no alcanzó a cristalizarse en América Latina y el Caribe, lo que explica la exclusión de un importante sector de la población de los beneficios de la política social. El número tan elevado de trabajadores no asalariados obstruyó la expansión de la política social, a lo que debe sumarse la concentración de beneficios en los grupos de presión más poderosos. La actual crisis socioeconómica agudiza estos problemas estructurales de equidad, así como los relativos a la ineficiencia en la oferta de servicios sociales públicos. A continuación se presenta una síntesis de dichos problemas.

1. La exclusión de un importante sector de la población de los beneficios de la política social. Los programas de salud pública, educación y vivienda tienen dificultades para llegar a los habitantes de menores recursos. Lo mismo sucede con la seguridad social, que ocupa una creciente porción del gasto social. Esta área nodal es quizás la más regresiva, pues se concentra fundamentalmente en los sectores del mercado formal de trabajo.
2. La falta de equidad entre los beneficiarios del gasto social es marcada y se expresa en el acceso diferencial en términos de ingreso, tipo de servicios, área geográfica, edad, sexo etc. Así, hay ausencia o baja calidad de servicios en áreas geográficas apartadas, mientras que se otorga, por ejemplo, complementación alimentaria a sectores que no la necesitan.

---

<sup>3</sup> C. Mesa Lago, "El desarrollo de la seguridad social en América Latina", serie *Estudios e Informes de la CEPAL*, núm. 43, Santiago de Chile, 1985; E. A. Isuani *et al.*, *Estado democrático y política social* (Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires [Eudeba], 1989).

<sup>4</sup> P. Flora y A. Heidenheimer, *The Development of Welfare States in Europe and America* (Londres: Transaction Books, 1982).



3. Manejo del gasto social al margen de las implicancias distributivas del financiamiento y, por tanto, desconocimiento del efecto neto de las transferencias de ingresos mediante el financiamiento y los gastos del sector público.
4. La excesiva burocratización y centralismo de los servicios sociales públicos. Ello impide tanto la participación y organización de los usuarios y los organismos no gubernamentales que los representen, como el surgimiento de respuestas innovadoras, además de fomentar una dependencia perversa del ciudadano frente al aparato estatal.
5. La fragmentación institucional: falta de integración, coordinación y convergencia entre las diversas instancias públicas y privadas que intervienen en la prestación de servicios. Esto se advierte con facilidad en muchos sistemas de atención médica que terminan produciendo despilfarro de recursos; irracionalidad injustificable en una época de crisis.
6. Los altos costos operacionales de muchas de las políticas sectoriales en el área social, los cuales se podrían reducir considerablemente si se utilizaran sistemas de provisión alternativos.
7. Las políticas sociales que dependen de los recursos generales del Gobierno carecen a menudo de flujos financieros estables, razón por la que es imposible desarrollar propuestas a mediano plazo. Esta imprevisión no sucede con la seguridad social que es financiada con recursos de asignación específica (aunque la crisis no ha dejado de afectar sus ingresos).
8. La debilidad o deterioro de las instituciones del sector público, como las pérdidas importantes de recursos derivadas de la instrumentación inadecuada del gasto. No existe una información mínima actualizada y oportuna para tomar decisiones correctas en términos de los grupos sociales más necesitados, ni evaluaciones que den algún **retorno** informativo sobre importantes asignaciones financieras. Por último, la baja calificación de los recursos humanos del sector público en los ámbitos central y locales es uno de los principales cuellos de botella para que la política social sea más eficiente y tenga mayor alcance.

## II. LOS FONDOS SOCIALES

Los problemas citados, las políticas de ajuste y el agravamiento de la situación social impulsaron el surgimiento de los denominados fondos de emergencia, de desarrollo o de inversión social. Su papel de mecanismo compensatorio en tiempos de crisis no ha sido independiente de las diversas concepciones del ajuste económico.

Al principio se plantearon como acciones de emergencia temporales — incluso con fecha de terminación—, financiadas fuera del presupuesto normal de los sectores sociales clásicos. No se trataba de modificar el estilo de la política social vigente ni el aparato estatal que la sustentaba, sino de montar una instancia que operara en paralelo, esto es, con autonomía política y financiera de la administración de los sectores sociales. Así, los fondos se establecían independientemente de la estructura burocrática y algunos dependían de manera directa de la máxima autoridad política. La necesaria reforma de los sectores sociales era un tema ausente dada la enorme prioridad otorgada a los problemas de coyuntura. Incluso, la ejecución de las actividades a menudo se encargaba a empresas comerciales privadas.

Más tarde los fondos se asociaron explícitamente a la reforma de los sectores sociales al comprobar que las erogaciones públicas en la materia no llegan, salvo en ínfima proporción, a los segmentos pobres; era necesario, pues, un manejo más eficiente y equitativo de los recursos disponibles. Se estableció una línea de acción doble: por un lado, lograr la convergencia de los distintos esfuerzos del sector público en los grupos de mayor vulnerabilidad social; por otro, asignar recursos frescos, mediante los fondos, para financiar programas (tanto públicos como no gubernamentales) destinados a los pobres estructurales y a los **nuevos pobres** afectados por el ajuste económico.

Desde el punto de vista de sus fuentes, los recursos de emergencia social se estructuran para captar ayuda del exterior o de origen fiscal. En algunos países se han establecido fondos para atraer recursos externos por medio de la ayuda concesional, créditos del exterior o modelos de conversión de deuda externa. Se trata de captar el interés de un país donante en un tema específico como, por ejemplo, la protección ambiental. El pionero en establecer un fondo de emergencia social fue Bolivia, cuya experiencia ha servido de base para establecer una gran variedad de fondos de inversión social en numerosos países de América Latina y el Caribe.

Por otra parte, están los fondos fiscales provenientes de un tributo específico, como el **Fundo de Inversión Social (Finsocial)**, de Brasil, que se constituyó a partir de un impuesto sobre la facturación de las

empresas (o las ganancias en el caso de compañías de servicios) y que forma parte del presupuesto del Gobierno central. En un país donde gran parte de la política social se financia con impuestos que gravan la nómina salarial, la idea principal fue ampliar —durante un proceso de crisis— la esfera de los gastos sociales a partir de otro tipo de gravámenes a fin de fomentar un proceso de redistribución más progresivo. Sin embargo, esto no pudo lograrse porque las empresas trasladaron el impuesto al público general.

### III. VENTAJAS Y PROBLEMAS DE LOS FONDOS SOCIALES

Los fondos pueden cumplir, al menos, tres funciones no excluyentes. La primera es la asistencial: atender necesidades urgentes de la población pobre, sobre todo la que surgió a raíz del ajuste. La segunda consiste en estimular la capacidad de organización de los sectores más pobres, y la tercera en generar modelos de intervención más eficaces con la esperanza de que luego influyan en la reformulación de la oferta de servicios sociales públicos.

Las dos últimas funciones implican un horizonte de mediano o largo plazo y se pueden realizar en pequeña escala y, por tanto, con pocos recursos; la función de asistencia requiere de una acción rápida en la coyuntura y recursos cuantiosos para cubrir al menos las necesidades nutricionales y sanitarias básicas de la población, los niños y las mujeres embarazadas y lactantes.<sup>5</sup> Los programas de generación de empleo temporal —que por su carácter marginalmente productivo también es asistencial— no garantizan una adecuada ingesta de alimentos para los grupos en riesgo (niños y madres) dada la conocida desigualdad en la distribución intrafamiliar del consumo en los sectores pobres.

El mayor potencial de los fondos radica en su capacidad de generar experiencias que permitan modificar la estructura y la dinámica de los diversos sectores de la política social y promover la capacidad organizativa de los segmentos pobres de la población. Existe un amplio espacio para desarrollar tecnologías de intervención social creativas susceptible de ponerse en **escala**. Sin embargo, en una etapa de crisis, una prioridad indiscutible del ajuste debe ser impedir deterioros nutricionales y de salud de toda la población en riesgo que pueden ser irreversibles.

Así, cabe señalar que frente al incremento de la pobreza y la insatisfacción de necesidades básicas, un fondo de inversión social reducido en cuanto al volumen de recursos que administra o amplio en el tipo de

---

<sup>5</sup> UNICEF, *Estrategias para la infancia en el decenio de 1990*, Nueva York: ONU, 1990).

acciones que desarrolla tiene muchas probabilidades de llegar sólo a pocos con poco. Obviamente, no es criticable que algunos sectores de la población pobre reciban beneficios que en alguna medida alivien su situación, pero debe evitarse que la política social caiga de nuevo en la beneficencia.

A fin de lograr una verdadera protección social conviene empezar por cubrir algunas necesidades básicas del conjunto de los sectores pobres: pocas acciones para muchos en vez de muchas acciones para pocos. No se debe avanzar en la cobertura de otras necesidades sino hasta que pueda garantizarse que no existan personas con una ingesta calórica-proteica inadecuada o sin acceso a una atención primaria en salud.

Los fondos cuentan con notorias ventajas para cumplir sus diversas funciones. Por ejemplo, pueden escapar de la rigideces que impone la burocratización con más facilidad que los sectores clásicos de la política social; por ello están en condiciones de impulsar experiencias innovadoras y generar un efecto demostración que permita alterar la dinámica de los sectores tradicionales. Además, pueden tener costos operativos bajos y por tanto llegar a más beneficiarios, además de que su administración es relativamente sencilla y puede responder a tiempo con medidas de emergencia concretas. Por último, pueden impulsar la participación y autonomía social al no ejecutar acciones de manera directa, sino descentralizando y desconcentrando actividades en las entidades públicas locales y en organismos no gubernamentales directamente relacionados con los beneficiarios.

No obstante, se debe reconocer que hay un largo camino por recorrer en términos de una articulación concreta y positiva entre la administración de los sectores sociales y la de los fondos. Hasta el momento, la relación parece más de competencia, a la luz de los recursos **frescos** de los fondos y sus ventajas administrativas para manejarlos. Si el Estado cede su papel de regulador y coordinador, los fondos pueden propiciar una mayor fragmentación de la política social al apoyar iniciativas aisladas o que pronto se agoten por no haber continuidad en el financiamiento de sus costos operativos.<sup>6</sup>

#### IV. POLÍTICA SOCIAL Y CONFLICTO POLÍTICO

Quizás el principal desafío de los fondos y la reforma de la política social en América Latina y el Caribe tenga que ver con la dinámica de la lucha distributiva y el conflicto político. No se puede caer en la ingenuidad de creer que sólo es necesario contar con propuestas técnicas sólidas para

---

<sup>6</sup> E. S. Bustelo y E. A. Isuani, eds., *Mucho, poquito o nada: crisis y alternativas de política social en los noventa* Buenos Aires: UNICEF-CIEPP-Siglo XXI de España Editores, 1990).

obtener los resultados esperados. Aun cuando falta una evaluación concreta o concluyente sobre los fondos de la región, la experiencia indica que no se ha podido concentrar sus recursos en acciones más pobres. Son los segmentos más organizados de la población quienes han tenido mayor capacidad de apropiarse de los recursos disponibles de los fondos (*demand driven*).

La crisis fiscal y la disminución del gasto público provocan un aumento en la intensidad de la lucha distributiva.<sup>7</sup> No hay renuncia a los recursos públicos, sino mayor lucha por su adjudicación. Por ejemplo, la disputa por los menguados beneficios de la política social entre los sectores de asalariados de mayor poder relativo tiene como consecuencia que lo que se suele asignar a los pobres siga siendo en realidad un porcentaje muy pequeño del gasto social, por lo general insignificante frente al creciente volumen de personas afectadas por la pobreza. Así, una política social de concentración sólo restringida a acciones en beneficio de los pobres difícilmente estaría en condiciones de otorgar más que una pequeña ayuda a pocas personas.

Dos razones básicas hacen difícil reorientar significativamente hacia los pobres el gasto del que se benefician los sectores de ingresos medios y altos: en primer lugar, aquéllos carecen de la organización necesaria para presionar con éxito por la lucha distributiva y en segundo, quienes conducen las estrategias de ajuste en los países de la región no siempre son representantes de los sectores pobres ni están dispuestos a modificar las relaciones de fuerza en su favor.

Para minimizar los riesgos de clientelismo o evitar que los recursos sólo vayan a sectores con mayor capacidad organizativa, los fondos deben ser institucionalmente transparentes. Ello significa que es conveniente que en su administración intervengan, con poder decisorio, representantes de diversos sectores sociales, en particular los más pobres. Sin embargo, ni siquiera esto garantiza la concentración adecuada de los recursos. Para no caer en engaños, se debe tener presente que un cambio positivo en los sectores sociales tradicionales, así como la formulación y ejecución de los fondos para superar las viejas prácticas de la beneficencia, precisan de un requisito esencial: una coalición socio-política con la capacidad de torcer la presente distribución de recursos hacia los sectores sociales menos favorecidos.

---

<sup>7</sup> A. Hirschman, "Reflections on the Latin American Experience", en L. Lindberg y C. Maier, *The Politics of inflation and Economic Stagnation* (Washington: The Brookings Institution, 1985).

## V. EL PAPEL DEL ESTADO Y LA POLÍTICA SOCIAL

En relación con el proceso de redistribución, dos son las funciones centrales del Estado: garantizar que ningún habitante se encuentre por debajo de un nivel de satisfacción de necesidades humanas definidas como básicas y en segundo, no permanecer neutral ante las desigualdades sociales.

El punto es cómo ha de desempeñar esos dos papeles. Surge entonces la pregunta de si debe garantizarse la cobertura de las necesidades mediante la provisión de bienes y servicios estatales a toda la población. No se debe confundir universalismo con estatismo. El acceso universal a bienes y servicios básicos no depende necesariamente de que el Estado posea el monopolio de la producción y la distribución de los mismos. Como se dijo, esto no garantiza que los recursos lleguen a los más necesitados.

La reestructuración y descentralización del sector público es un camino para superar algunos de los problemas de equidad y eficiencia de la política social, pero no resuelve todo. Es necesario abrir, al mismo tiempo, instancias para que los habitantes se responsabilicen y participen en la identificación de problemas, la búsqueda de soluciones y la administración de programas.

Es necesario también que el Estado comparta responsabilidades con las asociaciones solidarias civiles. Devolver obligaciones a la sociedad civil por todo aquello que está en sus manos hacer, no es otra cosa que consolidar la participación y fortalecer instancias de poder democrático para que ella defina y administre las respuestas a los problemas a que se enfrenta.

Sin embargo, una provisión librada a la suerte de la sociedad civil presenta el problema de las desigualdades en ella y por tanto, de la inequidad ciertamente elevada que habría en tal sistema de producción de bienes y servicios. El escenario probable sería: más para quienes poseen más recursos y poder, y que solucionen su problemas mediante los sistemas de autoayuda comunitaria. En esta situación sólo el Estado puede intervenir para reducir las desigualdades conciliando los principios de eficiencia y equidad.

Es importante el papel del Estado en cuatro frentes. **Primero**, como proveedor directo de bienes y servicios, sobre todo mediante la promoción de organización y recursos entre los sectores más pobres. **Segundo**, como vigilante de la calidad de los bienes y servicios. **Tercero**, como encargado de un proceso de corrección de las desigualdades sociales y regionales mediante mecanismos de promoción diferencial (más a los que menos tienen) y haciendo recaer el peso del financiamiento en sentido inverso al

anterior (más a los que más tienen). Y **cuarto**, como impulsor de la coordinación necesaria cuando ella es esencia para la optimización de los recursos.

## VI. LA CUESTIÓN FISCAL Y EL AJUSTE

La mayor parte del financiamiento del sector público en América Latina y el Caribe proviene de impuestos indirectos de alta regresividad. La crisis ha generado una caída en la recaudación de tributos indirectos que gravan el consumo, así como en los impuestos que gravan la mano de obra y que financian la seguridad social. Esto es una consecuencia de la desalarización de la economía y el deterioro del nivel de los ingresos reales.

Asimismo, la situación económica ha hecho que los **nuevos pobres**, muchos de los cuales disfrutaban de los beneficios de la seguridad social, pasen al sistema asistencial público que —como se dijo— cuenta con menos financiamiento y tiene que cubrir un segmento poblacional más amplio. El sector social público, por tanto, está doblemente presionado: debe atender exigencias nuevas y más complejas con menos recursos.

¿Cómo financiar la satisfacción de las necesidades básicas dada la presente restricción de recursos? En términos de costos sociales, se debe determinar quién debe financiar y quién debe recibir la protección durante el proceso de ajuste. Tanto la deuda externa como el déficit público no son distributivamente neutros; no cabe duda de que hay agentes que se benefician o perjudican. El ajuste genera acreedores y deudores mediante un sistema de transferencias implícitas o explícitas. Se trata entonces de formular una política que restablezca explícitamente las bases del crecimiento con una articulación política que salde los déficit sociales transfiriendo recursos de los deudores a los acreedores sociales (concentración ampliada).

En América Latina y el Caribe ha llegado el momento de pensar cuál sería el nivel de provisión pública de beneficios en un marco de serias restricciones económicas, tomando como base el criterio de equidad independientemente de la posición de los contribuyentes en el mercado. Y para consolidar un nuevo sistema de protección social, es necesario explorar con cuidado el potencial redistributivo de los ingresos del sector público. En este sentido, la distribución funcional indica claramente la posibilidad de expandir las bases de financiamiento, sobre todo estableciendo o ampliando los impuestos directos (a las ganancias, el patrimonio y la facturación de las empresas), revisando los incentivos, excepciones y rebajas impositivas y elevando la selectividad en la imposición directa. Porque si algo debe quedar claro es que los sectores sociales que están

sufriendo más perjuicios a causa de los ajustes económicos nada tuvieron que ver con el desencadenamiento de la deuda externa ni el déficit fiscal. Al mismo tiempo, debe recordarse que la única capacidad de captar mayor financiamiento proviene de los sectores cuyos ingresos son superiores a su consumo básico.

## VII. CONCLUSIÓN

Un laberinto se puede concebir como un espacio diseñado para que el visitante se confunda y no pueda encontrar la salida. La lógica del laberinto implica que siempre hay una y sólo una salida, así como un solo recorrido para encontrarla. El ajuste en su laberinto consiste en generar un espacio conceptual confuso, de modo que quienes ingresan en él creen que sólo hay una salida. El mundo real es más rico y felizmente más poliforme que las estrecheces de un laberinto. Además, no hay una salida automática del laberinto y las pérdidas por no examinar las modalidades óptimas de la misma pueden ser considerables.<sup>8</sup> Más aun, la reflexión de cómo salir de la presente crisis debería acompañarse de análisis que indican que los países desarrollados tampoco tienen garantizado el pasaje automático y sin dificultades hacia el progreso a partir de la supremacía exclusiva del mercado como el único método para optimizar la asignación de los recursos e ideas conexas que sustentan la mayoría de las propuestas de ajuste en vigencia.<sup>9</sup> Puede reconocerse el interés individual concurrente al mercado como un principio importante de organización social. Sin embargo, coexiste con él el principio de la solidaridad, que constituye nada menos que el tejido social básico de una sociedad. Y es ya sin duda una experiencia validada en política social que con la **mano invisible** no todos comen y rara vez se curan.

No es viable para la democracia ni para la sustentación productiva del crecimiento una propuesta que excluya a sectores significativos de la población de los frutos del desarrollo y el progreso técnico. Los fondos sociales significan un primer paso positivo en el reconocimiento de la pobreza, en la distribución de algo **concreto** entre quienes más lo necesitan y en el intento de mejorar la eficiencia y equidad de los recursos disponibles. Pero es insoslayable que en la agenda política que analice el ajuste económico se debe incluir una estrategia social que sostenga el capital humano necesario para mantener la productividad a mediano plazo.

---

<sup>8</sup> I. Adelman y E. J. Taylor, "Is Structural Adjustment with a Human Face Possible? The Case of Mexico", *Journal of Development Studies*, 26:3 (1990): 387-407.

<sup>9</sup> P. Krugman, *The age of Diminished Expectations. US Economic Policy in the 1990* (Cambridge, Londres: The MIT Press, 1990).



Es claro que en sociedades complejas, que no se caracterizan precisamente por la difusión del poder económico, el nivel de desarticulación y conflicto social que puede ocasionar la ausencia de una política social adecuada podría llegar a ser en extremo alto. Parece necesario, por tanto, que el trabajo político se oriente hacia la articulación de una constelación de fuerzas sociales y políticas con el poder suficiente para impulsar un proyecto movilizador que fomente la participación de la sociedad civil, al tiempo que reserve un papel central a un sector público organizado sobre principios de eficiencia y equidad. En otras palabras, se debe garantizar la viabilidad democrática a partir del reconocimiento de derechos sociales básicas.

Una acción política que articule voluntades detrás de un proyecto superador es un requisito tan esencial como el trabajo y el debate intelectual que permita producirlo y difundirlo. Y no sea que por no plantearnos y reflexionar seriamente sobre distintas alternativas tengamos que terminar como el Libertador exclamando: ¡Carajos! [sic].

## BIBLIOGRAFÍA

- Albarez T. *et al.* *Economic Decline and Child Survival: The Plight of Latin American in The Eighties*. Innocenti Occasional Papers. núm. 1, Florencia, Italia: Spedale degli Innocenti, Italia, 1989).
- Banco Mundial. *World Development Report*. Washington, 1989.
- \_\_\_\_\_. *World Development Report, (Poverty)*. Washington, 1990.
- Dain, S. "A crise da Política Social: Uma Perspectiva Comparada", *Economia e Desenvolvimento*. vol. I, núm. 3, Brasília, 1989.
- Friedman J. *et al.* *Modern Welfare State. A Comparative View, Trends and Prospects*. New York: New York University Press, 1987.
- Heller, P. *et al.* *The Implications of Fund-Supported Adjustment Programs for Poverty-Experiences in Selected Countries*. Washington: FMI, 1988.
- Nelson, J. *Fragile Coalitions. The Politics of Economic Adjustment*. Washington: Overseas Development Council, 1989.
- Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC). *Ajuste y deuda social: un enfoque estructural*. Santiago de Chile: PREALC, 1987.

\_\_\_\_\_. *Deuda social ¿Qué es, cuánto es y cómo se paga?* Santiago de Chile: PREALC, 1988.

Singer, H. W. "Reading Between the Lines: A Comment on the World Bank Annual Report". *Development Policy Review*. vol. 8, pp. 203-206, Londres, Newburg Park y Nueva Delhi, 1990.