PUBLICACION
PERIODICA DEL
IIFAP
NUMERO 7
DICIEMBRE 1992

ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD

INSTITUTO DE INVESTIGACION Y FORMACION
EN ADMINISTRACION PUBLICA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA

NUMERO ESPECIAL DEDICADO AL SEMINARIO LATINOAMERICANO SOBRE POLITICAS SOCIALES EN LOS '90

EDITADO CONJUNTAMENTE CON EL RECTORADO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA

ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD

AÑO IV. NRO. 7 DICIEMBRE DE 1992

INSTITUTO DE INVESTIGACION Y FORMACION EN ADMINISTRACION PUBLICA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA

Av. Valparaíso s/nº, edificio de la Facultad de Ciencias Económicas, P.B.
BOX 101 - 130. Ciudad Universitaria
Teléfonos: 690474 / 690986 / 691002 / 690994 - Internos: 317 / 319
Dirección Postal: Casilla de Correo Nº 1088
5000 - CORDOBA
REPUBLICA ARGENTINA

o de Tapa: Fachada de la ex-Casa de Gobierno - Calle 27 de Abril375. Córdoba, ARGENTINA.

Diseño de Tapa: Ricardo Vallejos - Fotografía: Enrique Jornet
Edición General: Juan Carlos Jornet.

ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD
Nº 7

Publicación del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba

SUMARIO

1 - NOTA DE DIRECCION

Hemos decidido dedicar especialmente el presente número de la Revista, al tema de las políticas sociales. Desde diferentes perspectivas analíticas, últimamente, se ha venido avanzando en la evaluación de la magnitud y de la trascendencia del deterioro social con el que la mayoría de las sociedades de la región enfrentan la década de los '90, y derivado de ello, en el análisis y recomendación de diversas opciones de política para enfrentar dicha problemática.

Los desafíos a enfrentar son significativos. Deben hacer frente no sólo a los problemas derivados de las nuevas situaciones de pobreza y de cambios en la relación estado-sociedad —procesos de privatización y de descentralización vigentes—, sino también a mitos como el del desarrollo por derrame, la congénita ineficiencia del gasto social y a la idea normalmente implícita de que el problema social puede resolverse burocráticamente.

El tema del nuevo carácter de la política social latinoamericana y, como una expresión concreta e instrumental de ésta, el de las pautas a seguir para alcanzar mayores niveles de equidad, eficiencia y eficacia constituyen problemas actuales del proceso de reestructuración económica en marcha.

La Universidad Nacional de Córdoba a través del IIFAP, contribuyó a la profundización de los estudios y discusiones en nuestro medio a través de la organización del **Seminario Latinoamericano Sobre Políticas Sociales en los**

'90, en el que participaron destacados especialistas latinoamericanos, autoridades provinciales y municipales, generándose un inédito y fructífero espacio de intercambio entre funcionarios, administradores e investigadores. El DOSSIER del presente número reproduce las ponencias de dichos especialistas.

Presentamos también tres trabajos resultado de las investigaciones que se vienen realizando en el IIFAP; dos artículos: "El diseño de la política social en un contexto de ajuste económico y democratización: el caso de México" y "Federalismo y desarrollo regional en Argentina" y un ensayo, "Las reformas educativas en los '80. Reflexiones en torno a experiencias nacionales".

Se incluye en el apartado 4, una síntesis de las actividades de las distintas áreas del IIFAP y en el 5, información sobre becas, cursos y congresos del Banco de Datos de la Fundación Aragón, proporcionada por la Secretaría de Extensión Universitaria de nuestra Universidad Nacional de Córdoba.

Cabe señalar aquí que con el objetivo de lograr el autofinanciamiento de nuestras publicaciones hemos abierto espacios de publicidad y/o adhesiones, en los cuales esperamos contar con el apoyo de todos aquellos interesados en la difusión y discusión de los temas que hacen a la problemática de la gestión del estado en nuestra sociedad.

Queremos también reiterar en este espacio que la revista se encuentra abierta a la participación de investigadores de otros centros cuyos trabajos se encuentren vinculados a la Administración Pública.

Por último queremos agradecer la colaboración de los miembros del Comité Editorial por el apoyo brindado a través del referato a los artículos y ensayos a publicar, el cual contribuye al prestigio de **Administración Pública y Sociedad**.

Carlos La Serna

2 - DOSSIER

PRESENTACION

El **Seminario Latinoamericano Sobre Políticas Sociales en los '90**, organizado por la Universidad Nacional de Córdoba a través del IIFAP entre los días 22, 23 y 24 de octubre de 1992, tuvo como propósito generar un espacio de intercambio de conocimientos y experiencias entre investigadores, funcionarios y administradores vinculados al estudio y ejecución de las políticas sociales.

El Seminario se desarrolló en dos secciones. En la primera, que tuvo lugar en la ciudad de Córdoba y fue abierta al público, los especialistas invitados realizaron las siguientes exposiciones:

* **Venezuela**: Dr. Marino González, Director General Sectorial de Planificación de Mediano y Largo Plazo (CORDIPLAN). "Política social y ajuste estructural: el caso Venezuela"

* **Brasil**: Prof. Fernando Tenorio, Coordinador del Programa de Estudios en Gestión Social de la Escuela Brasilera de Administración Pública, Fundación Getulio Vargas. "Gestión comunitaria de proyectos sociales".

* **Uruguay**: Soc. Carmen Midaglia, Supervisora del Proyecto de Investigación en Políticas Sociales del Centro de Información y Estudios Sociales Uruguayos.

"Hacia una nueva institucionalidad de las políticas sociales: el caso del Programa de Inversión Social y el Fondo de Inversión Social de Emergencia".

* **Chile**: Dr. Ignacio Irrarázabal, Investigador del Centro de Estudios Públicos. "Consideraciones sobre el impacto redistributivo del gasto social en Chile".

* **Argentina**: Dr. Ernesto Isuani, Investigador del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Política Pública. "Estado de bienestar, conflicto social y desigualdad"

* **Argentina**: Dr. Alberto Minujin, Director Adjunto de UNICEF-Argentina y Coordinador del grupo de investigación interdisciplinario sobre cambios en la estructura social de la Argentina. "Temas para una agenda de discusión sobre política social".

Dada la heterogeneidad de perspectivas en las que se encontraban inscriptas las distintas exposiciones, así como también las diferentes posiciones teóricas y metodológicas asumidas frente al tratamiento del campo de las políticas sociales, es posible afirmar que en el desarrollo de esta jornada quedaron expuestos los principales ejes de discusión que constituyen el debate latinoamericano sobre el tema.

A modo de síntesis se enumeran alguno de estos ejes:

* Crisis del estado de bienestar: impactos sobre la estructura y funciones del estado. Ajuste y modelo keynesiano y modelo bismarkiano. Vinculaciones de las trasformaciones estatales y las relaciones del estado con la sociedad civil.

* Reformulación de la intervención estatal:

Respecto a los criterios políticos involucrados en la toma de decisiones: igualdad - equidad; masividad - focalización; sectorialidad - integralidad; asistencialidad - promoción; emergencia - largo plazo.

Respecto a las variables a tener en cuenta para la formulación e implementación de las reformas: (a) comportamiento de corporaciones, cuerpo burocrático, cuerpo político, organismos internacionales y no gubernamentales; (b) rigidez y progresividad y regresividad de los gastos.

Respecto a los procedimientos de gestión: (a) generación de instancias de coordinación interinstitucional; (b) planificación de la acción estatal; (c) modernización y desburocratización de la gestión; (d) reconversión de los recursos humanos; (e) diseño de sistemas de evaluación y control; (f) relaciones con las organizaciones no gubernamentales;

Respecto a las metodologías de intervención: (a) frente a los cambios en la estructura social: determinación de áreas prioritarias, definición de población objetivo: por indicadores individuales, por conglomerados geográficos; (b) tipos de participación, etc.

En la segunda sección del Seminario, que se desarrolló en el complejo Vaquerías de la UNC, tuvieron lugar las siguientes actividades:

Comisión de Políticas Sociales en la Provincia de Córdoba

Participantes:

Lic. Rolando Vélez, Subsecretario de Promoción Comunitaria y Familia, Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Córdoba.
Dr. Fernando Bringas Aguiar, Subsecretario de Acción Sanitaria, Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba.
Lic. Gustavo Peyrano, Subsecretario de Programación Educativa, Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba.

Las exposiciones giraron en torno a las características principales de las políticas desarrolladas por los ministerios, los criterios que sustentan a las mismas y algunas dificultades de su implementación.

Posteriormente los especialistas invitados expusieron sus opiniones, generándose un intercambio fructífero en reflexiones y conocimientos orientado al análisis y a la evaluación de acciones y estrategias respecto a las políticas sociales provinciales.

*** Comisión de Políticas Sociales de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba**

Participantes:

Lic. Guillermo Marianacci, Subsecretario de la Reforma Administrativa.
Dr. Pedro Rosello, Subdirector de Atención Médica Periférica.
Lic. Claudia Laub, Coordinadora del Consejo de Prevensión Ciudadana.

Las exposiciones en esta comisión estuvieron centradas en las nuevas estrategias que la gestión que asumió recientemente está implementando o tiene en proyecto. Ocuparon un lugar importante aquí la desconcentración municipal así como los criterios con los que se está trabajando la cuestión social, la prevención y la búsqueda del consenso interinstitucional en la determinación de los problemas y sus formas de resolución.

Comisión de Políticas Sociales de los municipios del interior de la provincia.

Participantes:

Lic. Magdalena Soler, Secretaria de Salud Pública y Acción Social, Municipalidad de Villa María.
Lic. Horacio Pedrone, Director de Administración. Municipalidad de Carlos Paz.
Prof. Margarita Benedetti, Presidenta de la Fundación para el Desarrollo del Este Cordobés (FUDECO), Municipalidad de Marcos Juárez.

Las exposiciones en esta comisión se centraron en una descripción de las políticas desarrolladas desde los municipios, sus vinculaciones institucionales e inserción dentro del resto de las cuestiones a las que los municipios se están enfrentando actualmente.

Panel de especialistas invitados:

Participantes:

Dr. Marino González, Prof. Fernando Tenorio, Soc. Carmen Midaglia, Dr. Ignacio Irarrázabal y Dr. Ernesto Isuani.

Los mencionados especialistas realizaron aquí una síntesis sobre sus reflexiones en torno a los ejes de discusión, a las experiencias de sus países y a lo desarrollado en las comisiones anteriores.

No queremos concluir sin agradecer especialmente la presencia de las autoridades provinciales y municipales que aportaron la exposición de sus políticas y participaron activamente en el debate así como la predisposición de los panelistas en la discusión de las políticas provinciales y municipales.

ESTADO DE BIENESTAR, CONFLICTO SOCIAL Y DESIGUALDAD

Ernesto Aldo Isuani*

INTRODUCCION

El presente ensayo se propone abordar cuatro temas. En primer término intentará introducir algunas precisiones en torno del concepto de Estado de Bienestar. En segundo lugar, explicitará la relación entre las distintas facetas de dicho Estado de Bienestar y la crisis contemporánea. Tercero, atribuirá al conflicto social, las características de creciente desigualdad que ha comenzado a adquirir la política social en América Latina y finalmente planteará escenarios probables en relación a la estructura social.

ESTADO DE BIENESTAR

Hemos sostenido en un trabajo anterior (ISUANI, 1991) la necesidad de distinguir conceptualmente las dos facetas del Estado de Bienestar (bismarckiana y keynesiana). Las diferencias son importantes para el entendimiento de la coyuntura y de futuros escenarios.

*** Investigador del Centro Interdiscliplinario para el Estudio de las Políticas Públicas. Buenos Aires, Argentina.**

Mientras el Estado de Bienestar Keynesiano (EBK) significó una ruptura con la etapa liberal previa a la década de 1930 y se consolidó recién después de la segunda guerra mundial, el Estado de Bienestar Bismarckiano (EBB) ya había desarrollado sus instituciones a fines del siglo pasado.

Efectivamente, la maduración de los procesos de industrialización y urbanización y el surgimiento de los asalariados como fuerza social, crearon las condiciones para que se iniciara una etapa de extraordinaria importancia en la política social: el nacimiento del seguro social, por iniciativa del canciller alemán Otto von Bismarck. Un estudio sobre 12 países europeos (FLORA y ALBER, 1982) muestra que las primeras iniciativas en relación a seguro contra accidentes de trabajo, enfermedad, vejez y desempleo surgieron entre finales del siglo pasado y comienzos del actual.

Por otra parte, los instrumentos anticíclicos de política económica que posibilitan una amplia intervención pública en el mercado, las políticas de pleno empleo y la asunción de actividades productivas o comerciales por parte del Estado son características centrales del EBK que comienzan a insinuarse a partir de la Gran Depresión, pero adquieren vigencia luego de la segunda posguerra.

Las causas de origen también son diferentes: el EBB respondió a motivaciones de índole político-social, mientras que el EBK lo hizo a determinantes de naturaleza fundamentalmente económica.

La lógica de desarrollo del EBB obedeció fundamentalmente a dos razones. Por un lado a lo que genéricamente puede denominarse el mantenimiento del orden social. El surgimiento del movimiento obrero como actor social y el conflicto que generó en las sociedades capitalistas fué una razón central en el origen del EBB (RIMLINGER, 1971). Por el otro lado, las instituciones del EBB, también respondieron a las necesidades de legitimación y apoyo político surgidas desde fines del siglo pasado en virtud de la extensión del sufragio y de la competencia politica. Debe destacarse que la tarea de edificar el EBB no estuvo asociado a fuerzas políticas de una orientación ideológica específica. La necesidad de competir políticamente integró virtualmente a todas ellas en el esfuerzo de construcción. Tanto conservadores, como liberales y socialistas justificaron por diferentes razones la necesidad de desarrollarlo. (HECLO, 1982).

En definitiva, conflicto social y competencia política en un contexto de creciente democratización determinaron el origen y desarrollo del EBB.

La necesidad de regularizar el ciclo económico, evitando así fluctuaciones

GASTO PUBLICO (% del PBI)

		1980-83	1984-88	1990-92
GASTO PUBLICO TOTAL		48,61	44,66	37,98
1. GENERALES		7,93	6,68	6,46
2. SOCIALES		22,64	23,84	24,01
Educ., Ciencia, Cultura		4,32	5,11	4,71
	Nac.	2,04	1,99	1,47
	Prov/Mun	2,28	3,12	3,24
Salud		5,85	5,93	5,68
	Nac.	3,74	3,39	3,18
	Prov/Mun	2,11	2,54	2,50
Obras Sociales		3,73	3,59	3,54
	Nac.	3,34	3,01	2,89
	Prov/Mun	0,39	0,58	0,65
Salud Pública		2,12	2,34	2,14
	Nac.	0,40	0,38	0,29
	Prov/Mun	1,72	1,96	1,86
Vivienda		0,97	0,98	0,84
	Nac.	0,15	0,11	0,06
	Prov/Mun	0,82	0,87	0,79
Bienestar Social		0,73	1,06	0,83
	Nac.	0,38	0,49	0,10
	Prov/Mun	0,35	0,57	0,73
Seguridad Social		8,81	8,98	10,07
	Nac.	7,36	7,15	7,91
	Prov/Mun	1,45	1,83	2,16
Otros		1,95	1,78	1,87
	Nac.	1,15	0,92	0,77
	Prov/Mun	0,80	0,86	1,10
3. ECONOMICOS		11,08	9,74	4,93
4. DEUDA PUBLICA		6,96	4,39	2,58

abruptas en el proceso de acumulación de capital, fue la causa fundamental del nacimiento del EBK. Su preocupación es por tanto el ámbito de la acumulación de capital, de la producción y de la distribución primaria del ingreso. La política fiscal, monetaria o crediticia son instrumentos que manejados anticíclicamente intentan regularizar el ciclo económico tanto en fases de alta como de baja.

Un EBB determinado por el proceso general de democratización social y un EBK originado por la necesidad de regular el ciclo económico responden entonces a lógicas diferentes. Pero es cierto sin duda, que el crecimiento del EBB fué potenciado por una etapa del desarrollo económico (la keynesiana) que brindó las bases materiales para ello.

EBB Y EBK EN LA CRISIS

Los conceptos anteriores constituyen la base teórica para enunciar una primera hipótesis: la ideología de revalorización del mercado y las políticas de ajuste estructural que surgieron en América Latina como respuesta a la crisis de la década de 1980, apuntan fundamentalmente a desmantelar el EBK pero no alteran sustancialmente al EBB.

Un estudio (GROSH, 1990) indica, aunque parezca paradójico para algunos, que el gasto social no fué la "variable de ajuste" de la crisis. Sus principales conclusiones son las siguientes: en el período 1980-1985 en los nueve países de la región estudiados, el PBI per capita cayó un 7% y la participación del gasto público en el PBI un 2%. Sin embargo, la participación del gasto social en el gasto público global aumentó un 4%.

Esta información es congruente con la experiencia de los países de la OCDE en los que el gasto social aumentó sin cesar entre 1960 y 1981 a pesar de la profunda crisis económica que afectó a estas sociedades en la década de 1970 a partir del primer "shock" petrolero. Y aún cuando en estos países se produjo, entre 1974 y 1981, una reducción en el ritmo de crecimiento del gasto social, la tasa de incremento del gasto público total fué aún mucho menor (OECD,1985).

Es decir, la evidencia disponible indica que el gasto público social se ha mantenido o reducido a un ritmo menor al del conjunto del gasto público total,

al punto de llegar a afirmarse que el Estado de Bienestar en los países de la OCDE atraviesa una etapa de consolidación en vez de una de regresión (ALBER, 1988).

GRAFICO Nº 1:
Gasto Público en Argentina

La Argentina no escapa a este fenómeno. El Gráfico Nº 1 lo ilustra nítidamente a partir de comienzos de 1980. Así, los gastos asociados al Estado-gendarme (defensa, relaciones exteriores, etc.) tuvieron un leve declinio de 7,9% del PBI a 6,5% entre los períodos extremos seleccionados. El gasto en finalidades económicas por otra parte cayó dramáticamente de 11,1% a 4,9%, constituyendo la verdadera víctima de las políticas de ajuste implementadas. El gasto social, sin embargo, experimentó un pequeño aumento al elevarse de 22,6% al 24,0% del PBI.

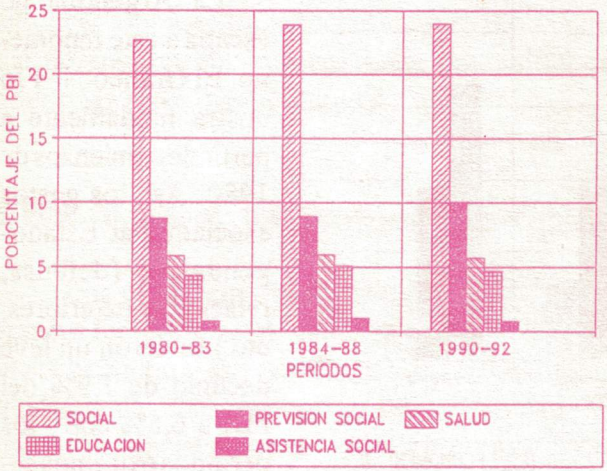
¿Cuál es entonces el significado de esta información?.

Efectivamente hay un embate sobre el EBK. Así en toda la región es posible asistir a procesos de privatización de empresas públicas, desregulación de actividades económicas que implican una reducción de la capacidad de intervención estatal en el mercado, y políticas de "flexibilización" laboral que ponen en jaque la institución del pleno empleo, noción central en el pensamiento keynesiano.

Por su parte no hemos asistido todavía a ningún proceso relevante de privatización en el EBB salvo el realizado en el sistema de pensiones chilenos por

Pinochet y que constituye una privatización a medias, ya que la ley hace compulsorio los aportes del sistema; en otras palabras, está financiado a través de impuestos.

GRAFICO Nº 2
Gasto Social en la Argentina



No parece posible que la privatización de la política social avance muy rápidamente debido a que despierta gran resistencia. Aun cuando la población pueda aparecer como indiferente o incluso apoyar la privatización de empresas estatales, no sucede los mismo con las políticas sociales. En general los beneficios del Estado de Bienestar han sido incorporados como un derecho irrenunciable en la conciencia de vastos sectores de la sociedad; la crisis de estas instituciones generan demandas para que cumplan sus funciones antes que para desmantelarlas o sustituirlas por la iniciativa privada. Teniendo en cuenta además la prevalencia de regímenes democráticos y sus consiguientes elecciones periódicas, no es fácil ignorar dichas demandas, que se convierten en verdaderos factores de inhibición de los intentos privatizadores. Esto puede explicar las enormes dificultades con las que se enfrentan hoy en América Latina quienes intentan modificar o reformar los sistemas de pensiones a pesar de hallarse virtualmente en bancarrota en varios países, y que la privatización haya sido realizada sólo en un contexto autoritario como fue el caso chileno.

Además, puede observarse que en América Latina los cuestionamientos mas fuertes ha sido dirigidos al Estado empresario. Ideológicamente es más fácil sostener que el estado debe desprenderse de su acción en la economía, que

cuestionar la responsabilidad estatal en materia de política social, que son de un alto costo en términos de legitimación, inclusive para regímenes no democráticos. En otras palabras, las instituciones del EBB parecen aún como necesarias para curar las heridas de legitimidad que la crisis está provocando sobre el mercado de trabajo, los niveles salariales y la distribución del ingreso. Es posible que sólo un feroz deterioro de los servicios sociales públicos cree condiciones favorables para la privatización.

REGRESIVIDAD Y CONFLICTO SOCIAL

Es claro entonces que la privatización de las políticas sociales ha tenido un avance nulo dejando más o menos intacto el edificio institucional del EBB. No ha sido este el caso con el EBK el que se ha visto profundamente modificado. Esto es en definitiva lo que ilustra cifras como las presentadas y que muestran una merma significativa en el gasto económico del Estado por un lado y un gasto social que emerge intacto, hasta ahora, de la crisis.

Pero esta rigidez a la baja del gasto social oculta la creciente regresividad que ha ido adquiriendo en los últimos años y permite formular una segunda hipótesis cuyo contenido indica que el EBB se ha tornado más desigual, concentrando sus beneficios y excluyendo población.

Si observamos qué sucedió en el interior del gasto social en América Latina podemos descubrir que ha existido un comportamiento desigual de sus componentes. Así, en el estudio sobre la región utilizado (GROSH 1990) se concluye que los gastos en salud cayeron, los de educación se mantuvieron y crecieron los de seguridad social.

La información sobre Argentina suministrada en el Gráfico N° 2 brinda un panorama similar. En el período analizado los gastos en salud caen de 5,9% del PBI a 5,7%, los de educación aumentan de 4,3% a 4,7% (aunque alcanzaron a 5,1% en el período intermedio, y por lo tanto también experimentaron una caída) y los de seguridad social aumentan de 8,8% a 10,1%

¿Qué explicación tiene este fenómeno?. En primer lugar, ya es suficientemente conocido en la literatura que los gastos de seguridad social son los más regresivos ya que excluyen a porcentajes significativos de la población que se

desempeña en tareas de baja productividad (subempleo), informales, etc. y que son los sectores de menores recursos existentes en la sociedad. Por el otro lado, la salud pública y la educación pública, particularmente la educación básica suele llegar a muchos que la seguridad social excluye y esto le confiere un carácter más progresivo.

La información nos dice entonces que disminuye el gasto del que se benefician los trabajadores de menores recursos y crece el que llega a los de mayores ingresos y capacidad organizativa.

Una clara ilustración de esto es la situación argentina donde el incremento del gasto en el sistema de jubilaciones y pensiones, que excluye al tercio más pobre de los ancianos se debe a la necesidad de evitar las demandas judiciales que han realizado algunos beneficiarios y que recibieron un fallo favorable de la justicia. Pero además, se debe al creciente papel de actor político que posee los casi 3 millones y medios de jubilados existente en el país cuyo humor negativo puede ser letal para ciertas carreras políticas.

Por el otro lado, sectores de asalariados de menor capacidad organizativa y recursos económicos no tienen ya acceso a la atención médica dentro de la seguridad social, debido a la suspensión de servicios por parte de los prestadores privados. En consecuencia, estos trabajadores recurren a las instituciones públicas de salud, las que ven colmadas sus posibilidades de atención y terminan excluyendo sectores de escasos recursos que antes tenían acceso al hospital público.

La tendencia a avanzar de los gastos sociales de naturaleza más regresiva como los de seguridad social a expensas de los más progresivos como los de salud y educación puede ser tomada como un indicador del triunfo de los sectores asalariados con mayor organización, poder e ingresos en la lucha por los recursos públicos, los mismos que han sido decisivos para abortar los intentos de privatización del EBB. Es que en definitiva, y especialmente en esta época transicional, no hay renuncia a los recursos públicos sino una lucha más intensa por su adjudicación (HIRSCHMAN, 1985)

Existen dos razones básicas que hacen difícil redireccionar significativamente hacia los pobres, el gasto del cual son beneficiarios los sectores de ingresos medios y altos. En primer lugar, aquellos carecen de la organización necesaria para presionar exitosamente en la lucha distributiva y en

segundo lugar, quienes han conducido las estrategia de ajuste en los países de la región no parecen haber sido, en general, representantes de los sectores pobres, dispuestos a modificar relaciones de fuerza en su favor.

LA SOCIEDAD DESIGUAL DEL FUTURO

He sostenido en cuanto foro he tenido la oportunidad de participar en los últimos tiempos que la creciente desigualdad que caracteriza a la sociedad argentina, y a otras de América Latina, atenta contra el desarrollo económico; que mayores lujos para unos y miseria para otros no permite la construcción de una sociedad moderna, pacífica, civilizada; que la fractura social en el marco de regímenes democráticos termina generando inestabilidad política; que ésta y las perspectivas de conflicto social, acaban espantando a la inversión productiva de mediano y largo plazo; que la represión no puede contener para siempre la protesta social.

Pero a veces temo estar utilizando una línea argumental aplicable a una sociedad del siglo pasado y no a la que comienza a nacer de estos años críticos.

La organización social y política de los sectores subordinados en el siglo XIX y comienzos del XX contó con algunos condicionantes favorables. Era aquel un capitalismo ansioso por atraer brazos a las tareas productivas y éstos encontraban en la fábrica o taller la instancia de socialización que creaba las condiciones para el surgimiento de expresiones sindicales primero, políticas después. La solidaridad desarrollada, la mística de la causa justa fue un factor que acabó erosionando a la represión como técnica exclusiva para lidiar con el surgimiento de actores que desafiaban al sistema establecido y comenzaron a aparecer tanto los derechos políticos (por ej.: el sufragio universal) como sociales representados por el derecho a asociación gremial, a mejores condiciones de trabajo, etc.

Estos procesos prepararon el terreno sobre el que se estructurò el EBK y el gran acuerdo entre capital y trabajo que permitió tanto el florecimiento económico en un contexto de pleno empleo como la paz social en el período posterior a la segunda guerra mundial.

Pero aquellos elementos que favorecieron a los trabajadores en el pasado parecen haber desaparecido y cambiado por otros de signo adverso en la tarea

de evitar la consolidación de una sociedad excluyente, tal como era la sociedad del pasado, tal como es la sociedad que se va consolidando hacia el futuro.

En primer lugar, el mercado de trabajo no demuestra mayor interés en captar nuevos brazos para la producción. Por el contrario es un expulsador de mano de obra a tal punto que el mismo producto social y aún mayor puede ser creado con igual o menor cantidad de brazos.

En segundo lugar, los requisitos de calificación para la labor productiva son muy superiores a los del siglo pasado. Mano de obra sin educación primaria esta virtualmente condenada a la marginalidad. Con educación secundaria a la periferia del sistema productivo. Es como si verdaderamente estuvieramos con excedente de población en un país que se consideraba subpoblado.

En tercer lugar, la población marginaliza del mercado de trabajo formal, no posee instancias que nutran a la acción colectiva; son por lo general cuentapropistas en el mercado informal, en competencia por sobrevivir y éste no es el contexto más apropiado para el surgimiento de organizaciones que articulen intereses en organizaciones de naturaleza social o política.

En cuarto lugar, las técnicas de represión son infinitamente más eficaces que las existentes en el pasado como para que prosperen desarrollos políticos de carácter antisistema.

Si estos argumentos son correctos, estan dadas las bases para la coexistencia de una ciudad blanca con la ciudad negra, verdadero zoológico humano. La ciudad negra deberá ser acordonada para que no perturbe, moleste o asuste a la ciudad blanca. Los habitantes de la ciudad negra no estarán en condiciones de desarrollarse políticamente y sólo podrán recurrir a episódicas explosiones de violencia más o menos trágicas para ellos mismos. Las modernas técnicas de represión evitarán que los estallidos se escapen de la mano. Crecerá la violencia al interior de la ciudad negra; los pobres serán enemigos de los pobres. La ciudad blanca procurará mecanismos que limiten el crecimiento poblacional de la ciudad negra. Se desarrollará un neomalthusianismo que juzgará como "funcional", por ejemplo, una epidemia de cólera.

Pero alguien dirá: la ciudad negra expresará y castigará con el voto a quienes se olviden de ella; será un factor de inestabilidad politica; no permitirá que la ciudad blanca disfrute tranquila sus riquezas. Esto puede ser verdad pero quizás subestime la capacidad de dividir que la ciudad blanca pueda tener sobre una ciudad negra ya dividida, sin mecanismos de articular intereses. En una de

esas, con sólo quitar la obligatoriedad del voto, la ciudad blanca se saca el problema de encima.

Queda obviamente la duda, ¿serán los trabajadores que quedaron a salvo del destino marginal quienes representarán a sus hermanos en infortunio y lucharán políticamente por elevar su condición, o mostrarán que sólo son capaces de luchar por su propio interés?.

No es necesario aclarar que desearía que este escenario no fuera más que una terrible pesadilla.

BIBLOGRAFIA

ALBER, J.; (1988) Continuities and Changes in the Idea of the Welfare, "Politics and Society" vol 16 # 4.

FLORA P. Y ALBER J.; (1982) Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe. En Flora P. y Heidenheimer A. (1982)

FLORA, P. and HEIDENHEIMER A.; (1982) The Development of Welfare States in Europe and America. Transaction Books. Londres.

GROSH, M.; (1990) Social Spending in Latin America: the story of the 1980's, World Bank Discussion Paper #106, Washington D.C.

HECLO H.; (1982) Toward a New Welfare State?. En Flora P y Heidenheimer A. (1982)

HIRSCHMAN, A.; (1985) Reflections on the Latin American Experience. En Lindberg L. y Maier C. "The Politics of Inflation and Economic Stagnation". The Brookings Institution, Washington D.C..

ISUANI, E. A; (1991) Bismarck o Keynes: Quien es el culpable?: notas sobre la crisis de acumulación. En Isuani, E.A., Lo Vuolo, R. y Tenti, E. "El Estado Benefactor: un paradigma en crisis". Ed. CIEPP/Miño y Dávila, Buenos Aires.

OECD; (1985) Social Expenditures 1960-1990: Problems of Growth and Control . OECD, Paris

RIMLINGER, G.; (1971) Welfare Policy and Industrialization. John Wiley and Sons, Nueva York.

CONSIDERACIONES SOBRE EL IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO SOCIAL EN CHILE

Ignacio Irarrázaval Ll.*

INTRODUCCION[1]

En los últimos años se ha desarrollado un creciente interés por conocer la capacidad redistributiva del Estado. El mismo ha estado relacionado con la llamada "Crisis del Estado Benefactor" que implicó una redefinición de las estrategias de desarrollo social vigente en la región.

Durante la postguerra se institucionalizaron los programas públicos de desarrollo social, incrementándose sistemáticamente el gasto social. Así, entre 1960 y 1975, los países de la OCDE experimentaron un crecimiento del producto geográfico bruto de 4.6 por ciento, mientras sus gastos sociales crecían a una tasa anual real de 8.4 por ciento. De esta manera se fue configurando la llamada "crisis fiscal", que llevó a que el Estado fuera incapaz de solventar las crecientes demandas sociales. Esta crisis no es sólo financiera sino también institucional. Provoca una pérdida de credibilidad en las soluciones del Estado benefactor. Contribuye a ello tanto el redescubrimiento de la pobreza en los Estados Unidos y Gran Bretaña durante los años 1960, como la acumulación de evidencia empírica sobre las filtraciones que se producen en los programas sociales en

* Ph.D. en Planificación Social, London School of Economics. Investigador del Centro de Estudios Públicos y Profesor en el Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

beneficio de los sectores medios y la consiguiente incapacidad de disminuir la desigualdad (Le Grand, 1982).

Ante tal situación, los gobiernos buscan disminuir el gastos, utilizan esquemas más selectivos de políticas sociales y promueven la creación de instituciones privadas y del sector voluntario para llenar algunos de los espacios dejados por el Estado.

Esta crisis del Estado benefactor no es ajena a los países latinoamericanos. La influencia de los modelos europeos llevó a que también en la región, especialmente en el cono sur, se configuraran amplios programas sociales orientados no sólo a satisfacer las necesidades de los más pobres sino también a disminuir las desigualdades sociales. En la actualidad tales países muestran un cuadro similar al europeo, con tasas de crecimiento del gasto social muy superiores al crecimiento del producto. A comienzos de los años ochenta la crisis de la deuda afectó fuertemente a las economías latinoamericanas, algunas de las cuales reaccionaron pasando de una estrategia social "redistributiva" a otra orientada a satisfacer de manera primordial las necesidades básicas de los sectores más pobres.

En este contexto, los estudios sobre la capacidad redistributiva de la acción del Estado cobran mayor prioridad aún, puesto que interesa analizar en qué medida el gasto público está llegando a los grupos-objetivos de la política social.

EL GASTO PUBLICO SOCIAL: CONCEPTO Y APROXIMACIONES

Aunque el término Gasto Social parece, en principio, bastante simple, es necesario formular algunas aclaraciones. Primeramente, hay que distinguir el tipo de gasto que lo constituye (clasificación funcional); en segundo lugar, es conveniente considerar los diversos financiamientos que permiten obtener los recursos que se destinan a lo social; tercero, deben hacerse algunas precisiones contables para el tratamiento de los gastos públicos.

a) Clasificación funcional

¿Qué programas de gasto del Estado son o deben ser considerados sociales?. La respuesta no es trivial. Por ejemplo, Chile incluyó como gasto social, durante largos años las transferencias a la Empresa Nacional del Carbón, por cuanto esta empresa estatal contrataba una parte importante de la mano de obra de una región pobre. Otros casos en que la connotación de "social" de las transferencias del Estado podría discutirse, son los aportes a instituciones como cuerpo de bomberos, juzgados municipales y policía local.

En general, existe una amplia diversidad respecto de los sectores incluidos. Para el caso chileno se considera sociales a los sectores de educación, salud, vivienda y seguridad social.

En cada sector social (como vivienda, salud, educación) hay que mantener la homogeneidad de la cobertura institucional. Es posible esperar que, en determinado período, surjan o desaparezcan instituciones, por ejemplo, que se produzca la fusión de algunas cajas de previsión del sector público, o la disolución de una corporación pública de construcción de viviendas, o la creación de un fondo habitacional, etc.

b) Clasificación económica

Corresponde analizar aquí las fuentes de financiamiento de lo social, que son fundamentales seis:

i. Ingresos de operación que incluyen, principalmente, el cobro por la entrega de bienes o la prestación de servicios sociales y la renta de inversiones.

ii. Imposiciones, cotizaciones o contribuciones, que son los aportes legales que deben hacer empleados y empleadores a los programas sociales.

iii. Trasferencias a instituciones de desarrollo social provenentes del Gobierno Central, originadas en impuestos, o del sector privado, bajo la forma de donaciones.

iv. Venta de activos, que corresponde a la enajenación de inmuebles e infraestructura y activos financieros.

v. Endeudamiento de préstamos internos o externos.

vi. Recuperación de préstamos otorgados con anterioridad, fuente que resulta de particular importancia en el caso de las instituciones del sector habitacional.

c) Conceptos de gasto social.

Como consecuencia de las distintas fuentes de financiamiento es posible definir cuatro conceptos de gasto social, basados en un criterio operacional:

i. Gasto social bruto o público es el más amplio pues considera a todos los programas sociales con financiamiento público. Incluye impuestos y también recursos provenientes de cotizaciones o contribuciones de los propios beneficiarios, e ingresos de operación de los mismos servicios. Bajo este criterio se pueden considerar todas las instituciones de carácter público, aunque no sean directamente administradas por el Gobierno Central (empresas públicas, universidades, etc.). Es el concepto que se utiliza más frecuentemente en los estudios de los organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, para generar datos comparables entre países.

ii. Gasto social neto o fiscal es aquel subconjunto del gasto social bruto o público, que sólo toma en cuenta el financiamiento de origen tributario (impuesto), vale decir, considera exclusivamente el componente de subsidio de un programa social. Incluye programas totalmente gratuitos para el beneficiario o en los que no existe una contraprestación por su parte. De acuerdo a esta definición, se consideran solamente las instituciones centralizadas o dependientes del gobierno central.
En la mayoría de los casos los programas sociales tienen un financiamiento

mixto, es decir, una parte es financiada con ingresos tributarios y otra, mediante cotizaciones o contribuciones. Esto sucede generalmente en programas estatales de atención de salud de empleados y trabajadores, quienes realizan contribuciones obligatorias que se descuentan periódicamente de sus salarios con el objetivo de financiar el fondo de salud (contribución obligatoria). Adicionalmente, el Estado contribuye en financiar estos programas con sus propios recursos.

iii. Gasto social directo es una parte del gasto social neto que financia bienes y servicios entregados efectivamente a las personas. Excluye, por lo tanto, los gastos administrativos y considera las trasferencias en dinero, las especies y servicios que reciben las personas como subsidio del Estado. Algunos estudios excluyen los aportes netos del Estado a los Fondos o Cajas de Pensiones, dado el escaso impacto redistributivo de estos programas.

iv. Gasto social efectivo es la proporción del gasto social directo que llega a los más pobres, operacionalmente definidas como el 10, 20, 30, ó 40 por ciento más pobre en base a los deciles de ingreso.
Para ejemplificar estos conceptos puede utilizarse el estudio realizado para Chile en el año 1987 (Haindl et al., 1989), que estimó el gasto social bruto en alrededor de 17 por ciento del PGB; el gasto social neto en 13,2 por ciento, el gasto social directo, en 6,6 por ciento del PGB. y el gasto social efectivo (definiéndolo como el que llega al 30 por ciento más pobre) solamente un 2,9 por ciento del PGB. Se comprueba así que lo percibido efectivamente por los pobres no alcanza a ser un quinto de los recursos totales destinados a fines sociales, pese a que Chile había optado por una estrategia de necesidades básicas, focalizando los gastos en los pobres.

d) Consideraciones contables sobre gasto social

Hay ciertas consideraciones que deben tenerse presentes al emprender un estudio sobre gasto social, en especial cuando se pretende conformar una serie sobre dicho gasto.

En un estudio sobre el impacto redistributivo del gasto social, ante todo debe determinarse, con la mayor precisión posible, la magnitud del gasto en cuestión. Para ello, deben tenerse presente no sólo los diferentes conceptos de gasto social ya mencionados, sino también algunos problemas recurrentes en los sistemas de contabilidad gubernamental, de los cuales se analizarán cuatro a continuación.

1. Las transferencias inter e intrainstitucionales.
2. Tratamiento de la deuda pública y derechos de importación.
3. Valoración y tratamiento de la inversión pública social.
4. Deflactores del gasto social.

ANALISIS DEL GASTO SOCIAL EN 1987

CUADRO Nº 1: GASTO FISCAL SOCIAL EN 1987

PROGRAMAS	millones de $ de 1987	como % del PGB
GASTO SOCIAL DIRECTO	274.606	6,55
GASTO SOCIAL INDIRECTO	274.645	6.60
PENSIONES GENERALES	249.153	5,99
PROGRAMAS DE EMPLEO	5.355	0,13
- Insumos Programas	1.544	0,04
- Proyectos de Empleo Intensivo	3.811	0,09
OTROS PROGRAMAS SOCIALES	20.137	0,48
- Gasto Adm. Asig. Familiar	1.704	0,04
- Varios Min. de Educación	6.103	0,15
- Varios Min. de Trabajo	2.069	0,05
- Fondo Nacional de Desarrollo	8.739	0,21
- Otros Programas	1.522	0,03
GASTO FISCAL SOCIAL	547.251	13,15

Tal como se mencionó anteriormente, el aporte fiscal a programas sociales alcanzó al 13,15 por ciento del Producto Geográfico Bruto en 1987. Este aporte, también llamado Gasto Fiscal Social, comprende un 6,55 por ciento del PGB que

constituye el Gasto Social Directo, un 5.99 por ciento del PGB que constituye el Gasto Social Directo, un 5,99 por ciento del PGB como aporte a las Cajas de Previsión y un 0,61 por ciento del PGB en gasto social directo, de acuerdo al detalle que se presenta en los Cuadros Nº 1 y 2.

CUADRO Nº 2: GASTO SOCIAL DIRECTO EN 1987

PROGRAMAS	millones de $ de 1987	como % del P.G.B
SUBSDIOS MONETARIOS	66.334	1.59
- Programas de Empleo	10.407	0.25
- Subsidio de Cesantía	3.416	0.08
- Pensiones Asistenciales	14.793	0.35
- Subsidio Unico Familiar	7.337	0.18
- Asignación Familiar	26.041	0.63
- Subsidios Maternales	4.340	0.10
SUBSIDIOS EN EDUCACION	127.329	3.06
-Educación Prebásica	9.746	0.23
-Educación Básica	58.415	1.41
- Educación Media	22.810	0.55
- Educación Superior	28.849	0.69
- Alimentación Escolar	7.509	0.18
SUBSIDIOS EN SALUD	41.191	0.99
-Atención Salud	32.287	0.78
-Alimentación Complementaria	8.904	0.21
SUBSIDIOS EN VIVIENDA	29.790	0.72
-Subsidios habitacionales	27.319	0.66
-Casetas Sanitarias	1.282	0.03
-Equipamiento Comunal	1.189	0.03
OTROS SUBSIDIOS	7.962	0.19
-Fondo Social	2.203	0.05
-Menores en Situación Irregular	5.759	0.14
TOTAL GASTO SOCIAL DIRECTO	272.606	6.55

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.

Una función importante que debe cumplir el Gasto Social es la de dirigirse efectivamente hacia los sectores más pobres de la sociedad.

La Encuesta CASEN[2] fue diseñada precisamente con este objeto: analizar y cuantificar cómo se distribuye el Gasto Social Directo entre los distintos estratos de la población. Para ello se ordenan los hogares de acuerdo a su ingreso

autónomo per cápita, definiendo así los distintos deciles, y se identifica quienes son los beneficiarios de cada programa[3].

GASTO SOCIAL EFECTIVO EN 1987

POBLACION OBJETIVO	como % del PGB	como % del Gto. Soc. Directo
10 % más pobre	1,30	19,8
20 % más pobre	2,18	33,3
30 % más pobre	2,94	44,9
40 % más pobre	3,59	54,8
50 % más pobre	4,19	64,0
100% de la población	6,55	100,0

De esta forma es posible determinar el Gasto Social Efectivo, es decir, la forma en que se distribuye el Gasto Social Directo. De acuerdo a estas estimaciones para el año 1987, del 6,55 por ciento del PGB que constituyó el Gasto Social Directo, un 1.30 por ciento del Producto es recibido por el 10 por ciento de las familias más pobres del país, vale decir, casi la quinta parte de los recursos comprometidos en el Gasto Social Directo. Esto constituye, sin lugar a dudas, un éxito de focalización de los programas sociales.

El segundo decil recibe un 0,8 por ciento del PGB en Gasto Social Directo, lo que significa un 13 por ciento del total, aproximadamente. El tercer decil recibe un 0,76 por ciento del PGB en Gasto Social Directo, lo que corresponde casi un 12 por ciento del total. El cuarto decil recibe un 0,65 por ciento del PGB en Gasto Social Directo, que significa más de un 10 por ciento del total. Los deciles de mayor ingreso van recibiendo aportes decrecientes de Gasto Social Directo, lo cual confirma el carácter redistributivo del gasto social.

EFECTOS REDISTRIBUTRIVOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN CHILE 1987

Para entender esta sección es necesario primeramente introducir los conceptos de ingresos que se utilizan para analizar la información correspon-

diente. Este estudio considera tres conceptos de ingreso: Autónomos, Monetario y Corregido.

EFICIENCIA REDISTRIBUTIVA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN 1987

PROGRAMA SOCIAL	POBLACION OBJETIVO		
	20%	30%	40%
Programas de Empleo	54,8	66,4	74,4
Subsidios de Cesantía	63,4	78,0	84,1
Pensiones Asistenciales	50,3	62,4	73,6
Subsidio Unico Familiar	57,4	72,2	82,4
Asignación Familiar	19,2	30,2	41,2
Educación Prebásica	36,3	49,1	59,0
Educación Básica	36,0	49,1	59,8
Educación Media	24,5	36,3	48,7
Educación Superior	4,5	8,1	12,1
Alimentación Escolar	52,5	68,0	78,5
Atención Salud	39,9	55,3	66,6
Alimentación Complementaria	40,7	57,0	69,2
Subsidios de Vivienda	23,3	35,2	47,2
Casetas Sanitarias	38,7	58,1	67,7
Menores en Situación Irregular	100,0	100,0	100,0
TOTAL SUBSIDIOS DIRECTOS	33,2	44,8	54,7

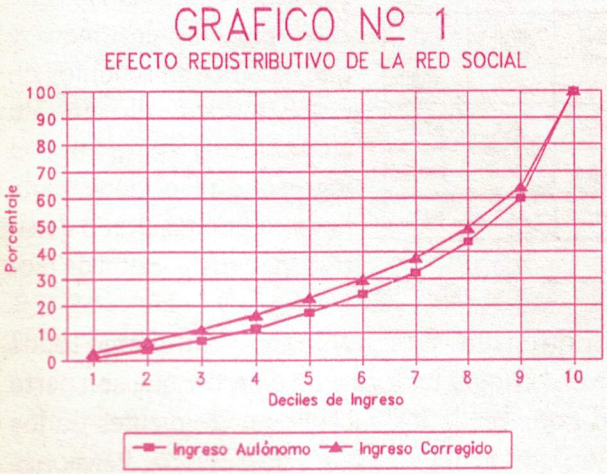
El Ingreso Autónomo dice relación con los pagos que reciben los hogares por concepto de sueldo, salarios, ganancias provenientes del trabajo independiente (comerciantes, pequeños artesanos u otros trabajos por cuenta propia), rentas de propiedades (agrícolas, urbanas u otras), ingreso por intereses, bonificaciones y gratificaciones así como jubilaciones, pensiones y mentepíos. Este ingreso autónomo no considera los subsidios fiscales pagados en dinero y que están comprendidos en el gasto social directo. En cierta forma representa el ingreso que obtiene cada hogar como resultado de su trabajo y su posesión de factores en el mercado.

El Ingreso Monetario, por otro lado, agrega al Ingreso Autónomo todos los subsidios fiscales que recibe cada hogar en forma de dinero y que son parte del Gasto Social Directo. Esto comprende los subsidios provenientes de los Programas de Empleo (PEM, POJH y Otros), Subsidios de Cesantía, Pensiones

Asistenciales, Subsidio Unico Familiar y Asignación Familiar. El Ingreso Monetario, en consecuencia, es la resultante tanto de las fuerzas del mercado como de la acción fiscal.

Por último, el ingreso Corregido es igual al Ingreso Monetario más los subsidios en especies (educación, salud y vivienda) resultantes de la acción fiscal, y que forman parte del Gasto Social Directo. Para esto se valoran los subsidios que los distintos hogares declaran recibir por estos conceptos y se agregan al Ingreso Monetario.

En el Cuadro N° 3 se comparan la distribución de los Ingresos Autónomos, Monetario y Corregido por todos los subsidios en 1987. Según se observa, el 10 por ciento de los hogares más pobres obtiene en 1987 el 1,14 por ciento del Ingreso Autónomo total, el 1,59 por ciento del Ingreso Monetario total y el 2,87 por ciento del Ingreso Corregido. La red social permite así más que duplicar la participación del ingreso del 10 por ciento más pobre de la población en el ingreso nacional. El 10 por ciento que sigue, el segundo decil, obtiene el 2,71 por ciento del Ingreso Autónomo, el 2,97 por ciento del Ingreso Monetario y el 4,08 por ciento del Ingreso Corregido total. Por contraste, el decil 10 que comprende a los hogares con mayores ingresos de la población obtiene el 40,06 por ciento por del Ingreso Autónomo, el 39,25 por ciento de Ingreso Monetario y el 35, 79 por ciento del Ingreso Corregido.



También se aprecia en el Grafico N° 1 que la curva de ingreso acumulado para cada decil (Curva de Lorenz) del Ingreso Corregido es más igualitaria que la del Ingreso Monetario y ésta a su vez es más igualitaria que el Ingreso Autónomo.

Geométricamente, se observa que la Curva de Lorenz asociada al Ingreso Corregido pasa por arriba de la curva asociada al Ingreso Autónomo.

CUADRO Nº3
Efecto redistributivo de la Red Social en 1987

Decil	Ingreso Autónomo		Ingreso Monetario		Ingreso Corregido	
	% Decil	% Acum.	% Decil	% Acum.	% Decil	% Acum.
1	1,14	1,14	1,59	1,59	2,97	2,97
2	2,71	3,86	2,97	4,56	4,11	7,09
3	3,59	7,44	3,78	8,34	4,60	11,68
4	4,41	11,86	4,56	12,89	5,09	16,78
5	5,69	17,55	5,79	18,69	6,17	22,95
6	6,80	24,34	6,83	25,52	6,97	29,91
7	7,97	32,31	7,95	33,47	7,91	37,83
8	11,45	43,76	11,34	44,81	11,11	48,94
9	16,18	59,94	15,94	60,75	15,29	64,22
10	40,06	100,00	39,25	100,00	35,78	100,00

Fuente: CASEN 1987

Esto significa que, en forma bastante robusta (para cualquier función de bienestar social), se puede afirmar que la red social posee un impacto positivo en la redistribución de ingresos, haciendo que los subsidios monetarios y en especies corrijan la distribución del ingreso haciéndola más igualitaria.

CUADRO Nº4
Indicadores de la desigualdad del ingreso en 1987

COEFICIENTE DE DESIGUALDAD	INGRESO AUTONOMO	INGRESO MONETARIO	INGRESO CORREGIDO
GINI	0,4956	0,4788	0,4153
ATKINSON			
E = 0,5	0,2013	0,1862	0,1407
E = 1,0	0,3617	0,3304	0,2463
E = 1,5	0,4849	0,4376	0,3227
E = 2,0	0,5784	0,5174	0,3784

Fuente: Cálculos propios a partir de la Encuesta CASEN 87.

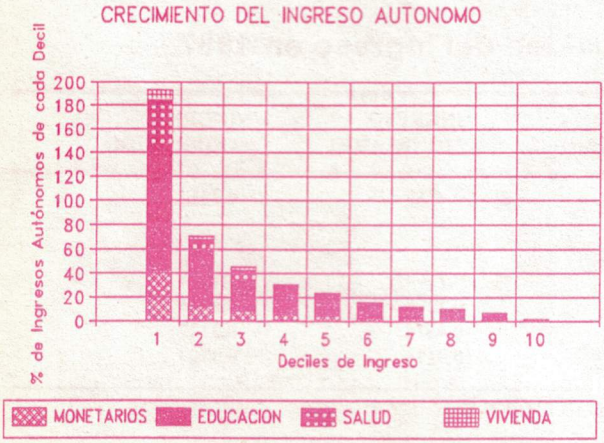
CUADRO Nº 5
Ingreso corregido por los subsidios en 1987

Decil	Ingreso Autónomo	Subsidios Monetarios	Subsidios Educación	Subsidios Salud	Subsidios Vivienda	Ingreso Corregido
1	100,0	42,1	102,6	40,9	8,5	294,1
2	100,0	12,2	44,0	12,9	2,8	172,0
3	100,0	7,8	26,4	8,9	2,5	145,6
4	100,0	5,7	18,5	5,3	1,9	131,5
5	100,0	4,2	14,5	3,6	1,3	123,6
6	100,0	2,9	11,1	2,1	1,0	117,0
7	100,0	2,2	8,8	1,5	0,9	113,4
8	100,0	1,4	8,2	0,8	0,6	110,9
9	100,0	0,9	6,3	0,5	0,3	108,0
10	100,0	0,3	1,6	0,1	0,1	102,1
TOT	100,0	2,4	9,0	2,0	0,7	114,2

Fuente: CASEN 87.

En efecto, del Cuadro Nº 4 se puede concluir que todos los indicadores de desigualdad en la distribución del ingreso caen al agregar los subsidios de la red social.

GRAFICO Nº 2
CRECIMIENTO DEL INGRESO AUTONOMO



Los sectores de menores ingresos han resultado ser los más favorecidos con el gasto social, como se aprecia en el Cuadro Nº 5.

En el Cuadro Nº 5 se observa que para los hogares que conforman el 10 por ciento más pobre, los subsidios de tipo social permiten formar un Ingreso Corregido que es 2,94 veces su Ingreso Autónomo. El 10 por

ciento de los hogares con mayor ingreso del país posee un Ingreso Corregido igual a 1,02 veces el Ingreso Autónomo. Ello significa que efectivamente el gasto social se focaliza en forma importante en los sectores de menores ingresos.

Lo anterior se puede apreciar gráficamente, tal como se muestra en el Gráfico N° 2. El impacto distributivo de la red social es notorio, en particular por las transferencias que hace el Estado a través de los subsidios en educación. Este impacto es de menor significancia en el caso de los subsidios monetarios y en salud.

NOTAS SOBRE LA MAGNITUD DEL GASTO SOCIAL EN 1992

Desgraciadamente, los resultados de la Encuesta CASEN 1990 en cuanto estimaciones sobre el impacto redistributivo del gasto social, aún no han sido dadas a conocer. Por lo que debemos centrar los comentarios en la evolución global que ha tenido el gasto social en los últimos años y realizar algunas consideraciones sobre el impacto del gasto.

Para demostrar la magnitud del gasto social que se maneja en Chile se ha realizado un ejercicio hipotético de simulación del gasto social per cápita. Esta simulación se ha hecho a partir de datos del presupuesto del año 92, por lo tanto, se debe tener presente que son cifras iniciales y no devengadas. El ejercicio muestra la cantidad de recursos de que dispondrán los distintos segmentos o agrupaciones de hogares en caso de que se les distribuyera directamente a ellos los recursos totales del gasto social. Esto implica que cada familia tendría que contratar, privadamente, los servicios que hoy son provistos por el Estado, como son salud, educación y otros.

Con este ejercicio no se está proponiendo eliminar los servicios sociales del Estado e instaurar un sistema de dividendo social (o un impuesto negativo a los ingresos), pero se está pretendiendo ilustrar la magnitud de los recursos del gasto social y el impacto potencial que éstos podrían tener en caso de que efectivamente se focalizaran en los más pobres.

Tal como se puede ver en los cuadros adjuntos, el gasto social para 1992 alcanzó a 1,6 billones de pesos o U$S 4.860 millones. Sí contrastamos esta cifra respecto de la cantidad de hogares indigentes o pobres, tal como los ha definido

la CEPAL, nos encontramos con que cada hogar indigente podría recibir mensualmente una transferencia o subsidio equivalente a U$1.095 mensuales. Sí consideramos los hogares pobres, la transferencia sería de U$367 mensuales; o medido de otra forma, el 20 por ciento más pobre de los hogares podría recibir U$638 mensuales; el 30 por ciento de los hogares, U$442 mensuales, y el 40 por ciento más pobre de los hogares, U$316 mensuales.

ESTIMACIONES DE TRANSFERENCIAS DE GASTO SOCIAL PUBLICO TOTAL - 1992

TOTAL GASTO SOCIAL		MILL. U$	4.860
Estimación de una transferencia de gasto social mensual:			
	Nº HOGARES	U$	
Por hogar indigente	370.023	1.095	
Por hogar pobre	1.104.674	367	
Al 20% de los hogares	639.480	638	
Al 30% de los hogares	959.220	442	
Al 40% de los hogares	1.278.960	316	
Al Total de los hogares	3.197.400	127	
Costo mensual per cápita de una canasta básica de alimentos		U$	28

ESTIMACIONES DE TRANSFERENCIAS DE GASTO SOCIAL PUBLICO SIN PENSIONES - 1992

Total Gasto Social SIN PENSIONES		MILL. U$	2.687
Estimación de una transferencia de gasto social mensual:			
	Nº HOGARES	U$	
Por hogar indigente	370.023	605	
Por hogar pobre	1.104.674	203	
Al 20% de los hogares	639.480	350	
Al 30% de los hogares	959.220	233	
Al 40% de los hogares	1.278.960	175	
Al Total de los hogares	3.197.400	70	
Costo mensual per cápita de una canasta básica de alimentos		U$	28

Quizás habría que depurar un poco estas cifras restándoles el gasto en pensiones, por cuanto esto corresponde a un gasto comprometido a través del tiempo, el cual no se podría, fundamentalmente, reasignar. De esta manera llegamos a que el gasto social en 1992 alcanzó la suma de U$2.687 millones. Si contrastamos esto con el número de indigentes, anteriormente mencionado, nos damos cuenta de que podríamos pagar a cada hogar indigente un subsidio o transferencia mensual equivalente a U$605 mensuales. Por otra parte, cada hogar pobre podría recibir una transferencia equivalente a prácticamente, U$203 mensuales.

Lo que se quiere demostrar con estas cifras es que efectivamente el país está haciendo un esfuerzo significativo en materia de destinar un porcentaje importante de sus recursos al gasto social, que de ser focalizados podrían, efectivamente, incluso llegar a eliminar la pobreza.

Otro elemento en relación al tema de la focalización está relacionado con la percepción que los propios pobres tienen del impacto redistributivo del gasto social. Un reciente trabajo dado a conocer por la revista Análisis, realizando por el Centro de Estudios Sur, da cuenta de cómo en las comunas populares del Gran Santiago los sectores pobres no han percibido los aumentos del gasto social y consideran que éste ha tenido un escaso beneficio para ellos.

Solamente un 17 por ciento de los entrevistados manifestó que el gasto social había aumentado, y que éste había sido en beneficio de los más pobres. Un trabajo similar que ha sido recientemente publicado por el Centro de Estudios Públicos[4], muestra resultados totalmente coincidentes con los anteriores en los que, incluso, destaca algunas áreas donde los pobres percibirían, incluso, regresiones respecto del desempeño de la política social en relación a la anterior administración.

En resumen, el problema de la focalización no es una ideología o un dogma, sino que es un imperativo moral. Existe una cantidad importante de recursos destinados a lo social, los cuales no llegan de manera eficiente a los más pobres; deberíamos hacer un esfuerzo por llegar a los más pobres, de manera de poder disminuir efectivamente este problema.

CAUSAS DE LA POBREZA Y EL ROL DE LA POLITICA SOCIAL

En esta sección se trata más bien de analizar un desafío por comprender los orígenes de la pobreza, y de esta manera poder diseñar políticas más adecuadas. Simultáneamente también nos interesa averiguar qué señales o incentivos producen los programas sociales en sus beneficiarios. La política social ha estado preocupada de suplir los déficits de necesidades básicas definidos normativamente, muchas veces con un alto sesgo de paternalismo. Hoy en día se plantea en los discursos la necesidad de llegar a una sociedad con igualdad de oportunidades. Sin embargo, hay una importante distancia entre tener una igualdad potencial de oportunidades y la capacidad de aprovechar las mismas.

Un reciente estudio realizado por el Centro de Estudios Públicos muestra un cambio interesante en las percepciones de los más pobres respecto a las causas de la pobreza y cómo salir de ella. Tradicionalmente la pobreza ha sido atribuida a fenómenos externos e incontrolables por parte de los individuos que justifican por lo tanto una política social de carácter compensatorio. Los resultados de los primeros estudios que hemos realizado en el Centro de Estudios Públicos en esta materia nos muestran una perspectiva diferente, en la cual la población pobre privilegia los factores de carácter individual como instancia para superar la pobreza.

En diciembre de 1990 la encuesta CEP preguntó por las causas de la pobreza y los resultados fueron muy sorprendentes: se encontró que para todos los estratos bajos las causas más importantes de la pobreza eran la flojera y la falta de iniciativa, la falta de educación, los vicios y el alcoholismo; en prioridades con causales externas, como pocas oportunidades de empleo, que los padres también fueran pobres (es decir, transición generacional de la pobreza), y abusos e injusticias del sistema.

Por otra parte, la encuesta CEP también ha preguntado en varias oportunidades por los factores de éxito económico en la personas; los resultados también son sorprendentes. Los pobres también privilegian factores de carácter individual como son la iniciativa personal, trabajo responsable y nivel educacional. Factores mucho menos relevantes son aquellos relacionados con causales externas, como los contactos o "pitutos", la situación económica de los padres, etc.

En este sentido conviene revisar los programas sociales actuales y ver qué tipo de señales o incentivos se están entregando a la población; se debe poner énfasis, en la mayoría de los casos, en promover el esfuerzo individual más que en obtener subsidios del Estado. Como es sabido, en los Estados Unidos ya se reconoce un segmento de los pobres, denominado "underclass", que es dependiente de manera sistemática de los programas de bienestar del Estado.

A MODO DE CONCLUSIONES

1. El gasto social es un concepto que debe definirse, precisando no sólo la cobertura institucional y funcional sino qué se espera de él. En una estrategia de necesidades básicas en la que se busca satisfacer las necesidades mínimas de los sectores pobres de la población, el gasto social debe concentrarse en estos segmentos.

2. En este sentido, la focalización de los programas sociales es una tarea permanente. Como se demostró para el caso chileno, a pesar de los innumerables esfuerzos por concentrar el gasto social en los más pobres (lo que comprendió la definición de un instrumento de selección de beneficiarios), aún quedan importantes áreas del gasto que no benefician a los más pobres.

3. Cuando en un país la acción del Estado se concentra en los segmentos más pobres, ésta tiene claros efectos redistributivos a nivel global. Esto ha sido comprobado para el caso chileno y pone en duda la necesidad de destinar parte del gasto social a sectores medios.

4. El mayor desafío de la política social consiste en incorporar a los pobres o habilitarlos para incorporarse a la sociedad productiva, más que propender a retenerlos en el sistema como pobres, y esto está muy ligado a los planteamientos de Juan Pablo II en la CEPAL, donde nos planteó lo importante que es no sólo analizar la pobreza sino averiguar cuáles son las causas morales de la prosperidad.

NOTAS FINALES

1 *El presente documento es una reflexión a partir de trabajos previos del autor sobre el tema del impacto redistributivo del gasto social (Ver bibliografía).*

2 *La encuesta CASEN es una muestra aleatoria que tiene un tamaño muestral de 25.000 encuesta con un error muestral estimado de 5%. La encuesta fue realizada por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile.*

3 *Los deciles de ingreso así definidos son la variable ordenada que se utiliza para todos los análisis que se presentan en este estudio.*

4 *Ver: Estudios Públicos Nº43. Invierno 1991.*

BIBLIOGRAFIA

HAINDL, E.; BUDINICH, E. e IRARRAZAVAL, I. *(1990); Gasto Social Efectivo. Un Instrumento que Asegura la Superación Definitiva de la Pobreza Crítica. ODEPLAN - Universidad de Chile, Santiago, Chile.*

LE GRAND, J. *(1983); The Strategy of Equelity: Redistribution and the Social Services. George Allen & Unwin.*

IRARRAZAVAL, I. *(1991); Una Mirada Diferente al Estrato Socioeconómico Bajo: Sus Problemas y Opiniones. Estudios Públicos Nº.43*

(1992); El Impacto Redistributivo del Gasto Social: Una Revisión Metodólógica de Estudios Latinoamericanos. Programa Conjunto sobre Política Sociales para América Latina. ILPES/OEA.

RESTRICCIONES DE LA POLITICA SOCIAL EN LA EJECUCION DEL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL DE VENEZUELA (1989-1992)

Marino J. González R.*
Luisa D. Tillero S.*

INTRODUCCION

En este trabajo se exponen, en primer lugar, los aspectos más relevantes del proceso político, social y económico de Venezuela que tienen relación con el Programa de Ajuste Estructural desarrollado a partir de 1989. Desde esta perspectiva se revisan las condicionantes más significativas de dicho programa y se analizan las restricciones económicas, políticas, institucionales y técnicas que obstaculizan la implementación de la nueva estrategia social.

CARACTERIZACION ECONOMICA Y SOCIO-POLITICA DE VENEZUELA

Caracterización Económica:

Hasta finales de la década de los setenta el desarrollo del país se caracterizó por un crecimiento sostenido de su economía debido a los beneficios que

* Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN). Dirección General Sectorial de Planificación de Mediano y Largo Plazo. Caracas - Venezuela.

representaba la renta petrolera. Este período se continúa en la década de los ochenta con una crisis económica que tuvo su origen en la caída de los precios del petróleo en el mercado externo y los desequilibrios macroeconómicos internos.

Este proceso de desarrollo se puede explicar considerando tres etapas fundamentales. La primera etapa se inicia con el auge de la renta petrolera desde la década de los años 20 y se extiende hasta finales de los setenta. Las características más relevantes de este período son el aumento sostenido del gasto fiscal real, el crecimiento hacia adentro del sector privado no petrolero y el desarrollo de la actividad económica estatal no petrolera orientada hacia el exterior. Todo esto contribuyó a la generación de una etapa de crecimiento económico sin inflación.

En la segunda etapa (entre finales de los setenta hasta 1989) se inicia el agotamiento del modelo de desarrollo fundamentado en los beneficios de la renta petrolera. Esta etapa se puede caracterizar por la caída de los ingresos petroleros, la reducción del gasto fiscal real, el déficit en las cuentas fiscales, la disminución de la inversión del sector privado y la disminución de Producto Interno Bruto per cápita, generando el estancamiento de la economía y el aumento de la inflación. En el ámbito social, se evidencia el crecimiento de la economía informal, el aumento del desempleo, la disminución de los ingresos reales, el aumento de los niveles de pobreza y el deterioro de los servicios públicos gratuitos. Todo esto afectó, consecuencialmente, los niveles de calidad de vida alcanzados en años anteriores.

La tercera etapa se inicia en el año 1989 con la implementación del Programa de Ajuste Estructural cuyo objetivo es lograr la recuperación económica y promover la construcción de un modelo de desarrollo económico social productivo post-rentista.

Caracterización Sociopolítica:

A partir del año 1958 el proceso de desarrollo impulsado en Venezuela se fundamentó en un pacto establecido entre los principales grupos dominantes del acontecer político. Este pacto favoreció el desarrollo de un Estado productor, y generó un estilo de democracia caracterizada por la concertación entre los

principales actores políticos. No obstante, la participación democrática de la sociedad civil quedó restringida al acto de votación. En esto también influyó el centralismo en la toma de decisiones y la influencia de los partidos políticos al ofrecer pocos incentivos para el desarrollo de una sociedad civil organizada. Un hecho que fortaleció el consenso en torno al desarrollo sociopolítico y económico fue el aumento sostenido de los salarios reales y la expansión de los servicios públicos gratuitos.

El Estado se concibió, entonces, como un agente económico con marcada tendencia populista y los partidos políticos representaron, prácticamente, la única opción posible para desarrollar la participación de actores y grupos sociales. En la decadencia del modelo rentista comenzó a debilitarse el Estado, evidenciándose la pérdida del poder del gobierno central. El modelo socioeconómico se presentó como un sistema excluyente y conflictivo en el marco de la crisis económica mundial. A esto se sumó la falta de recursos del Estado para continuar su modelo de consenso populista, generando con ello pérdida de credibilidad en el modelo de desarrollo económico y social, presiones de la sociedad civil para tener más participación en la toma de decisiones, carencia de liderazgo político y la disminución del consenso entre los distintos grupos.

ASPECTOS ECONOMICOS Y SOCIALES DEL PROGRAMA DE AJUSTE

Estrategia Económica:

La implementación del programa de ajuste estructural obedece a una estrategia de desarrollo que, en el mediano plazo, pretende la construcción de un Estado financieramente viable, que permita el estímulo a los sectores productivos y la inserción adecuada del país en la economía mundial. En este sentido, el programa de ajuste estructural se implementó a través de medidas como el establecimiento de una tasa única de cambio, disminución de los aranceles de importación, eliminación de los subsidios indirectos e incremento de los precios de bienes y servicios públicos, privatización y reestructuración de empresas públicas, renegociación de la deuda externa, reducción de las restric-

ciones a la importación, eliminación del control de precios y apertura para las actividades de inversión.

Estas medidas obedecen a una estrategia macroeconómica fundamentada en el fortalecimiento de la política fiscal y el gasto público. La política fiscal tiene como objetivo lograr el equilibrio de las cuentas consolidadas del sector estatal y una mayor eficiencia del gasto. Para ello se plantea el aumento y la diversificación de los ingresos públicos, así como también el apoyo a los programas de reforma comercial. Esto implica la modernización de la administración tributaria mediante la modificación de la Ley de Impuesto Sobre la Renta y la implementación del Impuesto sobre el Valor Agregado. Igualmente, esta política hace énfasis en la reforma de la Tesorería Nacional y del Ministerio de Hacienda, así como también la reducción del rol empresarial del Estado venezolano mediante la reestructuración y la privatización de empresas públicas. En relación al gasto público se persigue como objetivo lograr una mayor eficiencia a partir de su racionalización. A tal efecto se plantea el ajuste del nivel del gasto corriente y la reducción del pago de los intereses de la deuda pública externa. Asimismo, se prevé la reducción de las transferencias presupuestarias y el incremento del financiamiento para la reconversión industrial.

Estrategia Social:

En sus inicios las medidas económicas contempladas en el programa de ajuste agravaron los desequilibrios del aparato productivo con lo cual se profundizó la situación de pobreza, se agudizó el resquebrajamiento del consenso y el aumento de las tensiones en el sistema político. A fin de compensar estos efectos se implementó una estrategia social dirigida a enfrentar la pobreza y brindar protección a los grupos más vulnerables, crear las condiciones para el crecimiento del empleo y el fortalecimiento del sistema de seguridad social, mejorar la eficiencia de los servicios sociales, fortalecer la red institucional y estimular la participación organizada de la sociedad civil.

El cumplimiento de estos objetivos se ha llevado a cabo mediante el desarrollo de programas orientados hacia la generación de niveles de empleo productivo y la adecuación de los ingresos a las necesidades básicas. Además, se plantea la creación de pequeñas empresas y cooperativas con lo cual se

pretende contribuir al crecimiento económico y al incremento del ingreso de los trabajadores.

A fin de mejorar la calidad de los servicios básicos, y con ello el sector vivienda, se ha previsto la ampliación de acueductos y cloacas. Igualmente, con el objeto de ampliar la cobertura y optimizar la calidad de los servicios sociales para toda la población, se ha propuesto la reestructuración y modernización de los sistemas de salud, educación y seguridad social.

RESTRICCIONES DE LA POLITICA SOCIAL EN EL MODELO DE DESARROLLO POST-RENTISTA

Los resultados iniciales del programa de ajuste evidencian un crecimiento significativo de la economía. El crecimiento estimado hasta el tercer trimestre de 1992 es de 7% y las reservas internacionales alcanzan actualmente los 13.000 millones de dólares. En el año 1991 el Producto Interno Bruto presentó un crecimiento 10.4%. Se puede observar también una disminución considerable de la inflación a 31% en 1991, luego de haberse registrado 81.0% durante el año 1989. Asimismo, el proceso de privatización ha permitido obtener ingresos de 2.300 millones de dólares en 1991, y la consiguiente reducción del gasto público en 1.100 millones de dólares para el año 1992. A nivel laboral se destaca la transferencia de 43.000 empleados públicos al sector privado y 31.000 trabajadores convertidos en accionistas de empresas privatizadas.

En el ámbito social, se pueden señalar algunas restricciones que prevalecen como consecuencia del desarrollo económico, político y social del país:

RESTRICCIONES ECONOMICAS

a- Inadecuación de la política fiscal: Hasta 1989 la política fiscal estuvo regida bajo la concepción de un Estado activo, generador de demandas para el gasto fiscal. Las fuentes de ingreso eran fundamentalmente la renta petrolera y el endeudamiento externo. A esto debe sumarse la compleja e ineficiente implementación de los impuestos aduaneros y del sistema tributario.

Asimismo, las tarifas de los bienes y servicios de las empresas públicas no estaban actualizadas y el déficit presupuestario de estas empresas era considerable. Por esta razón el Ministerio de Hacienda debía destinar continuamente transferencias a estos organismos.

b.- Pago de las deudas públicas: El pago de los intereses de la deuda pública externa ha limitado la capacidad para destinar recursos de inversión en el sector social. Igualmente debe destacarse el incremento de la deuda pública interna contraída por las empresas públicas con contratistas, constructores, comerciantes y entre las distintas empresas estatales. En el año 1991 esta deuda alcanzó un total de 248.703 millones de Bs. (5 mil millones de U$S). Se estima que al finalizar este año la deuda interna presente un total de 416.639 millones de Bs. (6 mil millones de U$S).

c.- Retrasos para la aplicación de medidas que generen ingresos: En los actuales momentos no se han ejecutado una serie de medidas que permitirían generar más ingresos al Estado. Tal es el caso de la modificación de la Ley de Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado. También debe considerarse que la inadecuación de las estructuras organizativas y normativas de las instituciones encargadas de llevar a cabo la política tributaria podrían limitar la ejecución de estas reformas.

d.- Limitaciones para la inversión privada: Tradicionalmente el sector privado venezolano ha dependido del Estado lo cual ha limitado el crecimiento de un sector con suficiente capacidad para generar inversiones. Además, el desarrollo de los programas sociales se ha considerado una responsabilidad exclusiva del Estado. La inversión privada es un elemento indispensable para el fortalecimiento del sistema productivo y prestador de servicios. Sin embargo, su desarrollo se ha visto limitado por las excesivas regulaciones impuestas por el Estado en los procesos de inversión.

e.- Limitada racionalización del gasto público: El diseño de las políticas y programas, así como también la asignación de recursos no responden a criterios técnicos que permitan estimar de manera confiable la magnitud de los gastos de inversión. Esto es más evidente en programas que tienen poco impacto en la

población. La asignación de los recursos no ha estado sujeta a una revisión de los logros alcanzados por los programas y, en muchos casos, la decisión sobre la cantidad de recursos que deberán asignarse obedece más a criterios políticos que a fundamentos técnicos.

f.- Dificultades para el desarrollo de sectores productivos: Durante décadas los sectores agrícola e industrial estuvieron muy protegidos por el Estado, como parte del consenso establecido para impulsar el modelo de desarrollo económico rentista. Esta situación generó el surgimiento de sectores productivos con poca competitividad a nivel internacional. Asimismo, la sustitución de importaciones limitó la capacidad de estos sectores para producir otros bienes y mejorar la producción de los ya existentes. De esta manera, encontramos un sector productivo poco desarrollado tecnológicamente, con serias dificultades para lograr una competitividad adecuada a nivel internacional y utilizar eficientemente los recursos productivos. En el modelo de crecimiento post-rentista una de las estrategias fundamentales para aumentar la productividad del país es optimizar la producción petrolera lo cual permitirá invertir y fomentar el desarrollo tecnológico de estos sectores.

RESTRICCIONES TECNICAS

a.- Dificultades para la evaluación y seguimiento de programas sociales: Uno de los principales problemas para la implementación y análisis de la política social se identifica, precisamente, en la fase de evaluación y seguimiento de los programas sociales. Esto se debe fundamentalmente a la escasa experiencia que prevalece dentro de los organismos que tradicionalmente han ejecutado los programas sociales. Existen limitaciones para evaluar estos programas, tanto desde el punto de vista de su eficiencia como en relación al impacto de los mismos sobre la población objetivo.

b.- Limitaciones para la obtención y procesamiento de la información social: El limitado desarrollo de sistemas de procesamiento y análisis de datos, así como también la inexperiencia del personal técnico en el manejo de software especializados han obstaculizado la obtención de información social actualizada.

Algunos organismos tienen una limitada capacidad para procesar los datos y, por consiguiente, los registros que generalmente ofrecen son poco confiables.

c.- Inadecuada orientación de las políticas de recursos humanos: A nivel técnico esto se traduce en la existencia de personal poco preparado para los nuevos retos que impone la estrategia social debido a la carencia de planes de formación, actualización y adiestramiento, tanto de los equipos que diseñan las políticas y programas como de los responsables de su ejecución. Igualmente, el personal profesional y técnico cuenta con pocos incentivos económicos, lo cual ha ocasionado el éxodo de recursos humanos. Esto hace difícil la consolidación de grupos de trabajo dedicados a las actividades de investigación y planificación social. Como consecuencia, estos organismos deben recurrir a la contratación de especialistas para lo cual deben destinar una considerable cantidad de recursos económicos que podrían ser utilizados en la ejecución y fortalecimiento de programas sociales o para brindar asistencia técnica. Cabe destacar que esta práctica también ha limitado la formación del personal técnico adscrito a estos organismos.

También es necesario considerar la resistencia al cambio del personal que generalmente tiene más tiempo dentro de estas instituciones. Como es sabido esto crea una situación poco productiva dentro de las instituciones dada la poca disposición para brindar respuestas innovadoras y adaptarse a las exigencias de la nueva estrategia social.

d.- Obstáculos para la continuidad de los programas sociales: El predominio de la racionalidad política sobre la racionalidad técnica también tiene repercusiones en el funcionamiento de las instituciones estatales, las cuales ha estado mediatizadas por intereses corporativos y partidistas. En consecuencia, son frecuentes los cambios de gestión dentro de los distintos organismos públicos. Esta práctica ha obstaculizado la continuidad de los programas sociales, ya que la implementación de los mismos generalmente depende de los intereses de la nueva gestión dejando inconclusa, en muchos casos, su ejecución.

RESTRICCIONES INSTITUCIONALES

a.- Débil articulación de la red social: El Estado cuenta con diversas instituciones encargadas de ejecutar los programas sociales. No obstante, la organización de la red social presenta una deficiente articulación entre los distintos organismos y una débil estructura organizativa interna que permita ejecutar de manera eficiente estos programas.

b.- Dificultades para la reestructuración y descentralización de organismos públicos: La reestructuración de estos organismos ha encontrado dificultades derivadas de conflictos presentados entre los distintos actores relacionados con el sector social. Esto se debe a la inexistencia de acuerdos sobre las medidas necesarias para impulsar estos procesos, específicamente en lo relacionado con la liquidación y transferencia de personal a otros entes administrativos (Gobernaciones, instituciones privadas).

Asimismo, entre estas restricciones cabe destacar los problemas referidos a la coordinación entre el Poder Legislativo y Ejecutivo. Debido a que actualmente el Fondo de Inversiones de Venezuela no dispone de recursos para desarrollar reestructuración de empresas estatales se ha hecho necesario recurrir a Leyes de Crédito Público, que deben ser aprobadas por el Congreso de la República para cubrir los pasivos laborales de estas empresas. El retardo en la aprobación de estas Leyes ha generado inconvenientes para la consolidación de este proceso.

La descentralización también ha tenido limitaciones. Primero, la transferencia de competencias a las gobernaciones implica gastos difíciles de cubrir en los actuales momentos por estos organismos. Por su parte, las Gobernaciones han mostrado resistencia para asumir estos costos, al punto de solicitar también la transferencia de recursos económicos para la implementación de los programas. Segundo, el país cuenta con una serie de inequidades entre las distintas regiones que dificultan el logro de un proceso descentralizador homogéneo. Esto podría afectar la implementación adecuada de los programas sociales en las distintas regiones y el logro de una evolución satisfactoria de los indicadores sociales en los Estados con menos desarrollo económico y social.

RESTRICCIONES POLITICAS:

a.- Disminución de la credibilidad en las instituciones del Sistema Político: Esta situación, unida a la carencia de liderazgo político para consolidar la propuesta de desarrollo, ha contribuido a la reaparición del militarismo y la violencia como respuesta, por parte de algunos sectores, para dar solución a la crisis generada en los últimos años. También dificulta la credibilidad entre los distintos sectores sociales en torno a la política social. De esta manera, la sociedad civil se encuentra en una etapa en la cual las presiones por mayor participación política y mayor equidad en la distribución de los recursos se ha hecho constante. Todo esto se ha agudizado por la reacción de estos grupos ante el Programa de Ajuste y la escasa confiabilidad ante los programas que contempla la estrategia social.

b.- Limitaciones para la participación de la sociedad civil en la ejecución de programas sociales: Los efectos de la incipiente participación de la sociedad civil, no sólo en la toma de decisiones sino también en la ejecución de los programas sociales se han considerado un obstáculo para el desarrollo de la nueva estrategia social. En este sentido, se ha hecho énfasis en la incorporación de la población organizada en la solución de los problemas sociales. Con ello se plantea una ruptura con las tendencias paternalistas y asistencialistas que venía desarrollando el Estado, las cuales han repercutido en el poco éxito de las políticas sociales. Desde el año 1990 la estrategia social ha introducido mecanismos de cooperación con las Organizaciones No Gubernamentales para llevar a cabo la ejecución de programas sociales. No obstante, aún se observan dificultades como el desconocimiento de las capacidades de las ONGs por parte del sector público, además de la dispersión y poca colaboración entre estas organizaciones y su relación con el Estado.

CONSIDERACIONES FINALES

La política social impulsada a partir del año 1989 ha contado con una serie de restricciones originadas por el modelo de desarrollo establecido en las últimas décadas en el país. Estas restricciones se evidencian en los aspectos económicos, sociales y políticos. La crisis política ha hecho evidente la necesidad de reformar el sistema político y permitir una mayor participación de la sociedad civil. Sin embargo, esto debe estar acompañado de un modelo económico y social que responda de manera satisfactoria a las crecientes demandas de la sociedad en su conjunto. De esta forma nos encontramos con un nuevo reto que impone el desarrollo del país: generar un modelo de crecimiento fundamentado en acuerdos básicos entre los distintos sectores de la sociedad, que permita una mejor inserción del país en el mercado internacional y una mayor equidad en la distribución de los recursos a la población, pero que también fortalezca el desarrollo de la sociedad civil. Las estrategias económicas y sociales han pretendido la satisfacción de estas expectativas. No obstante, la prevalencia de algunos factores, que en el pasado tuvieron efectos negativos en el desarrollo sociopolítico y económico del país, se han convertido en un obstáculo para obtener logros significativos en el ámbito social y, por tanto, consolidar la estrategia social contemplada en el modelo de desarrollo productivo post-rentista.

HACIA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE LAS POLITICAS SOCIALES: EL CASO DEL PRIS Y EL FISE

Carmen Midaglia*
Hugo Borsani*

INTRODUCCION

El presente documento tiene como objetivo abordar uno de los aspectos de la discusión vigente en el Uruguay sobre políticas sociales, el referido a la creación de un nuevo modelo en el área social que atiende específicamente las situaciones de pobreza. Dicho modelo se encuentra representado por la creación de dos instituciones creadas en la actual Administración, a saber: el Programa de Inversión Social (PRIS) y el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).

En este sentido, el trabajo no toma en cuenta la complejidad del debate sobre el tema, en particular reformas sectoriales que comienzan a implementarse (caso de la Seguridad Social), así como la creación de otras estructuras asociadas al organigrama estatal tradicional (caso del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente).

Se considera que el objeto de estudio seleccionado, pese a representar una dimensión parcial de la discusión, puede aportar elementos acerca de las posibles orientaciones en materia de políticas sociales y de reestructuración de la órbita pública.

*** Investigadores del Centro de Información y Estudios Sociales Uruguayos (CIESU). Octubre de 1992.**

Este documento se articula en base a dos tópicos fundamentales:

a) los criterios que inspiran el nuevo modelo de políticas sociales (áreas de intervención priorizadas, orientación del gasto público social, población objetivo);
b) el esquema institucional necesario para su puesta en marcha (nueva estructura burocrática, contralores políticos).

En un contexto de ajuste estructural el gobierno nacional se planteó reorientar el gasto público social, y con ello redefinir el tradicional perfil del estado de bienestar uruguayo.

Si bien Uruguay está llamado a llevar adelante un proceso de reconversión económica y tecnológica para lograr insertarse en un nuevo mercado regional e internacional, es ingenuo pensar que la adopción de un modelo específico de crecimiento puede ignorar patrones políticos e históricos-culturales del contexto donde se intenta aplicar.

Puede afirmarse que la relación entre estilos de desarrollo económico, régimen político y grado de desigualdad social carecen de una asociación perfecta y unidireccional (Reis, E. y Cheibub B.,1992). La forma en que estos factores—el económico, el político y social—se relacionaron históricamente, nos informa sobre la matriz básica en que se configuró una sociedad. Dicha matriz se debe tomar en cuenta a la hora de analizar la viabilidad de cambios en la modalidad de intervención pública, esto es, los límites u obstáculos frente a las propuestas innovadoras.

Para aproximarnos a un abordaje de los temas expuestos se torna necesario mencionar algunas de las caraterísticas más destacadas del "welfare state" uruguayo, como modo de presentar ciertos aspectos de la matriz histórica básica sobre la que edificó esta sociedad.

BREVE HISTORIA DEL ESTADO DE BIENESTAR URUGUAYO

Uruguay contó con un temprano desarrollo del Estado de Bienestar y su verdadera consolidación no estuvo ajena a los procesos de transformación

económica que datan de mediados de la década del '30. Si bien la creciente intervención estatal tuvo como uno de sus fundamentos contrarrestar los desequilibrios sociales generados por el proceso de acumulación, concomitantemente buscó crear las bases mínimas de integración de la comunidad nacional. De esta manera, el estado de bienestar se caracterizó por una acción anticipatoria y paternal ante una sociedad civil prácticamente inexistente (Filgueira, F.,1991), afirmando la autoridad de Estado y promoviendo la instauración de una sociedad urbana, propia de un país moderno.

En la génesis de ese tipo de Estado se intentó combinar aspectos de los modelos de bienestar industrial con otros referidos a los modelos de naturaleza redistributiva (Flora, P., 1987).

En base a las transferencias del sector agropecuario se conformó un estado de perfil empresarial y empleador, a la vez que se diseñó un amplio sistema de asistencia social.

El Estado se constituyó en el agente principal de la estrategia modernizante incentivando la emergencia de una amplia clase media y de un pequeño proletariado organizado. La relevancia de esta acción estatal se tradujo en la generación de una cultura ciudadana fuertemente estatista.

Al igual que los estados modernos, Uruguay adoptó la sectorialidad como la forma de organizar su órbita pública (Muller, J. B.,1987). Dicha organización se llevó a cabo de manera fragmentada y heterogénea, como un proceso de sedimentación por capas. Ello reforzó la incapacidad de diseñar estrategias políticas eficaces en la reformulación del modelo de bienestar original, que hicieran posible el crecimiento económico (acumulación) conjuntamente con el bienestar social a largo plazo.

Los partidos políticos tradicionales —Partido Colorado y Partido Nacional—, en tanto actores fundamentales en la construcción de la democracia pluralista uruguaya, concibieron la intervención estatal en el área social como pieza central para la creación de canales fluidos de comunicación con la sociedad civil. De esta manera aseguraron la reproducción de su perfil policlasista y legitimaron un sistema de compromiso con la sociedad, en un doble plano: social y político (Real de Azúa, C., 1984). Dicho sistema de compromiso se ubicó como una tarea esencial para el funcionamiento de los partidos, y en particular, para su desempeño como administradores del Estado.

La apropiación partidaria del aparato estatal se transformó en crecientemente clientelística, aunque funcional a la gobernabilidad en un contexto de abundancia de recursos.

De esta manera el sistema político se ubicó como el agente intermediario entre el estado y la sociedad civil, en la afirmación de un modelo con carácter redistributivo.

Este estilo de conducción política incluyó desde su inicio, una dimensión social, que se tradujo en una consagración de la ciudadanía abarcativa de la población en su conjunto, y con una clara finalidad integracionista.

Una vez finalizada la fase bélica mundial e instauradas nuevas reglas de intercambio internacional, los países exportadores de productos primarios ocuparon un lugar secundario en la dinámica comercial. En este entorno, se hizo evidente que el modelo de bienestar uruguayo tenía límites precisos para su reproducción más allá de los períodos de coyuntura económica favorable.

El mantenimiento de una estrategia modernizante articulada desde la órbita pública y financiada por el sector agro-exportador no parecía ajustarse a la nueva realidad. La importante disminución de los excedentes del sector agropecuario comprometió seriamente el sostenimiento, en cantidad y calidad de las funciones estatales en la provisión de servicios públicos.

A mediados de la década del '50 el modelo de bienestar comenzó a presentar sus primeros signos de deterioro, alcanzando su momento más crítico en los inicios de los años '70. Dicha situación se expresó en una convulsión política y social que derivó en el quiebre institucional de 1973.

La instauración del gobierno autoritario supuso cambios en la política económica, y por ende en la orientación del gasto público social. Sin embargo, dichos cambios no se tradujeron en una reducción en tamaño del Estado, ni en el volumen del gasto. No es objeto de este documento realizar un análisis de la política económica implementada en el período autoritario, simplemente anotar algunas de sus consecuencias más relevantes a nivel de la estructura social. En este sentido vale la pena destacar la constatación de modificaciones en el ámbito laboral, como ser la heterogeneización y segmentación del mercado de trabajo; cambios en la distribución del ingreso; crecimiento de los sectores en condiciones de pobreza crítica; incremento del déficit fiscal, y su consecuente disminución de las disponibilidades para seguir sustentando el modelo de bienestar.

El primer gobierno democrático después del régimen militar intentó revertir la situación de deterioro socio-económico de la población, reorientando el gasto público social, a la vez que implementó un conjunto de programas de emergencia tendientes a mejorar situaciones de pobreza crítica (ej.: Plan de Viviendas de Emergencia, Programa Nacional de Complementación Alimentaria). No obstante la existencia de esos programas, en esencia se mantuvo el perfil universalista y sectorial de la intervención pública en el área social. Cabe señalar que las mejoras alcanzadas en este campo estuvieron acompañadas de un contexto de reactivación económica y productiva, así como de revalorización del sistema democrático.

El actual gobierno nacional se propuso la creación de un nuevo modelo de políticas sociales cuyos principios rectores presentan diferencias de los que tradicionalmente inspiraron la intervención pública en el área. Dichos principios refieren fundamentalmente a un cambio en: a) la estructura institucional a cargo de los programas sociales; b) en sus criterios técnicos de formulación e implementación; y c) en la definición de la población beneficiaria. Esta nuevo enfoque de las políticas sociales se inscribe dentro de una reformulación profunda del rol del Estado (privatización de empresas públicas, desregulación del mercado, etc.) e incluye necesariamente una reorientación del gasto público.

EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL

Las políticas sociales tuvieron un temprano desarrollo en el Uruguay, en comparación con otros países latinoamericanos.

Durante la primera mitad del siglo se registró un aumento casi continuo del gasto público social, a la par del gasto público total. Dichos incrementos son particularmente significativos durante las dos primeras décadas del siglo, y en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Este incremento del gasto público se realizó en un contexto económico de crecimiento productivo, debido principalmente, como ya mencionamos, a las condiciones favorables existentes en el mercado internacional.

Hacia mediados de la década del cincuenta, el gasto público social representaba los dos tercios del gasto público total, y aproximadamente un 13% del PBI (Davrieux, H.,1991). Esta situación se tradujo en indicadores de

alfabetización, niveles de instrucción y condiciones de salud, comparables a las de los países desarrollados.

A partir de 1955 el país ingresa en un período de estancamiento económico e inestabilidad social y política, con una disminución del dinamismo productivo tal que el PBI pasa a tener un crecimiento de aproximadamente el 1% anual. No obstante ello, el gasto público social se mantuvo básicamente inmodificado en sus porcentajes totales. Esto fue posible a pesar de un aumento del número de beneficiarios de los distintos programas y sectores, debido a la reducción del salario real de los funcionarios públicos, así como de los valores reales de las prestaciones de la seguridad social. En síntesis, en el período que va desde mediados de los '50 hasta el inicio del régimen autoritario (1973), aumentó el número de beneficiarios por el gasto público social, en tanto se redujo la prestación media por persona (Davrieux, H.,1991).

Durante el período del gobierno militar, el gasto social tuvo un comportamiento variable según el sector y el programa, aumentando en especial el monto asignado a aquellos referidos a las instituciones militares y policiales. No obstante, al final del proceso el gasto social se mantuvo en términos globales en los niveles precedentes. Este resultado invariable encubre la sustancial reducción del gasto social en educación, en la atención de la salud de la población más carenciada, y en los valores reales de las pasividades. A su vez, durante este período siguió incrementándose el número de beneficiarios —especialmente en la seguridad social y en la enseñanza superior—, por lo cual la disminución del gasto asignado a los programas mencionados implicó también una reducción de la asignación promedio. En estas condiciones, y según algunos trabajos recientes evaluadores del nivel educativo, es presumible sostener que la calidad de los servicios se ha visto en general afectada (Melgar, A.,1992).

Con la restauración del régimen democrático, y en un contexto de incremento de las demandas por mejoras salariales y servicios, el gasto público social aumentó en forma significativa, al igual que el gasto público total. El mayor dinamismo productivo generado en el período facilitó una recuperación del gasto, particularmente deprimido en los dos años previos a la instauración del nuevo gobierno (1983/1984). Entre 1984 y 1989 el gasto público social creció un 38%. Especialmente alto fue el incremento en Educación (64%) y en Salud (75%), los dos sectores que habían recibido menos atención durante el gobierno militar. Los gastos sociales en vivienda, saneamiento y nutrición crecieron aún

más, pero su magnitud continuó siendo muy reducida. El incremento del gasto público social durante este período se debió básicamente a tres factores: a) aumento del salario real (con alta incidencia en los gastos de administración de las distintas políticas sociales); b) aumento en el número de beneficiarios de los servicios prestados; y, c) monto promedio de las prestaciones otorgada (Davrieux, H.,1991).

Al final del período (1989), el gasto público social representaba el 18.1% del PBI, correspondiendo el 62% del mismo a Seguridad Social, 19% a Salud, 14% a Educación, 3% a Vivienda, 1% a Saneamiento y otro 1% a Nutrición.

El ajuste económico establecido al inicio de la actual Administración, con la reducción general del gasto público, ha incidido en una nueva disminución del gasto en políticas sociales.

ALGUNAS CUESTIONES A DESPEJAR EN EL ANALISIS DEL NUEVO MODELO DE POLITICAS SOCIALES

Los cambios brevemente reseñados —en términos de orientación de la política económica y del gasto público social, así como las modificaciones en la estructura social—, abren un amplio campo de incertidumbre acerca de las posibilidades de reformulación de la intervención estatal. En este tema se deberán tener en cuenta no sólo variables económicas sino también políticas y sociales, como por ejemplo, el comportamiento del conjunto de organizaciones sectoriales vinculadas a las áreas susceptibles de cambios, la conducta de las burocracias públicas y del cuerpo político, y en particular las estrategias de los organismos internacionales.

Hay dos interrogantes básicos que procuran despejarse en el análisis del nuevo modelo de políticas sociales. Uno está referido a la capacidad del sistema político uruguayo para reformular políticas —en este caso sociales—, sorteando los obstáculos, frenos o "poderes negativos", que lo han caracterizado.

El segundo interrogante aborda el tema del aparato burocrático estatal y de su actual "balcanización" en una multiplicidad de organismos, programas e instituciones encargadas de la administración de un sinnúmero de políticas

públicas. La eventual pérdida de poder y privilegio de las capas burocráticas, son otro factor seguramente problemático para la generación de consensos.

EL NUEVO MODELO DE POLITICAS SOCIALES

En una propuesta reciente el Gobierno Nacional reconoció la crisis del modelo de bienestar y se planteó la creación de un Sistema Nacional de Políticas Sociales (SNPS) que garantice la igualdad de oportunidades de la población, pero que simultáneamente priorice el combate a la pobreza en el período actual. (Documento del Poder Ejecutivo, 1991).

El enfoque que sustenta el nuevo marco de política sociales intenta no sólo brindar "respuestas de coyuntura a los efectos negativos asociados con el ajuste, sino también establecer condiciones institucionales para un desarrollo autosostenido de mediano y largo plazo" (Documento OPP y Cooperación Técnica, 1992).

Si bien el principio de universalidad se consagra como la orientación del sistema, la heterogeneidad social admitida supone: identificar grupos objetivos, implementar procedimientos selectivos y focalizados, y reformular el marco institucional del Estado, en pos de una acción integral y coordinada del sector público.

La reformulación del marco institucional que requiere la implementación de ese proyecto, supone la generación de instancias de coordinación interinstitucional y planificación integral de la acción pública. Cabe destacar que si bien la reformulación mencionada se inscribe al interior de la línea de modernización y desburocratización propuesta por el Gobierno Nacional, la misma está motivada, fundamentalmente, por una importante crisis fiscal.

Las áreas prioritarias de intervención pública para combatir las situaciones de pobreza están referidas a programas de salud, alimentación y educación. Los destinatarios de tales programas son seleccionados por diversos indicadores, ya sea por los niveles de ingresos o satisfacción de necesidades básicas de los hogares considerados aisladamente, como también por la definición de conglomerados geográficos, comunidades o grupos, diagnosticados en situación de riesgo.

Los organismos encargados de llevar a cabo esta propuesta son dos instituciones públicas inauguradas en la actual administración, el Programa de Inversión Social (PRIS) y el Fondo Social de Emergencia (FISE), ambas dependientes de la Presidencia de la República a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

El PRIS no es un organismo ejecutor de políticas sociales, sino un diseñador del nuevo sistema, con capacidad para trascender la sectorialidad de la órbita pública, y "conectar a las más altas jerarquías del Estado con las necesidades prioritarias de la población" (Documento OPP y Cooperación Técnica, 1992). Es definido como un espacio técnico-político cuyas competencias están referidas a la planificación, ordenación y evaluación del conjunto de programas sociales a cargo del Estado.

El FISE, en cambio, es una estructura ejecutora encargada, entre otras tareas, de brindar respuestas rápidas a situaciones de emergencia, sorteándose los tradicionales canales burocráticos. En este sentido, se presenta como un organismo operativo, ágil y con escaso peso administrativo focalizado en la atención de grupos sociales carenciados. Su estrategia de intervención no se agota en acciones de emergencia, sino que a su vez tiene posibilidad de ofrecer financiamiento para proyectos puntuales que contribuyan parcialmente a mejorar las condiciones de vida de sectores sociales deprimidos. En síntesis, el FISE es concebido como un instrumento de respuesta alternativo a las formas clásicas de acción estatal en términos de procedimientos, tiempos, y objeto de intervención, dado que aborda la heterogeneidad de las situaciones de pobreza.

La creación de estas instituciones no representan una nueva sobrecarga para el gasto público, en tanto los costos de funcionamiento están financiados fundamentalmente por la cooperación internacional. Por esta razón, su personal no forma parte de los cuadros administrativos estatales. Un porcentaje de los mismos son delegados o representantes de los organismos que integran dicha matriz de cooperación internacional, y en su mayoría son contratados como especialistas para el desempeño de tareas acotadas en el tiempo.

En la medida que ambas instituciones son de reciente creación carecen de legitimidad suficiente al interior del organigrama estatal, más allá de aquella derivada del apoyo del Ejecutivo Nacional. Pero su falta de legitimidad no parece depender exclusivamente de su juventud, sino que se relaciona con la ausencia de un respaldo por parte del conjunto del sistema político.

No obstante la presencia del PRIS y el FISE como organismos técnico-políticos involucrados en el nuevo diseño de políticas sociales, está planteada la creación de una instancia de coordinación de carácter exclusivamente político, el Gabinete Social. El mismo se encargaría de articular las acciones de los distintos Ministerios en cuya órbita radiquen programas sociales, lo que significa en términos prácticos decidir sobre las partidas presupuestales asignadas a cada una de las entidades ministeriales. A su vez, dicho Gabinete tendrá atribuciones relacionadas con la gestión de asistencia técnica y financiera de la cooperación internacional. (Documento OPP y Cooperación Técnica, 1992).

Establecidos los lineamientos principales del sistema nacional de políticas sociales, vale la pena diferenciar analíticamente tres tipos de fundamentos sobre los que se asienta dicho modelo, a saber: i) los de naturaleza principalmente técnica; ii) los de carácter político-económico, y por último, iii) los referidos a aspectos administrativos-burocráticos. Si bien la diferenciación argumental propuesta es netamente un recurso de análisis, dado que en la formulación del modelo se recurre simultáneamente a criterios de diversa naturaleza, creemos que un tratamiento por separado de cada uno de esos tópicos posibilita la emergencia de cuestiones de importancia capital para captar la lógica que sustenta el modelo.

i) Argumentos Prioritariamente Técnicos

La visión técnica de los diseñadores del sistema parte de una evaluación negativa sobre el funcionamiento del conjunto de programas sociales radicados en la órbita estatal. La acción pública es calificada en términos de una intervención descoordinada y atomizada, dependiente del "arbitrio de los Ministerios o directorios respectivos"(Documento OPP y Cooperación Técnica, 1992).

De esta manera se hace explícita la irracionalidad de la acción estatal, la cual no habría centrando su preocupación en asegurar el beneficio de los programas a los destinatarios originales (eficacia) —permitiendo la apropiación del gasto social por otros sectores aparte de los carenciados— así como tampoco en reducir los costos técnicos-financieros involucrados en los mismos (eficiencia).

El nuevo sistema de políticas sociales se presenta como una propuesta modernizante de la esfera pública, modificando su dinámica de funcionamiento en base a la incorporación de criterios tales como: selectividad y focalización; coordinación (superación de la dinámica sectorial); información; evaluación y seguimiento.

Desde esta perspectiva las políticas sociales se consideran una inversión básica para el desarrollo de una sociedad, procurando el mantenimiento de las condiciones dignas de vida de la población, y la eliminación de aquellas situaciones de exclusión social.

En términos generales el sistema se fundamenta en la reducción de las diferencias sociales, y por ende en un aumento del grado de igualdad de oportunidades entre los distintos sectores de la población (Documento OPP y Cooperación Técnica, 1992). En definitiva esta nueva apuesta parece orientarse hacia una corrección de la inequidad social generada por una estilo específico de intervención estatal.

Más allá de la veracidad del diagnóstico realizado sobre las políticas sociales, parece desconocerse la matriz histórica sobre la cual se edificó el Estado de Bienestar uruguayo. No se consideran en ningún momento los costos políticos que significa implantar un nuevo modelo de políticas sociales que requiera reformular en parte la sectorialidad de la órbita pública. Esto a su vez implica modificaciones en las formas de acción colectiva de la sociedad, dado que hasta el presente el patrón dominante de organización de la misma ha sido el sectorial.

Por otra parte, los criterios básicos de acción que orientan dicha propuesta, referidos a la selectividad y focalización, no toman en cuenta la potencial conflictividad que puede derivar de la consideración de los sectores medios en relación a los beneficios estatales. Vale la pena destacar, que tales grupos medios no sólo son significativos por su peso cuantitativo y político en tanto sectores organizados y generadores de opinión, sino que a su vez su determinación a través de indicadores de ingresos o necesidades básicas es problemática.

Finalmente, cabría preguntarse si es una inversión social —en el sentido de posibilitar la integración al sistema productivo, cultural, social y político del país— dirigir la porción fundamental del gasto al sector con carencias más críticas de la población. Dicho interrogante surge al considerar que ese sector sólo representa aproximadamente el 7% de la población, y que se trata de una pobreza estructural, la cual requiere para ser superada, de una inversión muy importante

y diversificada. En definitiva la duda está relacionada con el perfil de los programas dirigidos a dicha población, esto es, si adquirirán un carácter esencialmente asistencial, o por el contrario, de inversión social. Este último perfil sólo se podrá obtener con un acuerdo político amplio que respalde y garantice esta línea de intervención más allá de un período de gobierno, dada la magnitud y complejidad de la situación que se pretende corregir, así como de las políticas a implementar.

En síntesis, los criterios técnicos que sustentan el nuevo modelo de políticas sociales se traducen en una propuesta de funcionamiento "ad hoc" a la estructuración tradicional de la órbita pública, de carácter ahistórico y con cierto perfil voluntarista.

ii) Argumentos Prioritariamente Político-económicos

Desde este tipo de argumentos se prioriza el ajuste entre el gasto público social y la política económica vigente en el país.

Se define el problema en los siguientes términos: "la cuestión del gasto público social es un aspecto central de este abordaje que merece ser encarado sobre la base de crear una instancia política de negociación conjunta con el equipo de programación económica" (Documento OPP y Cooperación Técnica, 1992).

Esta necesidad de ajuste entre la política económica y social replantea el universo que merece ser subsidiado, la naturaleza del subsidio (mecanismos directos o indirectos), y sus fuentes de financiamiento. Este ajuste implica necesariamente una reorientación y reducción del gasto público. Teniendo en cuenta la orientación del modelo —dirigido fundamentalmente a la atención de los grupos con incapacidad de incorporarse al mercado— es posible deducir ahora con criterios políticos y económicos, la marginación de los sectores medios.

Las transferencias unilaterales de recursos que supone la intervención pública social no parece contemplar explícitamente a aquellos grupos que oscilan temporalmente entre la franja poblacional correspondiente a la categoría de los excluidos.

Si bien se declara que dicho modelo no pretende desterrar los tradicionales criterios de universalidad de las políticas sociales, no se cuenta con una clara formulación de estrategias de acción combinadas que contemplen la real conformación de la estratificación social.

iii) Argumentos Prioritariamente Administrativo-burocráticos

En este tópico se busca centrar la atención en la problemática que emerge de la reforma burocrática-administrativa que requiere la puesta en marcha del nuevo sistema de políticas sociales.

Si bien los fundamentos que sustentan la misma no se encuentran divorciados de los argumentos técnicos y político-económicos, es posible considerarlos de manera específica.

En este sentido, los puntos claves del análisis se centran en los aspectos de la propuesta relativos a superar la organización sectorial del Estado; en quebrar con la lógica burocrática, imponiendo modalidades flexibles de trabajo y coordinación; e instaurar nuevas formas de relación con la sociedad civil (trabajos conjuntos con ONG's, consultorías).

La fórmula práctica que se ha encontrado de implementar las mencionadas reformas fue a través de la creación de estructuras de tipo "by pass". Organismos como el FISE y el PRIS son susceptibles de ser catalogados en términos de "puentes" anexados al diagrama estatal. Su existencia plantea cuestiones de diverso orden, a saber:

a) la legitimidad burocrática y política que puedan obtener dichas estructuras en la medida que no se encuentran incorporadas al organigrama estatal tradicional. Un bajo grado de legitimidad pondría en cuestión la continuidad de las mismas, necesaria para la función que pretenden desempeñar;

b) los riesgos del nuevo cuerpo burocrático que promueve el sistema. Los diseñadores, decisores y administradores de las políticas sociales que son cometido de estos organismos, no forman parte de los cuadros de funcionarios públicos, y por tanto quedan fuera de los controles políticos clásicos;

c) la capacidad técnico-burocrática que requiere la propuesta. El reciclaje de los recursos humanos de la estructura pública, si bien está contemplada en la propuesta, cabe cuestionarse su viabilidad, ya sea por los costos políticos —las probables resistencias del cuerpo burocrático—, como por los costos económicos que implica llevar adelante una tarea de tal envergadura. Estas dificultades a sortear hacen emerger el tema de la capacidad que tiene el Estado de implementar por sí solo el nuevo modelo. Por otra parte, la propuesta contempla "favorecer el desarrollo y alcances de los servicios sociales privados (por lo que se) impone al sistema público la consideración explícita de las formas de complementación con la sociedad".

Si las dificultades arriba señaladas no lograran solucionarse, la incorporación del sector privado en la implementación de las políticas sociales, sería la opción más probable. Esto a su vez plantea un nuevo punto a considerar: la "balcanización" de las esferas de decisión sobre el marco de políticas sociales. Ello sería así en la medida que se multipicarían los núcleos participantes carentes de un contralor político amplio.

CONCLUSIONES

Las cuestiones problematizadas en este trabajo, no pretenden integrarse a una corriente de opinión opositora a la reforma de la órbita pública, en particular en el área de políticas sociales. Por el contrario, se comparte el diagnóstico actual en cuanto a la falta de eficiencia y eficacia de la intervención estatal, en términos de: superposición de programas; la sectorialidad como forma predominante de la organización estatal; lentitud y rigidez burocrática para responder a las necesidades de la población. También se entiende necesaria, en un contexto de ajuste económico, la discusión sobre el perfil extensamente universalista de las políticas sociales y sus consecuencias no deseadas (en términos de calidad de los servicios, población beneficiaria, financiación del gasto, etc.)

Lo planteado no implica por lo tanto un rechazo a los nuevos perfiles técnicos que se busca adopte la intervención pública en el área social: selectividad-focalización, coordinación, evaluación y la introducción de cambios institucionales.

Concretamente, los aspectos cuestionados de la propuesta están referidos fundamentalmente a la falta de contemplación del contexto político y social en el que se pretende implementarla. En esta línea de interpretación planteamos la necesidad de contar con los respaldos políticos suficientes que brinden una legitimidad amplia y aseguren la continuidad de las líneas de acción definidas (con sus consiguientes correcciones) más allá de este período de gobierno. Dichos respaldos se consideran imprescindibles para asumir los costos políticos que supone la magnitud de las reformas a introducir.

La institucionalidad adoptada para la implementación del nuevo sistema corre el riesgo de reproducir, bajo otros parámetros, la situación que se pretende revertir, esto es, la fragmentación de las unidades descisoras y ejecutoras de políticas sociales. Esto es así en la medida que se incorporan nuevos organismos —privados y para-estatales—, sin tener la seguridad de alcanzar la reducción y reformulación de la esfera estatal planeada.

Esto no significa desechar la opción de estructuras "by pass", como ser el PRIS y el FISE, en tanto instrumentos ágiles y eficaces para introducir reformas en la órbita pública. De igual modo no se cuestiona la participación de los sectores privados en la implementación de programas sociales. No obstante esto, la consagración de un universo ampliado de participantes en un marco que no incluya un apoyo amplio del sistema político pone en riesgo la sustentabilidad del sistema.

Por último, otro de los puntos centrales a problematizar está referido a la asociación conceptual incluida en la propuesta entre inversión social y sectores priorizados. Ello conduce a repensar los términos y contenidos en los que se define la focalización: población objetivo, instrumentos concebidos, y perfil de los programas (asistenciales o de integración social). En tanto esta nueva forma de intervención busca aumentar el grado de igualdad social, debería superarse el enfoque de la política social caracterizado como "política para disminuir la pobreza" (Raczynski, D.,1991) y buscar la no reproducción de las situaciones marginales.

Teniendo en cuenta que el nuevo sistema se encuentra en su fase de implementación, se entiende que las apreciaciones sobre su futuro tienen un carácter hipotético. El supuesto básico es que la reforma del Estado en un sistema pluralista con notorias dificultades para convocar mayorías políticas y parlamentarias que efectivamente gobiernen, puede derivar en un particular "mix" de

políticas sociales universalistas, "aplanado" y estrechado en recursos, junto con otro sistema virtualmente similar a las "poor laws" (Filgueira, C.,1991). En otras palabras, se puede establecer una superposición de políticas no integradas que conforman dos sistemas sin terminar de modificar el modelo actual. Tal "mix" puede ser funcional en un período de transformaciones importantes (políticas de ajuste, integración regional, apertura económica), en la medida que tiende a paliar los costos de los sectores más deprimidos (Filgueira, C.,1991). Sin embargo, no parece ser la estrategia más adecuada para lograr el objetivo de una sociedad con un mayor grado de equidad social e igualdad de oportunidades.

La naturaleza del sistema resultante no es obvia y en todo caso es una interrogante a despejar.

BIBLIOGRAFIA

***Documento oficial del Programa de Inversión Social (PRIS)**, Presidencia de la República; Montevideo-Uruguay, diciembre 1991. (mimeo).*

***Davrieux, Hugo;** (1991). "Efectos Distributivos del Gasto Público en Uruguay a fines de la década del 80". (mimeo).*

***Filgueira, Carlos;** (1992). Proyecto de Políticas Sociales. Documento interno CIESU. (mimeo).*

***Filgueira, Fernando;** (1991). "Un Estado Social Centenario: El crecimiento hasta el límite del Estado Social Batllista"; PEITHO; Montevideo, Uruguay. (mimeo trabajo en fase de edición).*

***Flora, Peter;** (1987). "Growth to limits. The Western European Welfare State since World War II"; Walter De Gruyter; Berlin.*

***Melgar, Alicia;** (1992). "El Gasto Público Social: reflexiones para una controversia"; Cuadernos del CLAEH No. 62, 2da. serie, Montevideo, Uruguay.*

***Muller, J. Bruno;** (1987). "L'Etat en Action. Politiques Publiques et Corporatismes"; Presses Universitaires de France, Paris.*

***Plan de Acción en Favor de la Infancia;** (1992). Oficina de Planeamiento y Presupuesto/ Cooperación Técnica BID-PNUD-BIRF/Presidencia de la República.*

***Real de Azúa;** (1984). "Uruguay una Sociedad Amortiguadora?; ed. CIESU-Banda Oriental; Montevideo-Uruguay.*

***Reis, Elisa P. y Cheibub, Zairo B.;** (1992). "Market, citizenship and democratic consolidation" (Seminario internacional 'Liberal Strategies of Refoundation: Contemporary Dilemmas of Development', Río de Janeiro, Agosto de 1992.*

TEMAS PARA UNA AGENDA DE DISCUSION SOBRE POLITICA SOCIAL*

Alberto Minujin*

He pensado hablar de tres temas, en primer término comentar sobre los rasgos más importantes del proceso social vivido en los últimos quince años; después quiero mencionar algunas cuestiones que hay que tener en cuenta si uno analiza el contexto actual que está viviendo la Argentina y, finalmente, voy a mencionar algunos temas de las cuestiones que creo deberían estar en una agenda de discusión sobre políticas sociales en la Argentina y que desgraciadamente creo que no están incluidas, como no está en general el tema de la política social.

Respecto al diagnóstico, voy a dividirlo en tres partes. Voy a comentar brevemente qué es lo que ha pasado en la estructura social, algo en relación a lo que han sido las políticas que tocan a los sectores sociales y algún comentario sobre los cambios en las relaciones sociales.

Referido a lo que ha sucedido en la estructura social, buena parte de lo que voy a desarrollar tiene que ver con algunos trabajos sobre pobreza que hemos venido realizando en UNICEF y también con el libro que hemos editado recientemente llamado "Cuesta abajo"[1] que reúne una serie de artículos de diversos autores. Nuestra preocupación cuando iniciamos este trabajo estaba dada por tratar de clarificar el país en que estamos viviendo; qué tipo de problemas sociales enfrentamos; si son las viejas demandas sociales aumentadas

---

*** Desgrabación realizada por el Equipo Editorial y revisada por el autor, de la exposición que tuvo lugar en el Obispo Mercadillo.**

**** UNICEF - Argentina.**

o si se han superpuesto otras demandas nuevas; qué tipo de situaciones de carencia nos está tocando enfrentar y nos tocarán enfrentar en el futuro.

En términos globales, respecto a los cambios sociales ocurridos en este período, básicamente lo que se advierte es un empobrecimiento general. Son más en la Argentina los que perdieron que los que ganaron, este sería el resumen que uno podría hacer. Si comparamos el '80 versus el '90 la información que uno encuentra es que de alrededor de un veinte por ciento de pobreza se está pasando en los '90 a niveles de alrededor del 30%. Si nos vamos más atrás, a comienzos de los 70, el incremento de la pobreza es mucho más significativo.

Recordemos que la Argentina es un país que ha tenido la posibilidad de absorber grandes sectores de migrantes internos y externos y que, probablemente, el proceso vivido en los últimos quince años implica —y creo que ahí está el quiebre central— una ruptura respecto a esta tradición histórica posiblemente nunca quebrada tan masivamente y que es esta situación de empobrecimiento global.

Si miramos un poco más adentro de esta situación de pobreza se pueden advertir dos cosas. Por un lado que hay un sector que históricamente ha sido pobre, lo que se ha dado en llamar pobreza estructural y que es el referente habitual que uno tiene de los procesos de pobreza —sectores migrantes rurales-urbanos, muchos de ellos de países limítrofes con un nivel de educación bajo, alta fecundidad, etc.

¿Qué ha pasado con este sector?. Aparentemente no ha habido un importante incremento, lo cual es relativamente lógico ya que si bien son sectores con más alta tasa de crecimiento que el crecimiento medio de la Argentina, el mismo, no es demasiado alto. Asimismo, la migración hacia los grandes centros urbanos se ha reducido y, por el contrario, se han visto algunos procesos de migraciones de retorno que implicaron el crecimiento de los que son ciudades intermedias. Por ello, no debería asombrarnos que estos sectores no hayan tenido —al menos en las grandes áreas urbanas— un importante crecimiento. Lo que sí se observa es que este sector de pobres está más pobre.

¿Qué quiere decir esto?. Si nosotros vemos el porcentaje de hogares que estaban por debajo de la línea de pobreza en el '80, de este sector de pobreza estructural que se los distingue como sectores que tienen una serie de carencias muy ligadas a problemas de infraestructura, problemas de vivienda, problemas de agua, pero no necesariamente problemas de ingreso corriente, es decir que

tienen problemas que no se pueden resolver con el ingreso corriente puesto que necesitan una cantidad de ahorro que por más que el ingreso corriente sea suficiente para su alimentación, no llega a los niveles necesarios para hacer frente a sus carencias, aproximadamente un treinta por ciento de estos hogares estaba por debajo de la línea de pobreza y en dos líneas de pobreza encontramos al cincuenta por ciento. En el '90 encontramos al 60% debajo de una línea de pobreza, es decir hay un corrimiento y aproximadamente el 90% debajo de dos líneas de pobreza. Los más pobres han visto reducido sus ingresos.

Por otro lado, lo que aparece es el fenómeno de empobrecimiento de los sectores medios como un proceso significativo dentro de lo que ha pasado en la Argentina. Cuando digo esto, me estoy refiriendo básicamente a las áreas urbanas, que significan un porcentaje grande de la población; no debemos olvidar que en los sectores rurales se encuentran las situaciones de mayor carencia pero en volumen de población son menores.

Que los sectores medios son los que han pagado una parte importante del ajuste, se comprueba mirando desde distintos lugares. Si uno mide a través del ingreso familiar se puede observar que existe un grupo de población muy importante que no pertenece a los sectores de asentamientos o villas y que sin embargo tiene ingresos muy bajos. Si uno lo mira en términos de la caída del salario, es decir si tomamos el salario medio por ocupación en el '80 y en el '90, se observa que los que más perdieron son los que están ubicados en la parte media. Los salarios de las ocupaciones que ocupan el rango medio son los que más perdieron en términos medios.

En síntesis, se observa que los que tenían ingresos medios son los que más caen. Parecería que en este proceso de empobrecimiento se juntan dos temas, por un lado dificultades ocupacionales que llevan a un cambio de ocupación, son sectores que han cambiado de asalariados a cuenta propia, eso es una proporción, pero otra proporción muy importante son sectores que se mantienen en una misma ocupación y que simplemente han caído sus ingresos. Esto creemos que significa un cambio en la estructura social argentina, que no es simplemente la idea de un edificio bien estructurado que desciende, sino que parecería un edificio que está cambiando de forma.

De hecho, si uno mira la distribución del ingreso, en realidad lo que se ve es un corrimiento muy fuerte del ingreso medio, y probablemente este sea el efecto más fuerte, más un aumento de inequidad.

Estos son de alguna manera los problemas que nos encontramos, esta es una nueva estructura social. Cuando nosotros pensemos en los problemas sociales y políticos en el futuro en términos de estructura social, creo que tenemos que pensar en algo que no es aquella pirámide que hablábamos en los sesenta sino que es otra estructura.

También hay que preguntarse si estos nuevos sectores empobrecidos pasan a ser lo que se llaman sectores desafiliados y es ahí donde algunas de las cosas que algunos pensábamos, cuando empezamos a investigar sobre este tema de la caída, hemos ido cambiando por lo que hemos visto últimamente. Parecería que al ser esta caída escalonada más que una desafiliación se produce una suerte de maximización, más que marginarse, estos sectores maximizan la utilización de redes, estas redes son bastante distintas de lo que son las clásicas redes de los sectores más pobres, en los cuales la idea clásica de red es que ante un problema común se suman esfuerzos para tratar de solucionarlo, es decir que hay una lógica de la adhesión. Estas nuevas redes de los sectores medios empobrecidos o nuevos pobres parecerían ser redes con una lógica de complementación, es decir "yo tengo un primo que conoce a alguien que me puede solucionar un problema y a su vez yo puedo ...". Son lógicas de complementación, de utilización al máximo de conocimientos y vinculaciones adquiridos en el pasado de un sector que ha caído pero que tiene raíces en una mejor situación anterior.

Respecto a las políticas que han afectado a los sectores sociales a nivel macroeconómico sin duda ha habido una reducción del ingreso. Básicamente el salario ha sido una de las variables del ajuste y simultáneamente en el mercado de trabajo se ha producido una mayor segmentación, una mayor especialización y un incremento de la precariedad.

En lo que hace a las mesopolíticas, que tienen que ver con los ingresos secundarios podríamos dividirlas en dos partes. Por el lado impositivo en general han tendido a ser políticas regresivas. Esto que estoy hablando no es un rasgo particular de Argentina, es mucho más fácil cobrar el IVA que cobrar un impuesto a las ganancias. De alguna manera esta ha sido la lógica que ha llevado a incrementar constantemente el impuesto al valor agregado que es la lógica que lleva a no realizar reformas al sistema impositivo que sean de carácter progresivo.

En lo que hace al gasto social, sin duda el ajuste lo que más ha afectado no es la cobertura sino la calidad de las prestaciones sociales y probablemente

además de caer la calidad de la oferta ha habido un incremento por el lado de la demanda.

Finalmente, y referido a lo que ha pasado en término de relaciones sociales, quisiera señalar algunos cambios que me parecen importantes.

En primer lugar cambios en las formas de expresión de las necesidades sociales que tienen que ver con lo que veníamos sosteniendo respecto a nuevas demandas o demandantes. Creo que ha habido cambios importantes respecto a la expresión de las necesidades colectivas, respecto a la racionalidad de la acción. Nuevamente aquí parecería que se ha roto la adhesión de las grandes corporaciones del lado social actuando en favor de estos grandes grupos y esto lleva a un tema que me parece crucial que es el de los cambios en la forma de articulación. Diría que se estaría ante un cambio del modelo jerárquico, del clásico modelo jerárquico en el que hay un vértice que va a lograr algo para el conjunto, a modelos de acción horizontal en el cual las conexiones horizontales pueden ser tan fuertes como las piramidales y en esto también intervienen en forma crucial los cambios en las tecnologías de comunicación social. Si un mismo hecho logra sentarse en la red de T.V. pega un salto que de repente una manifestación de varios miles no logra. Ello significa un cambio que creo que tenemos que tener presente cuando discutamos los problemas de política social.

Respecto al contexto actual quiero señalar muy rápidamente algunas cuestiones a tener presentes cuando se discute de políticas sociales. Creo que un primer hecho es el proceso de cambio del estado, el proceso de descentralización y las características con que se está dando. Se trata de un proceso que en teoría tiene cosas positivas y en la práctica también las puede tener pero que en muchos casos está sólo visto desde el lado fiscal y cierre de cuentas, es decir, como una transferencia de problemas a las provincias. Pero no está pensado como una forma de mayor participación y en este sentido hay peligros serios en tanto a que incremente la desigualdad. Por ejemplo, aquellas provincias que tienen más dificultades en el gerenciamiento —que suelen ser las más pobres— probablemente cuanto más le transfiramos, más dificultades van a tener en hacerlo, entonces las distancias entre las provincias pobres y ricas corren serios peligros de aumentar.

Es por ello que el proceso de descentralización debe ser diseñado e implementado en forma integral.

El otro hecho que hay que tener presente es la participación creciente del sector privado y lo que se llama el sector voluntario en la prestación de los servicios sociales —Organizaciones No Gubernamentales, Iglesia, etc.— y finalmente esta idea de nuevas demandas y demandantes que se suman a las viejas demandas y demandantes.

Creo que estos son los puntos que ya están en el presente y que deberían considerarse si uno tiene que discutir hacia el futuro temas de política social.

Finalmente quiero referirme a alguno de los temas que creo tienen que estar presente en una agenda de discusión. En primer término el tema de los límites del estado y acá discutir que es lo deseado versus que es lo factible. Inmediatamente se superpone la discusión sobre cuál debe ser el papel del estado. Se debería llegar a un consenso, a un acuerdo respecto a cuál debe ser el papel del estado en el campo social. Si el estado debe tener o no el rol de asegurar a la población un cierto mínimo.

En segundo término, está el papel del estado como financiador y proveedor de servicios sociales. Parecería que en esto habría cierto consenso en que el estado debería seguir siendo un financiador primario de buena parte de las necesidades sociales. En cuanto al estado como proveedor, en realidad los efectores de servicios sociales pueden ser tanto públicos, privados, nacionales, provinciales, municipales, esto es el concepto que ya fue mencionado aquí de los cuasi mercados. Se trata de mercados que funcionan como tales pero que al haber un comprador único o principal no es exactamente un mercado donde hay oferta y demanda sino que hay una serie de servicios que compiten entre ellos para prestarse de la mejor manera y que en teoría al haber mayor competencia habría mayor calidad. En este contexto es necesario plantearse en qué medida el estado puede ser fiscalizador y monitorear y evaluar la provisión de servicios. Acá tenemos un problema grave de falta de información y falta absoluta de tradición en la Argentina de monitorear y evaluar los programas sociales.

Personalmente tengo ciertas dudas respecto a la posibilidad de implementación de estos cuasi mercados con una efectiva fiscalización por parte del estado y creo que hay que analizarlo sectorialmente porque es posible que tal vez para vivienda, por ejemplo, esto podría funcionar de alguna manera pero sería distinto en el área de educación. Hay países que han ido avanzando en ese sentido, por ejemplo la experiencia chilena en donde hay un reconocimiento a los colegios por el número de alumnos que asisten. Es un sistema de pago directo a los colegios

en el cual no se distribuye como tradicionalmente se hacía, sino que si un colegio consigue mayor número de alumnos le dan más.

En algunos países se tiende a que el consumidor directo pueda elegir qué servicio toma y qué no compra pero aquí aparecen los temas clásicos relacionados al funcionamiento de los mercados, si existe una información perfecta y es ahí donde uno empieza a darse cuenta que en realidad la gente, y sobre todo los sectores más pobres, el número de variables que tiene para elegir qué es mejor es realmente limitado.

El otro tema también superpuesto es el de reformular el estado, sabemos que no funcionaba bien, el objetivo puede ser achicar el déficit, los costos, objetivos importantes, pero el objetivo también puede ser mejorar. Si me planteo mejorar inmediatamente hay que pensar en aumentar la cobertura y la calidad.

Por otra parte hay algunas cuestiones que tienen que ver directamente con el tema de la ciudadanía de la participación, tal como el control directo de los servicios, tanto de los usuarios como de los aportantes o el control del gasto social y de los programas. Finalmente, el gran tema de la equidad, cómo se efectivizan cambios a nivel del estado y se busca simultáneamente garantizar la equidad.

NOTAS FINALES

[1] *Minujin et. al.; Cuesta Abajo. Los Nuevos Pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina. UNICEF, Ed. Losada, 1992.*

3 - ARTICULOS

EL DISEÑO DE LA POLITICA SOCIAL EN UN CONTEXTO DE AJUSTE ECONOMICO Y DEMOCRATIZACION: EL CASO DE MEXICO

Carlos La Serna
con la colaboración de **Juan Bressan**

INTRODUCCION

Dentro del programa Nuevas Políticas Estatales, del Area de Investigación del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP), interesa el análisis en particular de aquellas políticas sociales diseñadas para enfrentar las consecuencias de las nuevas modalidades de acumulación, adoptadas casi con generalidad en todos los países del mundo.

Es ampliamente reconocido por diversos analistas e investigadores, que se están operando cambios profundos que afectan tanto los espacios nacionales como el internacional. Esas transformaciones, a la par de definir nuevos modelos de desarrollo, implican la emergencia de articulaciones sociales que llegan a recrear las relaciones de poder. Pero, también, como una consecuencia de las modificaciones en la estructura económica, resurgen y se agravan problemas de carácter social, los que en otro momento histórico, fueron enfrentados con instrumentos funcionales al modelo entonces vigente y que en la actualidad constituyen una rémora.

Como modo de conjugar todas estas derivaciones, y en el afán del mantenimiento de la legitimidad, los diversos gobiernos elaboran y ponen en práctica, políticas que se caracterizan por un marcado contenido positivista y pragmático; sobre las cuales *es aún prematuro emitir juicios definitivos en cuanto a su efectividad.*

Sin embargo, *esto no priva de valorarlas a luz de los preceptos y principios en que se apoyan o sobre los que avanzan.*

Para poder acceder a una comprensión más acabada del período en que ocurren estas transformaciones, que genéricamente pueden caracterizarse como de transición histórica del capitalismo, y del contenido de las mismas, es importante el análisis de casos concretos.

En este sentido, por la diversidad de hechos que presenta, la realidad de México, constituye un campo de estudios de significativo valor.

La propuesta que el gobierno mexicano plantea, configura una iniciativa hacia la conformación de un nuevo ordenamiento de la vida social, política y económica del país. Sin embargo, en ella está explícita la vocación de mantener vivos aquellos sentimientos y reivindicaciones que la sociedad, por años, ha venido asumiendo hasta convertirlos en tradiciones. Ello, en medio de otras necesidades que requiere la Modernización, impone el desafío de su funcionalidad.

Para conjugar las exigencias que entraña el modelo con las que expone la realidad social y política del país, la modalidad adoptada representa una alternativa dentro de las actuales políticas que a nivel mundial se corresponden con objetivos de modernización. En este sentido, la propuesta está orientada a lograr el crecimiento con equidad valiéndose de instrumentos como la solidaridad y la participación de la comunidad; todo dentro de un contexto de amplia democracia.

El trabajo que a continuación se desarrolla es un informe de la instancia fundamental de la política social del gobierno mexicano: el Programa Nacional de Solidaridad; del momento político y económico en el que se desarrolla; del ámbito en el que está implementado; de los objetivos e instrumentos que se promueven en el área social, dentro del proyecto de modernización; y de otros aspectos vinculados al proceso de transformación que se lleva a cabo.

El presente documento ha sido elaborado por Carlos La Serna y Juan Bressan, investigadores del Instituto en base al financiamiento otorgado por la Universidad Nacional de Córdoba. Asimismo, constituye un primer análisis de las nuevas modalidades de la política social. Se pretende dar continuidad a esta actividad mediante el análisis de otros casos nacionales.

EL CONTEXTO DE LA POLITICA SOCIAL DEL GOBIERNO DE MEXICO

Aspectos de la Transición Mexicana desde 1970

Hacia los finales de los años sesenta da comienzo en México una etapa que puede considerarse de transición histórica.

Los cambios que se registran en esta transición son explicables por razones particulares o propias de la nación mexicana, como por otras más generales de carácter internacional.

Héctor Aguilar Camín [1], plantea ocho tendencias básicas para expresar el sentido de estas transformaciones. Cuatro de ellas son de orden estructural y cuatro de carácter superestructural, cambios en el sistema de dominación política.

El Paso del País Rural al País Urbano: México dejó de ser el país mayoritariamente adscripto a la tierra y a su orden inmemorial de organización de la vida y tratos con la naturaleza.

A lo largo de todo el territorio crecieron modernos centros urbanos con abundancia demográfica, proliferación de universidades, bancos, centros comerciales, radioemisoras, televisión, etc.

De un Agudo Proceso Centralizador a la Constitución de una Periferia Descentralizada: El proceso de concentración de la riqueza en el Valle de México que tuvo lugar entre 1900 y 1970 se ha revertido en favor de las demás regiones.

La consolidación de una nueva fase de integración a las realidades económicas, tecnológicas y financieras del mercado internacional: El paso de una economía orientada hacia adentro, a una economía abierta al mercado mundial, como alternativa más viable para asegurar el crecimiento y desarrollo del país.

Una nueva concentración de la desigualdad: Los procesos inflacionarios y las políticas económicas de ajuste, incidieron negativamente sobre el salario real, a la vez que disminuyeron los recursos del estado destinados al gasto social. Ello

ha generado un fuerte descenso en el nivel de vida de amplias franjas de la sociedad.

La acentuación de la desigualdad social hacía preveer, en 1987 —ante la ausencia de medidas eficaces para corregir dicha tendencia— que para el año 2000 el 10% de los mexicanos de mayores ingresos sería 40 veces más rico que el 10% de los mexicanos más pobres. En el año 1986 aquel sector era 36 veces más rico.

Como expresión de esta sociedad polarizada, al interior de ella se encuentran sectores modernos cercados por la miseria, el atraso y la delincuencia.

Los límites del Estado: La quiebra del estado mexicano como una expresión más del agotamiento a nivel mundial de lo que se dio en llamar el estado benefactor, de inspiración keynesiana, se tradujo en una crisis de endeudamiento externo, en la recesión productiva, en la imposibilidad de mantener los subsidios, en una improductividad e ineficiencia manifiesta; en general, en la crisis del proteccionismo. Como en el resto del mundo la superación de la crisis se encaró con medidas tendientes a sanear las finanzas públicas mediante la reducción del déficit fiscal y de la inversión estatal, la depresión del salario y la precarización del trabajo, la privatización y la desregulación de la economía; en fin, el regreso al mercado como ámbito privilegiado de asignación y distribución de los recursos sociales.

A principios de la década del ochenta, la modernidad dejó de pasar por la expansión del estado —lo que fue una característica en México, aún desde antes de la Revolución— para identificarse con su estrechamiento.

La erosión del pacto corporativo popular y la emergencia correlativa de la lógica y de los actores de la sensibilidad liberal ciudadana: Empresarios, clase media, obreros, campesinos —integrantes del pacto corporativo sobre el que se asentara el estado redistribuidor que nace en los años treinta— asumieron una actitud de cambio y resistencia frente al poder del estado.

Los representantes del capital empezaron a distanciarse, política e ideológicamente, del poder del estado, en la medida en que éste dejó de orientarse estrictamente por un régimen de acuerdos de cúpula. Hoy actúan con estricto apego a sus intereses.

La caída del salario real privó a la dirigencia sindical del argumento y de la oferta más importante que podía hacer a sus representados. Por otra parte, el recorte de privilegios de que gozaban los sindicatos, predispuso a la burocracia sindical a actitudes de disgusto hacia el gobierno.

Las organizaciones campesinas fueron, asimismo, quedando vacías como consecuencia de la consolidación de las formas modernas de explotación de la tierra.

La clase media fue, quizás, la que con más vehemencia reclamó participación y democracia frente a un estado que por años apoyó y estructuró sus políticas sobre un pacto corporativo. Esto tal vez se explique porque son estos sectores los frutos por excelencia de la modernización.

El paso de un régimen presidencialista absoluto a un régimen presidencialista constitucional: Tal vez uno de los signos más claros del fortalecimiento de la sociedad civil, en cuanto a su autonomía para organizarse, esté dado por el cuestionamiento a la figura presidencial como depositaria de atributos cuasi absolutistas. La figura presidencial ha perdido parte de la magia y la veneración que antes concitaba.

Del partido dominante al partido mayoritario: El Partido Revolucionario Institucional (PRI), ha dejado de ser hegemónico en los escenarios claves de la modernidad —el México urbano— y en las regiones de mayor desarrollo relativo —el norte en particular—, habiéndose, como consecuencia, generado una creciente competencia política.

El Gobierno de Salinas de Gortari en la Transición

El primero de diciembre de 1988 asume la presidencia de México, Carlos Salinas Gortari. En la anterior administración había desempeñado el cargo de Secretario de Programación y Presupuesto.

Puede decirse que su gestión profundizará los cambios en la dirección hacia la cual ya los había dirigido su antecesor, Miguel De La Madrid. Sin embargo el nuevo régimen sexenal cuenta con un programa donde queda transparente el sentido de las transformaciones que se pretenden. En él se

explicitan las dificultades que se reconocen en la realidad en la cual deberá gobernar y las medidas que se adoptarán acorde a un nuevo modelo de ordenamiento de la vida social y política del país y del mundo.

Las circunstancias internas en el momento en que asume Salinas, pueden resumirse en lo siguiente: la existencia de *un Estado cargado de responsabilidades* para liderar el proceso productivo, pero en la práctica incapaz de hacerlo sin provocar ineficiencias insoportables para los grupos de poder económico, los que políticamente han tratado de tomar distancia del poder del estado, privilegiando sus intereses propios; *un nivel de corrupción* que torna ineficaces las políticas públicas, sobretodo las de asistencia y fomento, acentuando situaciones inequitativas; *una polarización de la distribución del ingreso* con el consiguiente resultado de un elevado porcentaje de carenciados —alrededor del 20% de los mexicanos viven en una situación de extrema pobreza, una vigésima parte de la población concentra el 50% del producto bruto interno—; una deuda externa varias veces millonaria —alrededor de 90 millones de dólares, en ese entonces— ; *una inflación que en 1987 había alcanzado el 200 por ciento anual*; *una oposición política creciente* que fue ganando espacio ante el desprestigio del Partido Revolucionario Institucional, el que desde su creación compartió su identidad con el poder del estado; *un persistente reclamo de mayor democracia* desde diversos sectores.

Sin duda, este sumario de dificultades no es exhaustivo, pero toma en consideración aquellos aspectos a los que el gobierno tratará de responder sin dilaciones.

Ya en plena campaña presidencial, advertido de los desafíos que tendría que enfrentar desde el gobierno, el P.R.I. propuso cuatro "retos" que darían sentido a su gestión:

El reto de la soberanía que, reafirmando el sentido nacionalista de la sociedad mexicana, asentado en tradiciones fuertemente enraizadas, propone abrirse al mundo para establecer canales que permitan el crecimiento y la modernización del país.

El reto democrático que supone ir más allá de la democracia electoral, necesaria pero insuficiente. La nueva acción democratizadora se fundamentará en los legados mismos de la Revolución que obligan a vincular la

libertad con condiciones sociales y económicas concretas. Se tratará de impulsar la participación, modernizar el federalismo y promover la descentralización para que se permita una adecuada representación de las entidades atendiendo a las nuevas condiciones de desarrollo de cada región.

El reto de la justicia, que propone la acción conjunta de ciudadanos y gobierno, en la modernización educativa, la organización de los servicios, la vida en las ciudades y la seguridad pública. En él se reconoce el tránsito sustancial de la sociedad mexicana rural a la modernización y acelerada industrialización y urbanización. La política social y la justicia en sí misma dejarán de ser el producto del paternalismo y del intercambio clientelista, para pasar a constituir el resultado de la capacidad estatal para negociar y encabezar demandas y responder a los sectores mayoritarios.

El reto económico, en el que se manifiesta el objetivo de volver a crecer para recuperar el nivel de vida de la población. Para ello se propone una estrategia de desarrollo que permita el crecimiento. Sin inflación y con equidad. Como motores de este crecimiento se promueven la inversión privada, las exportaciones no petroleras, la inversión pública en infraestructura y la expansión del mercado interno.

La viabilidad de la propuesta como su contenido no dejan lugar para la existencia del modelo de sustitución de importaciones y de protección industrial subsidiada que ya en la década de los sesenta, mostraba signos de agotamiento. El pago de la deuda se condicionará al crecimiento. Los salarios y el empleo no continuarán deprimiéndose. Los ámbitos de la vida económica que se consideran estratégicos quedarán a cargo del estado, pero no se continuará con el estilo proteccionista y subsidiador de los años sesenta. Se revertirá el centralismo económico y político y se mantendrá la concertación como método y como sistema, atento a las bondades que mostró el Pacto de Solidaridad Económica pergueñado en el gobierno de De La Madrid.

Asumido el cargo del Poder Ejecutivo, Salinas de Gortari propuso a la sociedad *tres acuerdos nacionales*: Para la ampliación de la Vida Democrática, Para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y Para el Mejora-

miento Productivo del Nivel de Vida de la Población. Estos acuerdos estructuraron el Plan Nacional de Desarrollo del período 1989-1994. Fueron el modo de organizar la acción del Estado y de la sociedad para alcanzar las metas del proyecto de modernización.

LA POLITICA SOCIAL

La modernización impulsada por el actual gobierno de México, prevé la modificación de la forma de organización del país para producir riqueza y bienestar y para distribuirla equitativamente.

De los acuerdos nacionales que el presidente propuso para alcanzar la modernización, el referido al Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida de la Población, tiene una expresión concreta en el Programa Nacional de Solidaridad (PNS), programa que articula la política social que el gobierno desarrollará.

El 2 de diciembre de 1989, casi con el inicio mismo del mandato presidencial, se pone en marcha este programa.

Los alcances de esta particular iniciativa fueron previstos no sólo para *revertir los altos niveles de pobreza* que se registran, sino que están inscriptos en un *esquema de redefinición de la relación estado-sociedad*, hacia el que apunta la modernización.

En la propuesta se conjuga y compatibiliza la necesidad de atacar las causas del empobrecimiento de gran parte de la población mexicana, con la de configurar un nuevo rol del estado que, sin privarse de aportar a las soluciones, se aparta de las prácticas hiperburocráticas, corporativas y populistas tradicionales, en favor de una participación democrática de la sociedad en la resolución de las necesidades. Relativiza, así, la mediación burocrática y corporativa, para actuar en directa relación con nuevas formas de organizar la demanda social. De este modo se cumple, a su vez, con el objetivo de optimizar un gasto social, ensanchado por la agudización de estas mediaciones, dentro de una política general de contención del gasto público.

La fórmula de Solidaridad introduce en la gestión del estado los mecanismos de la participación y la concertación para la consecución de lo que se define como un eje histórico de acción: justicia = participación + concertación, como proceso social distribuidor del gasto; a cambio de la tradicional forma: justicia

= gasto social. En la nueva formulación también cabe el concepto de corresponsabilidad social, sin detrimento de la responsabilidad del estado en la política social.

Por otra parte la justicia social constituye en el caso mexicano un precepto constitucional al que por más de cincuenta años se ha respondido con el convencimiento de su ineluctabilidad. Es interpretado como un legado de la Revolución de 1910 y representa un compromiso con aquellos sectores que se han visto y se ven en ella reivindicados y que continúan esperanzados y demandantes del cumplimiento de su mandato.

La solidaridad no es una aspiración en la sociedad mexicana, sino una realidad. Como consecuencia de una historia de luchas en defensa de la soberanía territorial y en contra de las formas de explotación feudal de la tierra, la solidaridad no ha sido ajena a la práctica de la sociedad, especialmente en los grupos más tradicionales y empobrecidos. Puede decirse por ello que hay un espacio apreciable para la expresión de este sentimiento.

Como una conclusión, puede afirmarse que la formulación, la adhesión y el éxito de la Política Social del gobierno mexicano están estrechamente vinculados al alto porcentaje de población carenciada, a la tradición solidaria de una parte de la sociedad y a las nuevas formas y modalidades que demanda la sociedad en torno a la búsqueda de la modernización política, social y económica del país.

Mientras que las dos primeras condiciones aparecen como un dato de la historia y de la realidad presente, la última constituye una intención y, más allá todavía, un desafío.

El Programa Nacional de Solidaridad

El Programa Nacional de Solidaridad ha basado su estrategia en la participación comunitaria, considerada como elemento básico de cualquier política de desarrollo.

Cuatro principios rectores del Programa intentan orientar su acción bajo una modalidad que da respuesta a las particularidades socio-institucionales antes descriptas:

IMPULSO A LA PARTICIPACION SOCIAL

RESPETO A LAS INICIATIVAS Y FORMAS DE ORGANIZACION DE LAS COMUNIDADES

CORRESPONSABILIDAD ESTADO-SOCIEDAD EN LA OPERACION

TRANSPARENCIA, HONESTIDAD Y EFICIENCIA EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS

Por principio, el Programa de Solidaridad ha consistido en una convocatoria a la organización social a nivel de comunidades, ya sean éstas rurales o urbanas, para que participen directamente en la solución de sus necesidades. La *población objetivo*, definida explícitamente, es la de comunidades indígenas, la del medio rural más empobrecido (sobretodo el semi-desierto) y las colonias (barrios) populares de las ciudades.

El Programa busca fortalecer la capacidad organizativa presente en la sociedad y articularla con la estructura institucional, que es el otro punto de partida; mediante criterios operativos que permitan relativizar la poderosa presencia mediadora de las corporaciones y obtener vías más directas de relación con su población objetivo. El Programa asume así el pluralismo y el nivel de desarrollo presentes en la vida política y cultural de la sociedad mexicana.

En tanto se dirige a las comunidades rurales y urbanas en las que se asienta la población de menores recursos en todo el país, el PNS se ejerce como *política de desarrollo regional*, a través del Convenio Unico de Desarrollo (CUD) que el gobierno federal firma anualmente con el de cada entidad federativa (estados), y en el que se inscribe el Programa Operativo Anual Concertado del PNS.

En el CUD se señalan las prioridades del desarrollo social, así como las cantidades que la Federación y cada Estado Federado destinarán en cada ejercicio a las mismas. Previamente, el gobierno estatal acuerda con las autoridades municipales sus propias prioridades, para ser incluidas en el CUD.

El PNS *se financia* con tres tipos de fuentes. *A nivel federal* opera con fondos presupuestarios asignados a Solidaridad y Desarrollo Regional. La administración, control y ejercicio de esta partida está encomendada específicamente a la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, organismo responsable del programa. Las diversas secretarías del Ejecutivo vinculadas funcionalmente con las materias del programa, también realizan transferencias en su favor. Adicionalmente, se refuerza con los ingresos originados en el programa de privatizaciones de las empresas públicas.

En el plano estatal, a través de los CUD, los gobiernos de las entidades federativas aportan financiamiento en rangos que van del 25 al 50 por cierto de los costos de las diversas acciones.

La tercera fuente proviene de los propios beneficiarios del PNS. Esto puede ser así por la forma directa de acción del PNS con grupos sociales determinados. Esta última forma de aportación se da principalmente en jornadas de trabajo. En el medio rural es muy frecuente que las comunidades aporten también materiales de construcción y espacios para instalaciones de servicios; en el urbano es más frecuente el pago de una cuota monetaria. Estas aportaciones, dependiendo de las posibilidades de las comunidades, suelen alcanzar el 20 por ciento del gasto total del PNS.

Para la *mecánica administrativa* y de control presupuestal, de la interacción entre autoridades federales, autoridades locales y Comités de Solidaridad, existe un Manual Unico de Operaciones del PNS. El Manual fue elaborado de conformidad con las diferentes Leyes y Decretos que regulan y norman la hacienda pública.

El Manual define *tres mecanismos de programación-presupuestación* de las acciones de Solidaridad: *la Coordinación* entre las instancias de los gobiernos federal, estatal y municipal, que se desarrolla en el seno del Comité de Planeamiento del Desarrollo (COPLADE) de cada estado, instancia en la que se administra la ejecución del CUD; *la Concertación* con los grupos sociales organizados bajo esquemas de participación comunitaria, a través de los Comités de Solidaridad y, *la Coordinación Especial* entre dependencias federales y gobiernos estatales para la ejecución de obras y, entre las primeras, para la transferencia de recursos federales al Ramo 26 del Presupuesto (Solidaridad y Desarrollo Regional).

A lo largo de los capítulos de programación, autorización, aprobación, ejercicio presupuestal, ejercicio del gasto, modificaciones presupuestales, cierre del ejercicio y seguimiento, se detallan en el referido Manual, diversas responsabilidades que le caben a diferentes organismos de todos los niveles involucrados.

La relación de todas las instancias se da en el marco de una normativa administrativa simplificada, acorde con la dimensión de la mayoría de las obras emprendidas por solidaridad y con el objetivo de viabilizar la participación de los grupos sociales a que el programa se dirige.

El Comité de Solidaridad: Eje del PNS

La constitución y funcionamiento del Comité es, primero una condición para que el Programa Nacional de Solidaridad actúe en una localidad o asentamiento y luego un interlocutor presente en todas las fases del Programa. La concertación con el Comité se inicia formalmente, para efectos de trámite, con el acta de su asamblea constitutiva, la cual debe ser avalada por la presencia de un representante de la delegación respectiva de la SPP en la región o localidad.

En el Manual citado se señala que el Comité debe aprobar por escrito los expedientes técnicos de cada obra, hacerse responsable de las aportaciones comunitarias, intervenir en la determinación de la modalidad de ejecución (por contrato, por administración del gobierno municipal o estatal o directo de los participantes), autorizar toda modificación en las metas y recibir la obra terminada. El primer objetivo del seguimiento es dar vigencia a los acuerdos establecidos en el seno de los Comités de Solidaridad.

Para que los convenios tengan responsables claramente identificados por cada comunidad, se forma a partir de asambleas un comité para representarla y garantizar sus aportaciones. En un principio, dado que se trabajaba cada vez en una obra específica, se denominaron Comités Pro Obra, Pro Escuela, Pro Camino, Pro Agua Potable, etc. Luego se los llamó genéricamente Comités de Solidaridad. La Asamblea de Solidaridad es, en todos los casos, la instancia superior de decisión de la comunidad o barrio en torno a la relación de esta última con el PNS.

Para promover la realización inicial de asambleas, se está generalizando la práctica de convocar cuadra por cuadra a todos los posibles participantes en una obra o proyecto y se cuida de que el número de asistentes sea cuando menos la mitad más uno de los convocados; en varios lugares esta proporción se ha fijado hasta en un 80%. Si este requisito no se cumple, no se da por válida la asamblea y se hace una nueva convocatoria, hasta que se completa el quórum. Se insiste de esta forma con un efectivo protagonismo de los grupos locales en el desarrollo de este programa.

La formación de un Comité de Solidaridad implica la necesidad de elegir un presidente, un secretario, un tesorero o consejo de administración y cuando menos dos vocales. Los miembros de la mesa directiva y los vocales deben ser de la propia comunidad participante, a menos que la asamblea determine un caso de excepción.

Para una primera etapa de identificación y socialización de las demandas, el Comité es de Gestión Social. Este, tiene por fin determinar las necesidades de la comunidad, establecer un orden de prioridades al interior de las mismas y definir una primera acción o emprendimiento. Una vez aprobada la obra o el proyecto inicial, se constituye un Comité de Solidaridad para la gestión del emprendimiento.

El Comité trabaja directamente con las autoridades para cumplir los acuerdos de la asamblea o reunión plenaria de la comunidad o grupo y se responsabiliza de organizar el trabajo comunitario y, en su caso, manejar los recursos de la obra o proyecto y recolectar las aportaciones económicas de los participantes solidarios. En ocasiones se subdividen en subcomités, por ejemplo, por calle, para proyectos de introducción de servicios como agua, drenaje y pavimentación; otras veces se unen para proyectos que abarcan varias comunidades rurales o colonias urbanas.

Se han dado casos en que los Comités rebasan los objetivos primarios de una obra física o proyecto productivo, por ejemplo, se han organizado para demandas por la regulación de la tenencia de la tierra en colonias populares o por la liberación de algún miembro de la comunidad injustamente encarcelado. Con mayor frecuencia, ocurre que la asamblea se fija nuevas metas de obras por su cuenta, independientes de los proyectos conjuntos con las autoridades. En este sentido, la organización social de Solidaridad no está limitada por su contacto con las instituciones de gobierno.

La participación de los Comités de Solidaridad hace del Programa una política eminentemente descentralizadora de la gestión pública para el bienestar social, en la que, si bien existen, como veremos, programas de alcance nacional, su operación, desde la toma de decisiones, es estrictamente local o regional.

Como órgano auxiliar del PNS se creó el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El Consejo está compuesto por 32 miembros, incluido su Presidente, entre quienes se encuentran dirigentes sociales y políticos, periodistas, empresarios, especialistas en el campo de las ciencias sociales, líderes de opinión y servidores públicos.

La función esencial que se le ha definido al Consejo es la de promover la realización de estudios en torno a la realidad de la pobreza. Así, con el patrocinio del Consejo, se han iniciado estudios sobre la legislación que afecta la condición

social de los mexicanos, como sobre el nivel real de acceso de la población a la alimentación, la salud, la educación y la vivienda. Otras de sus tareas es recabar fondos para el financiamiento de estos estudios y para apoyar programas específicos de bienestar social. Para ello se creó un Fondo de Solidaridad alimentado con donaciones particulares. Funciones adicionales son la participación en la difusión de los alcances del PNS, la convocatoria a grupos de asistencia privados para unirse al combate a la pobreza y la formación de un jurado para entregar los premios anuales de Solidaridad.

Las Areas y Modalidades de Operación del PNS

Las acciones en que inicialmente participa Solidaridad pueden dividirse básicamente en dos grandes rubros: *introducción de servicios* y *apoyo a la producción*.

El PNS empezó, en su primer año, a aplicarse en 14 estados. La gran mayoría de los convenios de concertación que se firmaron tenían por objetivo la dotación de servicios y una baja proporción estaban destinadas a proyectos productivos. Posteriormente estos últimos fueron aumentando. Entre estos dos rubros, también fue tomando importancia una tercera área de interés: la *construcción de infraestructura para la producción*.

Mientras los proyectos de servicios tienen un impacto positivo en la productividad de los grupos sociales, los emprendimiento de tipo productivos crean fundamentalmente, la posibilidad de generación local de empleos a través de empresas autosuficientes. Es evidente que la meta ideal de Solidaridad sería actuar mayoritariamente en estos últimos tipos de proyectos, por cuanto ello puede ayudar a generar alternativas de empleo que cambien de raíz el panorama social de la pobreza.

Algunos ejemplos de proyectos productivos los constituyen: producción de hortalizas o frutas, talleres de costura, despepitadoras de algodón, viveros, ladrilleras o bloqueras, talleres de artesanía, pequeños fundos mineros, pequeños centros turísticos, etc.

Para los proyectos productivos, el apoyo financiero se da a comunidades u organizaciones, pero sobre todo a grupos dentro de las comunidades, en forma de préstamo, sin intereses y a plazos fijos. Se proporciona el apoyo técnico para

la formulación, ejecución y administración del proyecto, según lo necesiten los participantes para la maduración de la iniciativa. En el punto de la formulación, es un requisito indispensable la verificación de la viabilidad del proyecto en todas sus etapas, incluida la comercialización. Solidaridad no subsidia proyectos inviables, pues su propósito es apoyar al grupo para su autosuficiencia.

Cuando el préstamo es devuelto, Solidaridad no toma los recursos para otro lugar u otro proyecto, sino que los mantiene en su ámbito original. Con el pago se crea así un fondo revolvente, a manera de capital "semilla", que queda como patrimonio de la naciente empresa, la que en adelante debe funcionar por sus propios medios. De este modo, aún cuando el gasto del gobierno federal es presupuestalmente a fondo perdido, en la práctica, se recupera productivamente para estimular y consolidar la capitalización del proyecto. En otras palabras, mediante esta operación se promueve un reciclamiento social, productivo, del gasto público en Solidaridad.

El PNS se propone estimular microempresas del sector social —los otros sectores que participan en la economía son el privado y el público— autosuficientes y competitivas.

El esquema es de apoyo temporal a empresas viables, para su plena integración al aparato productivo, opuesto por principio a la erección de un sistema de subsidios permanentes.

Tanto en los rubros de Introducción de Servicios como en los Programas Especiales, las instituciones coejecutoras prosiguen sus propios programas de acción (Comisión Nacional de Suministros Populares, Comisión Nacional de Agua, Comisión Federal de Electricidad, Areas de Servicios Sociales, etc.), que en conjunto dan campo a la política social del Estado, de la que el PNS es una dimensión integradora y focalizadora de la acción estatal para la población objetivo.

Entre los proyectos de *Introducción de Servicios* figuran:

ABASTO DE ALIMENTOS
AGUA POTABLE
ELECTRIFICACION
REHABILITACION, MEJORAMIENTO Y CONSTRUCCION DE CAMINOS
DRENAJE
PAVIMENTACION, REVESTIMIENTO O EMPEDRADO DE CALLES
ESPACIOS DEPORTIVOS
ESPACIOS CIVICOS
PROYECTOS ECOLOGICOS

Entre los *Proyectos Especiales* figuran:

ESCUELA DIGNA
NIÑOS DE SOLIDARIDAD
REGULACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA
MUJERES DE SOLIDARIDAD
FONDOS REGIONALES PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS
FONDO DE SOLIDARIDAD PARA LA PROMOCION DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LAS COMUNIDADES INDIGENAS
FONDOS DE SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCION
FONDOS MUNICIPALES
CAFETICULTORES
JORNALEROS MIGRANTES
EXPLOTACION FORESTAL
PESCADORES
SOLIDARIDAD OBRERA
PAISANO
SOLIDARIDAD PENITENCIARIA
CORREOS Y TELEFONO
SERVICIO SOCIAL
CONTROLARIA SOCIAL

Estos Proyectos Especiales responden a problemáticas específicas generalizadas a todas las regiones del país y referidas a ciertos grupos de la población que social y económicamente se hallan identificados.

El Nivel Regional del PNS

Otros programas, que también combinan distintos tipos de acción bajo el tratamiento comunitario, lo hacen con una atención especial a la ampliación y mejoramiento de la *infraestructura para el desarrollo* regional. Son planes con metas viables a 1994, año en que termina la administración actual. Entre ellos pueden mencionarse: PROGRAMA NACIONAL NUEVA LAGUNA, en Coahuilla y Durango (5 y 11 municipios respectivamente); ITSMO en Oaxaca y Veracruz (31 y 32 municipios respectivamente); COSTA DE OAXACA (49 municipios); ORIENTE DE MICHOACAN (16 municipios); TIERRA CALIENTE DE GUERRERO (9 municipios); SUR DEL ESTADO DE MEXICO (3 municipios); SIERRA NORTE DE PUEBLA.

Estos programas rebasan el campo microrregional propio del PNS, sin embargo, la escala definida es todavía congruente con el trabajo a ese nivel, pero integrado en una perspectiva productiva más amplia.

En coordinación con los gobiernos estatales, los objetivos de estos programas se definen con los presidentes de los municipios, independientemente de su origen partidista. En coordinación entre sí y con los responsables de los gobiernos estatales y federal, se acuerdan las acciones de ampliación regional de infrestructura e inclusive de diversos proyectos productivos.

A MODO DE SINTESIS

Este último apartado tiene por objetivo anotar las características más relevantes que, de acuerdo a nuestro informe, parece asumir el Programa Nacional de Solidaridad, en tanto iniciativa que conjuga la Política Social de gobierno mexicano. En este sentido, lo que sigue constituye una síntesis de las modalidades de diseño, o si se quiere de los principios y mecanismos más generales que se han establecido para la gestión del programa.

Integralidad de la política; particularmente en cuanto, (i) la problemática de la pobreza es asumida en sus múltiples dimensiones; (ii) reconociendo paralelamente la variada causalidad económica, política e institucional, que contribuye a explicar la aguda situación de esta franja social.

Carácter *promocional*, esto es no asistencialista, estilo este que ha dominado en latinoamérica la acción del estado en el campo social. Este carácter se funda en, (i) una acción de *corresponsabilidad* entre el Estado y la sociedad; (ii) en el fortalecimiento de los lazos de *solidaridad* social y; (iii) en la búsqueda de una *racionalidad económica* a través de la valorización de las actividades productivas que impulsa.

El *fortalecimiento de lo público*: El anterior rasgo señalado contribuye a la potenciación de capacidades sociales de acción autónoma. Paralelamente, (i) el PNS opera en *forma directa* con los grupos sociales que integran su población objetivo y; (ii) otorga a estos grupos una formal *capacidad de decisión y acción* a través de los Comités de Solidaridad. Ello estaría generando un proceso de reforma del sistema político, a través del cual se pretende contrabalancear la fuerte y tradicional mediación

corporativa. La acción directa del Estado con dichos Comités, las garantías formales de que estos se constituyan de manera democrática y plural y las funciones de planificación, operación y control que se les atribuye, abren en principio un amplio campo al desarrollo político de la sociedad.

Perfil *equitativo*; en cuanto que define una *población objetiva* sobre la cual opera. Para ello el programa se basa en la información socio-económica e infraestructural proporcionado por un Sistema de Información Geo-referenciada que le permite orientar "puntualmente" su acción y otorgar un alto rédito social a sus emprendimientos. Se supera con este principio la perspectiva de tipo igualitaria, que ha mostrado serias deficiencias en la satisfacción de necesidades sociales críticas.

Horizontalidad Institucional: la inserción del PNS en la organización del Estado mexicano es de tipo matricial. Esto es se proyecta como un órgano no burocrático, que tiende a "enlazar" las capacidades y actividades de los organismos estatales vinculados a sus objetivos, en función al desarrollo de los programas concretos que se han acordado en los Comité de Solidaridad. De este modo el PNS es una suerte de organizador de la capacidad de acción del Estado en el campo de la política social; permitiendo que esta se ordene, integre y controle a través del desarrollo de Emprendimientos concretos.

BIBLIOGRAFIA Y DOCUMENTACION

Artículos, Informes, Discursos, Reportajes

. *Comentario al documento: "El Proyecto Salinista y la Encrucijada de Solidaridad". Arturo Warman. 1991, México.*

. *Consideraciones Generales sobre Microempresa y Desarrollo.*
Subsecretaría de Desarrollo Regional. 1991, México.

. *Consideraciones Generales sobre el Fideicomiso.*
Subsecretaría de Desarrollo Regional. 1991, México.

. *Programa Nacional de Solidaridad.*
Subsecretaría de Desarrollo Regional. 1992, México.

. *El Reto. (Discursos de Campaña).*
Carlos Salinas de Gortari. Ed. Diana. 1988, México.

. *Estrategia de Intervención para Estructurar Programas Participativos de Vivienda*
Subsecretaría de Desarrollo Regional. México.

. *Hacia un Nuevo Pacto Social.*
Luis F. Rubio. Revista Nexo, Febrero 1988, México.

. *La Transición Mexicana.*
Héctor Aguilar Camín. Revista Nexo, 1988, México.

. *México y su Modernidad.*
Héctor Aguilar Camín. Revista Nexo, Noviembre 1987, México.

. *Primer Informe de Gobierno.*
"Uno Más Uno". 2 de noviembre de 1989, México.

. *Programa de Desarrollo de Itsmo de Tehuantepec.*
Solidaridad Oaxaca, Marzo, 1990, México.

. *Programa Nacional de Solidaridad: Conceptos.*
Carlos Salina de Gortari. 1990/91, México.

. *Programa Nacional de Solidaridad: Comentario sobre las funciones del Promotor de Solidaridad.*
México, 1992.

. *Programa Nacional de Solidaridad: Comité de Solidaridad.*
Subsecretaría de Desarrollo Regional. 1990, México.

. *Programa Nacional de Solidaridad. Niños de Solidaridad: Manual de Operación.*
Subsecretaría de Desarrollo Regional. 1991, México.

. *Programa Nacional de Solidaridad: Presentación - Unidad de Apoyo Municipal.*
México.

. *Programa Nacional de Solidaridad.*
Subsecretaría de Desarrollo Regional. 1991, México.

. *Programa Nacional de Solidaridad: Solidaridad para una escuela digna.*
Unidad de Apoyo al Desarrollo Municipal. 1991, México.

. *Programa Nacional de Solidaridad: Proyectos Productivos.*
Subsecretaría de Desarrollo Regional. 1991, México.
. *Solidaridad para una Escuela Digna: Guía Técnica.*
Unidad de Apoya al Desarrollo Municipal. 1991, México.
. *Testimonio de Solidaridad.*
Instituto Mexicano del Seguro Social. 1991, México.
. *Vocal del Consejo Municipal de Solidaridad.*
Secretaría de Programación y Presupuesto. 1990, México.

Folletos de Publicidad

. *A Dignificar el Hospital - Solidaridad - Sistema Nacional de Salud.*
. *A Safe Sending - Solidaridad - Secretaría de Programación y Presupuesto.*
. *Fondos de Solidaridad para la Producción - Solidaridad.*
. *Fondos Municipales de Solidaridad - Solidaridad.*
. *Fondos de Solidaridad para la Formación del Patrimonio Cultural de los Pueblos Indígenas - Solidaridad.*
. *La Cocecha de la Solidaridad - Solidaridad.*
. *México mi Nuevo Desafío: Paisano - Solidaridad.*
. *Módulos Paisano, Orientación y Queja - Secretaría de la Controlaría General de Federación - Solidaridad.*
. *Niños de Solidaridad - Solidaridad.*
. *Paisano - Solidaridad - Hacienda, S.P.P., P.G.R.*
. *Para una Escuela Digna - Solidaridad.*
. *Tu Escritura - Solidaridaridad.*

LAS REFORMAS EDUCACIONALES EN LOS '80

Reflexiones en torno a distintas experiencias nacionales

Cecilia Carrizo

INTRODUCCION

La década de los '80 fue para los países desarrollados una década de transición en la cual comenzaron a perfilarse algunas de las características del estado post-bienestar.

En el presente ensayo, resultado de un primer análisis bibliográfico sobre el tema, las políticas públicas de esos años son consideradas una vía de abordaje a las tendencias de los cambios acontecidos, cambios que involucran la forma institucional del poder público y sus relaciones con la producción material (1). Conjuntamente con políticas tales como las de privatizaciones, descentralización y reforma laboral, las políticas de reforma educativa, analizadas como procesos político-sociales, permiten vislumbrar el tipo de reglas e instituciones que constituirán el nuevo marco de las relaciones sociales y políticas en dichas sociedades.

A pesar de las particularidades nacionales, la dirección de estas reformas estuvo fuertemente condicionada por la forma en que los distintos actores sociales y políticos resolvieron el cúmulo de cuestiones vinculadas a la educación. Esta agenda de cuestiones educativas reconoce como principales vertientes a:

1. La crisis del estado de bienestar, discurso dominante que se centró en el supuesto antagonismo entre ese tipo de estado y el desarrollo de la economía capitalista, postulando que el "estado de bienestar" se había constituido en una carga demasiado onerosa para la economía e impulsando desde dicha postura el ajuste en los presupuestos dirigidos a servicios sociales, salud, vivienda y educación; privatizaciones, etc.

2. El impacto de las nuevas tecnologías o lo que se denominó crisis del taylorismo y del fordismo como modos de organización de la producción capitalista. Los efectos de estos cambios en el proceso de trabajo fue traducida a nivel educativo en un resurgir de los temas que se refieren al papel de los conocimientos en el desarrollo tecnológico y que vinculan educación con productividad, competitividad y mayores exigencias educacionales, dinamizando un debate que ya los conservadores venían sosteniendo en educación; aquel que ubica los términos cantidad y calidad como antagónicos.

En este contexto el presente ensayo expone los rasgos más salientes de los procesos de reforma educativa desarrollados en los '80 en Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Chile, (debido a lo paradigmático que se ha tornado el caso chileno para los países de la región), a fin de reflexionar sobre las estrategias de reforma, sus consecuencias y sus instrumentos políticos y técnicos. Se pretende así aportar a la discusión y a la profundización de los análisis entre los distintos actores comprometidos en la problemática educativa.

ESTADOS UNIDOS: DE LA CANTIDAD A LA CALIDAD

En Estados Unidos, como en la mayoría de los países desarrollados de occidente, la reforma de los '80 ha estado dominada por preocupaciones económicas. El declive de la competitividad de USA en la economía internacional, la baja productividad industrial y los cambios en los requerimientos a la fuerza de trabajo sumado a la hegemonía del pensamiento neoconservador en la década, impactaron en la formulación de las políticas educativas.

Mientras que las reformas de las décadas de los '60 y '70 estuvieron orientadas hacia la igualdad de oportunidades, los movimientos de reforma de los '80 han redireccionado su orientación hacia la excelencia y la competitividad (2).

Otra de las diferencias entre estos procesos de reforma radica en que mientras que en los primeros las políticas educativas estuvieron bajo jurisdicción de grupos de interés tales como los departamentos estatales de educación, los administradores y los educadores; en los '80 la reforma fue dominada por líderes de negocios y funcionarios que o bien reemplazaron o compitieron con los viejos centros de poder: sindicatos de docentes, grupos de administradores y defensores de la educación.

Es posible señalar claramente las características de la política educativa antes y después de 1980:

Pre 1980:
1. acento en la equidad;
2. igualdad de oportunidades al acceso;
3. dedicación a problemas sociales y de bienestar;
4. escuela pública;
5. regulación;
6. intervención federal;
7. difusión de innovaciones.

Post 1980:
1. acento en la excelencia;
2. habilidad, selectividad, estándares mínimos;
3. preocupaciones económicas y productivas;
4. elección familiar-competitividad institucional;
5. desregulación;
6. iniciativa estatal (provincial) y local (municipal).

El lenguaje de la política federal en los '80 refleja la nueva ideología educacional consistente en un sistema caracterizado por:

* competitividad institucional a fin de romper el monopolio de la escuela pública;

* incentivo a la competencia individual a través del reconocimiento, el estímulo y la comparación;
* aumento de los estándares mínimos para el logro, tanto para los estudiantes de los distintos niveles educativos como para los docentes;
* promoción del control familiar sobre el qué, dónde y cómo aprenden los hijos;
* mayor protagonismo de las jurisdicciones estatales menores en la administración de la educación;
* enseñanza de valores tradicionales en la escuela.

Conforme a encuestas, tal política tuvo soporte en las opiniones de la población. Por ejemplo en torno a qué nivel de gobierno era el más indicado para relacionarse con las distintas fases del problema educativo, un 21% consideró que era el federal, un 26% el estatal y un 32% el local. Respecto a la enseñanza de valores y conductas morales en la escuela, el 79% estuvo a favor y el 15% se opuso.

La educación como política estatal (provincial) dominó los discursos de los gobiernos y las agendas legislativas entre 1984 y 1988. Nunca antes los estados norteamericanos hicieron tantos cambios en la política educativa en tan corto período pudiendo señalarse algunas similitudes en los procesos de reforma.

En lo que respecta a la faz específicamente político-administrativa la reestructuración tuvo como centro la descentralización, la desburocratización y el ajuste presupuestario, procesos que son tomados por los diferentes distritos de diferente forma, reflejando en ello sus pautas culturales y políticas que influyeron en el modo en que impactaron estas políticas sobre el sistema educativo. El ajuste no siempre implicó cierre de establecimientos, así como el grado de centralización y descentralización dependió de la capacidad y de la organización de los actores involucrados.

En general el grado de participación fue alto, llegando a constituirse consejos con representación de todos los sectores. En todas las reformas intervinieron una serie de actores, organizaciones dedicadas a la educación, fundaciones, autoridades, sindicatos docentes y padres. En general las asociaciones docentes fueron reactivas, oponiéndose a aspectos específicos de la reforma en diferentes planos. Su resistencia los condujo al quietismo.

En varios estados la legislatura y el gobierno jugaron el rol iniciador junto a la acción de líderes de negocios, establecieron comisiones asesoras de reforma cuyos trabajos fueron trasladados a la legislación.

Hannaway y Crowson (3) señalan como resultados de estas acciones que cuarenta y cinco estados modificaron los requerimientos para la graduación en la escuela media, el 75% de los estados aumentaron las exigencias en matemática y ciencia y que entre 1980 y 1986 diecinueve estados impusieron un test competitivo para la admisión de maestros.

Las mayores variaciones de los procesos de reforma son vinculados por los autores mencionados al contexto político estatal. Las mismas radican fundamentalmente en tres aspectos: quién plantea la iniciativa de la política de reforma; cuáles son los aspectos que se acentúan en cada caso, resultante del balance de poder entre los distintos actores locales, y cómo actuaron los diferentes actores durante la implementación, quiénes la apoyaron y quiénes le quitaron apoyo.

Más allá de estos cambios de perspectivas y reformas, la política educativa federal en Estados Unidos tiene una serie de problemas a los que enfrentarse en la década de los '90 (4): el 50% de los estudiantes no termina la escuela secundaria; el 50% no puede conseguir empleo; en las ciudades el 30% de la población vive en situación de pobreza, porcentaje que ha crecido en un 16% entre 1979 y 1986; el 75% de los estudiantes en las escuelas de las grandes ciudades son minorías; el 47% de los negros y el 56% de los hispanos adultos son clasificados como analfabetos, situación que se agrava por el alto crecimiento de estos grupos.

LAS REFORMAS EN FRANCIA Y GRAN BRETAÑA

John Ambler (5) al comparar los procesos de innovación en educación ocurridos en estos países en los años '80, durante los gobiernos de Tatcher y Mitterrand, señala que ambos llegaron al gobierno proponiendo como objetivo llevar a cabo un cambio fundamental destinado a reordenar en extenso las políticas públicas. En educación ambos admitieron posteriormente que la realidad cuestionó y modificó las ideas que habían sido concebidas en los partidos.

Una de las dificultades de más peso fue la existencia en los dos países de una compleja y relativa autonomía de las instituciones educacionales que crea una particular y fuerte resistencia al cambio. A pesar de la confortable mayoría parlamentaria ambos presidentes tuvieron grandes dificultades para movilizar suficiente apoyo político para llevar a cabo las reformas.

Los ejemplos más dramáticos del retroceso en la innovación están en Francia en el área de la educación privada. Pocos valores y objetivos tenía tan profundamente arraigados la izquierda francesa como la defensa de la escuela pública contra la educación religiosa.

Las escuelas católicas habían crecido dependiendo del aporte del estado, especialmente después de 1959, momento a partir del cual la ley autorizaba a que el estado pagara los salarios de los maestros y otros gastos de las escuelas mientras éstas aceptaran ciertos controles del estado.

Este sistema de subsidios estatales fue el anatema para la mayor unión de docentes estatales y el partido socialista, el cual se comprometió desde su programa a crear un sistema educativo unido y secular.

Diversas presiones, a las que se sumó la movilización de los militantes secularistas franceses, impusieron el cambio de ministro de educación. El nuevo ministro impulsó rápidamente la sanción de la ley que dejó intactos los derechos de las escuelas privadas y adaptó convenientemente la legislación sobre subsidios estatales para los nuevos poderes de los gobiernos locales garantizados por la descentralización.

En Inglaterra los conservadores llegaron al poder pensando en la privatización como la solución a todos los problemas británicos. El gobierno de la Tatcher, sin embargo, suspendió pronto la promesa del Plan de Asistencia Educativa. El mismo estaba diseñado para asignar a padres humildes un monto que permitiera enviar a sus hijos a la escuela privada. En 1985-86, dicho plan había pagado parcial o totalmente la matrícula para sólo aproximadamente 28.000 alumnos, un 5% del total de las escuelas privadas y un 0,3% del total de la población primaria y secundaria de Gran Bretaña.

En este mismo sentido puede señalarse la suerte de un proyecto aún más ambicioso, puesto que daba mayor posibilidad de elección de escuela a los padres. Este proyecto que fuera propuesto en 1981 desde el partido conservador, a fin de 1983 y desde el gobierno ya había sido abandonado.

Respecto a los fondos dedicados a educación, importantes diferencias emergen entre los dos gobiernos. En Francia la promesa de aumentar los fondos a programas sociales y a educación en particular fue entre 1982 y 1984 cumplida, aumentando entre un 4 y un 6% por año por encima de la inflación, señalándose también entre 1981 y 83 un incremento de 30.000 maestros. En 1985 y 86 con la austeridad, el incremento de los fondos se reduce aproximadamente al porcentaje de inflación. En Inglaterra mientras tanto, el presupuesto se reduce alrededor de un 10% en términos reales entre 1981 a 1985.

En lo referente al tema de la igualdad en la educación la retórica de los gobiernos en los inicios fue diametralmente opuesta. El cambio de ministro en Francia implicó que finalmente se impusiera una visión alejada de la posición ortodoxa socialista que sostenía que no hay oposición entre calidad y democracia. Se estructuraron a partir de allí una serie de medidas tendientes a asegurar la adaptación de la educación a las nuevas clientelas inspiradas en altos estándares. Los líderes del partido conservador inglés por el contrario venían preguntándose desde los '70 qué filtros poner al sistema educativo, puesto que partían de considerar que la igualdad en la educación era a expensas de la calidad.

Dejando de lado las diferencias ideológicas ambos gobiernos incursionaron en forma similar en un tema particularmente importante de la política educativa cual es la relación entre educación y economía. Los dos partieron de la perspectiva de considerar la necesidad de restablecer el puente entre la escuela y el mundo del trabajo y, derivado de ello, en la modernización del currículum a fin de servir a las necesidades de la economía.

En Francia en los años '70 el partido socialista había deplorado las relaciones entre la industria privada y la escuela, señalando por ejemplo que en 1976 las reformas de la educación secundaria habían subordinado la educación a los intereses del capitalismo. En el poder el gobierno procedió como los conservadores precedentes, enlazando a la escuela con la fábrica y los negocios. En 1986 más de 10.000 escuelas y colegios habían tenido que hacer un acuerdo con fábricas y negocios en respuesta a presiones del gobierno. Hubo importantes reformas y cambio de imagen de la educación técnica entre otros procesos.

En Inglaterra la posición de los ministros fue insistir en la responsabilidad de la educación en el crecimiento económico, particularmente respecto al desarrollo de la alta tecnología. A partir de la misma se modificó el currículum actualizando y profundizando los contenidos de las áreas ligadas a las matemáti-

cas y a las ciencias y dando un fuerte impulso a la renovación de la enseñanza técnica.

Las reformas y los diferentes sistemas administrativos

La elección de estos dos países para realizar las comparaciones entre los diferentes procesos de reforma es particularmente importante a la hora de analizar las relaciones de éstos con los procesos de descentralización político-administrativos que con distintas modalidades se implementan tanto en aquellos países como en Argentina.

Cabe recordar las profundas diferencias existentes entre la organización y cultura administrativa de Inglaterra y Francia, diferencias provenientes de los procesos histórico-políticos que llevaron a que cada una de estas naciones constituyan especies de paradigmas burocráticos, la primera de descentralización y la segunda de centralización.

La experiencia del gobierno de Tatcher en educación demuestra las dificultades en imponer políticas de cambio en una estructura descentralizada. La experiencia francesa sugiere que con la centralización ciertas dificultades son eliminadas y otras se exacerban por la inercia burocrática y el poder de los sindicatos docentes.

Cuatro serían los grandes limitantes de las reformas: el tamaño y la complejidad del sistema educacional, el alto grado de autonomía del mundo educativo, la fuerte presión de los grupos en educación y los fondos insuficientes.

El tamaño y la complejidad es una característica de los sistemas de los países altamente industrializados. En Inglaterra la educación depende en alto grado de los distritos locales, sin embargo el proceso de reforma fue formulado principalmente desde el nivel nacional. Las mayores presiones del gobierno central derivadas de la reforma educativa estuvieron centradas en el ajuste y en imponer un currículum nacional. Ambas políticas tuvieron una fuerte resistencia tanto gremial como de las autoridades educativas con grados de autonomía.

Por el acta de 1980 el gobierno central inglés pudo reducir el porcentaje de recursos destinado a los gobiernos locales. Como consecuencia de ello en 1984-86 los informes del área educativa revelaban una situación muy mala en edificios y equipamiento escolar recomendando el cierre de alrededor de 200

escuelas. El acento en la reducción del déficit llevó a que la reforma profundizara las desigualdades en la oferta del servicio y entrara en conflicto con la organización descentralizada.

En Francia, la centralidad del sistema posibilitó que en un año se incorporaran 120.000 computadoras, se realizara el entrenamiento a los maestros, se cambiara el currículum de la enseñanza primaria y secundaria y se incrementaran los estándares para el ingreso y continuidad de los maestros. También hubo restricciones, se trabaron las reformas universitarias y de los gobiernos locales impulsadas por el ministro, quedando reflejada la falta de control del mismo sobre la mayoría de las grandes escuelas, directores privados y otros ministros que pretendieron preservar así sus ámbitos de poder.

En síntesis parecería que las reformas encuentran dificultades en ambos sistemas, siendo aquellas ligadas a la reducción del presupuesto de más fácil aplicación en el sistema descentralizado, situación explicable por la fragmentación de actores que supone este tipo de organización.

Por su parte en el sistema centralizado las reformas vinculadas a los aspectos académicos fueron en general de rápida aplicación, mientras que aquellas relacionadas a la estructura organizativa del sistema, como la descentralización, fueron resistidas en defensa de estructuras de poder tanto internas como externas al aparato burocrático estatal.

LA REFORMA EDUCACIONAL EN CHILE
Entre la descentralización y la calidad

La reforma educativa Chilena constituye un proceso en el cual es posible distinguir momentos y ajustes.

En sus inicios constituyó uno de los últimos actos de gobierno de la dictadura de Pinochet y se enmarcó dentro de las macropolíticas del régimen: regionalización del país, desconcentración administrativa y privatización.

Los fines usualmente proclamados fueron: mayor participación en la toma de decisiones y mejoramiento de la efectividad y eficiencia del sistema.

A las reformas curriculares de la educación primaria y secundaria, orientadas a otorgar mayor flexibilidad a los planes de estudio para facilitar su adaptación a las necesidades locales, le continuaron las reformas administrativas

y financieras. Las mismas consistieron en: "(i) la transferencia de las escuelas de los niveles preescolar, primario y secundario a las municipalidades; (ii) el traspaso de las escuelas secundarias vocacionales a organizaciones privadas sin fines de lucro creadas por asociaciones de empleadores (como por ejemplo, las escuelas agrícolas a la Asociación de Agricultores); (iii) el incentivo por medio del pago de un subsidio por estudiante (llamado subvención), a personas particulares y organizaciones no gubernamentales para crear escuelas gratuitas". (6)

Las estrategias de descentralización y desconcentración administrativa en educación, que fueron impulsadas por las agencias internacionales desde distintos objetivos, influyeron en la elaboración de las políticas de reforma no sólo en Chile sino en varios países de América Latina. Con el objetivo de incorporar a distintos sectores administrativos marginados de los procesos decisorios la línea de la OEA impulsó la desconcentración administrativa; la UNESCO por su parte sostuvo a la descentralización como política de distribución de poder hacia jurisdicciones estatales más próximas a los usuarios, trabajando sobre la municipalización de los servicios; mientras que el Banco Mundial sostuvo la desconcentración como vía para la introducción en la educación de mecanismos de mercado.

Puede afirmarse que la reforma chilena finalmente plasmó la última alternativa, un modelo desconcentrado con mecanismos de mercado en donde el nivel central define el currículum nacional, la normativa operatoria mínima y el monitoreo vía supervisión y mediciones. Las instancias inferiores, regionales y provinciales dependientes del ministerio, cumplen funciones de control, tanto de los temas específicamente educacionales como administrativos y financieros, quedando el nivel local a cargo de los establecimientos estatales de los niveles educacionales señalados.

Rápidamente las unidades educativas debieron ajustarse a los tipos de dependencia administrativa especificados. Fue así como los municipios debieron hacerse cargo de la administración escolar de los establecimientos de sus jurisdicciones; algunos de los establecimientos privados pagos se pasaron a la categoría de privados subvencionados; mientras que otros pasaron a manos de Corporaciones educativas, organismos locales sin fines de lucro que se constituyeron para hacerse cargo de los establecimientos escolares.

En 1991 de 9.814 unidades educativas 6.288 eran municipales, cubriendo el 58% de la matrícula; 2.694 eran particulares subvencionadas, con el 32% de la matrícula; 759 eran particulares pagas, con el 8% de la matrícula y 73 Corporaciones con el 2% de la matrícula.(7)

Las transformaciones en este período fueron rápidas y significativas. Las cuestiones más problemáticas por entonces derivaban, en algunos casos, de la falta de previsiones sobre la capacidad de los municipios para hacer frente a las nuevas exigencias de la administración educativa, incapacidad agravada por el horizonte de alta competitividad que abrían los cambios en marcha; en otros, de la introducción de mecanismos de mercado en la administración educativa.

Las autoridades fueron paulatinamente realizando ajustes incrementales a las reformas tendientes a atenuar los nudos más problemáticos de las mismas.

Respecto a los recursos financieros, el sistema de pago por alumno recibió varias modificaciones, tanto referidas a la base tomada para su reajuste —del índice de precios al consumidor al aumento de sueldos y salarios del sector público— cambio que ocasionó reducciones de hasta un 20% en valores reales; hasta medidas tendientes a equilibrar situaciones ocasionadas por la distinta realidad de las unidades educativas. Mientras que en las escuelas municipales la relación alumno-maestro giraba alrededor de 24 alumnos y aún menos en las zonas rurales, en las escuelas privadas subvencionadas la relación era de 1 a más de 40, siendo 45 el máximo establecido por el ministerio. En pro de superar los déficit ocasionados por esta relativamente baja relación en las escuelas públicas, se fijaron límites de recursos en montos y plazos para hacer frente a estos déficit y se autorizó a las municipalidades a despedir a profesores. También se introdujeron regulaciones tales como la obligación a los establecimientos privados subvencionados a destinar una parte a sueldos, variable de ajuste utilizada para aumentar las ganancias

En lo que hace al personal, los docentes afectados por la descentralización previo pago del desahucio, pasaron a regirse por el estatuto de empleados de comercio, lo que no sólo afectó la carrera docente sino que impactó a su vez significativamente sobre sus salarios. Posteriormente y producto de las acciones colectivas de aquellos, se llegó a la sanción de un nuevo estatuto docente.

La introducción de mecanismos técnicos dirigidos a posibilitar tanto el aumento de los niveles de calidad de la educación como la focalización, otra de

las estrategias claves de la política de reforma no sólo en educación sino en política social en general, constituyó otra de las políticas de apoyo a las reformas.

Dentro de este último tipo de instrumentos se señala al Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) destinado a medir el desarrollo afectivo y cognitivo de los alumnos del nivel primario. El mismo se aplica en dos grados de todos los establecimientos del país en un mismo día, utilizando tests con indicadores reconocidos adaptados a la realidad chilena. Participan en su realización los agentes de la misma estructura del sistema educativo, lo cual llevó a que no se creara una estructura de control paralela; la relación costo-efectividad del sistema es buena y su aplicación rápida.

Los informes del SIMCE se distribuyen a los establecimientos, padres, municipios y ministerio. En base a los resultados se otorga a las escuelas con menores logros asistencia especial y a las con mejores logros bonificaciones como estímulo.

Si bien las escuelas privadas subvencionadas obtuvieron mejores puntajes que las estatales, estudios econométricos basados en la misma información reafirman que ciertos factores socioeconómicos constituyen las causas determinantes del rendimiento escolar. Todavía no son conocidos estudios sobre la efectividad de este mecanismo de control sobre la calidad de la educación. Sin duda el mismo debe ser comprendido como un instrumento que mide resultados de una dinámica en la cual intervienen variables de diverso tipo que ubican a la problemática educativa dentro de procesos sociales y políticos más amplios. Evidentemente el que sea utilizado como base para la focalización del gasto público en educación lo vincula con esa problemática más general insertándolo en una estrategia redistributiva.

REFLEXIONES FINALES

A partir de la revisión realizada a los procesos de reforma educativa ocurridos en los años '80 es posible ordenar los señalamientos en torno a dos ejes reconociendo sus múltiples determinaciones; por un lado respecto al contenido de las reformas, por otro respecto a los procesos políticos administrativos que constituyeron sus vías de implementación.

Referido al primer punto el foco elegido aquí prioriza las relaciones entre educación y sociedad.

Como se desprende de lo analizado, los contenidos de las reformas educativas estuvieron prioritariamente determinados por la forma en que los actores sociales y políticos impulsores de las mismas vincularon los efectos de la incorporación de las innovaciones tecnológicas a la estructura productiva y la educación. La "nueva heterogeneidad", provocada especialmente desde los sectores de punta se tradujo a nivel del mercado de trabajo en nuevas formas de segmentación que se sumaron a la enorme segmentación existente (8). A tal re-segmentación del mercado de trabajo dichos actores propusieron una mayor segmentación del sistema educacional, evidenciando una visión limitada de las funciones del mismo y acentuando la competitividad, la selectividad y la excelencia.

En los países latinoamericanos, ¿cuáles son las tendencias del cambio educativo?; ¿cuáles son los actores sociales y políticos que se movilizan tras él?. Evidentemente dentro de la pluralidad de funciones del sistema educativo la calificación para el trabajo constituye un tema a resolver (9); ¿son conocidas las vinculaciones de la producción industrial y de servicios y su relación con la calificación para el trabajo en la región o se trabajará en base a analogías con los países desarrollados?.

Respecto a la faz político-administrativa las estrategias desconcentradoras y/o descentralizadoras de las reformas educacionales fueron fundamentalmente trasformadoras de las estructuras hasta entonces vigentes de acuerdo a cada realidad nacional, tanto acentuando la autoridad central como, por el contrario, descentralizando o desconcentrando los aparatos administrativos. Una hipótesis que podría agregarse en este sentido relacionaría esta tendencia trasformadora con las redistribuciones de poder producidas entre los actores políticos y sociales en estas sociedades, lo que llevó a que las reformas se conviertan en "arenas" de conflicto entre los mismos.

Puede afirmarse que la descentralización constituye uno de los procesos que mayores transformaciones produce, afectando el poder de las burocracias centralizadas tanto estatales como sindicales y la situación laboral de la gran cantidad de personal que forma parte de los sistemas educativos.

¿Primará en nuestra región la desconcentración o la descentralización educativa?; ¿constituirá este último proceso en los países latinoamericanos una

genuina transferencia de poder a las jurisdicciones estatales provinciales y municipales acercando la administración del servicio a los usuarios o se constituirá en la organización que plasmará tan sólo una disminución de fondos destinados a la educación, fragmentando la organización de los actores con mayor capacidad de resistencia a esta reducción?; ¿se están tomando previsiones para que la administración educativa tenga elementos para garantizar que los distintos niveles estatales cumplan con las atribuciones que se les transfieren o la falta de control y apoyo profundizará las desigualdades regionales existentes al interior de cada realidad nacional?.

Respecto a la desregulación y a la privatización, el estudio de James y Lockheed (10) de 1991 aporta al balance de los procesos analizados puesto que comprende algunos de los países aquí abordados. La comparación que realiza de las políticas públicas educativas en 35 países, parte de diferenciar a estas en políticas facilitadoras (subsidios) y políticas restrictivas (regulaciones).[1] Los distintos grados de aplicación de estas políticas definen el eje entre lo que denomina sistema puramente público y sistema puramente privado, eje sobre el cual ubica a los países analizados en el estudio que se viene citando.

Holanda, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Dinamarca, Noruega, Nueva Zelanda, Gran Bretaña y Alemania (5 con sector educativo privado chico y 2 con sector educativo privado grande) estarían ubicados entre los sistemas educativos con mayores subsidios y mayores controles, sólo Australia se ubica en una posición intermedia tanto respecto a subsidios como a regulaciones. El resto de los países se ubican, respecto a los subsidios, en niveles inferiores al 25 % del total de los gastos y respecto a las regulaciones, con bajos niveles de aplicación de las mismas. En esta situación se encuentran la mayoría de los países en desarrollo con sistema privado grande.

Más allá de la ideología educacional que cristalizó en las reformas curriculares y administrativas de los '80, el rol del estado como sostenedor de la oferta educativa, tanto en forma directa como indirecta, y de regulador de la misma, sigue siendo protagónico. ¿Qué tipo de investigación permite la comparación de eficiencia y efectividad entre ambos tipos de educación?; ¿es posible la expansión del sistema privado sin subsidios?; ¿cuáles son los grupos sociales beneficiarios de los mismos en este momento de ajuste?.

Entre los múltiples interrogantes tal vez la única certeza es que la educación requiere para su reforma, de la discusión y participación del conjunto

de actores e intereses que vincula, en el diseño e implementación de estrategias potenciadoras de los recursos existentes para mejorar su administración y calidad.

NOTAS FINALES

[1] *Dentro de las primeras hace la siguiente clasificación: a. oferta no sistemática de subsidios; b. oferta de subsidios indirectos: beneficios impositivos, préstamos a bajo interés, becas a estudiantes; c. oferta de subsidios parciales: provisión de textos, equipos, subsidios para preparación de maestros, baja renta edilicia; d. oferta total de subsidios: salarios docentes, costos de capital, etc. (montos por sobre el 75% del total de los costos).*

Dentro de las políticas restrictivas hace la siguiente clasificación: 1. regulaciones sobre el espacio físico; 2. regulaciones sobre aspectos académicos: currículum, calendarios, exámenes, organización, informes, etc.; 3. regulaciones sobre profesores y alumnos: salarios, clasificaciones, etc.; 4. regulaciones sobre decisiones que se encuentran en manos de las escuelas.

BIBLIOGRAFIA

1. ***C. Offe y V. Ronge*** *(1990); "Tesis sobre la teoría del Estado". En Contradicciones del Estado de Bienestar. Alianza Editorial. Madrid.*

2. ***D. Mitchell and M. Goertz*** *(1990); "Education Politics for the New Century". The Falmer Press. London.*

3. ***J. Hannaway and R. Crowson Edit.*** *(1989); "The Politics of Reforming School Administration". The Falmer Press. London.*

4. ***D. Clark and T. Astuto*** *(1990); "The Disjunction of Federal Educational Policy and National Educational Needs in the 1990". University of Virginia.*

5. ***J. Ambler*** *(1987); "Constraints on Policy Innovation in Education. Thatcher's Britain and Mitterrand's France". In Comparative Politics. V.20.*

*6. **T. Castañeda** (1990); "Para combatir la pobreza. Política social y descentralización en Chile durante los '80". Centro de Estudios Públicos. Alfabeta Impresores. Santiago.Chile.*

*7. **E. Toro Balart** (1992); "El proceso de descentralización de la educación en Chile". Seminario "El municipio en la calidad de la educación". Bialet Masse - Córdoba.*

*8. **V. Paiva** (1989); "Producao e qualificacao para o trabalho. Una revisao de bibliografía internacional". UFRS/IEI. Rio de Janeiro. Brasil*

*9. **C. Offe** (1989); "Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educacao. Contribucao a determinacao das funcoes sociais do sistema educacional". Traduc. V. Paiva. UFRJ-IEI. Río de Janeiro. Brasil.*

*10. **E. Jimenez and M. E. Lockeed** (1991); "Private versus Public Education: an International Perspective". In International Journal of Educational Research. V.5 - N°15. Pergamon Press Oxf.*

FEDERALISMO Y DESARROLLO REGIONAL EN ARGENTINA*

Claudio Tecco

EL ORIGEN DEL FEDERALISMO EN ARGENTINA

El territorio colonial del espacio continental que hoy ocupa Argentina se encontraba articulado por una red troncal cuyo centro geográfico se situaba en Córdoba y que estructuraba un sistema de asentamientos humanos que, prolongándose hasta Asunción en el N.E. y Santiago de Chile en el O., se orientaba al abastecimiento del Alto Perú.

La puesta en valor de los recursos de la economía pampeana habría recién de acontecer a partir de la transición hacia la independencia. Como es conocido, durante el período de conquista y colonización, el interés estuvo centrado en la extracción de metales preciosos, inexistentes en el Río de la Plata. Por tal motivo, las aldeas que conformaron el sistema urbano colonial surgieron como postas en el Camino Real que conducía a Potosí.

La necesidad de reaprovisionar a las caravanas que se dirigían al Alto Perú y de abastecer la creciente demanda de alimentos y medios de transporte en la región más dinámica de esta parte de Hispanoamérica contribuyeron a que, en las localidades del sistema urbano y sus hinterlands, se desarrollasen economías de servicios y se produjeran artesanías, carretas y mulas.

***El presente artículo es parte del resultado de un estudio comparativo del federalismo en Argentina y Brasil, realizado por el autor conjuntamente con el Prof. Pedro P. Geiger del Instituto Panamericano de Geografía e Historia.**

Desde las ciudades fundadas en la segunda mitad del siglo XVI (Santiago del Estero, Córdoba, Mendoza, San Juan, Tucumán, Santa Fé, Buenos Aires, Salta, etc.) se fueron conformando las economías regionales y se constituyeron las clases propietarias que, luego de la independencia, habrían de dirimir la cuestión federal.

La creación del Virreinato del Río de la Plata, en 1776, y el otorgamiento de la libertad de comercio al puerto localizado en la sede de su administración (Buenos Aires) habrían de significar un primer paso en el proceso de translación de poder desde el Noroeste y el Centro hacia el Litoral del país.

En una primera etapa, ello sucedió al convertirse Buenos Aires en principal vía de salida de la plata potosina y luego, cuando tal riqueza se agotó, por monopolizar la ciudad portuaria el comercio exterior de las colonias y en razón de la expansión ganadera en su zona de influencia.

La indepencia de España fue liderada por la burgesía comercial porteña y los terratenientes bonaerenses. Estas clases debieron articular alianzas con grupos sociales de provincias extra-pampeanas que, a diferencia de ellas, no se beneficiaban con la participación en el nuevo esquema de división internacional del trabajo.

Las ventajas comparativas para la producción pecuaria del hinterland de Buenos Aires, su carácter de único puerto de exportación e importación, la centralidad del poder político y la debilidad de las economías regionales del interior conformaron el sustento material de una creciente conflictividad que alcanzó ribetes de guerra civil en la nueva nación.

La caída de la autoridad centralizada del Estado Colonial desencadenó un proceso centrífugo eclosivo, que puso de manifiesto la existencia de múltiples poderes locales que se resistían a subordinarse al sector hegemónico. Tal resistencia era motorizada por oligarquías locales, que carecían de un proyecto alternativo al de la burguesía porteña y se aferraban a la reivindicación de intereses y valores propios de la etapa colonial (Tecco, C., 1987).

Es por ello que hasta la aprobación de la Constitución Nacional en 1853 (más precisamente, hasta después del triunfo de Buenos Aires en la batalla de Pavón) transcurrieron años de violentas pugnas interregionales en torno a la forma de ordenamiento institucional del país y a la participación que le cabría a las burguesías regionales en dicho ordenamiento.

Este primer ciclo constitutivo del Estado y la Nacionalidad habría de cerrarse con la federalización de la Provincia de Buenos Aires y el traspaso de la aduana al Estado Nacional en 1862.

La lucha entre Unitarios y Federales, si bien refería al modelo institucional de organización, era expresión de intereses económicos sectorial y territorialmente fragmentados que poco tenían que ver con valores democráticos o con la reivindicación de sectores populares postergados (Oszlak, O., 1990).

Tales conflictos se resolvieron mediante la incorporación subordinada al nuevo Estado de las oligarquías del interior, bajo la hegemonía del sector exportador agrícola-ganadero y de los comerciantes ligados al puerto (Gimenez Zapiola, 1987).

La inclusión de las clases propietarias del interior en el nuevo esquema de dominación dependió de las características de cada región. Aquéllas que producían bienes no exportables, pero que eran demandados en los principales centros de consumo nacional y que (por razones edafoclimáticas) no competían con la producción pampeana (p. ej. vinos, azúcar y tabaco) se insertaron con mayor facilidad en el modelo primario exportador y —consecuentemente— en el Estado en formación.

Las dos últimas décadas del siglo pasado se caracterizaron por un doble proceso de consolidación: del Estado y de la economía capitalista en todo el territorio nacional.

Si por una parte los cambios económicos demandaban la presencia de un poder unificado, éste —el nuevo Estado— debía igualmente desarrollar un conjunto de actividades tendientes a afianzar ese nuevo orden económico. Su acción fue decisiva para la integración territorial (expansión de la frontera ganadera mediante campañas militares contra indígenas nómadas, represión a milicias de caudillos locales, eliminación de aduanas interiores, etc.), la creación de infraestructura (ferrocarriles, energía, puertos), la importación de mano de obra (fomento de la inmigración europea) y el desarrollo del sistema educativo. Este conjunto de intervenciones estatales perseguía el objetivo de garantizar las condiciones básicas para la producción y circulación de mercancías y la integración al sistema económico internacional.

A excepción del distrito azucarero del Noroeste (Tucumán) y del vitivinícola del Oeste (Región de Cuyo), fueron debilitándose aquellas economías regionales del interior que en su momento habían logrado una inserción

ventajosa en el esquema colonial. Su escasa competitividad en términos internacionales, la estrechez del mercado interno y la inferioridad de condiciones naturales para la producción agroganadera operaron para que ello sucediera.

Por su parte, otras regiones se fueron integrando al modelo agroexportador a través del suministro de determinados insumos que el mismo requería. Este fue el caso del monte chaqueño, el que proveyó los postes de quebracho para el alambrado de las estancias pampeanas y los durmientes para los ferrocarriles que transportaban hacia el puerto —y principal centro de consumo— la producción pampeana exportable y los bienes agroindustriales de Tucumán y Cuyo.

Por otra parte, la ocupación total de la región pampeana habría recién de completarse en 1879, al cerrarse el operativo militar denominado "Conquista del Desierto". Este proceso produjo un fenómeno de sustitución étnica y económica; ya que la acción del hombre blanco (más precisamente del Ejército Nacional, al servicio de intereses ganaderos) eliminó las culturas aborígenes nómadas preexistentes e implantó el sistema latifundista denominado "Estancia".

A partir de 1880 el uso de la fuerza militar para imponer la unidad nacional se volvió menos frecuente. Las alianzas entre las oligarquías regionales y el Gobierno Federal comenzaron a tejerse en torno a intercambios de apoyo político por asistencia económica y seguridad.

En virtud del ordenamiento constitucional, el Poder Ejecutivo Nacional necesitaba contar con el apoyo del Senado (en el cual cada Provincia tenía igual número de representantes, independientemente de su población) para la aprobación de sus proyectos de ley. Por lo tanto, las provincias —aún las más débiles— no podían ser ignoradas en su papel constitutivo de uno de los poderes del Estado

Por su parte, las oligarquías provinciales requerían que el Gobierno Nacional, utilizando inclusive sus facultades de intervención, les garantizace su estabilidad política y la continuidad en el ejercicio del poder (el "orden" y el "progreso"), cuando ésta era amenazada por grupos locales opositores (Balán, J., 1978).

Asimismo, el poder central recurrió a la creación de empleo estatal federal en las provincias, a modo de subsidio para la generación de ingresos en las regiones que, por su debilidad económica, carecían de competitividad para integrarse dinámicamente al modelo económico en expansión (Oszlak, O., 1989). Ello operó también como mecanismo de cooptación de las clases

dominantes provinciales, las que al depender para su subsistencia del nivel central se integraron subordinadamente al denominado "régimen oligárquico".

De lo expuesto se concluye que sería errado sostener que las burguesías regionales estuvieron ausentes en el proceso de formación del Estado Federal argentino.

Algunas de ellas ganaron su espacio en el poder central merced a la capacidad de negociación que le otorgara su base económica (producción agroindustrial no competitiva con la pampeana), la cual fue protegida y subsidiada por el nivel federal del Estado. Otros actores regionales se integraron al nuevo esquema de poder a través de vinculaciones clientelísticas con los sectores hegemónicos del Estado (intercambio de apoyo político por favores económicos).

El crecimiento del aparato institucional del Estado fue financiado con parte de los excedentes originados por el sector agroexportador. Sin embargo, fue precisamente el Gobierno Federal quien desarrolló y promovió un conjunto de acciones sin las cuales la evolución de la economía pampeana y la integración del mercado nacional no hubiese sido posible[1].

De tal forma, la consolidación de una instancia estatal única permitió articular al conjunto de los grupos propietarios y desarrollar las condiciones generales básicas para que la producción y la circulación no se interrumpan (Esteso, R., 1987).

Si bien al final de la centuria pasada se afirmó la estructura estatal y se integró el territorio nacional, subsistieron sin embargo "regiones de frontera" cuya colonización habría de desarrollarse gradualmente durante la primera mitad del presente siglo. Tal es el caso de parte de la Región Chaqueña-Nordeste, como así también de la Patagonia.

El proceso de desarrollo económico, espacialmente concentrado en el litoral, fue demandando de manera creciente materias primas y recursos energéticos localizados en áreas distantes de los principales centros de producción y consumo. Las regiones de frontera que poseían dichos recursos adquirieron por ello valor y fueron ocupadas. La producción de hidroelectricidad, petróleo, madera y diversos minerales son ejemplos de ello.

A las motivaciones económicas expuestas deben agregarse ciertos criterios militares de control territorial. Cabe mencionar al respecto que, las disputas territoriales con Chile e Inglaterra, fuertemente ideologizadas durante los

regímenes autoritarios, otorgaron sustento a la promoción estatal del poblamiento de la Patagonia.

Este proceso de expansión territorial tardía tuvo consecuencias institucionales y sociales. Entre ellas se destacan la creación de nuevas jurisdicciones Provinciales (anteriores "Territorios Nacionales") y la conformación de nuevas burguesías regionales, algunas de las cuales fundaron incluso sus propios partidos políticos provinciales[2].

Esta discontinuidad en el proceso de ocupación territorial y la heterogeneidad de las estructuras económicas regionales que de él emergieron han contribuido a la cristalización de asimetrías de poder en el sistema de dominación.

Ello se manifiesta en la desigual capacidad de los actores sociales y políticos regionales para lograr que sus intereses se incorporen a la agenda de cuestiones del Gobierno Federal. Resulta evidente que las posibilidades de los representantes de provincias pobres —como Santiago del Estero, Jujuy o Formosa— de incidir en las decisiones nacionales son inferiores a las de sus pares de Buenos Aires, Córdoba o Santa Fe. Por tal motivo, la clase política de las provincias económicamente débiles se ha vinculado históricamente al poder central a través de mecanismos clientelares; apoyando desde el Congreso al Gobierno Federal a cambio de subsidios a sus economías (transferencia de recursos presupuestarios federales, creación de empleo público, protecciones arancelarias y precios sostén para los cultivos industriales, leyes de promoción industrial, etc.).

Durante los prolongados períodos de la historia argentina en que existieron gobiernos de facto, y pese a que éstos suprimieron el Poder Legislativo, persistieron las prácticas clientelísticas para la cooptación de las burguesías regionales.

La mayor centralidad en el ejercicio del poder por parte de las dictaduras militares (los gobiernos provinciales perdían su carácter de tales, convirtiéndose en simples delegaciones de las autoridades nacionales) y la ausencia de representación popular y territorial no implicó que la élite dominante prescindiese de las prácticas mencionadas. Ello se debió a que la gobernabilidad del sistema, inclusive durante regímenes autoritarios, requería de cierto grado de consenso, para lo cual se recurrió al apoyo de grupos de poder que se hallaban sectorial y geográficamente segmentados.

LAS COMPETENCIAS DE LAS DISTINTAS JURISDICCIONES ESTATALES

Las jurisdicciones territoriales político-administrativas de Argentina son las provincias. Cada una de ellas está facultada para dictar su propia Constitución, cuenta con gobiernos autónomos y poderes legislativos y judiciales. El régimen municipal es garantizado por la Constitución Nacional, pero establecido y reglamentado por los Estados Provinciales.

De acuerdo a la Carta Magna, y en razón de preceder a la Nación en su existencia, "las provincias conservan todo el poder no delegado por esta constitución al Gobierno Federal..." (Art. 104). Las principales materias objeto de tal delegación, y que son de competencia exclusiva del nivel federal, son las siguientes:

- Legislar sobre aduanas y establecer los derechos de importación.
- Contraer empréstitos y arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación.
- Acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias.
- Reglamentar la navegación interior.
- Acuñar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras.
- Dictar los códigos civil, comercial, penal, de minería y del trabajo y seguridad social.
- Organizar la Justicia Federal.
- Reglar el comercio exterior.
- Organizar las fuerzas militares.
- Promover la seguridad de las fronteras.
- Aprobar tratados con otras naciones y administrar las relaciones exteriores.

Por su parte, las provincias retienen para sí las siguientes competencias:

- Dictar sus Constituciones.
- Darse sus propias instituciones, elegir sus propios gobernadores, legisladores y demás funcionarios, sin intervención del Gobierno Federal.
- Establecer impuestos directos, de manera excluyente y permanente, salvo circunstancias de excepción.

- Asegurar el régimen municipal.
- Garantizar la educación primaria.
- Organizar y hacer funcionar la Justicia Ordinaria
- Dictar leyes procesales.

Asimismo, provincias y Nación comparten facultades concurrentes, entre las que cabe mencionar la promoción de la industria, la inmigración, la construcción de infraestructura, colonización de tierras e importación de capitales.

Como se aprecia, las provincias cuentan con un alto grado de autonomía, habiendo retenido para sí recursos y competencias importantes. Sin embargo, a lo largo de la historia argentina, se han ahondado las diferencias entre un federalismo normado por la Constitución Nacional y otro real, de tipo centralista, siendo lo sucedido con los recursos fiscales prueba palpable de ello.

Como lo mencionáramos, de acuerdo a la Constitución Nacional, el establecer impuestos internos directos es competencia permanente y excluyente de los Estados provinciales, salvo situaciones de excepción, "por tiempo determinado ... siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan" (Art. 67, inc. 2). La crisis de los años treinta llevó a que, con carácter de emergencia, se facultase en 1932 al nivel federal a crear (y percibir) el impuesto a los réditos, agregándose en años sucesivos otros tributos directos, algunos de los cuales subsisten hasta el presente, por lo que la situación de excepción se convirtió en permanente.

A modo de compensación, se instituyó un sistema de coparticipación de recursos tributarios entre nación y provincias, que éstas en gran medida reprodujeron hacia su interior, en su relación fiscal con los municipios, conformándose una cadena de dependencia financiera desde el nivel central.

Razones de espacio nos impiden ahondar en el análisis de la perversidad de este sistema de distribución de recursos fiscales, el que ha sido fuente permanente de conflictos interjurisdiccionales. A los efectos del presente trabajo, basta constatar que son las provincias más pobres las que en mayor medida dependen del financiamiento federal (no sólo a través de los recursos coparticipables, sino también de transferencias del Tesoro Nacional de diverso tipo). Ello limita el ejercicio de una autonomía provincial efectiva y abona el terreno para el clientelismo, la corrupción y la hipertrofia de las administraciones provinciales.

LA HETEROGENEIDAD DE LAS SITUACIONES PROVINCIALES.

A fin de presentar, de una manera extremadamente esquemática, las diferencias poblacionales, sociales, económicas y financieras entre las provincias argentinas nos remitimos al Cuadro Nº 1, sobre el que nos proponemos efectuar unas breves reflexiones. Para su interpretación es necesario aclarar en primer término el significado de los indicadores de cada una de las columnas:

(A) Porcentaje de la población total del país (32.608.560 habitantes) que vive en cada jurisdicción.

(B) Densidad de población (hab./km2). Por razones de espacio, la de Capital Federal no fue transcripta en el cuadro, siendo en 1991 de 14.805 hab/ Km2.

(C) Porcentajes de las poblaciones totales de cada jurisdicción que pertenecen a hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). La población que habita en Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (columna "C" del Cuadro Nº 1) es calculada mediante un indicador social construido en base a datos que incluyen variables habitacionales (hacinamiento y/o precariedad); educativas (niños en edad escolar que no asisten a la escuela) y económicas (dependencia económica de 3 ó más personas de los ingresos de un ocupado, que además carece de educación primaria básica). Para mayor información sobre la metodología ver INDEC (1984).

(D) Participación de cada jurisdicción en la formación del producto Bruto Interno Nacional, durante el año 1985.

(E) Relación recursos propios/recursos totales de los Gobiernos Provinciales, durante el ejercicio 1986.
Se consideran recursos propios a los que recauda cada administración provincial, por lo que esta relación puede ser tomada como indicador del grado de dependencia del Gobierno Federal.

CUADRO Nº 1: ALGUNOS INDICADORES DE LAS DIFERENCIAS INTERPROVINCIALES EN ARGENTINA

	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
PROVINCIAS DESARROLLADAS	69,1				
CAP.FEDERAL	9,1	(*)	8,3	23,6	92,7
PROV.BS AS.	38,6	40,9	24,3	35,4	60,2
Sta. FE	8,6	21,0	24,5	9,9	46,8
CORDOBA	8,5	16,7	22,4	7,7	41,2
MENDOZA	4,3	9,5	24,4	s/d	31,7
PROVINCIAS INTERMEDIAS	14,1				
ENTRE RIOS	3,1	13,0	32,8	s/d	37,1
TUCUMAN	3,5	50,7	42,4	3,0	28,0
SALTA	2,7	5,6	46,8	1,9	29,6
SAN JUAN	1,6	5,9	30,8	1,0	15,3
SAN LUIS	0,9	3,7	31,9	1,0	17,2
CORRIENTES	2,3	9,0	46,9	1,7	14,3
PROVINCIAS REZAGADAS	11,4				
JUJUY	1,6	9,7	48,8	1,1	22,8
MISIONES	2,4	26,5	45,4	s/d	20,2
CHACO	2,6	8,4	52,1	1,1	16,8
SGO.DEL EST.	2,1	4,9	51,7	1,0	17,9
FORMOSA	1,2	5,6	54,4	0,6	8,1
LA RIOJA	0,7	2,5	36,6	0,7	9,8
CATAMARCA	0,8	2,6	42,6	0,5	10,3
PROVINCIAS PATAGONICAS	5,4				
Sta. CRUZ	0,5	0,7	26,3	1,1	11,5
CHUBUT	1,1	1,6	34,8	2,4	20,2
LA PAMPA	0,8	1,8	21,9	1,2	27,0
RIO NEGRO	1,6	2,5	38,9	s/d	24,5
NEUQUEN	1,2	4,1	40,2	2,2	20,3
T.DEL FUEGO	0,2	3,2	27,5	0,9	s/d
TOTAL PAIS	100,0	11,7	27,7	100,0	--

Fuentes: INDEC: Censo de Población y Viviendas de 1991, resultados provisorios y "La pobreza en la Argentina", 1984; CFI, series de Producto Bruto Geográfico y Ambito Financiero del 08/07/91.

Para facilitar el análisis, hemos agrupado las jurisdicciones (Capital Federal y Provincias) en cuatro categorías (desarrolladas, patagónicas, intermedias y rezagadas), por entender que reúnen algunas características similares desde el punto de vista socio-económico y demográfico.

Provincias desarrolladas.

Parte del territorio de las provincias de Buenos Aires y Santa Fé conforman lo que se ha denominado el cinturón industrial del litoral argentino (cuenca baja del Paraná y Río de la Plata), el cual se extiende entre las ciudades de San Lorenzo y La Plata (en las provincias de Santa Fé y Buenos Aires respectivamente), integrando un subsistema urbano que aloja a la mayor parte de la población y de las actividades industriales, comerciales y de servicios de Argentina. Sobresale en esta franja territorial el área metropolitana de Buenos Aires (Capital Federal y 35 partidos de Gran Buenos Aires), que concentra el 53 % del personal ocupado en actividades industriales (INDEC, 1985) y el 75 % del valor agregado industrial del país (INDEC, 1974).

Asimismo, la mayor parte de la superficie de las provincias de Buenos Aires, Santa Fé y el este y sureste de Córdoba pertenecen a la región pampeana, que responde por más de dos terceras partes de la producción agraria del país, contando con una red urbana en la que se asientan actividades agroindustriales y de servicios. La ciudad de Córdoba experimentó a partir de los años '50 un importante desarrollo industrial, particularmente en las ramas metalmecánica, automotriz y de la alimentación.

La cuarta provincia perteneciente al grupo de las más desarrolladas es Mendoza, cuya capital es el centro económico de la región de Cuyo. Especializada originariamente en la actividad vitivinícola, ha diversificado de manera creciente su producción agrícola e industrial.

Como se observa en el Cuadro Nº 1, los indicadores socio-económicos ponen de manifiesto la situación de ventaja relativa de estas provincias, lo cual, salvo en el caso de Mendoza, puede asociarse a la menor dependencia de los recursos federales para financiar sus gastos de gobierno (relación rec.propios/ rec.totales).

Provincias de desarrollo intermedio

En este grupo encontramos a las provincias en que se localizan los centros urbanos regionales más importantes del NOA (Noroeste Argentino), como lo son S. M. de Tucumán y Salta y del NEA (Nordeste Argentino), que es el caso de la ciudad de Corrientes. Asimismo, se incluye a la provincia de Entre Ríos, cuya mitad sur pertenece a la región pampeana y a San Juan y San Luis que se articulan a Mendoza conformando la región histórica de Cuyo.

Los indicadores de nivel de pobreza y de participación en el PBI nacional de este grupo de provincias muestran un primer salto en relación al de los distritos de mayor desarrollo relativo, diferencia ésta que se refleja en un mayor grado de dependencia financiera de sus gobiernos de los recursos federales.

Provincias rezagadas.

Pertenecen a este grupo algunas provincias que, de forma parcial o total integran a la regiones chaqueña (Chaco, Formosa, Este de Santiago del Estero); de las sierras pampeanas (La Rioja y Sur de Catamarca) y NOA (Jujuy, Oeste de Santiago del Estero, Norte de Catamarca).

Conforman el grupo de provincias más pobres del país. Con una muy escasa participación en la producción nacional, la mitad de su población carece de los ingresos necesarios para la satisfacción de sus necesidades básicas, el sector público es la principal fuente de empleo, estando sus gobiernos en una situación de total depedencia de los subsidios federales.

Provincias patagónicas.

Pese a que la provincia de La Pampa no pertenece geográficamente a la región patagónica, se la incluye en este grupo (atípico en relación a los anteriores) en razón de las similitudes que presenta en los indicadores que hemos tomado y a ciertas características de su evolución histórica. Las seis provincias son de baja densidad demográfica, lo cual se debe tanto a las características del medio físico-biótico a que pertenecen, como al hecho de ser de colonización reciente.

A excepción de La Pampa, son las provincias que exhibieron las tasas más altas de crecimiento demográfico en los períodos intercensales 1970-1980 y 1980-1991.

Los indicadores sociales las ubican en una situación equiparable al de las jurisdicciones más desarrolladas y su participación en el PBI, aunque modesta, resulta significativa si se la relaciona con su escasa población. Su relativa juventud, así como el hecho de que estos territorios hayan sido objeto de múltiples y variados programas federales gestionados centralizadamente (promoción industrial, inversiones de empresas públicas nacionales en las ramas energética y minera, etc) ha tenido implicancias en el tipo de relación Provincia-Nación que se ha establecido, manteniéndose aún un alto grado de dependencia del financiamiento federal.

LA EVOLUCION DEL FEDERALISMO EN ARGENTINA DESDE LOS AÑOS 30 HASTA EL PRESENTE.

Es casi un lugar común en la literatura referida a la historia económica argentina asignar la crisis del '29 un efecto disparador del proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Sin embargo, tal proceso se había iniciado con anterioridad. Como lo indican las series estadísticas elaboradas por CEPAL (1959), entre 1917 y 1929 la actividad manufacturera creció a una tasa media anual del 7,8 %, siendo la década de 1920 de particular dinamismo, ya que durante su transcurso se sextuplicó la importación de maquinarias y herramientas y se establecieron en el país más de cuarenta grandes empresas industriales extranjeras (Villanueva, J., 1972).

Las ventajas de aglomeración de Buenos Aires y su entorno, así como su mejor dotación de factores (capital, mano de obra especializada y know how traído por la inmigración, materias primas) llevaron a que el proceso de industrialización sustitutiva reafirmara el dinamismo y liderazgo del área metropolitano-pampeana en esta fase de desarrollo económico.

Al estallar la crisis en el año 1929 se retrajo el comercio internacional, alterándose el esquema de acumulación imperante hasta ese momento. Asimis-

mo, se redujo el flujo de capital externo que había contribuído a la industrialización del país.

Sin embargo, la utilización más intensiva de factores y recursos preexistentes, permitió que la recesión internacional no resultase una traba al proceso de industrialización ya iniciado, el que, durante la segunda mitad de la década de 1930, recobró fuerza asistido por un conjunto de políticas estatales de subsidio al sector industrial. Lo novedoso no era entonces la "sustitución de importaciones" en sí (proceso ya iniciado a principios de siglo) sino la creciente participación estatal en la redistribución del excedente agropecuario, orientándolo al fomento de una industria abastecedora del mercado interno y al crecimiento del aparato burocrático del Estado.

Los instrumentos de política económica que inicialmente fueran concebidos como respuesta a la crisis adquirieron permanencia, cristalizándose una suerte de capitalismo industrial asistido que conoció épocas de auge en las décadas de 1950-1960 y que habría de entrar en crisis a mediados de los años 70.

Si se exceptúa el caso de Córdoba (que se convirtió en un importante centro metalmecánico, liderado por industrias automotrices) la industrialización sustitutiva no implicó sustanciales modificaciones en la distribución interprovincial del crecimiento económico[3].

Los gobiernos que se sucedieron en el poder entre mediados de las décadas de 1950 y de 1980 recurrieron a la promoción industrial como principal medida de política económica orientada a la desconcentración territorial y el desarrollo regional. El subsidio estatal (vía impositiva y crediticia) a la radicación de industrias en zonas menos desarrolladas y/o de frontera, al no ser acompañado de medidas oficiales ni exigencias al capital privado que apuntaran a la integración económica a nivel de las regiones, llevó a que los efectos de difusión fuesen muy limitados. En la mayoría de los casos, los resultados territoriales obtenidos fueron muy magros, lográndose la conformación de enclaves, de escaso o nulo encadenamiento con las actividades de la zona en que se asentaron los emprendimientos promovidos, a un costo fiscal muy elevado. A partir de 1976, durante el gobierno militar, la promoción industrial (sectorial y regional) adquirió connotaciones más explícitas como instrumento de transferencia de recursos desde el sector público hacia grandes grupos económicos (tanto nacionales como extranjeros) para el financiamiento de su reconversión. Los

objetivos eran reorientar la inversión hacia determinadas ramas industriales y relocalizar establecimientos de menor complejidad.

La agudización de la crisis fiscal del Estado, como producto del agotamiento de un modelo de acumulación incapaz ya de generar los excedentes necesarios para financiar al capital industrial prebendario, llevó a que el actual gobierno constitucional suspendiera la vigencia de las leyes promocionales. Ello no implicó necesariamente una ruptura del gobierno federal con los grupos económicos que se beneficiaron con dicha modalidad de subsidio, que fueron también aquéllos que contrajeron deudas externas de las que el Estado se hizo cargo. Por el contrario, la privatización de activos de empresas del estado —estimulada por la propia crisis fiscal que tales actores contribuyeron a generar— los cuenta actualmente entre sus principales beneficiarios. Queremos con ésto significar que el estilo de desarrollo prebendario, lejos de desaparecer, ha encontrado nuevas formas.

La crisis fiscal no sólo obligó a un replanteo de las modalidades de articulación entre Estado y actores económicos, sino que también afectó las relaciones entre los gobiernos provinciales y el federal.

La redefinición del papel empresarial del Estado, la reducción de su aparato burocrático, la desregulación de la economía y la disminución del gasto público se convirtieron, desde mediados de la década pasada, en cuestiones que involucran a todas las jurisdicciones estatales. En los casos de las provincias más pobres, que son aquéllas en las que el sector público tiene mayor relevancia en su estructura de empleo, las políticas de ajuste acarrean graves consecuencias sociales.

Durante décadas se cimentó una cultura de demandas y subsidios que hoy no puede ser ya financiada. No fueron pocos los gobiernos provinciales que expandieron sus administraciones como medio para sustituir las carencias de las economías regionales para generar oportunidades de empleo productivo. Por otra parte, ello ha posibilitado que las élites locales hayan contado con una clientela que los mantenga en el poder. Puesto que la debilidad económica de las provincias menos desarrolladas ha impedido a sus administraciones recaudar los recursos necesarios para el financiamiento de su expansión, el Gobierno Federal las ha asistido, a cambio de obtener su apoyo para diversos proyectos. Es así como históricamente ha operado en Argentina una suerte de cadena o círculo

clientelar, que lejos de alterar los aspectos estructurales del atraso se asienta en ellos y los fortalece.

Sin embargo, resulta evidente que el nuevo contexto económico reduce los márgenes para la continuidad de este tipo de relación entre sociedad local, administración provincial y gobierno federal.

Por otra parte, el nivel central intenta de manera creciente transferir el peso de su propio ajuste a las provincias y municipios, trasladándoles servicios públicos que, por carecer de interés comercial, no han sido incorporados a la agenda de privatizaciones.

La situación brevemente descripta está llevando a que los gobiernos provinciales se vean obligados a implementar programas de reforma administrativa —de acuerdo a moldes similares a los del nivel central— y al desarrollo de un complejo proceso de negociación con el Gobierno Nacional en lo relativo al régimen de coparticipación de recursos tributarios. Es así como en septiembre de 1992 se acordó un nuevo "pacto federal", en virtud del cual las provincias resignan parte de sus derechos en materia de recursos de la coparticipación de impuestos. Simultáneamente, se negoció la transferencia a las provincias de los establecimientos educativos nacionales y de algunos servicios ferroviarios de transporte de pasajeros que, por no ser rentables, fueron excluídos de los programas de privatización.

Por otra parte, el proceso de privatización de empresas públicas, en actual desarrollo, está impactando de manera diferenciada en las distintas regiones: tanto en el caso de las Aerolíneas como en de los Ferrocarriles, la eliminación de rutas y supresión de ramales ha afectado la accesibilidad de numerosos centros intermedios del interior del país y dejado en situación de virtual aislamiento a algunas zonas de frontera.

En razón de las tendencias observadas es dable esperar una creciente diferenciación interregional en los indicadores de desarrollo socioeconómico y una mayor frecuencia de situaciones de conflicto y negociación entre jurisdicciones estatales.

Sin embargo, las crisis pueden también constituirse en escenarios propicios para el desarrollo de la creatividad.

Si esto es así, el agotamiento del modelo que describiéramos en las páginas precedentes posibilita igualmente el surgimiento de proyectos propios y la

generación de recursos genuinos por parte de aquellos gobiernos y sociedades locales que, durante más de un siglo, se mantuvieron en un contexto de capitalismo asistido y federalismo centralizado.

NOTAS FINALES

1 *En el período comprendido entre 1865 y la primera guerra mundial se registraron en Argentina las siguientes tasas anuales de crecimiento: PBI 5 %; población 3,3 %; exportaciones 6 %; superficie cultivada 8,3 %; Km. de ferrovías 15,4 %. Estos indicadores de elevado crecimiento, durante un prolongado período, fueron posibles en razón de la expansión agroganadera exportadora, en un contexto de términos comerciales de intercambio favorables para el país (Díaz Alejandro, C.F., 1975; Ortiz, R., 1955).*

2 *Una Ley federal de 1862 establecía que "todos los territorios existentes fuera de los límites o posesión de las provincias son nacionales". De las actuales veinticuatro provincias argentinas, nueve mantuvieron la condición de territorios nacionales hasta años recientes: entre 1951 y 1958 se instituyeron las provincias de Chaco, Formosa y Misiones (pertenecientes al Nordeste) y de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz (Sur del país). Finalmente, una Ley de 1991 provincializó el territorio austral de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur. Las implicancias institucionales de estos cambios han sido importantes, ya que ello les otorga autonomía política (facultad para formar sus propios gobiernos) y les permite contar con representantes en el Senado de la Nación.*

3 *En 1946 Capital Federal y provincia de Buenos Aires respondían conjuntamente por el 73,7 % de la producción industrial del país; en tanto Sta.Fé y Córdoba participaban en un 8,3 y 3,5 % respectivamente. Vale decir que 85,5 % de la producción (y 83,5 % del empleo) industrial tenía lugar en las cuatro jurisdicciones más desarrolladas. La participación en la producción y el empleo industrial de estas mismas jurisdicciones fue de 83,5 y 79,5 % en 1953 y de 83,3 y 84,4 % en 1973 (Fuente: INDEC, Censos Económicos). Si el análisis se efectúa por ramas y tipos de establecimiento resulta mayor la concentración geográfica de aquellas industrias de mayor tamaño y dinamismo.*

BIBLIOGRAFIA

Balán, J. *(1978); "Una cuestión regional en la Argentina: burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador". Desarrollo Económico Nro. 69, Vol. 18 Abril-Junio de 1978. Buenos Aires (Bs.As.), Argentina.*

CEPAL *(1959); Análisis y proyecciones del desarrollo económico de la argentina. México, 1959.*

Díaz-Alejandro, C. F. *(1975); Ensayos sobre Historia Económica Argentina. Amorrortu, Bs.As., Argentina, 1975.*

Esteso, R. *(1987); "Crisis y descentralización estatal: reflexiones sobre el federalismo centralista argentino". Capraro,H. y Esteso,R. (comp.): Estado, región y descentralización. IIPAS-Zavalía, Bs.As., Argentina, 1987.*

Frías, P. *(1987); Derecho Público Provincial. Ed. Depalma, Bs.As., Argentina, 1987.*

Gimenez Zapiola, M. *(1975); "El interior argentino y el desarrollo hacia afuera: el caso Tucumán". Gimenez Zapiola (Ed.): El régimen oligárquico. Materiales para el estudio de la realidad argentina. Amorrortu, Bs.As., Argentina, 1975.*

INDEC *(1984); La Pobreza en la Argentina. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Bs.As., Argentina, 1984.*

Ortiz, R.P. *(1955); Historia Económica de la Argentina (1850-1930), Ed. Raigal, Bs.As., Argentina, 1955.*

Oszlak, O. *(1989); "El Estado Nacional en el Interior: significación e impactos". Administración Pública y Sociedad. Número especial dedicado al VIII Congreso Nacional de Administración Pública; IIFAP, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina, 1989.*

(1990); La formación del Estado en Argentina. Ed. de Belgrano, Bs.As., Argentina, 1990.

Tecco, C. *(1983); "Industrialization in Argentina during the First Half of the 20th. Century". Rapporter & Notiser Nr. 75, Department of Economic and Social Geography, University of Lund, Lund, Sweden, 1983.*

(1987); "Crecimiento industrial y desarrollo regional: el caso del Noroeste Argentino". Informe final de investigación, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Bs. As., Argentina, 1987.

Villanueva, J. *(1972); El origen de la industrialización argentina. Desarrollo económico, Vol.12, Nro.47,oct.-dic. 1972. Buenos Aires.*

4 - NOTICIAS SOBRE LAS ACTIVIDADES DEL I.I.F.A.P.

AREA DE INVESTIGACION

Investigaciones en desarrollo:

- **"El proceso de descentralización del Sector salud en la Provincia de Córdoba".** Dr. Gastón Argento, Lic. Claudia Laub, Mter. Jacinta Burijovich, Mter. Jorge Ahumada.

- **"La descentralización en la Administración Pública en el marco de la Reforma del Estado de la Provincia de Córdoba hasta la sanción de la Ley 7850".** Mter. Juan Bressan.

- **"Análisis de la administración de la educación primaria provincial en la Ciudad de Córdoba".** Mter. Cecilia Carrizo.

- **"Nuevas formas de gestión, autofinanciamiento y legitimidad Municipal. Provincia de Córdoba (89-92)".** Mter. Diana Cernotto.

- **"La relación sociedad-estado en la producción de la ciudad: el caso de las cooperativas de obras y servicios públicos de Córdoba (1984-1992)".** Mter. Gustavo Zilocchi.

- **"El federalismo en América: una visión comparada de los casos de Argentina y Brasil"**. Mter. Claudio Tecco, Prof. Pedro Geiger.

- **"Sistema de Información Municipal, diagnóstico de la situación de la informática en la Municipalidad de Villa Allende"**. Arq. Susana Nicolini.

- **"Análisis de la Política Social en el actual contexto latinoamericano de ajuste"**. Mter. Carlos La Serna.

Publicaciones:

El IIFAP ha reorganizado su área de publicaciones con el objetivo de mejorar la difusión de los temas que hacen a su actividad.

En este sentido ha ampliado los contenidos y mejorado la diagramación de su revista **"Administración Pública y Sociedad"**. A partir del número seis de dicha publicación, se ha implementado un sistema de referato para la admisión de artículos, a cargo de un Comité Editorial compuesto por el **Dr. Francisco Delich, el Dr. Oscar Oszlak, el Dr. Carlos Lista, el Dr. César Tcach y el Mter. Carlos La Serna**. También se ha agregado un dossier por número dedicado a temáticas que se consideran relevantes.

Durante el año 1992 se ha editado el Nº 6 de la revista "Administración Pública y Sociedad" cuyo dossier se dedicó al tema Descentralización en la Provincia de Córdoba. Se ha realizado su intercambio y difusión con Centros y Universidades Nacionales y Extranjeras, producto de lo cual el IIFAP ha seguido recibiendo, publicaciones de diversos centros de investigación en la materia.

Además, se ha comenzado la publicación de los **"Cuadernos de Trabajo"** para la difusión de avances investigativos del personal del IIFAP, de las tesis de la Maestría en Administración Pública y de investigadores externos. En el transcurso del presente año se ha publicado el Cuaderno de Trabajo Nº 1 dedicado al tema Crisis de las Finanzas Provinciales, en el cual se vierten los resultados de investigación del Lic. Guillermo Marianacci y del Lic. Carlos La Serna.

AREA FORMACION

El IIFAP cuenta con dos programas de formación de carácter continuo y de nivel de post-grado. El Programa de Maestría en Administración Pública y el Curso Anual de Posgrado en Administración Universitaria.

MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA PROVINCIAL Y MUNICIPAL

Programa en desarrollo desde 1989 resultado de un convenio entre el Gobierno de la Provincia y la Universidad Nacional de Córdoba dirigido a funcionarios provinciales y municipales y profesionales interesados en la investigación en Administración Pública con tres áreas de especialización: Area Gestión Administrativa Gubernamental, Area Administración de Políticas de Salud y Area Administración del Desarrollo Municipal y Regional.

Plan de Estudios

Ciclo general:
Administración Pública: Teoría de la Administración Pública - Análisis de Políticas - Seminario sobre Reforma del Estado.

Derecho: Derecho Administrativo.
Economía: Economía Política - Finanzas Públicas.
Sociología: Sociología Política.
Métodos y Técnicas de Trabajo Profesional: Metodología de la Investigación.
Tecnologías de Gestión I: Técnicas de Diagnóstico y Desarrollo Organizacional.
Tecnologías de Gestión II: Administración Financiera, de Personal y de Materiales.
Taller de Tesis.

Ciclo de especialización:

Gestión Administrativa Gubernamental

Seminarios introductorios (2).
Planificación, Presupuesto y Contabilidad Pública.
Análisis y Diseño de Sistemas Administrativos.
Formulación y Evaluación de Proyectos.

Administración de Políticas de Salud

Seminarios introductorios (2).
Epidemiología.
Políticas de Salud.
Planificación y Administración de Servicios de Salud.

Administración del Desarrollo Municipal y Regional

Seminarios introductorios (2).
Gobierno y Administración Municipal.
Políticas de Desarrollo Urbano y Regional.
Proyectos Municipales Estratégicos.

CURSO ANUAL DE POSGRADO EN ADMINISTRACIÓN UNIVERSITARIA

Organizado de manera conjunta con la Secretaría General del Rectorado a partir de 1992. Este programa, vinculado al proceso de reforma administrativa impulsado actualmente en la Universidad Nacional de Córdoba, constituye una primera iniciativa destinada a la formación y perfeccionamiento de profesionales que desempeñan funciones en áreas administrativas de las Universidades Nacionales.

PROGRAMA

Seminario I: Problemática y Situación actual de la Gestión Administrativa Universitaria.
Teorías de la Organización Pública.
Derecho Administrativo y Legislación Universitaria.
Programación, Análisis de Política y Control de Gestión: Sistemas y Procedimientos Administrativos.
Tecnologías de Gestión I: Administración de Personal y Técnicas Gerenciales.
Administración Económica y Financiera.
Tecnologías de Gestión II: Administración de Materiales y Administración Académica.
Seminario II: Modelos de Gestión Administrativa Universitaria.
Trabajo Final de investigación aplicada.

AREA DE ASISTENCIA TECNICA

1. **Determinación de las Funciones y de la Planta de Personal y Diseño de la Organización de los Centros de Participación Comunal en tanto unidades de descentralización administrativa de la Municipalidad de Córdoba**. La asistencia fue solicitada por el Municipio de la Ciudad de Córdoba. Proyecto Concluido.

2. **Determinación del Programa de Acciones Prioritarias para el período comprendido entre julio de 1992 y diciembre de 1993.** Solicitado por el Municipio de la Ciudad de Córdoba. Proyecto Concluido.

3. **Proyecto de Asistencia Técnica al Programa de Entes Microrregionales de Coordinación Intermunicipal e Interinstitucional en la Provincia de Córdoba (EMCII)**. Solicitado por el Ministerio de Coordinación del Gobierno de la Provincia de Córdoba. Proyecto diseñado por los Mters. Claudio Tecco y Carlos La Serna para ser realizado en el período académico 1993.

4. **Desarrollo Institucional para la Formación de Recursos Humanos en salud.** Solicitado por la Oficina Panamericana de la Salud (OPS). En curso de realización.

5. **Crisis del estado de bienestar y política social. Un análisis del caso de la Provincia de Córdoba**. Proyecto solicitado por el Ministerio de Coordinación de la Provincia de Córdoba. Diseño efectuado por la Mter. Cecilia Carrizo a desarrollar durante el período 1993.

6. **Organización hospitalaria del Policlínico Policial (Ciudad de Córdoba)**. Solicitado por dicha institución y diseñado por la Lic. Claudia Laub y el Mter. Jorge Ahumada.

5 - CURSOS Y BECAS

- **Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IISA).**
- **Instituto Nacional de Administración Pública (México).**
- **Gobierno del Estado de México.**
- **Centro Latino-americano para el Desarrollo de la Administración. (CLAD)**

IIª CONFERENCIA INTERNACIONAL

TOLUCA (MEXICO) - 27, 28, 29 y 30 de Julio de 1993

TEMA:

Redefinir el perfil del estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio.

SUBTEMAS

* El Estado post-ajuste y el nuevo contexto económico y tecnológico internacional.
* Democratización y descentralización del Estado.
* Restructuración del Estado para la lucha por la superación de la pobreza.
* Reformas estratégicas en los procesos de formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas.
* Nuevas fronteras y formas de asociación entre sector público y sociedad.
* El rol de la cooperación externa en el rediseño del Estado.

INFORMES:

Comité organizador: Victoria Flores - Fuente de Pirámide Nº 1-803 - Tecamachalco, Estado de México - C.P. 53950. (México)
Tel.: 52-5-294.77.16, 52-5-293.1214
Fax: 52-2-294.63.84

Capítulo Argentino de la Conferencia: Secretaría de Postgrado de la Facultad de Ciencias Económicas. Av. Córdoba 2122, 2º piso. Capital Federal.
Tel.: 01-49.4107/3468/4902
Fax: 01-49.5724

BANCO DE DATOS FUNDACION ARAGON

Información proporcionada por la Secretaría de Extensión Universitaria de la Universidad Nacional de Córdoba.

CURSO TALLER SOBRE PROBLEMAS Y POLITICAS ACTUALES EN AMERICA

Organismo patrocinante: OEA - Gobierno de México.
Característica: curso de postgrado con beca cuyo programa incluye: la política y la economía de la cooperación internacional; los actores de la cooperación; la cooperación científico-técnica; la institucionalidad de la cooperación (estudios de casos latinoamericanos); los grandes debates de la cooperación internacional.
Lugar donde se realiza: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México D.F.
Fecha de inicio: 5 de octubre. **Duración:** 8 semanas
Requisitos: funcionarios públicos o académicos con experiencia profesional en la temática.
Beca: cubre pasajes, manutención, seguro médico y matrícula.
Inscripción: Formulario en Secretaría de Extensión - UNC.
Cierre: 31 de julio.

CURSO SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA

Organismo patrocinante: Instituto de Cooperación Iberoamericana, Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid.

Característica: curso de postgrado cuyo programa incluye: planeamiento estratégico, políticas públicas y adopción de decisiones, dirección y organización, gestión de recursos humanos, sistemas de información y comunicación, presupuestación, economía pública.

Lugar donde se realiza: Instituto Universitario Ortega y Gasset. Madrid.

Fecha de inicio: octubre. **Duración:** 1 año.

Requisitos: Título universitario en relación al tema del curso, ser natural de un país iberoamericano y no tener más de 40 años.

Beca: asignación mensual y seguro médico.

Inscripción: Embajada de España.

CURSO DE FUNCION GERENCIAL EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

Organismo patrocinante: Agencia Española de Cooperación - Instituto de Cooperación Iberoamericana - Madrid.

Característica: curso de postgrado orientado al desarrollo de las habilidades directivas de los participantes y a proporcionarles una serie de técnicas de gestión que se consideran básicas y de utilidad directiva para el trabajo que desarrollan.

Lugar donde se realiza: Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Fecha de inicio: octubre. **Duración:** 6 meses

Requisitos: Funcionarios públicos locales con título universitario y aval del municipio en el que se desempeñen profesionalmente. Edad máxima 40 años.

Beca: matrícula, asignación mensual y seguro médico.

Inscripción: Embajada de España.

CURSO INTERNACIONAL SOBRE DESARROLLO, PLANIFICACION Y POLITICAS DE DESARROLLO

Organismo patrocinante: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ONUDI).

Característica: curso de postgrado con cuatro especialidades: 1) Planificación global y política económica, 2) estrategias y políticas industriales y tecnológicas, 3) planificación y proyectos sociales y 4) estrategias y políticas de desarrollo regional.

Lugar donde se realiza: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, (ILPES), Santiago - Chile.
Fecha de inicio: junio. **Duración:** 6 meses
Requisitos: Título universitario, prioridad a funcionarios y/o académicos, aval de la institución.
Beca: pasajes, asignación mensual y seguro médico.
Inscripción: hasta mayo en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina. Dirección General de Cooperación Internacional.

BECAS PARA CAPACITACION E INVESTIGACION EN POLITICAS PUBLICAS

Organismo patrocinante: Banco Interamericano de Desarrollo - Instituto Torcuato Di Tella.
Característica: becas de postgrado para realizar un curso que consta de dos subprogramas, uno comprende temas de comercio internacional, empleo y desarrollo económico; y el otro economía del estado y sus relaciones con el sector privado. Se distribuye en cuatro semestres e incluye trabajo de investigación final.
Lugar donde se realiza: Instituto Torcuato Di Tella - Buenos Aires.
Fecha de inicio: agosto **Duración:** 22 meses
Requisitos: título universitario, desempeño en el sector público o académicos, conocimientos de inglés, dedicación tiempo completo, hasta 30 años.
Beca: para latinoamericanos, pasajes, manutención y seguro médico, para argentinos se limita a eximición del pago de matrícula y aranceles.
Inscripción: hasta mayo en el Instituto Torcuato Di Tella, 11 de Setiembre 2139. (1428) - Bs. As. Te.781-5013/15.

Este Trabajo fue impreso en los Talleres Gráficos
de la Dirección General de Publicaciones
de la Universidad Nacional de Córdoba
en el mes de mayo de 1993.
Córdoba - Argentina.