

LOS COSTOS SOCIALES DE LAS REFORMAS ECONOMICAS

Hermann Sautter
Rolf Schinke*

Con las reformas económicas se buscan corregir decisiones erróneas de política económica tomadas en el pasado. De haberse aplicado en el pasado una política capaz de asegurar la capacidad de ajuste y desarrollo de la economía, hoy no habría necesidad de introducir reformas. En tal sentido, el costo social emergente de una política de reformas es fundamentalmente el legado de errores anteriores (Edwards, Montiel, 1989). Gran parte de este costo sería innecesario si una política equivocada no hubiera impedido que la economía se adapte a los cambios operados en las condiciones de demanda y oferta.

Los costos sociales de una reforma son tan inevitables (Cordon, 1989) como la reforma misma, pero pueden poner en duda la viabilidad de esa política. Por eso deben buscarse posibilidades que permitan minimizar tales costos, eligiendo medidas adecuadas y moderando el impacto de esos costos de modo tal que no pongan

-
- El Prof. Dr. Hermann Sautter es catedrático en Ciencias Económicas en la Universidad de Gotinga y Director del Instituto Ibero-Americano de Investigaciones Económicas en la misma universidad.

El Dr. Rolf Schinke es economista y Director Académico y Ejecutivo del Instituto Ibero-Americano de Investigaciones Económicas de la Universidad de Gotinga, República Federal de Alemania.

Este artículo ha sido tomado de la Revista CONTRIBUCIONES del Centro Interdisciplinario de estudios sobre el desarrollo latinoamericano.

en peligro la ejecución de las reformas. Al margen de ello, la atenuación de los costos es un objetivo en sí mismo, sobre todo cuando ellos implican una extensión de la pobreza a vastos sectores de la población.

La reforma económica, los costos sociales asociados a ella y las posibilidades de amortiguación de los mismos constituyen el tema a ser tratado en este artículo. En la primera parte se analizan las diferentes medidas adoptadas en el marco de la reforma, así como los costos sociales que se derivan de su implementación. En ese sentido se distingue entre un análisis económico y otro político económico. La segunda parte se refiere a los intentos realizados por amortiguar los costos sociales derivados del proceso de reforma. En la tercera parte se presenta una síntesis de los principios resultados.

1. Las reformas y sus costos sociales

En los últimos años países de América Latina asistieron a un cambio virtualmente revolucionario en materia de política económica (Sautter, 1993) que se define con los conceptos de estabilización, ajuste estructural y reforma. A menudo estos conceptos se emplean en forma de sinónimos, por lo cual en el presente texto se hablará de un proceso de reformas. Sin embargo, resulta conveniente analizar las diferentes dimensiones de este proceso que se define con los conceptos mencionados. Por *estabilización* se entienden aquellas medidas destinadas a reestablecer el equilibrio macroeconómico en el corto plazo. La medida más importante de este tipo es reducir la demanda agregada. El *ajuste estructural* apunta a mejorar las condiciones de oferta de una economía. Las medidas de este tipo están destinadas a mejorar la competitividad internacional de un país. Un elemento fundamental es la modificación de los precios relativos a favor de los bienes transables. Las *reformas*, en cambio, pretenden alcanzar una más eficiente asignación de recursos. Medidas típicas de este tipo son la eliminación de regulaciones que distorsionan el funcionamiento de los mercados y la creación de un marco jurídico confiable que regule los derechos de propiedad. Entre los diversos elementos de un proceso de reformas existe una estrecha relación. En efecto, una política de estabilización no puede ser un fin en sí misma, su finalidad es recuperar la dinámica económica, que como consecuencia de las

distorsiones existentes en la asignación de los recursos, presupone la aplicación de medidas de ajuste estructural y reformas.

1.1. La primera etapa del proceso: ajustes parciales y experimentos heterodoxos

En América Latina, la idea de que la aplicación de una política de reforma que incluyera medidas de estabilización y ajuste estructural era imprescindible, sólo prosperó lentamente. Cuando *a comienzos de la década del '80* el subcontinente quedó atrapado por la crisis del endeudamiento. Las instancias de decisión económica en la mayoría de los países parecían partir del convencimiento de que el desequilibrio externo se podría eliminar con un hábil manejo de la demanda, y que esto sería tanto más fácil cuanto mayor apoyo financiero se pudiera obtener de las organizaciones del Bretton Woods. No aparecía como necesario adoptar reformas de mayor profundidad.

Sin embargo, pronto quedó demostrado que el recorte del gasto, la devaluación y las restricciones a la importación permitían alcanzar el equilibrio económico externo, no así el equilibrio interno. En el período comprendido entre 1982 y 1987 los países latinoamericanos redujeron sus importaciones en casi un 25%, al mismo tiempo que aumentaban las exportaciones en un 34%, de modo que la balanza comercial exhibió hasta 1991 un saldo positivo. La tasa de inflación anual, sin embargo, se ubicó entre 1982 y 1987 en el orden del 110,9%, en tanto que el déficit fiscal alcanzó en 1987 el 6% del producto bruto interno, próximo a los elevados niveles de 1982 (World Bank 1993: 4). La transferencia de recursos al exterior operada con la activación de la balanza comercial se realizó a costa de la caída de la inversión interna tanto privada como pública. Ello afectó la formación de capital real y humano, incidiendo negativamente sobre las perspectivas de crecimiento a largo plazo. En muchos países la primera etapa de ajuste destinada a corregir las deficiencias estructurales puestas de manifiesto por la crisis del endeudamiento se caracterizó por un frustrado intento de estabilización, limitado a medidas de carácter parcial, deteriorándose así las condiciones de crecimiento. Paralelamente, esta política exigió un elevado costo social.

Los *programas heterodoxos* ensayados por Argentina, Brasil y Perú

tampoco ofrecieron una alternativa válida.¹ Las medidas adoptadas en el marco de estos programas tuvieron un éxito efímero. Si bien resultaba razonable congelar transitoriamente los precios y eliminar la indexación (fundamentalmente a la inflación del período anterior) de los salarios y otras variables como intento de quebrar las expectativas inflacionarias, el alza en los precios no pudo ser frenada, y el impuesto inflacionario siguió desempeñando un papel importante en el financiamiento del gasto público, aunque las elevadas tasas de inflación erosionaban los ingresos que obtenía el gobierno por medio de este impuesto. La suma de estos factores hizo que estos programas también estuvieran destinados al fracaso, a lo cual también contribuyó el hecho de que el costo social que implicaba el ajuste estructural heterodoxo se tomaba insostenible. El congelamiento de los salarios terminó por erosionar las remuneraciones reales de los factores, de esta forma una política que buscaba ahorrar a la población los costos sociales del ajuste no hizo sino aumentarlos.²

Las deficiencias de las políticas de ajuste aplicadas al comienzo de la década del '80 y el fracaso de los programas heterodoxos contribuyeron a fortalecer la opinión de que resultaba imprescindible la adopción de profundas reformas en áreas tales como el presupuesto nacional, comercio exterior, tamaño del Estado y mercado de trabajo y de capital. A este cambio de opinión contribuyó también el ejemplo de Chile. Este país inició, mucho antes que otros países de América Latina, un consecuente proceso de reformas alcanzando notables resultados.³ Desde fines de la década del ochenta se da en América Latina un proceso de reformas cuya dinámica es vertiginosa si se la compara con la evolución anterior. Caracterizan este proceso aspectos tales como liberalización del comercio exterior, desregulación de los mercados de los factores, privatización de empresas públicas, reformas de las políticas fiscales y devaluaciones reales. Sólo con vistas a esta segunda etapa es que se puede hablar de una política de reformas en el sentido amplio de la palabra.

1.2. La segunda etapa de la política de reformas: análisis económico de los costos sociales

Existe amplio consenso entre todos los involucrados respecto a

los componentes fundamentales de la nueva política (el denominado "Washington Consensus").⁴ Entre las medidas que forman parte del paquete de reformas figuran las siguientes (C.fr. Stewart 1993: 3):

1. Medidas tendientes a reducir la demanda agregada ("expenditure reduction"), sobre todo recortando el gasto público, aumentando los ingresos fiscales y limitando la concesión de créditos.
2. Medidas tendientes a modificar la estructura del gasto ("expenditure switching"), entre las cuales figura fundamentalmente una devaluación del tipo de cambio real que contribuya a incrementar los precios relativos de los bienes transables.
3. Reformas en el sentido más estricto de la palabra, como por ejemplo, desregulación de los mercados de trabajo y capital, creación de un marco jurídico viable para los derechos de propiedad, liberalización del comercio y de las corrientes de capital, para citar tan sólo algunas de las medidas más importantes.

Al llamado "costo primario" de las reformas se asocia el recorte del gasto (limitación de la absorción) (Corden 1989: 52). Los costos secundarios adicionales aparecen cuando la estructura de precios es muy rígida, en particular la relación de precios entre bienes transables y no transables. En la medida en que existan estas inflexibilidades se fue el caso de la mayoría de los países latinoamericanos durante la segunda mitad de la década del ochenta—se presenta la necesidad de introducir reformas destinadas a minimizar los costos secundarios. Cuanto más rígida sea la estructura de precios tanto mayor será la necesidad de adoptar reformas en el sentido más estricto (tercer paquete de medidas), y cuanto más se prorrogue la adopción de tales medidas, tanto más drástico deberá ser el "expenditure switching" y tanto mayores serán los efectos contractivos derivados de recortes en el gasto. En tal sentido existe una interdependencia entre las medidas mencionadas. A continuación se analizarán los costos sociales de algunos de los componentes del paquete de reformas.

1) *Reducción del gasto público.* Cabe distinguir entre los siguientes efectos: a) efectos sobre los precios, b) efectos sobre el ingreso, c) efectos sobre el empleo, d) efectos sobre el abastecimiento.

a) *Efectos sobre los precios.* Estos efectos pueden aparecer como consecuencia de recortes efectuados a los subsidios destinados a los alimentos básicos, lo que reduce el ingreso real de todos los consumidores. Los sectores con mayor propensión al consumo, que en términos generales son los de menores recursos, resultarán relativamente más afectados. Los sectores rurales que viven de una producción de subsistencia se verán relativamente menos afectados. Una reducción en los subsidios a los alimentos básicos incide primordialmente sobre los sectores pobres de los centros urbanos.

Otro impacto sobre los precios se deriva de la reducción en la tasa de inflación, la que se persigue con el recorte del gasto público. En efecto, en general se acepta que el impuesto inflacionario afecta sobre todo a los sectores pobres, ya que los ricos cuentan con mayores posibilidades de defenderse ante el embate de la inflación: pueden realizar inversiones en el extranjero, cuentan con más posibilidades de asesoramiento por parte de profesionales en materia de inversiones, y están familiarizados con las modernas técnicas bancarias. Visto desde esta óptica, cualquier reducción de la tasa de inflación repercute positivamente en los ingresos reales de los pobres.

b) *Efectos sobre los ingresos.* Se trata del impacto que tiene el recorte en los gastos sobre los salarios reales. En América Latina se observó que la reducción del gasto público trae aparejado una reducción de los salarios en el sector público. Sin embargo, no existe claridad respecto al efecto pobreza que de ello puede derivarse. En algunos países el salario promedio del sector público es superior al salario promedio del sector privado.⁵ De allí que el recorte en el gasto público provoque una caída de los ingresos reales de los empleados públicos; sin embargo, no implica necesariamente que los afectados por tales medidas se verán desplazados por debajo de la línea de pobreza. Al respecto, es necesario tener en cuenta la dispersión de los salarios en torno al promedio. Para los empleados públicos cuyas remuneraciones se sitúan significativamente por debajo de la remuneración promedio, el recorte en los gastos puede conducirlos a niveles situados por debajo de la línea de pobreza. Esto es más factible que suceda cuando el recorte del gasto público va acompañado de despidos, lo que

representa otro efecto generado por esta medida.

c) *Efectos sobre el nivel de empleo.* Si la reducción del gasto en el sector público no se realiza a través de una reducción de los salarios sino a través de despidos, se produce por un lado un aumento directo de la desocupación y por otro una mayor presión sobre los salarios de los restantes sectores, que será tanto mayor cuanto más rudimentaria sea la red social. Esta presión puede incrementarse cuando la reducción del gasto en el sector público va acompañada de una restricción del crédito al sector privado, lo que se traduce en una caída de la producción. Cuanto más inflexibles a la baja resulten los salarios reales tanto mayor será el desempleo resultante.

En una situación de este tipo las consecuencias probables son una migración de los desempleados del sector formal hacia el sector urbano informal, una reemigración a zonas rurales y el fin de las transferencias de recursos desde regiones urbanas hacia regiones rurales. Vale decir que también sufrirán el impacto de la reducción del gasto los sectores más humildes en las regiones rurales. Sin embargo, los ocupados en el sector urbano formal tanto como consecuencia de la merma en sus ingresos reales como por la pérdida de sus puestos de trabajo serán los más afectados.

d) *Efectos sobre el abastecimiento.* En muchos países que aplican programas de ajuste se realizaron recortes en los programas sociales del Estado. Es esperable que ello reduzca el grado de abastecimiento de las personas afectadas, conduciendo de alguna manera a su empobrecimiento en el sentido de que el conjunto de bienes efectivamente disponibles, incluidas las prestaciones del Estado, será menor que el conjunto de bienes definido por la línea de pobreza. Sin embargo, estas consecuencias no se dan necesariamente siempre. Midiendo la "pobreza" en base a los indicadores sociales, se observa que en algunos países que realizaron recortes en sus programas sociales fue posible evitar efectos negativos respecto de esos indicadores (tasas de analfabetismo, mortalidad infantil, expectativa de vida, etc.). Distintas causas pudieron haber contribuido a ello (World Bank 1993):

— Los efectos de una reducción del gasto (input) sobre los indicadores sociales (output) generalmente tienen lugar luego

de un cierto tiempo. En la medida en que el gasto se mantenga en niveles reducidos por un tiempo prolongado, cabe esperar que esos efectos se hagan sentir finalmente sobre dichos indicadores. Es posible que este argumento pueda explicar la desaceleración, observada en el último tiempo, en el ritmo de recuperación de los indicadores sociales.

- El menor gasto por parte del Estado fue sustituido por recursos provenientes de organizaciones no gubernamentales (ONGs).
 - Los menores recursos públicos se aplicaron con un mayor grado de eficiencia, es decir, se mejoró el "targeting" de los programas.
- Datos a nivel nacional pueden no estar reflejando desplazamientos entre los diferentes grupos sociales del país. Una menor prestación de servicios sociales y el consiguiente deterioro de los indicadores sociales en los sectores más pobres puede verse sobrecompensado por una fuerte mejora de estos indicadores en los sectores acaudalados.

La falta de datos no permite ponderar adecuadamente los diferentes argumentos. Sin embargo, si partimos de la base que la sustitución de recursos públicos por fondos privados tiene un límite, que una mejora en el "targeting" enfrenta la resistencia política de la clase media y que no cabe esperar una mejora sustancial en el grado de abastecimiento de los grupos sociales pudientes, entonces un recorte sostenido en los programas sociales oficiales se traducirá en un creciente empobrecimiento, afectando así a los indicadores sociales. El deterioro de los mismos refleja no sólo un crecimiento directo de la pobreza, sino también un deterioro en la posibilidad de superación de la misma en el futuro. Estudios hechos en el marco de la moderna teoría del crecimiento revelan que la educación tiene un peso considerable en la explicación del crecimiento económico (Barro 1991), y el crecimiento es una condición importante para reducir la pobreza (Fields 1989). Una mejor formación es, además, una variable importante en la distribución de los ingresos (Barro 1992) que a su vez es un factor determinante de la pobreza en América Latina (Altimir, Piñeda 1979; Fiszbein, Psacharopoulos 1992). Vale decir que un deterioro en los indicadores sociales— sobre todo de las tasas de escolarización y

alfabetización—tiene efectos gravitantes en el largo plazo.

El debate de los efectos mencionados muestra que el costo social que implica un recorte en el gasto público depende de muchos factores: los rubros del presupuesto elegidos para efectuar el recorte, la rigidez de los precios relativos, la movilidad de la mano de obra, la densidad de la red social, entre otros. Sin embargo, parece justificado señalar al sector formal urbano como principal afectado por el recorte en los gastos. Es en este sector donde los ingresos reales caerán, posiblemente incluso por debajo de la línea de pobreza. Indirectamente afectados resultan el sector urbano informal y las zonas rurales. Cabe pensar entonces en la posibilidad de que surja una "nueva pobreza" (el ingreso familiar cae por debajo de la línea de pobreza) y de que los pobres crónicos tengan que soportar un nuevo deterioro de su situación.

2) *Modificaciones en la estructura del gasto.* El sentido del "expenditure switching" es incentivar la producción de bienes transables, aumentando sus precios en relación a los no transables. La devaluación del tipo de cambio nominal es el principal instrumento con el que cuentan los encargados de llevar a cabo la política económica para lograr ese objetivo. En ese sentido es determinante en qué medida podrá lograrse una devaluación real por medio de la nominal y así una modificación del precio relativo entre bienes transables y no transables. El buscado efecto devaluatorio desaparece si la devaluación nominal conduce a aumentos en los precios o a un aumento del déficit fiscal alimentando así a la inflación. Por lo tanto, una reforma fiscal y eventualmente la desindexación de los salarios, etc., son medidas importantes que deben acompañar la devaluación nominal.

Bajo el supuesto de un pleno funcionamiento de la competencia y de que efectivamente se produzca una devaluación real, de acuerdo al teorema de Stolper-Samuelson una devaluación debería incrementar el beneficio de aquel factor que ingresa en mayor medida a la producción de bienes transables en el país que devalúa, por ejemplo, la mano de obra no calificada, es decir, la contribución productiva de los más humildes. Sin embargo, ello no puede determinarse a priori. En la medida en que en los países en desarrollo la producción de los bienes transables sea intensiva en suelo, recursos o capital, la devaluación tiende a generar un deterioro

en la situación de estos sectores, ya que en ese caso el rendimiento del factor trabajo respecto a los otros factores se reduce. Con la devaluación también aumentan los precios de los bienes de consumo importados, lo que afecta directamente a los consumidores que asignan a estos bienes un lugar importante entre sus preferencias. Probablemente no se trate de los sectores menos pudientes, cuyo gasto se concentra más en los artículos de primera necesidad que se fabrican nacionalmente.⁶ Por lo demás el impacto de una devaluación depende más bien del grado de movilidad que evidencien los factores, de la flexibilidad de los precios, de la participación de los bienes importados en la canasta familiar urbana y rural, etc. Con las reservas del caso se puede decir que, por un lado la esperada reasignación real a favor de los bienes transables favorecerá a los pobres en aquellos casos en que en la producción de los bienes transables tenga una participación relativamente alta la mano de obra no calificada, y por otro lado el efecto sobre los precios de una devaluación probablemente afecte más al grupo de los no pobres que a los pobres.

3) *Medidas de reforma en el sentido más estricto.* No es posible analizar aquí el costo social de todas las medidas adoptadas en el marco de una reforma. Sin embargo, destacaremos tres: liberalización del comercio exterior, desregulación de los mercados laborales y desregulación del mercado de capitales.

Una liberalización del comercio exterior tiene efectos sobre los precios y sobre el empleo. Los consumidores podrán verse favorecidos por precios más bajos de los bienes importados. Esto compensará en forma parcial o total el efecto devaluatorio anteriormente mencionado. En este sentido los sectores pobres, al igual que en el caso de una devaluación, no resultarán mayormente beneficiados dado que se supone que los bienes importados tienen un peso relativamente bajo dentro de su canasta de bienes. Los efectos sobre el nivel de empleo, que podrían producir un aumento de la pobreza, se manifestarán fundamentalmente en el sector de la sustitución de importaciones. La reducción de los aranceles y trabas no arancelarias provocarán una contracción de la producción y por ende también del nivel de empleo; la desocupación será tanto mayor cuanto más inflexible sea la estructura de los precios. Los más pobres se verán directamente afectados por la liberaliza-

ción del comercio cuando en la producción de bienes sustitutivos de importaciones se emplee un elevado porcentaje de mano de obra no calificada. Efectos indirectos se producirán en la medida en que la caída del empleo en la industria de bienes sustitutivos de importaciones ejerza presión sobre los salarios pagados en el sector informal, generando así una disminución de los ingresos. En términos generales se puede afirmar que el impacto de una liberalización del comercio sobre los precios y el nivel de empleo es contrario al de una devaluación.

La *desregulación de los mercados laborales* afectará en gran medida la situación de los trabajadores en las industrias de sustitución de importaciones. Estas desregulaciones pueden consistir por ejemplo en la derogación del salario mínimo, o en una reducción de los impuestos a la mano de obra. En lo que respecta al salario mínimo, se ha observado que en todos los países, salvo Costa Rica, Colombia y Chile (CEPAL 1993: 37), aún sin una desregulación, se mostraba flexible a la baja. En ese sentido no es de esperar que una desregulación genere un impacto directo sobre la tasa de pobreza. Diferente es la situación en el caso de las indemnizaciones que se pagan cuando se rescinde la relación laboral. En algunos países las sumas pagadas por este concepto superan varias veces el salario mensual. Si por la liberalización del comercio se despide mano de obra, entonces la caída en los ingresos de los afectados se ve agudizada como consecuencia de la pérdida al derecho de indemnización, lo que probablemente puede conducir a un mayor empobrecimiento.

En el marco de una *desregulación del mercado de capitales* se podrían eliminar tasas máximas de interés, fijadas hasta ese momento, con lo cual aumentarían los costos de capital en el sector formal, si este efecto no es contrarrestado por medio de una creciente competencia entre los bancos a través de la eliminación de barreras de acceso al mercado. Si el costo del crédito efectivamente aumenta, se verán relativamente más favorecidos aquellos procesos de producción que sean intensivos en mano de obra, lo que puede tener efectos positivos sobre la evolución de los ingresos de las familias más carenciadas. También en el sector informal pueden producirse efectos positivos para las familias pobres en la medida en que se facilita el acceso de este sector al mercado financiero, lo que le

permite llevar a cabo inversiones que aumentan la productividad.

Resumiendo, se puede afirmar que el tipo de costo social (desocupación, caída de los salarios) y su dimensión dependen en primer lugar del diseño y distribución en el tiempo de las medidas de la política de reforma, y en segundo lugar de las condiciones iniciales para la implementación de este tipo de reformas (por ejemplo, grado de movilidad de los factores, estructura de consumo de los sujetos económicos, grado de flexibilidad de los precios). En general se podrá suponer que los efectos contactivos derivados del recorte y modificación en el gasto público se harán notar con mayor rapidez que los posibles efectos expansivos derivados de este cambio en el gasto y de la política seguida. Vale decir que en el corto plazo se verá afectado fundamentalmente el sector formal en las ciudades y en forma secundaria el sector informal urbano y rural. En qué medida ello provocará un aumento del empobrecimiento (caída de las familias por debajo de la línea de pobreza) y en qué medida se verá reforzada la pobreza crónica (incremento de la distancia respecto de la línea de pobreza de las unidades económicas de por sí pobres) es muy difícil de predecir, ya que no existen datos confiables al respecto. En cualquier caso el costo social de una u otra forma difícilmente se podrá evitar.

1.3. Análisis económico de la política de reformas: ¿Qué grupos ofrecen la mayor resistencia?

Un análisis económico permite conocer los efectos esperables en materia de asignación y distribución de las medidas de reforma, posibilitando identificar así a los posibles perdedores. Además de ser relevante para la aplicación práctica del ajuste estructural es aún más importante para determinar cuáles serán los grupos de interés que apoyarán políticamente el programa, cuáles opondrán resistencia y cómo se la puede superar para continuar avanzando con la aplicación del programa. Los que sufran mayores pérdidas a causa del ajuste social no serán necesariamente los oponentes políticamente más influyentes. La percepción de los distintos grupos de interés del grado en que están siendo afectados por el programa puede ser distinta del impacto real de esas medidas para el sector en cuestión. Así, por ejemplo, aquellos empresarios que dependen de insumos importados pueden considerar que

una devaluación de la moneda local disminuirá sus márgenes de ganancias pese a que el gobierno ha accedido a reducir los aranceles y al mismo tiempo este grupo puede disponer de medios relativamente eficaces para influir en las decisiones políticas. Por el contrario, puede darse el caso de empresarios exportadores que se niegan a apoyar una devaluación porque no ven en qué dicha medida los que lo podría beneficiar en lo inmediato, ya que calculan que la reacción frente a la devaluación será de mayores reclamos salariales e insumos más caros. Finalmente es posible que la resistencia política de los grupos populares más carenciados, cuya situación económica en los primeros momentos de implementación de las reformas se agrava aún más, sea escaso. Estos grupos no relacionan el cambio en su situación en forma directa con el programa, y sobre todo son políticamente muy débiles como para ofrecer una oposición eficaz.

Ahora bien, ¿cuáles son los grupos sociales que ofrecen mayor resistencia frente a las reformas? Los estudios realizados por M. Lindeberg (1989) respecto de Costa Rica, Guatemala y Panamá permiten suponer que se trata de los siguientes grupos: los empleados públicos, sindicatos, empresarios privados y sus organizaciones, docentes y estudiantes. Todos ellos serán afectados negativamente por el recorte del gasto público y por la mayor presión tributaria, pero con seguridad no representan el gran sector de los pobres, definidos como aquéllos cuyos ingresos se ubicaban debajo de la línea de pobreza ya antes de comenzar con el proceso de ajuste estructural. Se trata más bien de los sectores privilegiados de la sociedad: empresarios y trabajadores con un puesto en el sector formal, beneficiarios del gasto público y empleados públicos. La mayor resistencia al ajuste estructural no la ofrecen los pobres, sino los grupos relativamente privilegiados y que temen perder sus privilegios, quedando en tela de juicio si caerán o no por debajo de la línea de pobreza.

Según los conocimientos de la economía política ello no sorprende. Cuanto mayor es el grupo de los pobres tanto más difícil será formar una voluntad colectiva porque los miembros valoran cualquier éxito de un accionar común como "bien público" del que es más redituable "colgarse" sin necesidad de participar del costo que implican. A ello se agrega que los sectores carenciados

en general están demasiado inmersos en la lucha por la supervivencia diaria como para poder actuar activamente a nivel político. Los "costos de oportunidad" son para ellos extremadamente altos, en tanto que los beneficios tienen carácter de bien público. Otra es la situación de los llamados grupos de privilegiados cuya situación en la escala de distribución de ingresos les permitía ejercer la protesta política; además se trata de grupos relativamente pequeños en los que se puede ejercer presión social sobre los diferentes miembros, facilitándose así la formación de una voluntad colectiva. A partir de estas reflexiones se puede concluir que los objetivos de la lucha contra la pobreza no necesariamente garantizan la aceptación de las políticas de reforma. Con vistas a asegurar la aceptación de las mismas es probable que se requieran medidas distintas a aquéllas destinadas a combatir la pobreza.

2. Medidas tendientes a amortiguar los costos sociales del ajuste

2.1. ¿Qué objetivos se persiguen?

Existen diferentes modos de definir los objetivos correspondientes a las medidas del "Washington Consensus", destinadas a amortiguar el costo social. Por ejemplo, se dice que la finalidad del "Fondo Social de Emergencia (FSE)" de Bolivia nunca fue la de ayudar a los sectores más carenciados. Para ello hubiera sido necesario un procedimiento selectivo que habría demandado mucho más tiempo. Antes bien, el FSE se concentró en medidas que permitían un rápido desembolso de los fondos (CEPAL 1992: 7). Ello se podría interpretar en el sentido de que fundamentalmente se buscaba garantizar la aceptación de las reformas y relacionado a ello evitar incrementos en el nivel de pobreza; no se buscaba en cambio combatir la pobreza crónica, la cual se vio agravada a causa de las medidas adoptadas en el marco de las reformas. Este objetivo del programa se ve expresamente confirmado cuando Seifert et. al. dicen que la función del FSE era "viabilizar políticamente el ajuste" (Seifert et. al. 1992: 12). No obstante, cuando el FSE es reemplazado por el "Fondo de Inversión Social", los objetivos se modifican. Actualmente se privilegia la lucha contra la pobreza crónica, lo que se traduce por ejemplo en el hecho de que se presta más atención que antes a que los proyectos pro-

mocionados se apliquen en distritos caracterizados por comparativamente elevados indicadores de pobreza (CEPAL 1992: 13).

Las Declaraciones del "Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social" (FONDES) del Perú indican claramente que la amortiguación del costo social posee una dimensión política. En efecto, los proyectos promocionados deben contribuir a mejorar las condiciones de vida de los más pobres, pero servir también como "Instrumento de Pacificación" (FONDES 1992: 3). Un objetivo comprensible para un país conmocionado por el terrorismo. La cuestión es saber en qué medida ambos objetivos son idénticos.

De otros programas se desprende que la pacificación de los empleados públicos es un objetivo político importante. Así, por ejemplo, el "Social Impact Amelioration Program" (SIMAP) de las Guyanas prevé transferencias a favor de los empleados públicos que pertenecen a las categorías inferiores de la escala de remuneración (Philip 1994). Evidentemente se trata de una medida sociopolítica en beneficio de personas que —tal como lo demuestran los estudios realizados por Lindenberg (1989) son de gran importancia como grupo de presión política.

Analizando el conjunto de los programas, la impresión que puede obtenerse es que los objetivos se determinan en función de los problemas sociales y políticos más acuciantes en cada caso. Las medidas aplicadas sirven para asegurarle a las reformas un mayor margen de maniobra, y no tanto para combatir la pobreza crónica. A medida que la aplicación de los programas se va afianzando en el tiempo, tiene lugar un desplazamiento en beneficio de este último objetivo. Los siguientes dos puntos buscan analizar en qué medida los instrumentos tradicionales así como los nuevos instrumentos de la política social sirvieron para alcanzar estos objetivos.

2.2. La eficiencia de los programas sociopolíticos tradicionales

Prácticamente todos los países poseían instrumentos propios de la política social tradicional, entre los cuales en algunos casos incluso figuraba un seguro de desempleo. Además, algunos países implementaron durante la década del setenta programas destinados a crear fuentes de trabajo y programas de comedores públicos. Todos estos instrumentos pudieron ser utilizados cuando a

finales de la década del ochenta surgió la necesidad de paliar los costos sociales de las reformas encaradas. No obstante, la eficiencia de estos instrumentos es muy limitada. No hubo, por ejemplo, ningún país en el que el seguro de desempleo alcanzara para ofrecer una protección eficaz contra el empobrecimiento. Los miembros del sector informal, por ejemplo, no tienen ningún tipo de cobertura, e incluso los que trabajan en el sector formal no están comprendidos en su totalidad dentro del sistema. Igual situación se plantea en el sistema de previsión social que en muchos países requiere de una urgente reforma. Los jubilados figuran entre las personas más afectadas y al mismo tiempo representan uno de los grupos políticos más débiles.

Las deficiencias de los sistemas de seguridad social clásicos indujeron a algunos países a introducir programas complementarios durante la década del setenta. Un ejemplo claro es el caso de Chile, donde en 1975 se creó el "Programa de Empleo Mínimo" (PEM) que más adelante se vio complementado por el "Programa de Ocupación para Jefes de Hogar" (POJH).

En el marco de estos programas se ocupaba a personas sin empleo con un salario claramente inferior al salario mínimo pero al mismo tiempo se limitaba el número de horas de trabajo. De este modo se buscaba alentar la búsqueda de un trabajo en el mercado laboral normal (OIT-PREALC 1988). Estos programas resultaban poco atractivos para los desocupados que no estaban comprendidos dentro del grupo de los pobres. Ello permitió alcanzar un grado relativamente alto de cumplimiento de los objetivos fijados con miras al sector de los más pobres. Se estima que las dos terceras partes de los ocupados provenían del veinte por ciento más pobre de la población (Ribe, Carvalho 1990: 17). Cuando en la década del ochenta hubo que encontrar la forma de paliar el costo social del programa de reformas implementado, Chile pudo recurrir a estos instrumentos. De cualquier modo quedó evidenciado que los instrumentos tradicionales exigían ser complementados. Por lo tanto también en Chile se recurrió a la creación de nuevos instrumentos (C.fr. 2.3).

Entre los programas sociopolíticos tradicionales que pudieron emplearse con el propósito de amortiguar los costos sociales de la

reforma figura además la transferencia de ingresos y consumo. También en este aspecto Chile es un país que cuenta con años de experiencia en la materia. Hace ya 40 años se creó el "Programa Nacional de Alimentación Complementaria" (PNAC). A lo largo de los años fue modificado en varias oportunidades. En la actualidad se circunscribe básicamente a dos tipos: un programa preventivo para evitar la desnutrición de niños pequeños y un programa alimentario materno infantil. Adicionalmente Chile introdujo un sistema de comedores escolares. Es muy probable que estos programas de alimentación que fueron acompañados regularmente por asistencia médica, hayan contribuido en gran medida a reducir notoriamente la tasa de mortalidad infantil en Chile. De 120 casos de fallecimientos por cada mil niños en 1960 se pasó en 1987 a una tasa de 18,6 por mil (World Bank 1988: 31 y s). Cabe destacar que la mayor eficiencia en la ejecución de los programas permitió conservar la evolución favorable de algunos indicadores sociales, pese a que se realizaron recortes en el presupuesto social (Ribe, Carvalho 1990: 16).

Las experiencias de México también avalan que un recorte de los fondos destinados a programas sociopolíticos no excluye necesariamente un mejor cumplimiento de los objetivos. En efecto, en México se sustituyeron los subsidios generales a los alimentos por un subsidio a los alimentos consumidos fundamentalmente por los pobres ("subsidio a la tortilla"), por una distribución específica de leche y por comedores escolares (World Bank 1988: 22).

Venezuela, a su vez, también puede exhibir éxitos respecto del "targeting" en el subsidio a los alimentos. En este caso los subsidios se concentran en la venta de alimentos seleccionados en barrios carenciados (Ribe, Carvalho 1990: 16).

Vale decir que el uso de los instrumentos sociopolíticos tradicionales era una posibilidad para morigerar el impacto social de las reformas económicas encaradas. Sin embargo, en ningún país estos instrumentos estaban a la altura de las necesidades. El seguro social era muy bajo y los programas complementarios no tenían sino carácter puntual. A fin de detener la caída de los ingresos que se comenzó a operar en la década del ochenta y que acompañó a la política de reformas era necesario desarrollar nuevos instrumentos.

2.3. Programas especiales para amortiguar el costo de la política de reformas

La novedad institucional más importante de América Latina en el campo sociopolítico es, sin duda, la creación de los "Fondos Sociales de Emergencia" (FSE) y de los "Fondos de Inversión Social" (FIS), respectivamente. El primer fondo de este tipo se creó en Bolivia en 1986. En el interín se fueron creando instituciones de este tipo en numerosos otros países (véase cuadro). Se crearon con la intención expresa de amortiguar el costo social de las reformas económicas, facilitando así la ejecución de estos procesos. Los iniciadores de algunos de estos fondos creyeron originalmente que las reformas alentarían luego de algunos pocos años el crecimiento económico, y que el consiguiente aumento en el grado de ocupación y de los ingresos haría innecesario un funcionamiento permanente de estos fondos. Entre tanto ha quedado claro que la profunda transformación del orden económico requiere más tiempo del originalmente pensado, y que tampoco las mayores tasas de crecimiento han podido superar en forma automática el empobrecimiento de grandes sectores de la población operado en la década del ochenta. Por eso estos fondos de emergencia concebidos para funcionar unos pocos años (en Bolivia, por ejemplo, el FSE debía desarrollar sus actividades por espacio de cinco años), fueron reemplazados por instituciones permanentes. Los fondos creados con posterioridad obtuvieron carácter permanente desde su creación misma.

El diseño de los fondos varía de país en país, aunque se pueden observar algunas características comunes. En efecto, en primer lugar estos fondos se mantienen independientes de la tradicional burocracia ministerial, en segundo lugar persiguen un criterio multisectorial y tercero actúan en mayor o menor medida en función de la demanda.

Los tres elementos guardan estrecha relación entre sí. Un criterio multisectorial habría sido difícilmente posible en el marco de la burocracia tradicional. Para ello se requería una organización autárquica, que sólo podía ser una institución nueva. El ejemplo del FSE boliviano y del FIS, que sirvieron de modelo para las posteriores creaciones de otros fondos, son las instituciones que mejor

permiten describir estos rasgos fundamentales.

Fondos especiales creados para amortiguar los costos sociales de los programas de reforma económica en América Latina		
País	Fondo	Año de creación
Bolivia	FSE, Fondo Social de Emergencia	1986
	FIS, Fondo de Inversión Social	1990
Chile	FOSIS, Fondo de Solidaridad e Inversión Social	1991
El Salvador	FIS, Fondo de Inversión Social	1990
Guatemala	FIS, Fondo de Inversiones Sociales	1990
Guyana	SIMAP, Social Impact Amelioration Program	1990
Honduras	FHIS, Fondo Hondureño de Inversión Social	1992
Colombia	FOSEM, Fondo Social de Emergencia	1990
	FASO, Fondo de Apoyo a los Sectores Oprimidos	1990
	FISE, Fondo de Inversión Social de Emergencia	1991
	FISE, Fondo de Inversión Social de Emergencia	1991
Panamá	FES, Fondo de Emergencia Social Programa de Desarrollo Humano	1990
Paraguay	FONDES, Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social	1990
Perú	FISE, Fondo de Inversión Social de Emergencia	
Uruguay	FONVIS, Fondo Venezolano de Inversión Social	
Venezuela		

a) *Autonomía administrativa.* El FSE o el FIS no son un departamento de un ministerio tradicional. Se trata más bien de entes autónomos de derecho público. El director ejecutivo posee rango de ministro y depende directamente del Presidente (Presidencia de la República 1993: 2). Sin embargo, esta autonomía no es tan amplia en todos los casos. El FONVIS venezolano, por ejemplo, depende de un ministerio.

Muchas veces, la condición política para la creación de una nueva organización fue un cambio de gobierno. El nuevo gobierno deseaba crear un instrumento que fuera ágil y que pudiera comenzar a operar rápidamente, además debía estar muy poco politizado. Evidentemente no se quería exponer los fondos especiales a los peligros de una política social populista, practicada a lo largo de muchos años. En tal sentido, estos Fondos se adecuan al nuevo orden político de América Latina. Responden a los mismos criterios básicos que también se traducen en la privatización de empresas públicas y en la desregulación de los mercados. Cabe preguntar si será posible mantener permanentemente estos fondos de emergencia al margen del abuso populista. En el caso de aquellos Fondos de Emergencia creados para funcionar unos pocos años es posible que ello sea comparativamente más probable. En el caso de instituciones permanentes ello será más difícil⁷.

Los fondos sólo podrán preservar su autonomía jurídica si cuentan con medios de financiamiento propios. Se puede disponer de ellos en la medida en que una parte importante de los fondos sean recabados a través de subsidios o créditos fuertemente subsidiados por organizaciones internacionales. En tal sentido, son igualmente importantes los organismos bilaterales como multilaterales (AID, BID, UNDP, UNICEF, UE). Estos fondos permitieron financiar numerosos proyectos de infraestructura, aunque para cubrir los gastos corrientes de los proyectos terminados difícilmente se pueda recurrir a fondos de financiamiento externo. A tal fin será necesario acceder a fuentes de financiamiento interno, por ejemplo, cobro de tasas a los usuarios o el pago de los tributos correspondientes. Habrá que esperar para ver cómo repercutirá esta mayor dependencia del financiamiento interno sobre la autonomía de los Fondos Especiales.

De cualquier modo, la independencia jurídica de los fondos de ninguna manera significa que no haya una coordinación con los ministerios. En el caso boliviano, se celebran regularmente encuentros de consulta con los ministerios técnicos intervinientes (Presidencia de la República 1993: 2). Los proyectos aprobados por el FIS pueden ser rechazados por los ministerios dentro del plazo de diez días. Si dentro de este plazo no se manifiesta este rechazo, el proyecto se considera aprobado. Vale decir que la iniciativa está

en manos del Fondo, pero los procedimientos de decisión elegidos tienen por finalidad asegurar que las actividades del mismo no se contrapongan con la política económica y social que persigue el país.

b) El criterio multisectorial. Los programas especiales comprenden un amplio espectro de actividades que contemplan tanto medidas destinadas a paliar la pobreza en forma inmediata, como medidas tendientes a mejorar el capital humano y real de los sectores carenciados y ampliar la infraestructura económica y social. Es decir que los elementos del programa que actúan en el corto plazo se ven complementados por otras medidas que actuarán en un plazo más largo. En el marco de la estructura administrativa tradicional este criterio integral habría sido difícil de realizar. Entrando en los detalles de los programas, cabe señalar que en general suelen comprender varios de los siguientes componentes:

1. Asistencia social. Se trata por ejemplo de comedores escolares, programas alimentarios materno-infantiles, vacunas, provisión de medicamentos, pago de subsidios.
2. Mejora del nivel educativo, como ser programas de formación para jóvenes sin trabajo, programas de capacitación informal para adultos.
3. Mejora de la infraestructura social. En particular se trata de la construcción de una red potabilizadora de agua y canalización de aguas servidas, construcción de estaciones sanitarias y comedores públicos, ampliación y restauración de edificio escolares, creación de jardines de infantes.
4. Mejora de la infraestructura económica como, por ejemplo, repavimentación de calles, construcción de sistemas de riego y desagote en el agro, medidas para prevenir la erosión (por ejemplo, reforestación, construcción de minicentrales e instalaciones de acopios).
5. Fomento de las actividades productivas. Ejemplo de ello lo constituyen la concesión de micréditos, asesoramiento técnico para micro-empresas, apoyo a la pequeña empresa en la comercialización asesoramiento jurídico a los artesanos y pequeños productores rurales, esclarecimiento de los derechos de propiedad.

El peso asignado a los diferentes elementos del programa varía de país en país. En Bolivia por ejemplo apenas el 9% de los fondos desembolsados estuvieron destinados a proyectos de asistencia social (Seifert et. al 1992: 120), lo que probablemente guarde menos relación con la necesidad efectiva y más con los intereses y la formación de quienes trabajan en el Fondo (predominan los ingenieros, arquitectos y administrativos).

c) *Orientación a la demanda.* En general Fondos no consideran que sea su función elaborar ellos mismos propuestas de proyectos ni ejecutarlos por cuenta propia. Antes bien dejan que las comunas, cooperativas, uniones vecinales, etc., presenten propuestas y soliciten el financiamiento de los mismos por parte del Fondo. En caso de aprobación el Fondo llama a licitación para la ejecución del proyecto, adjudicándose la realización del mismo a aquella propuesta que resultó más económica. Los adjudicatorios pueden ser empresas privadas, empresas públicas, cooperativas o comunidades de trabajo de los futuros usuarios. El adjudicatorio ejecuta el proyecto por cuenta propia y no está sujeto a instrucciones del Fondo, aunque debe cumplir determinados requisitos mínimos en cuanto a intensidad de mano de obra de los métodos de producción aplicados. En los proyectos promocionados no se trata entonces de los típicos programas "food for work" o de programas ocupacionales tradicionales del sector público, aunque también existen excepciones al respecto (por ejemplo el SIMAP en Guyana; compárese Chan 1993). En primer término se trata de desarrollar proyectos en forma rápida y eficiente y recién en segundo término, durante la fase de ejecución del proyecto, del impacto ocupacional positivo.

Este procedimiento tiene consecuencias para el "targeting". En general no son los pobres crónicos los que encuentran trabajo en la etapa de planteamiento y desarrollo de los proyectos. Solamente la mitad de las personas ocupadas en el marco de proyecto del FES boliviano provenían del 40% de las familias más humildes, mientras que en el caso del PEM chileno, 2/3 de los ocupados provenían del 20% más humilde de la población (Ribe, Carvalho 1990:17). Tampoco fueron las regiones más pobres las que concentraron los proyectos con promoción del Fondo boliviano. La mayoría de los proyectos se realizó más bien en distritos relativamen-

te pudientes (CEPAL 1992: 8).

Esto parece ser una consecuencia inevitable de la intención de guiarse por la demanda. La demanda de fondos económicos provendrá mayoritariamente de sectores que cuentan con los conocimientos necesarios para elaborar propuestas de proyectos (debiéndose tener en cuenta que estas propuestas deben responder a ciertos parámetros establecidos previamente por el Fondo) y esto no se corresponde con las regiones más pobres. Cuando esta consecuencia se hizo evidente el FIS boliviano decidió fortalecer la capacidad de elaborar proyectos, enviando a los distritos más pobres mayor cantidad de "promotores". Al priorizarse la lucha contra la pobreza se hizo necesario introducir "elementos de la oferta" en el gerenciamiento de los proyectos.

¿En qué medida estos programas especiales han alcanzado los objetivos fijados? Debido a que el FSE es la institución mejor documentada se hará aquí referencia a los logros alcanzados por medio de su actividad. El FSE puede demostrar logros considerables., Entre 1988 y 1990 los proyectos promocionados por la institución constituyeron el 16% de la inversión pública y el 50% de las inversiones realizadas en los sectores de salud, educación servicios básicos, urbanismo, vivienda y multiservicios. En estos tres años el Fondo financió más obras públicas que el Ministerio de Asuntos Urbanos (Seifert et. al. 1992:15 y ss). Transitoriamente se crearon 19.000 puestos de trabajo y se estima que en forma duradera se verán beneficiadas directa o indirectamente alrededor de un millón de personas con los proyectos realizados (Ibidem,; 73 y s). Es probable que sea cierto que para pagar la "deuda social" se requeriría anualmente el 6% del PBI, en tanto que el presupuesto del FSE boliviano apenas alcanza a un modesto 1% del PBI (Wurgaft 1992: 38). De todas maneras el FSE contribuyó significativamente a amortiguar el costo social de las reformas económicas.⁸ En qué medida este resultado puede extenderse a los logros alcanzados por los fondos especiales de otros países es difícil de decir Estos fondos recién han comenzado a operar y aún no se puede hacer ningún tipo de evaluación.

3. Resumen

América Latina inició al final de la década del ochenta un significativo proceso de reformas económicas que debe interpretarse como respuesta a las deficiencias estructurales que padecen las economías latinoamericanas y que se manifestaron durante la crisis del endeudamiento. Este proceso de reformas no dejó de tener un costo social: aumentó la desocupación, los ingresos reales de muchas personas disminuyeron, la pobreza crónica se agravó y surgió una nueva pobreza. En gran parte este costo social era tan inevitable como las reformas mismas.

Tan destacable como las reformas mismas son también los intentos para amortiguar el costo social. Pronto quedó demostrado que los instrumentos tradicionales de la política social se vieron rebasados en sus posibilidades. Por ello se crearon nuevos instrumentos: los "Fondos Sociales de Emergencia" y los "Fondos de Inversión Social", respectivamente, que en la actualidad operan en numerosos países. La creación de estos programas especiales puede ser considerada la innovación institucional más importante en el campo de la política social. Contra la actividad de estos fondos se pueden realizar numerosas objeciones: sus recursos son insuficientes, operan sin conocimiento cabal de la situación de pobreza, los carenciados crónicos apenas se benefician, la cooperación con organizaciones no gubernamentales es poco satisfactoria en algunos aspectos, la descentralización no ha avanzado mucho, etc. Sin embargo, es innegable que estos fondos son un elemento dinámico en la estructura institucional de las sociedades latinoamericanas y que han contribuido a amortiguar los costos sociales de las reformas económicas. Con ello han alcanzado su objetivo inmediato: contribuir a que se pueda seguir avanzando con las reformas. Aún falta mucho para alcanzar el objetivo más amplio de la lucha contra la pobreza. Para ello se requiere consolidar y fortalecer financieramente estos programas especiales. Es de esperar que no por eso pierdan dinamismo.

Notas

1. Edwards demuestra que México no pertenece al círculo de países que aplicaron una política de ajuste heterodoxa (World Bank 1993: 21).

2. Entre 1985 y 1990, en Argentina el índice del promedio general de sueldos y salarios pagados (1980 = 100) cayó de 107,8 a 78,7, en tanto que el índice correspondiente al salario mínimo pasó 113,1 a 40,2. Para Río de Janeiro las cifras indican con relación al salario promedio 111,8 y 87,6, respectivamente y para el salario mínimo 88,9 y 53,4. En Perú la caída del salario real fue aún más drástica. En efecto: el salario real promedio (1980 = 100) aumentó en un primer momento, como consecuencia del programa económico heterodoxo aplicado por el gobierno de García, de 77,6 (1985) a 101,3 (1987) para caer luego en picada a 36,2 (1990). Más catastrófica aún fue la evolución del índice del salario mínimo. Este cayó en 1985 a la mitad de su valor de 1980 y luego de una ligera y breve suba de 54,4 (1985) a 59,7 en 1987, en 1991 a 15,9. (Todos los datos sobre la evolución salarial provienen de CEPAL 1993: 36 y s.).
3. Entre 1982 y 1987 la tasa de inflación promedio en Chile se ubicó en el 21% (World Bank 1993: 14), y el presupuesto fue superavitario durante la mayor parte de los '80 (CEPAL 1993: 38). El éxito en la lucha contra la inflación, le permitió acumular una elevada depreciación real en torno del 96% —con una depreciación nominal del orden del 511%— alcanzando así una eficiencia devaluatoria, la cual, para esta parte del continente, es comparativamente muy alta (Edwards 1993: 16). Aún cuando la crisis de la deuda también obligó a Chile a aumentar los aranceles de importación al 35%, a fin de limitar las importaciones, estas medidas fueron transitorias y ya en 1985 se volvió a introducir un arancel único del 20%. El éxito de éstas (y otras) medidas se tradujo en un aumento del volumen y del valor de las exportaciones respecto de 1980, incremento este no alcanzado por ningún otro país latinoamericano no exportador de petróleo, excepción del Paraguay. Chile se ubicó así a la vanguardia latinoamericana en materia de crecimiento del ingreso per cápita. Entre 1985 y 1993 pudo reducir la tasa de desempleo urbano del 17% al 4,7%, en tanto que el índice del salario mínimo real pasó del 93,5 en 1985 a 119,2 en 1993 (1980 = 100). El índice correspondiente al salario mínimo en el mismo período aumentó de 76,4 a 104,6.
4. El Consenso de Washington incluye medidas de protección a los pobres. La segunda parte de este trabajo aborda estos paliativos.
5. En un estudio sobre los salarios en el sector público y privado de Perú y de la Costa de Marfil, van der Gaag, Stelener y Vijverberg (1989: 67 y ss.) muestran que el salario promedio en el sector público es sensiblemente superior al del sector privado.
6. Glewwe, de Tray, 1991, señalan respecto del Perú que los sectores carenciados gastan aproximadamente el 72% de su presupuesto total en alimentos, en tanto que la Población restante sólo gasta el 50% en ese mismo rubro.
7. A juicio de Dresser, el programa mexicano PRONASOL, por ejemplo, no rompe con la tradición populista del país. Compárese Dresser, 1991.
8. De cualquier modo se manifiesta que el efecto directo sobre el nivel de empleo de los proyectos que cuentan con la promoción del FSE fue relativamente escaso en comparación con el impacto sobre los ingresos. Apenas el 10% de las personas empleadas habían sido desocupados (CEPAL 1992: 8). El programa originalmente pensado para dar empleo a los mineros que habían quedado sin trabajo y los despedidos del sector público, ocupaba sólo una pe-

queña parte de los mismos. La mayor parte de los trabajadores son obreros de la construcción, y es aquí donde puede observarse una notable mejora en los ingresos entre aquellos que con anterioridad percibían un ingreso inferior al promedio (compárese Newman et. al 1991: 33 ys.).

Bibliografía

- Addison, Tony, Demery, Lionel (1988), *The economics of poverty alleviation under adjustment*, Washington, D.C.
- Altimir, Oscar y Sebastian Piñera (1979), "Análisis de descomposiciones de las desigualdades de ingreso en América Latina", en: Oscar Muñoz (ed.), *La desigualdad del Ingreso en América Latina*, Buenos Aires.
- Barro, Robert (1991), "Economic Growth in a Cross Section of Countries", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106.
- Barros, Ricardo (1992), *Welfare, Inequality, Poverty, and Social Conditions in Brazil in the Last Three Decades*, Paper presented at the Conference on Poverty and Inequality in Latin America. Brookings Institution, Washington, D.C.
- CFPAL (1992), *Focalización y pobreza: Nuevas tendencias en la política social*, Santiago de Chile (LC/L. 714, conf 82/3 Add. 1).
- CEPAL (1993), *Balance preliminar de la economía de América Latina y del Caribe 1993*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.
- Chan, Philip N.C.C.H. (1993), "The social impact amelioration programme (SIMAP)", en: *Transition* (Institute of Development Studies, Georgetown, Guyana), Issues 20-21, págs. 217-224.
- Corden, Max (1989), "Macroeconomic Adjustment in Developing Countries", *World Bank Research Observer*, Vol. 4, págs. 51-64.
- Dresser, Denise (1991), *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems*, México's National Solidarity Program, San Diego (Univ. de California).
- Edwards, Sebastian; Peter Montiel (1989), "Der Preis verzögerter Anpassung". *Finanzierung und Entwicklung*, Sept. 1989, págs. 34-37.
- Fields, G.S. (1989), "Changes in Poverty and Inequality in Developing Countries", *World Bank Research Observer*, Vol. 4, págs. 167-185.
- Fiszbein, Ariel y George Psacharopoulos (1992), *Income Inequality Trends in Latin America in the Eighties: A Decomposition Analysis*, Paper presents at the Conference on Poverty and Inequality in Latin America. Brookings Institution, Washington.
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Ministerio de Planificación y Cooperación (1992), *Informe FOSIS*. Santiago de Chile.
- Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONDES) (1992), *Memoria*, Lima.

- Grewwe, Paul y Dennis deTray (1991), "The Poor in Latin America during Adjustment: A Case Study of Peru", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 40, págs. 27-54.
- Gupta, Sanjeev; Nashashibi (1990), "Poverty concerns in fund-supported programs", *Finance & Development*, September 1990, págs. 12-14.
- ILO/PREALC (1988), *Empleos de emergencia*, Santiago de Chile.
- IMF (1992), *International Financial Statistics*, Yearbook 1992.
- Lindenberg, Marc (1989), "Managing winners and losers: Assessing the political impacts of economic strategies" en: Lindenberg, Marc; Ramirez, Noel, *Managing adjustment in developing countries*. San Francisco, págs. 35-58.
- Newman, John; Jorgensen, Steen; Pradhan, Menno (1991), "Workers' benefits from Bolivia's Emergency Social Fund, Living standards measurement study", *Working paper N° 77*, The World Bank, Washington, D.C.
- Presidencia de la República (1993), *Fondo de Inversión Social (FIS)*, La Paz.
- Ribe, Helena; Carvalho, Soniya (1990), "Adjustment and the poor", *Finance & Development*, September, págs. 15-17.
- Sautter, Hermann (Ed.) (1993), *Economic reforms in Latin America*, Francfort del Meno, 1993.
- Seifert, Gerardo Avila; Prudencia, Fernando Campero; Sarcinelli, Jorge, Patiño (1992). *Un puente sobre la crisis. Fondo Social de Emergencia*, La Paz.
- Sollis, Peter (1993), "Poverty Alleviation in El Salvador: An appraisal of the Cristiani Government's Social Program", *Journal of International Development*, Vol. 5, N° 5, págs. 437-458.
- Stewart, Frances (1993), *The Impacto of Adjustment Policies on the Incomes of the Poor a review of alternative approaches*, Paper presented at the DSA confrence, Brihgton.
- van der Gaag Jacques; Morton Stelcner; Wim Vijverberg (1989), "Wage Differentials and Moonlighting by Civil Servants: Evidence from Peru", *The World Bank Economic Review*, Vol 3, págs. 67-95.
- World Bank (1988), *Targeted programs for the poor during structural adjustment*, Washington, D.C.
- World Bank (1993), *World Tables 1993* .
- Wurgaft, José (1992), "Social Investment Funds and economic restructuring in Latin America", *International Labour Review*, Vol. 131, N° 1, págs. 35-44.