

El problema de la política social en Argentina es un problema de fondo y no de forma. En los últimos años se ha producido un cambio de actitud en el gobierno argentino, que se refleja en la política social. Este cambio se debe a la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población, especialmente de la clase trabajadora. El gobierno ha adoptado una política de intervención activa en el sector social, buscando mejorar las condiciones de vida de la población a través de la creación de empleos, la mejora de los servicios sociales y la promoción de la producción. Esta política se ha basado en la creación de un organismo autónomo, el Consejo Federal de Ingresos, que tiene a cargo la distribución de los recursos federales. Este organismo ha sido el eje de la política social del gobierno, permitiendo una mayor descentralización y una mayor participación de los gobiernos provinciales en la gestión de los recursos. La política social del gobierno argentino se ha basado en la creación de un organismo autónomo, el Consejo Federal de Ingresos, que tiene a cargo la distribución de los recursos federales. Este organismo ha sido el eje de la política social del gobierno, permitiendo una mayor descentralización y una mayor participación de los gobiernos provinciales en la gestión de los recursos. La política social del gobierno argentino se ha basado en la creación de un organismo autónomo, el Consejo Federal de Ingresos, que tiene a cargo la distribución de los recursos federales. Este organismo ha sido el eje de la política social del gobierno, permitiendo una mayor descentralización y una mayor participación de los gobiernos provinciales en la gestión de los recursos.

UNA POLÍTICA SOCIAL DEL ESTADO

Parte II: LA POLÍTICA SOCIAL DEL ESTADO

La política social del Estado argentino se ha basado en la creación de un organismo autónomo, el Consejo Federal de Ingresos, que tiene a cargo la distribución de los recursos federales. Este organismo ha sido el eje de la política social del gobierno, permitiendo una mayor descentralización y una mayor participación de los gobiernos provinciales en la gestión de los recursos. La política social del gobierno argentino se ha basado en la creación de un organismo autónomo, el Consejo Federal de Ingresos, que tiene a cargo la distribución de los recursos federales. Este organismo ha sido el eje de la política social del gobierno, permitiendo una mayor descentralización y una mayor participación de los gobiernos provinciales en la gestión de los recursos. La política social del gobierno argentino se ha basado en la creación de un organismo autónomo, el Consejo Federal de Ingresos, que tiene a cargo la distribución de los recursos federales. Este organismo ha sido el eje de la política social del gobierno, permitiendo una mayor descentralización y una mayor participación de los gobiernos provinciales en la gestión de los recursos.

7.

UNA INTERPRETACION GLOBAL DE LA POLITICA SOCIAL DEL ESTADO

Ernesto Isuani y Emilio Tenti

7.1 ANALISIS HISTORICO

Cualquier diagnóstico de los principales desafíos que enfrentan las políticas del Estado argentino actual no puede agotarse en la coyuntura. Las necesarias correcciones de fondo en las estrategias institucionales de intervención deben basarse en una adecuada comprensión de los rasgos estructurales que caracterizan tanto al estilo político como a la red institucional de las diversas políticas públicas argentinas. Para ello es preciso reconstruir los grandes hitos de su génesis y desarrollo histórico. No se trata de hacer una historia de acontecimientos, una cronología de decisiones y políticas, sino de construir un argumento plausible que permita comprender el desarrollo de la intervención del Estado en las áreas seleccionadas.

El argumento que se propone gira alrededor de la relación entre Estado y sociedad civil, o, lo que es lo mismo, de la configuración de los principales actores sociales y sus respectivos intereses y relaciones de fuerza en diversos períodos del desarrollo de la sociedad argentina.

La independencia nacional significó la ruptura de la unidad política colonial y el comienzo de un período donde las regiones adquirieron un grado elevado de autonomía. Sólo a finales del siglo XIX volverá a organizarse un aparato estatal efectivo al interior de una sociedad que no constituía aún una Nación.

Se trata de una intervención dotada de una racionalidad negativa pues busca evitar, excluir, impedir una serie de acontecimientos que amenazan el orden público. En este marco la ayuda otorgada se define como un deber del que la otorga y administra, nunca como un derecho de quien la recibe.

Estas medidas de control mediante la ayuda se complementan e integran con otra serie de disposiciones públicas de índole directamente represiva, tales como leyes y reglamentaciones contra vagos, malentretidos, linyeras y por-dioseros, leva forzada, etcétera.

El sistema nacional de educación que se instituye con una ley de 1884, se inscribe dentro de esta racionalidad. Con la denominada Ley Láinez de 1905, el Poder Ejecutivo nacional queda facultado para instalar escuelas en todo el territorio nacional a pedido de las provincias. El resultado fue un proceso paulatino de "politización" de la cultura y la educación nacional, convirtiéndose ambas en asunto de Estado.

Dentro de esta misma lógica de preservar el orden social se inscribe la preocupación por la higiene. El Departamento Nacional de Higiene, creado en 1880, bajo jurisdicción compartida por los ministerios de Guerra y Marina y del Interior, constituye a la salud en un objeto explícito de intervención política. La primera intervención sanitaria predominantemente reguladora (se trataba de ejercer control y vigilancia conforme a ciertas normas establecidas) y no prestadora de servicios.

La constitución de un movimiento obrero con altos niveles de organización fue prácticamente coincidente con el surgimiento del Estado moderno argentino. Los inmigrantes y dentro de ellos los líderes políticos y sindicales de origen italiano, español, francés, alemán, etc. permitieron que centrales sindicales básicamente de origen socialista, anarquista o anarcosindicalista surgieran con gran fuerza y marcaran con conflictos importantes al liberalismo argentino desde prácticamente su comienzo. A principios de siglo, la legislación laboral y previsional (trabajo de mujeres y niños, descanso dominical, caja de jubilaciones de ferroviarios, etc.) fue impulsada desde el Estado en un intento de responder a los conflictos o a la "cuestión social" que implicaba el surgimiento de un movimiento obrero con una ideología básicamente anties-tatista.

El Estado responde a las demandas de los asalariados mediante una combinación variable de represión y regulación protectora. Muchas de estas regulaciones protectoras sólo tienen una existencia simbólica en el plano jurídico-formal y su grado de efectividad es relativamente bajo, en la medida en que la sanción de los principios y el establecimiento de las reglas no están acompañados por un desarrollo de las instituciones encargadas de vigilar su real cumplimiento. En conjunto, se trata de una intervención cuya racionalidad dominante es también negativa; lo que se pretende es evitar los conflictos y desórdenes ocasionados por el desarrollo de las luchas obreras.

La novedad de la época es que ahora ya no son sólo los "pobres" los destinatarios de la intervención "social" del Estado. Cada vez más los grupos ocupacionales serán los actores principales a ser considerados por las políticas públicas.

En este contexto se inscriben las primeras iniciativas y realizaciones en materia de previsión social. Hacia fines del siglo XIX sólo los militares, los altos escalones de la administración pública y los maestros habían recibido el beneficio de las jubilaciones y pensiones. En 1904 se dió cobertura a todos los trabajadores de la administración central del Estado. Durante el gobierno

radical se extienden estos beneficios a los trabajadores de los sectores de servicios públicos (tranvías, teléfonos, telégrafos, gas, electricidad, etc.). Luego les siguen los empleados bancarios y de compañías de seguros. ¿Cuál es la racionalidad de este desarrollo? Las evidencias disponibles indican que en un primer momento los beneficios previsionales no constituyeron reivindicaciones y banderas de lucha de los sindicatos. En realidad, las organizaciones obreras demandaban beneficios inmediatos en el campo de los salarios y de las condiciones de trabajo, mientras que el Estado respondía con iniciativas tendientes a reducir o eliminar los conflictos. Por ejemplo, se pretendió que los beneficios previsionales estuvieran condicionados a la renuncia al derecho de huelga, como fue el caso de la ley previsional para los obreros ferroviarios de 1915. Pero en un segundo momento, los sindicatos van adquiriendo un perfil más reivindicativo y menos revolucionario, presionando por jubilaciones. El resultado fue la aparición de sistemas previsionales diversificados en función de cada uno de los grupos ocupacionales implicados. Las diferencias tenían que ver tanto con las condiciones de acceso a los beneficios, como a la cantidad y calidad de las prestaciones previstas.

La crisis del 30 significó una pérdida de fuerza de las ideas liberales. El Estado tomó progresivamente mayor intervención en la economía como consecuencia de la necesidad de comenzar a sustituir importaciones, y fueron las fuerzas conservadoras, en control del aparato estatal, las que promovieron esa intervención. El surgimiento de instituciones reguladoras y empresas a cargo del Estado signó este período.

Pero, además, el problema social ocasionado por la crisis obliga a redefinir los discursos acerca del papel del Estado en la solución de la cuestión social. En especial, se comienza a insistir en la necesidad de una intervención estatal centralizada, coordinada y efectuada por especialistas (sanitaristas, higienistas, trabajadores sociales, etc.) que supera las viejas formas discontinuas, intuitivas y basadas en la buena voluntad, típicas de la acción de la beneficencia pública. Esta óptica da lugar al fortalecimiento de una burocracia estatal que con el correr del tiempo tenderá a participar en las políticas públicas con sus propios intereses y propuestas.

A mediados de la década del 40, el gobierno peronista produjo una gran expansión del aparato estatal y su rango de actividades, potenciando los instrumentos keynesianos que se venían utilizando en los años previos. El uso del crédito y del consumo público, la regulación del comercio exterior, la política fiscal, la proliferación de entes reguladores estatales y empresas públicas, el crecimiento de la burocracia son elementos que caracterizan la intervención estatal del período.

En el ámbito de las políticas que nos ocupan se efectúan cambios notables en el plano de los discursos, las estrategias y las instituciones. En el plano estructural, estos cambios obedecen a una nueva forma de relación entre el Estado y las organizaciones sociales, en especial los sindicatos de trabajadores.

Como consecuencia del proceso de industrialización sustitutiva iniciado después de la crisis de 1929, se robustece la capacidad de movilización de los sindicatos. A partir de 1935 la acción sindical se intensifica y las medidas de fuerza (huelgas) se complementan con una disposición negociadora con los empleadores. El convenio colectivo de trabajo se constituye en el instrumento básico para regular las relaciones entre la fuerza del trabajo y el capital. Sin embargo, no hay que exagerar el peso de las estructuras sindicales en el conjunto de la fuerza del trabajo de la época. Todavía en 1943, sólo el 20% de la fuerza de trabajo urbana estaba sindicalizada.

La creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión, bajo el gobierno militar que toma el poder en 1943, cambia el panorama de las relaciones entre Estado y organizaciones del capital y del trabajo. La estrategia de Perón no se limitó a regular las relaciones entre los principales actores del proceso productivo; el Estado se constituyó en factor facilitador de la organización de los trabajadores. La aparición de nuevos sindicatos y la sindicalización creciente de los trabajadores fue en gran parte resultado de la acción de una instancia del Estado.

Por otra parte, en este período el Estado también interviene en el contrato colectivo de trabajo, garantizando su tramitación y estableciendo eventuales sanciones para las partes implicadas en el caso de incumplimiento. Desde entonces el contrato de trabajo abandona el terreno clásico del derecho privado y se convierte en un asunto de derecho público.

Esta intermediación estatal en la vida y práctica sindical no supone una lisa y llana subordinación de las organizaciones laborales al Estado. Entre éste y las organizaciones sindicales se estableció una especie de dialéctica del control y de la autonomía. El Estado influyó en las prácticas sindicales, y el sindicato se introdujo en el Estado. Así como el sindicato dependió de la acción del Estado, el propio Estado peronista y el poder de su principal dirigente dependieron en gran medida del apoyo sindical.

La creación y la expansión de los sistemas de prestación de bienes y servicios sociales estuvieron estrechamente ligadas a categorías ocupacionales específicas. Esto es cierto como tendencia general, lo que no excluye la presencia de alguna preocupación por el fortalecimiento de una estrategia universalista en el caso de la política de salud del ministro Carrillo. Sin embargo, es preciso reconocer que el sesgo particularista llegó a introducirse hasta en el sistema educativo, con la creación de una instancia específicamente destinada a los trabajadores: la Universidad Obrera Nacional.

Junto a las políticas para el sector laboral existió una estrategia de atención de la población no integrada al mercado de trabajo. El discurso de la época fue explícito al respecto y distinguió claramente las acciones encaminadas a lograr el bienestar a través del trabajo asalariado, de la asistencia social a los excluidos. La Fundación Eva Perón se encargó de la tarea asistencial, definida por su creadora como expresión de "la solidaridad de los que trabajan con los que no trabajan". En este campo se reproducen algunos rasgos típicos de la estrategia

asistencial clásica: discontinuidad, población objeto difusamente definida como pobre, asimetría en la relación donante-receptor, discrecionalidad de la acción distributiva y dependencia del receptor.

Las tensiones entre particularismo y universalismo se expresan claramente en el campo de las políticas de la salud. El proyecto impulsado por el ministro Carrillo desde el Ministerio de Salud Pública Nacional se contradice con el interés sindical por el sistema de obras sociales. El primer modelo está dirigido a la población en su conjunto, preponderando así el concepto de ciudadanía. En el segundo prevalece una noción más particularista de solidaridad, la de pertenencia a un grupo ocupacional que permite además controlar una masa importante de recursos. Ambos modelos se desarrollaron durante el período peronista. Por un lado, la estrategia de Carrillo, orientada hacia una política de acceso libre y gratuito a los servicios de salud del Estado y con una fuerte centralización expresada en la creación del Ministerio de Salud Pública, en 1946, la sanción del Código Sanitario Nacional y el Plan de Inversiones para el Sector Público. Como resultado, hubo un gran crecimiento de la red asistencial. El número de camas hospitalarias del sector público se incrementó de 63.000, en 1946, a 108.000, en 1955¹.

Pero paralelamente a este desarrollo se alienta la expansión de las obras sociales. Estas organizaciones reconocen como antecedentes inmediatos a las mutualidades y a las sociedades de socorros mutuos que aparecieron desde finales del siglo pasado. El gobierno peronista imprimió una nueva dinámica a las obras sociales. En la administración pública y entidades autárquicas se implantaron servicios médicos, y en el caso de los trabajadores ferroviarios se construyeron establecimientos hospitalarios situados en diversas localidades del país con el apoyo del Ministerio de Trabajo. También durante este período se crearon obras sociales sindicales y se apoyó a las ya existentes mediante subsidios para la construcción de infraestructura asistencial.

La política previsional del peronismo también está atravesando por la misma contradicción. Durante el período se registra una ampliación de la cobertura y se establecen nuevos beneficios. En 1944 se creó la Caja para Empleados de Comercio, y dos años más tarde, la del personal de Industria. En 1954 se promulgó el régimen previsional para los trabajadores rurales, y hacia fines de ese año fue sancionada la ley 14.397, que creó las cajas para trabajadores independientes, profesionales y empresarios.

La preocupación por contrarrestar la fragmentación de los regímenes previsionales y por la racionalización de la gestión de las instituciones prestadoras indujo a la creación del Instituto Nacional de Previsión Social. La razón fundamental era la creación de un sistema uniforme y centralizado de previsión social

¹ Marconi, Elida y otros, *La terciarización del empleo en la Argentina: el sector de la salud*, Ministerio de Trabajo/OIT. Buenos Aires. 1985. Pág. 42; y Veronelli, J., *Medicina, Gobierno y Sociedad*, Ed. Colquijo. Buenos Aires. 1975. Pág. 152.

que superara la variedad de los regímenes existentes, homogeneizara los requisitos y fijara haberes más equitativos. Con esta intención, las cajas existentes fueron incorporadas al Instituto en calidad de secciones, perdiendo así la autonomía administrativa, pero conservando sus fondos y sus propios regímenes jurídicos. Sin embargo, la relación entre las cajas y el Instituto fue conflictiva, ya que la tensión entre el universalismo y el particularismo también se manifestó en este terreno. La puja terminó con la sanción de la ley 14.236, de 1954, que significó una reforma del Instituto y que retrotrajo la situación al estado anterior a su creación. De acuerdo con esta ley, las cajas recuperaron autonomía y el Instituto debió reducir su amplia lista de facultades a la de decidir en recursos de apelación.

Por último, durante el peronismo se expandió notablemente otra dimensión de la política pública: la política de vivienda. Mientras que en el período 1937-1945 el Banco Hipotecario otorgó 5.800 préstamos, en 1946 recibió 32.000 solicitudes. Durante los años de 1944-1955 se gastó en promedio el 0.3% del PBI, mientras que en los años anteriores el promedio era de 0.05%, y en los años siguientes vuelve a caer al 0.03 por ciento².

El régimen peronista tuvo las condiciones necesarias, y supo utilizarlas, para convertir la política social en un instrumento ampliamente productivo en términos de apoyo político. De allí en más, todos los regímenes posteriores echarán mano de este recurso, con mayor o menor éxito, para obtener resultados análogos.

¿Qué sucedió con los regímenes militares? Si se acepta la distinción entre regímenes provisionales (que se autodefinen como correctivos y transitorios) y los constituyentes (que son más ambiciosos pues pretenden fundar un nuevo esquema de gobierno), se pueden observar distintos comportamientos con respecto a la intervención del Estado. Los primeros se basan exclusivamente en la fuerza; su legitimidad es autoasignada y sostenida en las armas y su objetivo es restablecer ciertas relaciones de fuerza. En general fueron represivos con respecto al peronismo y a su expresión sindical. En el segundo caso la actitud es más compleja. Los regímenes con pretensiones constituyentes (el caso del gobierno del general Onganía es paradigmático al respecto) se plantean objetivos en el horizonte del mediano plazo. Para ellos la legitimidad se constituye en un problema por resolver, y para esto es preciso una política de alianza con las corporaciones. Algunos sectores militares son proclives a la búsqueda de alianzas con grupos sectoriales de la sociedad civil y encuentran siempre interlocutores dispuestos a la negociación.

Los regímenes militares también oscilan entre una cierta voluntad tecnocrática, racionalizadora y eficientista, que muchas veces choca con los proyectos político-militares que se asientan en la alianza Estado-corporaciones. El campo

² Marshall, Adriana. *El Salario social en la Argentina*, Desarrollo Económico, No. 93, abril-mayo 1984.

de la política previsional y el de la salud son extremadamente ejemplares al respecto. El primero fue objeto de una reforma racionalizadora relativamente exitosa con la creación de la Secretaría de Seguridad Social y la fusión en tres cajas de los 13 regímenes previamente existentes. Esta reforma, realizada durante el régimen de la denominada "Revolución Argentina", pese a sus avances en el terreno de la racionalización administrativa, no logró desarmar el sistema de los privilegios que aún hasta la fecha fragmentan el sistema previsional argentino.

Pero, además, en otras áreas se desdibujó el rol central que el gobierno nacional había cumplido en la etapa peronista y se impulsó una mayor presencia de los gobiernos locales, el sector privado y las organizaciones sindicales. En el campo de la salud, la Ley de Obras Sociales de 1970 otorgó a los sindicatos el manejo de importantes medios destinados fundamentalmente a la prestación de servicios médicos en un esquema indirecto donde las obras sociales se convirtieron en agentes de financiamiento de las prestaciones del sector privado que inició un proceso vertiginoso de crecimiento a partir de dicho año. El sector privado, que poseía, en 1955, 17.000 camas hospitalarias alcanzó, en 1980, a 47.000. En el mismo período, el sector público redujo de 108.000 a 95.000 las que estaban bajo su órbita³. Por otro lado se inició un proceso de descentralización de la capacidad asistencial del sector público que culminó en 1980 con el traspaso masivo de hospitales nacionales al ámbito de las provincias. Un proceso similar experimentó el sistema educativo, también como resultado de la transferencia de escuelas primarias nacionales a las provincias realizada por el gobierno militar en 1978.

7.2 PRINCIPALES PROBLEMAS

7.2.1 Debilidad político-instrumental del Estado.

En un régimen democrático, los partidos políticos deberían constituirse en los actores encargados de superar los límites de los intereses particulares (socioeconómicos, ocupacionales, territoriales, étnicos, de edad, etc.) y de constituir el interés general a través del discurso político, la confrontación de argumentaciones, la negociación, etc. Al no existir un sistema de partidos fuertes y estructurado que actúe como mediador y constituyente del interés general y como instancia procesadora y sistematizadora de intereses particulares, las corporaciones pugnan por el control directo del aparato del Estado para hacer uso de sus recursos en beneficio propio. En esta lucha por la apropiación de los recursos sociales gana el que es capaz de agregar la fuerza del Estado a su propia fuerza. En este contexto, cada conquista tiende a tomar

³ Ministerio de Salud y Acción Social, Organización Panamericana de la Salud. *Argentina: descripción de su situación de salud*. Buenos Aires, 1985, pág. 465.

la forma del privilegio, en la medida en que se realiza en condiciones por demás favorables, merced al uso de la capacidad coactiva del Estado. En la Argentina, la lógica corporativa trae aparejado un debilitamiento del Estado para impulsar políticas centradas en un interés más general. El Estado queda reducido y subordinado a una lógica impuesta por las corporaciones.

Desde el punto de vista analítico es preciso distinguir dos dimensiones que hacen en conjunto a la fuerza del Estado. Por un lado, y esto es fundamental, existe una dimensión que denominamos política y que se refiere al actor o conjunto de actores sociales que ocupan el espacio institucional del Estado. En un régimen democrático, la conducción del Estado le corresponde a las fuerzas políticas que han sido capaces de ganar el consenso mayoritario de los ciudadanos, tal como se manifiesta en las ocasiones electorales. En este sentido, el poder del Estado es función del poder que poseen los actores sociales instalados en ese espacio. Pero también existe el Estado como institución, esto es, como sistema de reglas y recursos dotados de su propia eficacia específica. Esta es la dimensión técnico-administrativa del Estado. De esta manera la calidad y cantidad de los procedimientos, normas y recursos a disposición de los actores políticos instalados en el Estado hacen a la fuerza de este último. La primera dimensión concierne a la legitimidad o consenso de las fuerzas políticas que operan en la sociedad. La segunda refiere a la dimensión instrumental del aparato estatal.

En la Argentina, el problema básico no pasa por una fuerte presencia del Estado, sino por su relativa ausencia como centro efectivamente capaz de intervenir en forma sistemática y coherente por encima de los intereses particulares. Una política universalista requiere actores políticos que la asuman como bandera y la impulsen desde el Estado. Un Estado fuerte, o efectivamente capaz de imponer el interés más general sobre el conjunto, es un Estado ocupado por fuertes actores políticos democráticos.

Por otra parte, la reforma del Estado desde el punto de vista instrumental es una tarea impostergable que sólo puede ser llevada a cabo si quienes accedieron al control del Estado tienen la fuerza, la capacidad y voluntad política de hacerlo.

En efecto, desde esta dimensión, la crisis del Estado también es una crisis de su capacidad instrumental para introducir modificaciones en el ambiente donde actúa. Esta capacidad depende de un doble orden de factores: por un lado, de la calidad de las normas que regulan sus procesos internos y sus relaciones con el exterior y de los recursos (financieros, humanos, técnicos, etc.) de que dispone. El Estado argentino presenta serias deficiencias en ambos aspectos. En relación con el esquema normativo, en algunas áreas está ausente, en otras es obsoleto. La indefinición de la función general que le compete en la sociedad se traduce en la confusión normativa. Esto dificulta grandemente los procesos internos y las transacciones con la sociedad civil. A veces las lagunas normativas se traducen en arbitrariedad de las instancias encargadas de la

administración del Estado. Esta arbitrariedad se resuelve generalmente en favor de intereses que no responden al bien común de los ciudadanos y tienden a producir y reproducir privilegios sociales. Otras veces, el esquema normativo es tan complejo y obsoleto que dificulta grandemente el logro de niveles mínimos de eficacia y eficiencia en la acción estatal. El fenómeno de la burocratización y de las rigideces de las organizaciones públicas está en gran medida asociado con estos defectos del sistema normativo del Estado. En las relaciones con el ambiente, el problema básico está en la indefinición de las áreas de competencia de la acción estatal. En este sentido conviven la ausencia de normas, la confusión y la sobrecarga de regulaciones muchas veces contradictorias.

En relación con los recursos, interesa destacar la obsolescencia de los equipamientos técnicos con que cuenta la administración pública y las deficiencias cada vez más notorias del recurso humano al servicio del Estado. El servicio público está dejando de ser una profesión, un medio de vida, en especial para grupos de personas altamente calificadas, para quienes el Estado deja de ofrecer condiciones atractivas de trabajo y de ingresos.

La debilidad político-instrumental del Estado se expresa en la existencia de una marcada fragmentación o anarquía institucional. En otras palabras, fragmentación institucional no refiere a una pluralidad de instituciones brindando servicios, sino a la ausencia de instancias centrales que den direccionalidad y coherencia a las diversas acciones, evitando así la irracionalidad en el uso de recursos y la inequidad en el acceso a los servicios.

Esta debilidad estatal y fragmentación institucional se expresa con más vehemencia en algunos sectores que en otros. Es en el campo de la salud donde más elocuentemente puede percibirse el problema. El sector público brinda servicios médicos a través de sus tres niveles de gobierno; también existen más de 300 obras sociales y un heterogéneo y amplio sector privado prestando estos servicios. Ahora bien, el gobierno central tiene un escaso rol como proveedor directo de servicios. Sólo el 1,8% de los establecimientos del sector público está bajo su administración, la mayoría atendiendo enfermos mentales crónicos⁴. Por otra parte, y como veremos más adelante, el gobierno nacional controla una escasísima porción del gasto público en salud. Finalmente, los organismos nacionales de la salud (Secretaría de Salud, Instituto Nacional de Obras Sociales) no sólo poseen escaso poder económico, sino que no cuentan con los instrumentos técnico-administrativos para direccionar las acciones de provincias, municipios y obras sociales hacia el cumplimiento de metas nacionales de salud. En síntesis, el gobierno nacional no posee ni la capacidad financiera que permita orientar las acciones de otros prestadores hacia metas nacionales de salud, ni la capacidad de regular y supervisar las acciones de los prestadores

⁴ Idem, pág. 452.

de servicios médicos. En pocas palabras, virtualmente no existe una institución central de gobierno en materia de salud, y el conjunto del sistema se desenvuelve en una peligrosa anarquía, donde irracionalidad, falta de calidad e inequidad son sus consecuencias principales.

La debilidad estatal y la fragmentación en el área de educación no es menos grave. El gobierno nacional posee sólo un 2% de la matrícula primaria, un 45% de la secundaria y un tercio de la educación superior no universitaria. El resto está en manos de provincias y municipios y en menor grado del sector privado⁵.

Ahora bien, debido a la autonomía de las universidades nacionales, la presencia del gobierno central, que las financia, es virtualmente nula. De esta forma y a pesar de que el gobierno central gasta más en esta área que en la de salud, no está en condiciones de dirigir el sistema educativo en su conjunto. Como en salud, esta baja capacidad de regulación se complementa con una preocupante ineficiencia técnico-administrativa.

A pesar de un proceso histórico que revela avances hacia una mayor unificación, el sistema previsional argentino también muestra una fuerte fragmentación institucional. Coexisten junto con las tres cajas del Sistema Nacional de Previsión (Estado, Comercio e Industria y Autónomos), cajas provinciales y municipales de empleados públicos, cajas especiales (Poder Judicial, Poder Legislativo, FF.AA., Policía) y de profesionales, además de cajas complementarias. El sistema previsional argentino es uno de los más reveladores del poder de los diferentes actores corporativos para obtener que el Estado dé respaldo jurídico y financiero a un conjunto de beneficios que serían imposible financiar sin ese aporte. Pero no es sólo síntoma de debilidad del gobierno central la incapacidad de dar coherencia a los diferentes sistemas de jubilaciones y pensiones, sino también la incapacidad de replantear las responsabilidades que las leyes vigentes adjudican a un sistema nacional de previsión en crisis y que no son posibles de cumplir sin asignarle una enorme cantidad de recursos adicionales en detrimento de otras áreas de política pública.

En materia habitacional y de asistencia social, la mayor responsabilidad está en manos del gobierno central. A pesar de que la creación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y de los Institutos Provinciales de Vivienda, dió la ejecución de los fondos a las provincias, la asignación de recursos y las normas para construcción de viviendas están fuertemente centralizadas en la Secretaría de Vivienda. La casi exclusiva responsabilidad del Estado nacional en estas áreas no permite hablar de una fortaleza estatal en ellas. El gobierno central, aparte de las falencias técnicas y administrativas que caracterizan al grueso del sector público argentino, tiene escasa capacidad para establecer políticas que modifiquen sustancialmente las pautas y los costos con los que están acostumbradas a operar las empresas constructoras privadas. Este es un ejemplo más

⁵ Ministerios de Educación y de Justicia, Departamento de Estadística, *Estadística de la educación 1986*, Buenos Aires, 1987.

de la debilidad política del Estado frente a los intereses de sectores sociales específicos. En el caso de las políticas de asistencia social, el gobierno central carece virtualmente de los instrumentos que le permitan saber qué se hace con los recursos que en su mayoría son transferidos a provincias, municipios, entidades civiles y personas.

A pesar de esta fragilidad político-técnica del gobierno central, traducida en la administración directa de una reducida parcela de los sectores examinados, en la incapacidad política para jugar un rol regulador y conductor y en la carencia de los instrumentos técnicos y administrativos adecuados para ello, la mayoría de la sociedad descarga sobre él, el grueso de sus demandas. Como resultado, no llegan las respuestas que se esperan y se eleva el grado de ingobernabilidad y deslegitimación política. Este fenómeno es en gran parte debido a un desconocimiento, por parte de la sociedad, de la profunda debilidad del Estado argentino, fruto de la ausencia de debate público sobre esta realidad. La ineficiencia y la ineficacia estatal hoy en discusión tienen que ver más con ausencia que con amplia capacidad de gobierno.

7.2.2 Falta de equidad y calidad.

La información disponible, no exenta de imprecisiones, permite una aproximación a la envergadura de las políticas públicas que estamos analizando. El gasto público en educación, salud, previsión social, vivienda, asignaciones familiares y asistencia social llevado a cabo tanto por instituciones estatales como por instituciones privadas con recursos públicos, equivale aproximadamente al 21% del PBI. El cuadro 7.1 muestra que el grueso de los recursos se concentra en los sistemas de jubilaciones y pensiones. Un vistazo a la composición del gasto de acuerdo con niveles de gobierno indica que el gobierno central asume más del 50%, con una fuerte presencia en el sistema jubilatorio y una insignificante participación en el campo de la salud. El gasto de los gobiernos provinciales y municipales (un tercio del total) posee una estructura sectorial más equilibrada.

Para tener una visión comparativa del esfuerzo productivo nacional asignado a la política social, a pesar de que implica montos absolutos fuertemente diferentes, puede señalarse que el gasto público social argentino es levemente inferior al del promedio de un conjunto de 19 países desarrollados (cuadro 7.2). En términos más desagregados, si bien el gasto relativo argentino es inferior al de varios de estos países, equivale o supera al realizado por Canadá, EE.UU., Japón, Australia, Grecia, Nueva Zelanda y Suiza.

La estructura sectorial que muestra el cuadro 7.2, es por cierto variada: un grupo de países dan prioridad al tema pensiones sobre los otros componentes (Italia, Alemania, Austria), y otros presentan una estructura más equilibrada (Canadá, Japón, Gran Bretaña, EE.UU., Finlandia y Noruega). El caso argentino reproduce la estructura del primer grupo de países. Comparados con la estruc-

Cuadro 7.1
GASTO SOCIAL EN LA ARGENTINA
(% DEL PBI, PM)

Area	Gobierno nacional	Gob. prov. y municip.	Obras Sociales	Total
Salud ^a	0.6	1.4	3.2 ^{b*}	5.2 ^{**}
Educación	1.6	3.1	-	4.7
Jubilaciones y pensiones	6.2 ^{a***}	2.2 ^c	-	8.4
Vivienda ^a	1.0	-	-	1.0 ^{****}
Asig. Familiar. ^d	1.1	-	-	1.1
Asistencia Social ^a	0.5	0.5	-	1.0
Total	11.0	7.2	3.2	21.4

Fuentes:

^aSecretaría de Hacienda de la Nación: promedio 1984-86.

^bGonzález, G. y otros, *El gasto en salud y en medicamentos: Argentina 1985*, Estudios CEDES, Buenos Aires, 1987.

^cConsejo Federal de Inversiones, Sistema Federal de Prevención Social, v.3, agosto 1983.

^dSobre la base de datos de la Secretaría de Seguridad Social: promedio 1983-85.

*Por considerar como impuesto la fuente de financiamiento de las obras sociales, incluimos este gasto como erogaciones públicas.

**Incluye gastos en saneamiento ambiental de empresas estatales.

***Incluye Sistema Nacional de Seguridad Social y Cajas especiales.

****La casi totalidad de este gasto corresponde al FONAVI.

tura promedio de los países desarrollados, a pesar del menor porcentaje de gasto social en la Argentina, los porcentajes de gasto en jubilaciones y salud son levemente inferiores al promedio de aquellos países, mientras que los de educación y otros (vivienda, seguro de desempleo, asistencia social) son sensiblemente menores.

A pesar de la no despreciable envergadura de estas políticas públicas en la Argentina y de sus no menos despreciables logros en términos de contribución al bienestar, ellas no han conseguido cubrir a un porcentaje de la población que es precisamente el que mayormente necesita sus productos.

Si bien las tasas de escolarización de la población de 6 años indican una virtual universalización de la matrícula, en el campo educativo el desafío mayor está dado por la presencia de un sistema que, a casi cien años del establecimiento de la enseñanza primaria obligatoria, no logra que un tercio de la población complete ese ciclo. Esto es un hecho inadmisibles, especialmente cuando existen fuertes desbalances regionales. Mientras sólo un 13% no completó el nivel primario en la Capital Federal, más de la mitad de la población mayor de 15 años estaba en igual situación en Santiago del Estero, Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones⁶.

6 Sánchez, Carlos. *Descentralización, federalización y financiamiento del sistema educativo*. Informe Final, Proyecto PNUD ARG/87/012. Buenos Aires, 1987.

Cuadro 7.2
GASTO SOCIAL EN PAISES SELECCIONADOS
(EN % DEL PBI)

Países	Total	Educ.	Salud	Pens.	Otros*
Argentina	21.4	4.7	5.2	8.4	3.1
Canadá	21.5	6.2	6.0	4.6	4.7
Francia	29.5	5.7	6.5	11.9	5.4
Alemania	31.5	5.2	6.5	12.5	7.3
Italia	29.1	6.4	6.0	13.2	3.5
Japón	17.5	5.0	4.7	4.8	3.0
G. Bretaña	23.7	5.8	5.4	7.4	5.1
EE.UU.	20.8	5.5	4.2	7.4	3.7
Australia	18.8	5.8	4.7	5.6	2.7
Austria	27.7	3.8	4.7	13.8	5.4
Bélgica	37.6	7.7	5.0	9.0	5.9
Dinamarca	33.3	-	-	-	-
Finlandia	22.9	6.2	5.1	8.8	5.8
Grecia	13.4	2.4	3.5	5.7	1.8
Irlanda	28.4	7.1	8.4	5.2	7.7
Holanda	36.1	7.1	6.7	13.0	9.3
Nueva Zelanda	19.6	4.5	4.8	7.3	3.0
Noruega	27.1	6.1	6.4	7.9	6.7
Suecia	33.4	6.6	8.9	11.8	6.1
Suiza	14.9	-	-	-	-
Promedio países desarrollados:	25.6	5.8	5.8	8.7	5.3

Fuentes:

Argentina: Cuadro 7.1.

Países de la OECD: En base a OECD, *Social Expenditure 1960-1990: Problems of Growth and Control*, París, 1985.

*Vivienda, seguro de desempleo y asistencia social.

Aún cuando el sistema previsional ha conseguido una expansión notable de la cobertura, queda un sector apreciable de ancianos y de viudas sin protección. Alrededor del 20% de los varones mayores de 65 años y de mujeres viudas no poseen cobertura, y la situación regional es especialmente contrastante. Mientras la relación entre beneficios distribuidos a varones de más de 65 años y el total de varones de esa edad alcanza a 104% en Capital Federal (indicando la existencia de doble beneficio), 91% en Santa Fe, 87% en Buenos Aires y 77% en Córdoba, sólo reciben beneficios 39% en Neuquén, 45% en Río Negro, 48% en Corrientes y 29% en Formosa⁷.

7 Feldman, J., Golbert, L., Isuani, E., *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*. Centro Editor de América Latina. Biblioteca Política Argentina No.236, Buenos Aires, 1988.

Puede pensarse que el crecimiento de la cobertura es un fenómeno lento y se debe tener "paciencia" para llegar a una cobertura universal. Este razonamiento es ilusorio. En verdad, la expansión de la cobertura está limitada por el tamaño del mercado formal de trabajo. Gran parte de aquellos que se encuentran en el mercado informal, donde se halla el corazón del subempleo, tendrán escasa posibilidad de contribuir al sistema.

En el campo de la salud, las obras sociales cubren menos de 2/3 de la población, y no es claro si el tercio restante (del que sólo una pequeña fracción se atiende en forma privada) tiene garantizado el efectivo acceso a las prestaciones en el sector público⁸. Si bien los servicios públicos están abiertos a la ciudadanía en general, el acceso a ellos está condicionado por su efectiva presencia en las áreas habitadas por los sectores de menores recursos. Además, el uso aún no cuantificado de los servicios públicos por miembros de las obras sociales sin que éstas paguen las prestaciones recibidas significa una mayor presión sobre los escasos recursos públicos.

En relación con este punto conviene aclarar que mientras dos tercios de las camas hospitalarias pertenecen al sector público, éste realiza sólo un cuarto del gasto total en el sector salud, estimado en 8% del PBI. En contraposición, el sector privado, con un tercio de esa capacidad asistencial, absorbe tres cuartos del gasto, la mayor parte a través del financiamiento que le proveen las obras sociales⁹.

En relación con la vivienda, un conjunto de operatorias extendieron la posibilidad de acceso a ella a vastos sectores de la población, pero de acuerdo con estimaciones realizadas, un 20% de los hogares del Gran Buenos Aires no tenía ingresos suficientes para amortizar un crédito del plan más accesible desarrollado en el período 1973-1975, el Plan "Eva Perón". De igual manera un 20% de las familias no poseía ingresos suficientes para acceder al más modesto de los planes VEA en 1967: la adquisición de un lote de terreno periférico a más de 20 kms. de la Capital Federal con pavimento y electricidad¹⁰.

El estudio de la pobreza del INDEC estima para 1980 un 22% de hogares con necesidades básicas insatisfechas¹¹. En estos hogares se concentran las mayores dificultades para recibir servicios de salud, completar la educación primaria, obtener una cobertura previsional, acceder a condiciones habitacionales mínimas e incluso a la más baja de las necesidades: la alimentación. Frente a esta magnitud y aun suponiendo alguna sobreestimación, es imposible

8 Isuani, E. y Mercer, H. *La fragmentación institucional del sector salud, pluralismo o irracionalidad*. Centro Editor de América Latina. Biblioteca Política Argentina No.241. Buenos Aires, 1988.

9 González, G. y otros. *El gasto en salud y en medicamentos. Argentina, 1985*. Estudios CEDES, Buenos Aires, 1987.

10 Yujnovsky, O., *Claves Políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1984, pág. 300.

11 Secretaría de Planificación, Instituto Nacional de Estadística y Censos. *La Pobreza en Argentina*. Buenos Aires, 1985.

proveer esos servicios a esa población, con recursos que no sobrepasan el 1% del PBI. Así las políticas de asistencia social atacan puntualmente algunas de estas necesidades para algunos miembros de estos sectores, pero no pueden evitar que la mayoría quede librada a su propia suerte en la cobertura de la mayor parte de sus necesidades.

Este panorama permite concluir que existe una franja de la población, difícil de estimar, pero no precisamente pequeña, que no está en condiciones de usufructuar del gasto público. Esta falta de universalidad, junto a la estructura regresiva del financiamiento de estas políticas, no hace otra cosa que expresar que el principio de equidad o justicia social definido como reducción de desigualdades sociales no se refleja en los resultados de las políticas públicas argentinas.

El sistema de seguridad social no parece favorecer a los sectores más necesitados. La inevitable presión de quienes poseen más recursos y capacidad organizativa les permite obtener mayores beneficios que los que podrían, en relación con el financiamiento que ellos proveen directamente. De esta manera los recursos contribuidos por empleadores y Estado suelen extender al conjunto social el costo de los beneficios; los primeros, por transferir a precios ese costo, y el segundo, por basar su estructura impositiva sobre impuestos que gravan el consumo.

Esta misma lógica se aplica a los beneficios de salud que reciben los asalariados a través de sus obras sociales, donde, por un lado, también se transfiere al conjunto de la sociedad, entre ellos, los no cubiertos, una parte sustancial del financiamiento del sistema. Además la distribución de recursos para salud presenta (por ej., en gasto por afiliado) diferencias pronunciadas entre las obras sociales.

También las políticas de vivienda parecen tener un perfil regresivo. Mientras el ingreso del FONAVI surge exclusivamente de una contribución patronal, seguramente transferida como costo a toda la sociedad, la distribución del gasto público en vivienda excluye a la población ubicada en los tramos inferiores en la distribución del ingreso.

Es posible calificar como progresivas las políticas de asistencia social. No podría ser de otro modo, dado su objeto propio: los sectores carentes. Sin embargo, sabemos, por un lado, que ellas ocupan un lugar marginal en el gasto público y no tenemos, por el otro, información sobre si son los más necesitados entre los necesitados quienes reciben los beneficios. Sí sabemos que la mayor capacidad de organización y presión es una determinante clave en la apropiación de estos recursos, y esa capacidad no abunda en los sectores más carentes.

En el sistema educativo se atenúa considerablemente la progresividad que debería tener el gasto en educación media y primaria, como producto de los fuertes subsidios a la educación privada que atiende a sectores ubicados en los tramos superiores de la escala de ingreso. En 1987 se estimaba que estos subsidios eran asignados al 90% de los establecimientos privados. Por otra

parte, en el 80% de estos establecimientos el subsidio cubría el 100% del costo del personal docente y un 50% del gasto total. El volumen de recursos involucrados era levemente inferior al total del gasto público en educación universitaria¹².

Observando la estructura global del financiamiento basado en la nómina salarial, podemos tener una apreciación del impacto redistributivo de dichos recursos.

Cuadro 7.3

PORCENTAJE DE CONTRIBUCION SOBRE LA NOMINA SALARIAL

Area	Trabajadores	Empleadores	Total
Previsión Social	11.0	12.5	23.5
Vivienda	-	5.0	5.0
Asignaciones Familiares	-	9.0	9.0
Obras Sociales	4.5	4.0	8.5
Total:	15.5	30.5	46.0

Esto indica que alrededor de un tercio de los recursos provenientes de la nómina salarial son aportes de los trabajadores. Pero dada, como dijimos, la estructura impositiva argentina, basada fuertemente en gravámenes indirectos, y la alta probabilidad de que las contribuciones patronales sean transferidas a precios, son estos trabajadores los que en definitiva financian una parte importante de los beneficios que reciben. Sin embargo, una conclusión adicional es que a causa de que los cotizantes al sistema son alrededor de la mitad de la PEA, la otra mitad es también financiadora de los beneficios, y dentro de ella se encuentran sin duda los sectores más carentes de la sociedad.

Además del tema de la equidad o inequidad resultante de la acción estatal, queda el no menos importante tema de la calidad de los productos que brinda.

Este es, sin duda, un aspecto para considerar con especial preocupación en el caso argentino, ya que refiere al contenido mismo del gasto.

En el campo de la salud predomina un modelo de atención excesivamente terapéutico, biológico y mercantilista que, en el contexto de crisis financiera y de alta proporción de profesionales, ha ocasionado varios problemas. Entre los más importantes pueden señalarse una escasa conciencia de los condicionamientos ambientales y sociales del proceso de salud-enfermedad y de la necesidad de prevención que permitan trascender la noción de atención a la salud como acción destinada exclusivamente a "reparar" el organismo humano, y un aumento de los niveles de sobreprestación y medicalización con consecuencias perversas en términos de iatrogenia y nivel ético de la profesión médica.

12 International Bank for Reconstruction and Development, *Social Sector in Argentina*. Washington D.C., mayo 1987.

En la educación prevalece un modelo enciclopedista, memorista y obsoleto desde el punto de vista de la tecnología educativa, que poco contribuye al desarrollo de la creación y la innovación. Además, el modelo está marcado por pautas autoritarias que tienen consecuencias fuertemente negativas para las posibilidades de la práctica democrática y del ejercicio civilizado del disenso.

En vivienda persiste una noción extremadamente rígida de lo que debe ser considerado una vivienda adecuada, con lo que el prototipo FONAVI se convirtió en el único paradigma por seguir. La escasez de opciones y de una oferta más diversificada es algo que lentamente comienza a ser percibido como problema.

En el terreno previsional prevalece la noción de que la jubilación es el resultado de una capitalización basada en los aportes realizados al sistema durante la vida activa, cuando en realidad el sistema argentino dejó hace varias décadas de funcionar con una lógica de capitalización, para adquirir una lógica de reparto. Esto es, el monto de las jubilaciones actuales es función de los ingresos corrientes de diversas fuentes (no sólo de los aportes y contribuciones). Esta confusión de modelos genera un divorcio entre aportes y beneficios, con consecuencias negativas sobre la equidad del sistema con crecientes presiones para asignar mayores niveles de recursos públicos en detrimento de otras áreas de política social.

Finalmente, las políticas de asistencia social continúan ancladas en una concepción asistencialista, donde la entrega de un bien o servicio prevalece sobre la de promover e impulsar la organización y las acciones de los sectores más carentes para identificar y resolver una buena porción de los problemas que confrontan. Está también muy difundida en la clase dirigente la noción de que desde el centro del sistema es posible identificar los problemas e implementar las soluciones correctas; el paternalismo, definición de esta actitud, es simplemente la otra cara del asistencialismo.

8.

HACIA UNA POLITICA HABITACIONAL

Susana Lumi

8.1 DETERMINACION DEL DEFICIT CUANTITATIVO DE VIVIENDAS

Se estima que existen en la Argentina entre 2.5 y 2.8 millones de familias que habitan en viviendas en condiciones insatisfactorias.

La elaboración de un cálculo ajustado que permita definir la magnitud del déficit cuantitativo presenta diversas dificultades. Por un lado, las limitaciones atinentes al grado de calidad y actualidad de la información disponible tanto en términos de demanda como de oferta de viviendas. Por otra parte, los problemas referidos a la determinación del límite de "habitabilidad" de una vivienda, o, en otros términos, las exigencias mínimas que ella debe reunir. Esta definición es de significativa importancia porque incide en la estimación del déficit y en el costo de las soluciones que se requieren para su reducción.

Los criterios de habitabilidad con que han trabajado hasta ahora los organismos públicos de nuestro país consideran como umbral mínimo las viviendas completas con superficie de 8 metros cuadrados, por persona y acabados elementales. Asimismo, se adopta habitualmente para los cálculos de obsolescencia un término de vida útil de cincuenta años.

A partir de la información proveniente del censo de población de 1980, la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental (SVOA) calculó la existencia de un déficit total de vivienda de casi 2.4 millones de unidades. Dentro de ese total existen distintos niveles de subnormalidad. En función de ello se estimó que 320,000 hogares enfrentaban condiciones de hacinamiento familiar, agravado, en la mayoría de los casos, por la precariedad de las viviendas. Esos rasgos caracterizan lo que se ha denominado déficit absoluto, que representa un 13.5% del déficit habitacional total.

El resto, es decir, algo más de dos millones de viviendas, constituye el déficit relativo, compuesto de unas 840,000 viviendas subnormales que podrían ser recuperadas, y 1.2 millones que requerirían ser reconstruidas.

El Cuadro 8.1 sintetiza la situación registrada en el año 1980.

Cuadro 8.1
DEFICIT HABITACIONAL AÑO 1980

	Miles de viviendas
1. Déficit relativo	2,049
- Sujeto a renovación *	1,209
- Sujeto a rehabilitación **	840
2. Déficit absoluto***	320
3. Déficit total:	2,369

Fuente: Informe sobre el Sector Vivienda, SVOA, PNUD, 1987.

*Renovación: reconstrucción total de viviendas cuyo grado de subnormalidad torna antieconómica su rehabilitación.

**Rehabilitación: viviendas subnormales, recuperables.

***Déficit absoluto: viviendas con alto grado de precariedad y/o hacinamiento.

El déficit total representaba el 33% del total de viviendas ocupadas censadas aquel año, que ascendía a 7,1 millones de unidades. Por entonces también se registró algo más de un millón de viviendas desocupadas, cuya distribución por provincias se expone en el Cuadro 8.2.

Ese stock de viviendas desocupadas estaba integrado por unas 175.000 viviendas (un 16% del total) destinadas a actividades comerciales o manufactureras; unas 160,000 unidades (15%) localizadas en zonas turísticas; 50,000 casas de fin de semana (4%) y más de 700,000 inmuebles (el 65%) adquiridos con fines de inversión, cumplían, en parte, el rol de reserva de valor en los mecanismos que los agentes económicos desarrollan como protección ante los procesos de alta inflación.

Desafortunadamente, este stock de viviendas, producto de los requerimientos de sectores de medios y altos ingresos, no está disponible, a través de los mecanismos espontáneos del mercado, para satisfacer la demanda de los sectores de menores recursos.

La insuficiencia en materia habitacional se ve agravada, en muchos casos, por la carencia de servicios de infraestructura, es decir, el conjunto de los sistemas sanitarios, energéticos, vial y de comunicaciones. Las estimaciones disponibles revelan los siguientes porcentajes de hogares no atendidos por los servicios de infraestructura básica:

Agua potable:	20%
Electricidad ¹ :	2%
Red cloacal:	37%
Pavimento:	22%
Gas natural:	37%

Cuadro 8.2
PARQUE DE VIVIENDAS OCUPADAS Y DESOCUPADAS
POR JURISDICCION -1980- (En unidades y en porcentajes)

Jurisdicción	Viviendas ocupadas	%	Viviendas desocupadas	%	Total
1. Capital Federal	918,930	84.4	169,587	15.6	1,088,517
2. Buenos Aires	2,865,973	85.1	501,533	14.9	3,367,506
3. Catamarca	42,868	81.7	9,579	18.3	52,447
4. Córdoba	610,111	87.3	88,846	12.7	698,957
5. Corrientes	140,198	90.3	14,982	9.7	155,180
6. Chaco	150,616	93.2	11,062	6.8	161,678
7. Chubut	6,710	86.0	1,206	14.4	72,916
8. Entre Ríos	219,880	90.2	2,777	9.8	243,657
9. Formosa	61,373	90.3	6,600	9.7	67,973
10. Jujuy	86,266	84.2	16,236	15.8	102,502
11. La Pampa	56,705	85.0	10,031	15.0	66,736
12. La Rioja	34,853	86.0	5,679	14.0	40,352
13. Mendoza	274,527	91.0	27,256	9.0	301,783
14. Misiones	129,028	90.8	13,034	9.2	142,062
15. Neuquén	52,909	89.4	6,271	10.6	59,180
16. Río Negro	92,741	85.9	15,161	14.1	107,902
17. Salta	137,318	89.4	16,336	10.6	153,654
18. San Juan	99,191	91.2	9,559	8.8	108,770
19. San Luis	50,911	88.6	6,536	11.4	57,447
20. Santa Cruz	26,449	87.3	3,865	12.7	30,314
21. Santa Fe	663,778	88.1	89,273	11.9	753,051
22. Sgo.del Estero	122,631	89.9	13,783	10.1	136,414
23. Tucumán	198,289	89.9	22,382	10.1	220,671
24. Tierra del Fuego	5,761	89.5	674	10.5	6,435
Total:	7,104,016	86.7	1,092,268	13.3	8,196,284

Fuente: Aportes para la elaboración de una política habitacional, Cámara Argentina de la Construcción, 1986.

¹ El elevado grado de cobertura del servicio eléctrico obedece a la existencia de numerosas conexiones clandestinas.

Las estimaciones realizadas para el año 1986 ubican el déficit total entre 2,5 y 2,8 millones de viviendas. Estas cifras se han proyectado a partir de los datos de 1980, de acuerdo con el crecimiento anual del número de familias, el envejecimiento del stock de viviendas y la evolución de la producción.

Sin embargo, consideramos que la conjunción de algunas condiciones implícitas en la definición de vivienda deficitaria², la tasa de obsolescencia aplicada y la no consideración de la construcción informal³, ejercen un efecto de sobreestimación del déficit.

De todos modos, los datos suministrados ilustran acerca de la magnitud del problema.

A los fines de este trabajo, adoptaremos un criterio de déficit total de 2,5 millones de viviendas, de las cuales unas 330,000 unidades constituyen el déficit absoluto y representan un área crítica, ya que comprende a las familias que, si bien disponen, en casi todos los casos, algún tipo de albergue, el grado de hacinamiento y/o precariedad en el que se desenvuelven impone la necesidad de viviendas nuevas en el corto plazo.

Cerca de la mitad del déficit total se concentra en el Gran Buenos Aires y la región pampeana. Algo más del 21% de déficit está localizado en el Nordeste del país, y un 17% en las provincias del Noroeste. El resto del déficit se distribuye entre las regiones de Cuyo y Patagonia, en las que se encuentra el 6.35% y el 5.5% del total, respectivamente (ver Cuadro 8.3).

Esta distribución del déficit está obviamente asociada a la distribución demográfica, y si bien muestra la magnitud absoluta de las viviendas deficitarias en las distintas áreas, no revela la gravedad del fenómeno en relación con la población que habita en cada una de las regiones. Este punto será revisado más adelante, al analizar la distribución espacial de los recursos destinados al financiamiento público de la vivienda.

2 Por ejemplo, dentro de cierta categoría de viviendas, para definir una unidad como precaria, de acuerdo con las condiciones establecidas en el censo de 1980, basta con que ella carezca sólo de una de estas tres condiciones básicas: provisión de agua por cañería; retrete con descarga de agua; piso que no sea de tierra.

3 Algunas estimaciones del grado de construcción informal en relación con la formal o registrada, calculadas según el consumo, asignan un porcentaje promedio del 45% de construcción informal para el quinquenio 1980-1984, equivalente a un 31% del total construido. En ese período se habrían construido 550.3 miles de viviendas "formales" y 247.8 miles de viviendas "informales".

Cuadro 8.3
DISTRIBUCION REGIONAL DEL DEFICIT HABITACIONAL
AÑO 1980

Región	%
Pampeana	27.02
Gran Buenos Aires	22.68
Nordeste	21.25
Noroeste	17.30
Cuyo	6.26
Patagonia	5.49
Total:	100.00

Fuente: Censo de Población y Vivienda 1980.

8.2. LAS ACCIONES GUBERNAMENTALES FRENTE A LOS PROBLEMAS DE VIVIENDA.

En tanto no se logren cambios sustantivos en las políticas públicas habitacionales, el crecimiento de la población y el envejecimiento del stock de viviendas existentes hacen prever un agravamiento de la crítica situación que se acaba de describir.

El elevado grado de insatisfacción que se registra de la necesidad básica de vivienda no se plasma en una demanda acorde con tal insuficiencia. Las restricciones económicas y financieras de muchos de los potenciales demandantes son tales que les impiden el acceso al bien del que carecen.

Sin embargo, dado que la vivienda no es sólo un bien de mercado, sino que es el producto que satisface una necesidad social primaria, el tema de cómo atender esa necesidad insatisfecha se convierte en materia de responsabilidad pública y, en consecuencia, en tema de competencia de la política gubernamental.

8.2.1 Los organismos vinculados con la política habitacional.

El régimen vigente en nuestro país está constituido por dos instituciones que canalizan la casi totalidad de las acciones del sector público en materia habitacional: el Banco Hipotecario Nacional y la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental (SVOA)⁴, a través del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI).

4 El Banco de la Provincia de Buenos Aires también ha financiado -y financia- la adquisición y construcción de viviendas. Su acción se ha concentrado en el otorgamiento de créditos individuales y dentro del área de su provincia de origen. En 1985 lanzó el programa "Construir

La oferta de viviendas financiadas con fondos públicos alcanza al 50% del total. Hasta 1980 el sector privado financiaba alrededor de un 70% de la oferta total; a partir del año siguiente la participación privada se contrajo -en un contexto de producción decreciente- hasta representar la mitad del financiamiento (Cuadro 8.4).

Cuadro 8.4
EVOLUCION DE LA PRODUCCION DE VIVIENDAS
Y PARTICIPACION DE LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO
EN EL FINANCIAMIENTO

Años	Producción anual* de viviendas Indice base 1976 = 100	Origen de los fondos	
		Públicos %	Privados %
1976	100.0	29.5	70.5
1977	89.3	34.6	65.4
1978	90.0	30.0	70.0
1979	97.0	28.5	71.5
1980	99.3	29.8	70.2
1981	86.9	30.6	69.4
1982	69.6	39.6	61.4
1983	60.3	46.5	53.5
1984	60.0	48.0	52.0
1985	56.1	49.7	50.3
1986	55.9	--	--

Fuente: Información sobre el Sector Vivienda, SVOA, PNUD.

*Según estimación de la producción de viviendas expresadas en unidades equivalentes a la inversión.

El sector público concreta casi la totalidad de su apoyo financiero al sector vivienda a través del FONAVI y del BHN. Tal como se comprueba en el cuadro 8.5, el BHN y el FONAVI alternaron su predominio a lo largo de la última década. El año 1981 fue el de máxima participación del FONAVI, cuando su financiamiento representó casi el 95% del total. A partir de entonces, se observa una recuperación de la actividad del BHN, que en 1985 llegó a representar el 41% del financiamiento público de viviendas.

para la Vivienda", mediante la emisión de un título valor de mediano plazo, negociable en la Bolsa. Está dirigido a grupos sociales de ingresos medios, con cierta capacidad de autofinanciamiento, pero inhibidos de adquirir vivienda por ausencia de créditos complementarios. Entre febrero de 1985 y julio de 1987 las operaciones realizadas ascendieron a 19.378, de las cuales 12.246 estaban escrituradas y el resto en trámite. Existen también fondos provinciales con afectación específica para obras de vivienda e infraestructura. En general han tenido una actuación errática y no han contado con fondos estables y significativos.

Cuadro 8.5
ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION PUBLICA DE VIVIENDAS
Producción con fondos públicos* (Porcentajes)

Años	FONAVI	BHN	Otros	Total
1976	21.2	57.2	21.6	100.0
1977	53.5	30.1	16.4	100.0
1978	79.9	14.1	6.1	100.0
1979	83.7	13.0	3.3	100.0
1980	88.2	9.0	2.8	100.0
1981	94.9	4.6	0.5	100.0
1982	86.5	12.8	0.7	100.0
1983	77.8	21.5	0.7	100.0
1984	62.5	37.5	--	100.0
1985	59.1	40.9	--	100.0

Fuente: Elaboración de la autora en base a datos expuestos en informe sobre Sector Vivienda, SVOA, PNUD, 1987.

*A partir de información expresada en unidades equivalentes a la inversión.

El BHN financia obras nuevas, individuales y masivas, pero también da crédito para refacciones, ampliaciones y terminaciones de viviendas individuales y para la adquisición de unidades ya construídas.

El FONAVI, en cambio, financia principalmente viviendas multifamiliares y obras de infraestructura y equipamiento comunitario.

Desde la creación del FONAVI, se expresó el propósito de promover una especialización de los agentes públicos vinculados al sector vivienda. El BHN atendería la demanda de los sectores de ingresos medios, en tanto el FONAVI se orientaría hacia los segmentos de población de bajos ingresos.

El BHN, a través de la aplicación de tasas de interés muy bajas, el mantenimiento de largos períodos de amortización de los créditos y ajustes de pasivos totalmente descompensados con el ritmo inflacionario, otorgó subsidios no previstos y en forma indiscriminada, beneficiando en muchos casos a deudores con capacidad de pago.

La convergencia de una metodología poco rigurosa en los mecanismos de asignación de recursos y la crisis que afectó el sistema financiero global, provocó un proceso de aguda descapitalización y la utilización creciente de redescuentos del Banco Central, que junto a los elevados índices de morosidad y a la pesada carga de los costos operativos, constituyen los rasgos salientes de las dificultades que ha debido enfrentar el BHN.

Por otra parte, si bien a través del FONAVI se ha concentrado la mayor parte de la vivienda construída en los últimos años a través del sector público, el mecanismo con el que ha operado no le ha permitido cumplir con eficacia los objetivos teóricamente buscados.

El diseño de una oferta poco diversificada, un inadecuado manejo financiero de los recursos, junto con problemas de orden productivo, contractual e institucional han afectado una mejor utilización de este instrumento relevante para el desarrollo de una política habitacional.

8.2.2 El gasto estatal en vivienda.

Veamos cuáles son las principales fuentes con que cuenta el sector público para llevar a cabo la política habitacional y cuál es la magnitud de los recursos involucrados.

El gasto estatal en el área habitacional tiene, desde un punto de vista institucional, cuatro canales principales:

a) El FONAVI; b) el BHN; c) los fondos provinciales; y d) el presupuesto de la SVOA.

Los recursos del FONAVI y de los fondos provinciales tienen origen en impuestos de afectación específica, en un caso aplicado a la masa salarial, a través de un cargo a los empleados, y en el otro a la propiedad inmobiliaria.

El presupuesto de la SVOA proviene de rentas generales y está destinado, en su mayor parte, a dar sostén administrativo y funcional a la aplicación de las políticas públicas del sector.

Finalmente, los recursos destinados al BHN constituyen subsidios otorgados por el BCRA que si bien adoptan la forma de redescuentos o giros en descubierto, son de naturaleza fiscal y forman parte, junto con otros subsidios asociados al financiamiento de exportaciones y a otras operaciones de crédito con destino específico, de lo que se reconoce como déficit cuasifiscal.

A continuación se presenta una estimación de los fondos movilizados a través de las vías antes mencionadas.

a) FONAVI

Tal como puede comprobarse en el Cuadro 8.6, en 1987 los ingresos del Fondo alcanzaron, aproximadamente, a 800 millones de dólares, es decir, alrededor de un 1% del PBI. Esta cifra, que sufre las oscilaciones de la masa salarial, podría verse sensiblemente incrementada si se lograran disminuir los elevados niveles de evasión que, como veremos más adelante, afectan la recaudación del gravamen.

b) Banco Hipotecario Nacional

El gasto público en que incurre el BHN es equivalente al flujo de deuda que dicho banco contrae con el BCRA, sea a través de las líneas de redescuento que obtiene, sea a través del no cumplimiento de las exigencias de encaje vigentes.

Lo problemático en este tipo de acciones no radica tanto en el volumen de gasto público que ellas originan, sino más bien en el resultado incierto de esa forma de operar.

El gasto que finalmente se asigna, termina siendo, en esos casos, el producto de tensiones entre el BHN, que intenta llevar a cabo su plan de obras y cumplir

Cuadro 8.6
INGRESOS E INVERSIONES DEL FONAVI. Millones

Años	Ingresos *		Inversiones	
	Australes	Dólares **	Australes	Dólares
1978	2,399,2	685,5	1,828,1	522,3
1979	2,681,8	766,2	1,967,6	562,2
1980	2,783,6	795,3	2,038,3	582,4
1981	1,615,4	461,5	2,103,4	601,0
1982	2,042,5	583,1	1,902,1	543,5
1983	1,937,9	553,7	1,784,7	509,9
1984	1,615,9	461,7	1,409,5	402,7
1985	2,054,2	586,9	1,396,0	398,9
1986	3,135,2	895,8	2,061,0	588,9
1987	2,900,5	828,7 ^a	3,472,0	992,0 ^b
Promedio 78/87	2,316,6	661,9	1,996,3	570,4

Fuente: Elaboración de la autora basada en SVOA, Boletín Informativo No.1, año 1988.

* Incluye recuperación

** Tipo de cambio: 3,50 australes por dólar.

^a1.1% del PBI.

^b1.3% del PBI.

con los compromisos asumidos con sus contratistas, y la mayor o menor dureza de la política monetaria adoptada por el Banco Central, según sean los objetivos y exigencias de la política macroeconómica global. Las oscilaciones que así se generan en la política de vivienda son frecuentes en economías que se desenvuelven en un entorno de alta incertidumbre, y en las que los flujos de crédito público son muy erráticos.

c) Fondos provinciales.

No se dispone de información completa referida a fondos provinciales. Una estimación de su monto global los ubica en 40 millones de dólares, equivalente a un 0.5% del PBI.

d) El presupuesto de la SVOA.

A los recursos hasta aquí considerados correspondería sumar los gastos presupuestarios de la SVOA, que representan el gasto que a nivel nacional realiza el gobierno para llevar a cabo la formulación y administración de la política habitacional. La aplicación de ese criterio requeriría, para que la información sea homogénea, la inclusión de los gastos en que incurren los organismos provinciales y municipales en el cumplimiento de sus funciones específicas. Dado que sólo se dispone de la información a nivel de gobierno central, se consideró conveniente no incorporarla al cálculo global.

Cuadro 8.7
LOS PASIVOS DEL BHN CON EL BANCO CENTRAL
Miles de Australes

Concepto	Deuda al 31/12/87	Resultado operativo anualizado (déficit)
Operativo general	845,408	78,961
Apoyo financiero	1,412,433	131,969
Descubierto Cta. Cte.	2,743,943	256,284
Operatoria reactivación II	500,289	46,727
TOTAL:	5,502,573	513,940

Fuente: Banco Central República Argentina.

El agregado de las tres primeras fuentes aquí descritas arroja como resultado que el gasto público en el área habitacional ascendió en 1987 a 1.35% del PBI.

8.3 DIFICULTADES EN LA INSTRUMENTACIÓN DE LA POLÍTICA HABITACIONAL

La política pública en el área de vivienda enfrenta dificultades de diversa índole, de las cuales las siguientes son las que aquí se consideran más relevantes y serán tratadas con algún detalle: 1. Problemas de financiamiento; 2. Desequilibrios en la distribución espacial de recursos; 3. Falta de transparencia en los subsidios; 4. Problemas de costos y de estructuras de la oferta; 5. Problemas institucionales; 6. Problemas de contratación con el sector privado.

Esta enumeración no es exhaustiva. En el proceso de construcción de vivienda pública aparece una serie de deficiencias que a cada paso revelan la debilidad del sector público para cumplir con los objetivos de la política habitacional. Sin embargo, creemos que encontrar un principio de solución a los seis problemas aquí planteados constituiría un paso adelante de significativa importancia.

Pero antes de ir a las propuestas analicemos los problemas.

8.3.1. Los problemas financieros.

El hecho de ser la vivienda un bien de consumo y de inversión simultáneamente, de tratarse de un producto que satisface una necesidad básica y que al mismo tiempo es muy oneroso y requiere de un largo período para su producción, explica la relevancia de los aspectos financieros implicados en los procesos de producción y comercialización o adjudicación de ella.

Hasta entrada la década de los sesenta, el contexto económico argentino podría describirse, en apretada síntesis, como una economía con un nivel de

inflación más moderado que el actual y, como resultado de ello, una sociedad más estable en su comportamiento económico; un sistema sin crisis fiscal estructural; sin deuda externa (y por lo tanto, con una cuenta corriente cercana al equilibrio) y un mercado de capitales relativamente importante.

Tales condiciones hicieron posible la atención de la demanda habitacional con un elevado grado de flexibilidad.

El contexto actual, en cambio, impone múltiples restricciones que impiden mantener un estilo de política basado en el supuesto de que se cuenta con recursos financieros abundantes.

Se presenta, pues, una buena oportunidad para intentar replantear no sólo los instrumentos con que se lleva a cabo la política habitacional, sino también los criterios que sustentan dicha política.

a) La insuficiencia del mercado de capitales.

El escaso nivel de monetización de la economía argentina, sumado al predominante cortoplacismo de sus operaciones, impide el desarrollo de un mercado de capitales de dimensión adecuada como para que permita canalizar recursos hacia el financiamiento de la vivienda.

Esta crisis de financiamiento se suma a una severa restricción presupuestaria, producto de la crisis fiscal que enfrenta el sector público. De este modo se ve cuestionada la posibilidad de que la escasez de ahorro privado pueda ser compensada con fondos públicos.

Desde nuestro punto de vista, asumir esa rigidez presupuestaria significa aceptar que los fondos para construir viviendas deberían provenir, dadas las consecuencias inflacionarias de la expansión nominal de crédito en una economía desmonetizada, sólo en pequeña proporción, de los redescuentos del Banco Central⁵. Es imprescindible, por lo tanto, explorar fuentes alternativas de recursos.

Una visión de largo plazo, como la que se requiere en el diseño de políticas globales, debería contemplar la posibilidad de utilizar el mercado de títulos como fuente de absorción de excedentes financieros.

La experiencia internacional (y también la nacional, aunque en épocas de menor inflación) muestra que se trata de un instrumento idóneo para financiar acciones en vivienda.

No obstante, no puede dejar de señalarse el hecho de que en el actual contexto financiero interno, para que un título tenga aceptación en el mercado, y por lo tanto cumpla con su objetivo de atraer recursos, debe reunir caracte-

⁵ Consideramos aquí los redescuentos como asimilables a gasto público en los casos de recuperación nula de los fondos. En el otro extremo, aun cuando hubiere una recuperación total del redescuento, se incurriría en gasto público por un monto equivalente al subsidio implícito en la tasa de interés. Este es uno de los elementos centrales del actual debate sobre déficit cuasifiscal en la Argentina.

rísticas que sean competitivas en el rendimiento, la liquidez y la seguridad que ofrecen otras alternativas como los depósitos a tasa libre, las colocaciones en el mercado interempresario (con menor seguridad, pero mayor rentabilidad) y el conjunto de títulos públicos con variadas remuneraciones y ajustes vinculados a precios domésticos, en algunos casos, y al tipo de cambio de otros.

Por otra parte, debe considerarse que un título asociado a la demanda de vivienda debe ser de largo plazo, hecho que, en un sistema que opera con escasa confiabilidad y, por lo tanto, gran apego al corto plazo, se convierte en un factor de desaliento para la inversión.

Por tal motivo, todos los avances que se hagan en el sentido de alcanzar condiciones económicas de mayor estabilidad facilitarán un mejor desarrollo del mercado de capitales, requisito fundamental para que sea posible el financiamiento de proyectos que implican largos períodos de maduración.

Finalmente, para enfrentar la aguda restricción de recursos disponibles, es posible apelar al financiamiento externo en la medida en que se pueda acceder a fondos de largo plazo y costo aceptable.

Esos fondos están hoy disponibles bajo la forma de financiamiento de la banca pública internacional, en particular en el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

b) Los ingresos impositivos.

Desde la creación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), en 1972, la mayor parte de los recursos públicos destinados al sector provienen de un impuesto de afectación específica que grava la nómina de salarios.

Los criterios de integración de dichos fondos variaron en distintas oportunidades desde su entrada en vigencia.

En la actualidad, y desde 1984, la estructura de ingresos está definida del siguiente modo:

Ingresos FONAVI	<ul style="list-style-type: none"> 1. Aportes patronales (5% s/ salarios) 2. Aportes trabajadores autónomos (20% de sus aportes previsionales) 3. Recuperación de créditos, intereses y ajustes 	<ul style="list-style-type: none"> {Empresas {gobierno nacional {gobiernos locales
-----------------	--	---

En el cuadro 8.8 se expone la estructura de ingresos FONAVI, en términos de participación relativa de cada uno de sus componentes, para los años 1985 y 1986.

El actual sistema de recaudación de fondos presenta diversas complejidades que se traducen en demoras en su disponibilidad efectiva por parte de los administradores del Fondo y en dificultades generales de gestión, debido a la intervención de un excesivo número de centros de decisión (entidades finan-

Cuadro 8.8
ESTRUCTURA DE INGRESOS DEL FONAVI (Porcentajes)

Tipos de Ingreso	1985	1986
A. Contribución patronal del 5%	94.5	82.2
- Empresas privadas y públicas	73.3	62.2
- Administración pública nacional	7.9	7.6
- Provincias y municipios	13.3	12.4
B. Aportes autónomos del 20%	3.5	3.9
C. Recuperación de cartera	0.5	1.1
D. Intereses	1.5	12.8
Total:	100.0	100.0

Fuente: SVOA.

cieras, la DNRP, la Tesorería General de la Nación, las provincias, los municipios y el BHN).

A las pérdidas de recursos reales generadas por las mencionadas demoras debe agregarse un elevado grado de evasión en el cumplimiento de las obligaciones fiscales, lo que constituye una fuente importante de sustracción de fondos.

Un cálculo de la evasión de aportes correspondientes a trabajadores en relación de dependencia, realizada para el mes de diciembre de 1987, indicaba un porcentaje de incumplimiento de los aportes FONAVI del orden del 45% promedio, al comparar el aporte real con el aporte teórico, a partir de una estimación de personal ocupado. Dicho promedio es el resultado de ponderar las siguientes tasas de incumplimiento: sector empresas, 45% (comprende empresas privadas y públicas y bancos oficiales); administración central, 15% (comprende administración nacional y fuerzas armadas y de seguridad); provincias y municipios, 59%.

Con respecto a la tercera fuente de recursos, las recuperaciones, cabe señalar que el FONAVI se ve afectado por los efectos de retardos en la devolución de fondos por parte de los Institutos Provinciales de Vivienda (IPV), donde son frecuentes demoras de alrededor de los 18 meses. Entre las razones de este bajo grado de cumplimiento de los IPV (y de los adjudicatarios) se encuentra la ausencia de medidas que penalicen esos atrasos. De ese modo, los IPV que incurren en tales prácticas encuentran una fuente de financiamiento de costo nulo durante el tiempo en que retienen los fondos, entorpeciendo el normal desenvolvimiento del Fondo y afectando el flujo regular de los recursos.

En otro orden de cosas, la naturaleza del gravamen genera justificadas dudas acerca del efecto fiscal neto de un gasto público que pretende ser

progresivo. La necesidad de explorar fuentes alternativas de recursos no es exclusiva de esta área, por el contrario, afecta al espectro total de las políticas públicas⁶. Varios aspectos de importancia crítica en la reforma del Estado que actualmente se debate en la Argentina están vinculados con una inevitable reestructuración del sistema tributario con el propósito de lograr la aplicación de un esquema progresivo que acentúe los gravámenes sobre rentas e ingresos y libere de imposiciones al trabajo, que simplifique la recaudación y penalice eficazmente la evasión.

En el caso del sector vivienda, ese impuesto del 5% sobre los salarios constituye la principal fuente de recursos destinados al financiamiento de viviendas para los sectores de menores ingresos, a través del FONAVI. El sistema cuenta así con un volumen anual de fondos equivalente a alrededor de un 1% del PBI, lo que representa, aproximadamente, un 5% del gasto público social. El sistema prevé que el sector público financie la construcción de las viviendas y las obras de infraestructura necesarias, y otorgue luego créditos de largo plazo para su adquisición por parte de los adjudicatarios.

En la práctica, la evolución posterior de esos créditos exhibe niveles de recuperación muy reducidos⁷.

En este terreno, la explicitación y el mayor grado de transparencia en los subsidios que se decida otorgar, facilitarían la aplicación de los créditos. De ese modo, los fondos de recuperación se convertirían en una fuente de recursos con mayor significación y mayor predictibilidad, en cuanto a orden de magnitud, que la actual.

8.3.2 Desequilibrios en la distribución espacial de recursos

Se ha señalado que el déficit habitacional presenta diversas manifestaciones y niveles de gravedad, que se corresponden con demandas —expresas o potenciales— también diversificadas. Asimismo, la distribución espacial de ese déficit es marcadamente irregular entre las distintas regiones.

6 En la actualidad, los gravámenes al salario ascienden al 46% de la remuneración bruta, donde se incluyen, además de los aportes para el FONAVI, los correspondientes a Cajas de Jubilaciones, INSSJP, Asignaciones Familiares y Obras Sociales. Cualquier proyecto que intente incrementar, por las mismas vías, los actuales recursos para el FONAVI, significaría presionar aún más los ya sobrecargados impuestos a las remuneraciones. La alternativa a ello pasaría por emplear recursos de otro origen, como rentas generales o tributos específicos. Explorar la posibilidad de generar otras fuentes de recursos —compatibles con un programa de austeridad fiscal— es un tema de gran importancia que merece un análisis específico.

7 En el período 1979-1987, las recuperaciones en términos de ingreso totales del FONAVI, oscilaron entre 0,08% y 2,9%. En seis de esos nueve años no superaron el 1%. Las medidas instrumentadas por la SVOA en el último año dieron como resultado que en los primeros 9 meses de 1987 se duplicara la relación recuperación/ingresos del año anterior, aunque eso significó pasar de 1,008% a 2,02%.

A las deficiencias cuantitativas globales, se agrega, entonces la diferente gravedad relativa que los problemas habitacionales adquieren en cada jurisdicción. Las políticas públicas habitacionales —que se enfrentan con una severa escasez de recursos— deben contemplar esa heterogeneidad de situaciones. En un sistema donde la casi totalidad de los fondos son centralizados por el gobierno nacional, los criterios que se apliquen para su distribución espacial cobran significativa importancia. En los hechos, la asignación espacial de dichos recursos constituye un instrumento adicional que el gobierno dispone para dar respuesta a los distintos niveles de criticidad que presenta el déficit habitacional.

Si bien desde que el FONAVI comenzó a operar se definieron fórmulas para determinar la distribución de los montos que percibiría cada jurisdicción, en la práctica sus resultados fueron alterados a través de la aplicación de reiterados ajustes y correcciones.

De esta manera, el proceso de asignación de cupos ha merecido dos tipos de críticas: por la metodología aplicada en el diseño de los coeficientes originales y por la forma de modificar los resultados así obtenidos, que se basó, con frecuencia, en la corrección de aquellos coeficientes de acuerdo con criterios poco transparentes.

En efecto, los métodos de asignación de recursos han sufrido varias modificaciones desde la creación del Fondo. En general se ha intentado formular métodos de cálculo que incorporen como variables el déficit habitacional y la capacidad económica de cada jurisdicción, para hacer variar las asignaciones en función directa de la primera de las variables e inversa de la segunda.

Los reiterados cambios de metodología parecen haber obedecido, principalmente, a presiones fundadas en discrepancias tanto de los métodos de evaluación de la capacidad económica de las respectivas jurisdicciones, como de la estimación de las necesidades habitacionales.

En relación con este último punto, las fórmulas que se utilizan para fijar los coeficientes regionales incorporan variables vinculadas con la participación de las provincias en el déficit total y con la coparticipación federal per cápita, y quedan poco o mal representados los indicadores de criticidad relativa de los déficit por jurisdicción. En el cuadro 8.10 se exponen los resultados.

Por ejemplo, si se disponen las jurisdicciones en sentido decreciente según la proporción que representan del déficit total del país, se obtiene un ordenamiento que difiere significativamente de otro realizado en función de la gravedad relativa del déficit en cada localidad.

Las provincias de Misiones, Formosa y Chaco, cuyas participaciones en el déficit total del país son de 4,8%, 2,3% y 5,2%, respectivamente, ocupan, según esa distribución, los puestos sexto, décimotercero y cuarto. Sin embargo, las viviendas deficitarias de cada provincia, en relación con las viviendas totales en cada una de ellas, ascienden a un 77% en la primera, 76% en la segunda y 71% en la tercera.

Estas evidencias corroboran la necesidad de evaluar los requerimientos regionales en virtud de la gravedad que revistan en cada jurisdicción, y no sólo de su participación en el déficit total del país.

La falta de claridad en la formulación de la metodología de asignación de cupos ha dado lugar a que los criterios de distribución supuestamente aplicados a través de diversas fórmulas quedaran, en los hechos, fuertemente distorsionados. La experiencia indica que los montos que en definitiva perciben las distintas jurisdicciones se definen más por el grado de presión que sus autoridades logran ejercer sobre los organismos centrales que por la aplicación de criterios preestablecidos.

Este manejo poco transparente de los recursos facilita una asignación arbitraria y muchas veces inequitativa, e impide, asimismo, una utilización más eficiente de los fondos

8.3.3 Falta de transparencia en los subsidios

En materia de subsidios a la vivienda, lo que ante todo habría que señalar es que en la actualidad no constituyen un sistema, en el sentido de un conjunto de medidas coordinadas y diseñadas de modo de asignar montos de subsidios explícitamente establecidos a grupos de población-objetivo previamente seleccionados.

Como se verá más adelante, esto implica que la política pública ha tenido serias deficiencias para lograr una adecuada identificación de la demanda habitacional.

En los hechos, los subsidios se han otorgado de manera indiscriminada, producto de la aplicación no coordinada de medidas, que en muchos casos fueron a la zaga de los acontecimientos (por ejemplo, en los casos de indexación parcial o cambio de índices de ajuste en períodos de alta inflación) e imposibilitaron la asignación de subsidios a los grupos de teóricos destinatarios.

Esta forma de subsidio se ha materializado a través de instrumentos explícitos e implícitos como los siguientes:

- a) Indexación parcial de las cuotas de los créditos otorgados para la adquisición de viviendas y/o fechas de indexación mucho más espaciadas que el ritmo de ajuste de los restantes precios;
- b) Ajuste de valor de la vivienda con índices que no reflejan la evolución real de su costo;
- c) Tasas de interés muy bajas, nulas o negativas en términos reales, inconsistentes con el valor de escasez del capital;
- d) Prolongados períodos de amortización, oscilantes en los 20-40 años;
- e) Altos índices de morosidad que, dado el nivel de inflación en el que se desenvuelve la economía y los esquemas punitivos no compensatorios, se convierten en una fuente de subsidio irracional, que premia el incumplimiento.

La naturaleza de los hechos señalados conforma un esquema de subsidio indirecto, orientado hacia la demanda, que opera con muy bajo nivel de programación, explicitación y cuantificación.

La experiencia indica que ni la rebaja en las tasas de interés, ni el reajuste parcial de deudas, ni la condonación de pasivos en mora logran el objetivo de progresividad, teóricamente buscado con su aplicación.

En tal sentido, se convierte en un sistema de subsidio indiscriminado, y por ello, muchas veces regresivo.

Este estilo de subsidio encubierto y descontrolado ha sido, por largo tiempo, el denominador común de las políticas habitacionales puestas en práctica tanto desde el FONAVI como desde el BHN.

Cuadro 8.9
DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS FONAVI. Porcentajes

Jurisdicción	Promedio 1978/81	1984	1985	1986
1. Buenos Aires	9.4	9.2	12.3	11.8
2. Santa Fe	8.9	4.9	3.9	4.9
3. Córdoba	4.5	3.5	6.8	6.7
4. Chaco	10.0	4.1	4.3	4.8
5. Tucumán	3.0	1.4	1.6	3.7
6. Misiones	3.9	8.4	6.5	5.6
7. Entre Ríos	4.3	3.3	1.7	2.4
8. Corrientes	4.5	11.3	5.9	4.5
9. Santiago del Estero	3.4	2.8	2.1	3.1
10. Salta	3.4	4.3	5.3	4.5
11. Mendoza	4.8	2.0	4.3	4.0
12. Jujuy	5.6	3.9	5.1	3.0
13. Formosa	3.8	7.8	3.2	3.2
14. Río Negro	3.4	4.0	3.5	3.6
15. San Juan	2.7	3.4	4.2	4.1
16. Capital Federal	3.7	5.8	1.0	2.6
17. Catamarca	1.5	1.7	1.3	1.9
18. Chubut	3.5	2.0	4.9	4.9
19. Neuquén	3.0	4.2	5.0	4.3
20. San Luis	1.6	2.7	1.6	3.5
21. La Rioja	1.8	1.3	2.6	2.7
22. La Pampa	3.3	1.5	3.2	3.3
23. Santa Cruz	4.1	4.4	5.4	2.7
24. Tierra del Fuego	1.9	2.2	4.6	4.7
Total:	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Porto "Relaciones fiscales intergubernamentales", 1987, mimeógrafo.

Cuadro 8.10
DISTRIBUCION ESPACIAL DEL DEFICIT Y
VIVIENDAS TERMINADAS. Porcentajes

Jurisdicción	Viviendas deficitarias		Viviendas FONAVI terminadas 80/86 en relación con viviendas deficitarias de c/jurisdic.	Distribución viviendas FONAVI terminada 80/86.
	En relación con el déficit total	En relación con viviendas totales de cada jurisdicción.		
1. Buenos Aires	32.4	23.16	3.3	11.2
2. Santa Fe	8.1	24.90	10.6	9.0
3. Córdoba	7.4	25.00	7.2	5.6
4. Chaco	5.2	71.00	12.3	6.8
5. Tucumán	5.1	52.60	4.3	2.3
6. Misiones	4.8	76.90	6.6	3.4
7. Entre Ríos	4.5	41.70	8.3	3.9
8. Corrientes	4.4	65.00	14.1	6.6
9. Santiago del Estero	4.1	67.70	8.2	3.5
10. Salta	3.8	56.00	10.7	4.2
11. Mendoza	3.4	25.00	13.6	4.8
12. Jujuy	2.4	56.40	17.9	4.5
13. Formoso	2.3	75.60	13.8	3.3
14. Río Negro	2.0	44.50	16.7	3.5
15. San Juan	1.9	39.90	21.1	4.3
16. Capital Federal	1.8	4.00	26.1	4.9
17. Catamarca	1.2	57.10	10.0	1.3
18. Chubut	1.2	37.80	21.2	2.6
19. Neuquén	1.0	38.78	38.0	4.0
20. San Luis	1.0	39.70	21.7	2.3
21. La Rioja	0.8	48.40	20.1	1.7
22. La Pampa	0.7	26.30	40.8	3.1
23. Santa Cruz	0.5	16.56	42.8	2.1
24. Tierra del Fuego	0.1	41.50	91.4	1.1
Total:	100.0	28.80*	9.5*	100.0

Fuente: Elaboración de la autora, basada en datos SVOA y en Informe sobre el Sector Vivienda, SVOA, PNUD.

*Porcentaje a nivel nacional.

Teniendo en cuenta la evolución de los ingresos, los cupos ejecutados y las recuperaciones del FONAVI (Cuadro 8.11), se ha intentado formular un cálculo aproximado de la magnitud de los subsidios canalizados por esa vía en el

período 1973-1987. Según esa estimación, los subsidios implícitos en la operatoria FONAVI habían sido, en ese período, cercanos a los 3,000 millones de dólares.

La mayor parte de ese monto se había generado en una combinación de la negatividad de la tasa de interés y del efecto de la indexación parcial. El subsidio de capital sería inferior al 10% del subsidio total, pero representaría, en cambio, el 80% de los recaudos teóricos previstos para operaciones con período de amortización de 20 años.

Más allá de estas cifras aproximadas, lo que se desea enfatizar es que un volumen importante de un recurso escaso como el capital ha sido otorgado con una metodología que genera considerables dudas con respecto a su eficiencia. En efecto, no puede asegurarse que haya servido para atacar las condiciones de subnormalidad crítica del déficit habitacional.

Revertir estos resultados exige concentrar esfuerzos en la definición de los grupos de población que se decida subsidiar. Una vez lograda una ajustada determinación de los segmentos de demanda que se ha resuelto subsidiar, es

Cuadro 8.11
EVOLUCION DE LOS INGRESOS TOTALES, CUPOS EJECUTADOS Y
VIVIENDAS TERMINADAS DEL FONAVI

Años	Ingresos totales FONAVI	Cupos ejecutados FONAVI	Recuperación de cartera	Viviendas terminadas En unidades
	En millones de US\$ constantes			
1973	203,9	115,2	--	--
1974	242,8	262,7	--	--
1975	162,1	119,4	--	--
1976	173,8	160,0	--	--
1977	333,3	222,	--	2,423
1978	670,9	511,2	--	11,858
1979	750,0	550,2	0,58	16,086
1980	778,4	570,0	8,47	31,506
1981	451,7	588,2	13,74	27,130
1982	571,2	531,9	11,09	34,636
1983	542,0	499,1	5,74	39,516
1984	461,9	394,2	3,60	20,371
1985	574,5	390,4	2,76	20,315
1986	849,6	569,2	8,71	21,134
1987	824,0	986,5	16,20	37,880
1988	377,1 ^a	sin datos	8,67 ^a	17,099 ^b

Fuente: SVOA.

^aHasta el mes de julio.

^bHasta el mes de agosto.

de crucial importancia diseñar reglas de juego claras para la asignación de los beneficios. Tales mecanismos pueden incluir un sistema de puntaje que crezca en forma inversamente proporcional al ingreso medio del grupo familiar y directamente proporcional a las cargas familiares y al grado de precariedad y/o hacinamiento familiar de la unidad que ocupa en el momento.

Existen diversos instrumentos que pueden explorarse para mejorar la determinación de los beneficiarios y definir un sistema de prioridades, pero creemos que es importante que cualquier alternativa por la que se opte implique la adopción de un mecanismo que revalorice la transparencia en la canalización de los recursos en general y en la asignación de subsidios específicos.

8.3.4 Problemas institucionales.

a) Fragmentación institucional.

Definir el grado de centralización o descentralización existente en el sector vivienda implica enfrentarse a una realidad compleja y contradictoria.

Desde el punto de vista institucional, los organismos vinculados con la política pública en materia de vivienda son: la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental; el Banco Hipotecario y los institutos de Vivienda de cada jurisdicción.

La dependencia funcional de éstos se expone en el gráfico 1.

Tal vez lo más llamativo resulte la coexistencia, en la red institucional descrita, de dos ministerios, además de la dependencia funcional de los IPV de los gobiernos provinciales.

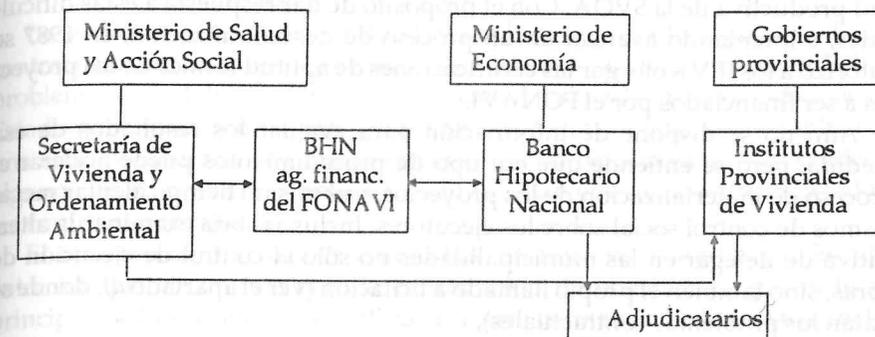
Si bien las funciones de "diseño de las políticas de vivienda y la gestión de los instrumentos necesarios para su ejecución" están asignadas a la SVOA, en los hechos existen, al menos, dos subsistemas cuya articulación no resulta del todo evidente.

En efecto, la SVOA desarrolla casi con exclusividad la administración del FONAVI y cuenta para ello con los recursos provenientes de un impuesto de afectación específica.

Dentro de los propios mecanismos de operación del FONAVI se advierten marcadas debilidades en las acciones de coordinación y control. A pesar de las pautas de descentralización fijadas por la segunda ley FONAVI, los procedimientos, tanto en materia técnica como financiera, continúan fuertemente centralizados.

Por su parte, el BHN, que opera con dependencia funcional del Ministerio de Economía, no sólo actúa como agente financiero de la SVOA, sino que también lleva a cabo una variedad de operatorias orientadas a la construcción, ampliación y adquisición de viviendas. Si bien el BHN se dirige, en general, al financiamiento de viviendas individuales para familias de ingresos medios, ofrece además otras alternativas: programas de atención de situaciones críticas

Gráfico 8.1
INTERRELACION DE LOS ORGANISMOS PUBLICOS
VINCULADOS A LA POLITICA HABITACIONAL



(por ejemplo, construcción de viviendas ante emergencias climáticas); programas experimentales de construcción de viviendas económicas a través del "Plan Techo"; operatorias destinadas a financiar compra de materiales de construcción en proyectos coordinados por organizaciones intermedias, etc.

La autonomía presupuestaria y administrativa de que dispone el BHN le confiere un alto grado de independencia en la formulación de sus programas de vivienda. En los hechos, la población-objetivo de algunas de estas operatorias podría confundirse con potenciales adjudicatarios del FONAVI.

Esta desarticulación institucional produce un doble efecto de superposición de acciones y desatención simultánea de otros sectores de la demanda.

Una organización institucional de esta naturaleza genera fuerte incertidumbre acerca de sus posibilidades de desarrollar una gestión compatible con los objetivos que en materia de política de vivienda se formulan con frecuencia.

La experiencia muestra que la posibilidad de lograr objetivos previamente explicitados, como fruto de una estrategia consciente, en lugar de contemplar resultados no previstos y formular interpretaciones *ex post factum* acerca de sus causas, requiere una acción que combine descentralización ejecutiva y coordinación en los instrumentos. Dicha coordinación no significa uniformidad en los cursos de acción, pero sí una suficiente articulación de ellos que responda a los objetivos de política formulados a nivel nacional.

b) Aspectos técnicos.

En relación con los aspectos técnicos, cabe señalar que gran parte de la actividad de la SVOA ha estado volcada a la tramitación de resoluciones de aptitud técnica de los proyectos de construcción de vivienda. Se ha estimado que alrededor del 80% del personal está destinado a tal tipo de tareas, pese a

lo cual se han presentado en esa etapa operativa los mayores estrangulamientos.

Las demandas generadas por los IPV han resultado mayores que la capacidad productiva de la SVOA. Con el propósito de dar respuesta a estas dificultades, e intentando avanzar en un proceso de descentralización, en 1987 se autorizó a los IPV a otorgar las certificaciones de aptitud técnica de los proyectos a ser financiados por el FONAVI.

Aún no se dispone de información para evaluar los resultados de esa medida, pero se entiende que ese tipo de procedimientos puede acelerar el proceso de materialización de los proyectos, y al mismo tiempo alentar mecanismos de control social sobre los ejecutores. Incluso cabría examinar la alternativa de delegar en las municipalidades no sólo el control de ejecución de obras, sino también el propio llamado a licitación (ver el apartado *d*), donde se tratan los problemas contractuales).

c) Aspectos financieros.

En cuanto al ámbito financiero, el esquema de funcionamiento del FONAVI centraliza en la SVOA los ingresos del Fondo y la posterior distribución a las provincias en función de cupos específicos⁸.

Por su parte, la recuperación de los créditos está a cargo de los IPV. El reintegro de los fondos otorgados por el FONAVI queda bajo responsabilidad de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y según la ley es independiente del cumplimiento efectivo por parte de los adjudicatarios y usuarios de las obras.

El retorno de los fondos debe garantizarse por convenio con la SVOA, para lo que pueden afectarse las participaciones de cada jurisdicción política en los impuestos compartidos.

Para los casos de incumplimiento se establecen penalidades que van desde suspender el desembolso de fondos para las obras en ejecución hasta reclamar a las dependencias nacionales correspondientes el cumplimiento de los avales que se hubieran acordado.

Sin embargo, el grado de cumplimiento de estas normas es muy bajo. Los mecanismos establecidos resultan débiles para lograr los objetivos propuestos.

Existen, además, problemas de gestión que neutralizan los mecanismos de coordinación y control legalmente previstos. Dichos problemas son de diversa índole, aunque la mayoría converge en la falta de criterios estables que otorguen mayor claridad en la aplicación de normas, y con ello mayor posibilidad de exigir su cumplimiento efectivo.

⁸ Los métodos de su fijación han sufrido muchas alteraciones, producto de la falta de consenso en las metodologías de cálculo, tal como se expuso en el punto sobre desequilibrio en la distribución espacial de recurso.

En este terreno, parecería adecuado avanzar en la descentralización de la administración financiera de las carteras de crédito.

d) Los problemas de contratación con el sector privado.

La vivienda construida con fondos públicos es llevada a cabo mediante contratación con empresas privadas. Esto da lugar a una buena cantidad de problemas de índole económica e institucional, ya que bajo esas condiciones el Estado debe tomar decisiones con información incompleta, y, por tanto, con una alta probabilidad de cometer errores. En esta sección vamos a considerar algunos de los problemas principales que afectan el vínculo entre el Estado y las empresas contratistas.

El régimen contractual de costo-plus. En muchos contratos del Estado, entre los que el contrato para la construcción de vivienda ocupa un lugar principal, se busca que el contratista recupere la totalidad e los costos, incluyendo la rentabilidad normal. Este régimen, al que la literatura económica suele denominar de costo-plus (ajuste alzado, en la jerga de la economía de la vivienda) y que es el predominante en los proyectos financiados por el FONAVI, ha sido fuertemente criticado por tres razones complementarias:

- i) No alienta una conducta minimizadora de costos por parte de las empresas, ya que éstas pueden volcar cualquier nivel de costos a precios.
- ii) En caso de que las reducciones de costos existan, sea por variaciones de precios relativos, sea por incrementos de productividad, las empresas contratistas no tienen incentivos para declararlas, apropiándose las en su totalidad como ganancias extraordinarias.
- iii) Asimismo, y como elemento de contexto, la licitación de grandes obras masivas facilita el comportamiento colusorio por parte de las empresas contratistas.

Por esas tres razones, el contrato de costo-plus favorece a los intereses corporativos más que a los usuarios e implica una mala asignación de recursos fiscales y un incremento en el costo de vivienda por unidad.

Distribución de responsabilidades entre el Estado y las empresas privadas. Un segundo elemento, adicional al régimen de costo-plus, pero que también está en la naturaleza de los contratos actuales, es la "congestión" de responsabilidades que recaen sobre el sector público y que dificultan su comportamiento eficiente. En este sentido, hoy existen distintas modalidades para la construcción de viviendas.

- i) Terreno y proyecto aportados por el Estado; ejecución y administración de la obra por cuenta de la empresa adjudicataria: la ventaja de esta operatoria es que la única variable a considerar en la licitación es el precio, pero la desventaja es que el Estado debe poseer capacidades que hoy no tiene.
- ii) Proyecto de prototipo de vivienda aportado por el Estado; terreno, proyecto de urbanización e infraestructura, ejecución y administración

de la obra por cuenta de la empresa adjudicataria: desde nuestro punto de vista esta operatoria es superior a la anterior, ya que se transfiere a la actividad privada la gestión de compra del terreno y la responsabilidad de la formulación de los proyectos de urbanización e infraestructura. De este modo, la empresa contratista no puede reclamar costos adicionales de obra por deficiencias del proyecto. La aparente desventaja de esta operatoria es que dificulta la metodología para establecer el orden de prelación en la adjudicación, ya que dicho orden no puede basarse únicamente en el valor de la variable precio. Sin embargo, es posible encontrar una relación sencilla que vincule el precio de la vivienda con el valor del terreno y suministre, entonces, un criterio de adjudicación automático y transparente.

iii) Terreno, proyectos (urbanización, infraestructura y vivienda), ejecución y administración de la obra por cuenta de la empresa adjudicataria: esta operatoria transfiere a la actividad privada la responsabilidad total, eliminando cualquier reclamo por parte de las empresas contratistas y favoreciendo el surgimiento de una mayor variedad de propuestas de diseño. Sin embargo, llevar adelante esta operatoria, que maximiza el grado de descentralización, es muy difícil, dada la baja capacidad operativa de la SVOA.

Plazo de las obras. Un tercer problema, señalado repetidamente por la SVOA, es el plazo de las obras y la incertidumbre sobre dichos plazos. Problemas de índole organizativa, técnica y administrativa provocan reiterados desfases entre los plazos contractuales y los reales.

Un análisis⁹ realizado sobre 41 conjuntos habitacionales financiados por el FONAVI reveló que sólo el 10% de las obras fueron finalizadas en el plazo previsto; un 32% entre tres y hasta seis meses después de vencido el plazo, y un 44%, entre 6 meses y hasta un año después de lo pactado; el restante 14% se repartió por partes iguales entre obras cuya terminación se atrasó entre un año y hasta dos, y otras que registraban más de dos años de atraso.

Las razones que explican esos aplazamientos involucran tanto al sector público (SVOA, IPV, organismos nacionales o provinciales prestadoras de servicios de infraestructura) como a las empresas privadas contratistas, y revelan numerosas fallas en la formulación de los términos de contratación.

Una revisión de dichas condiciones de contratación parece imprescindible si se desea obtener mejoras significativas en la calidad, costos y tiempos de entrega de las viviendas, lo que se traducirá en un mayor beneficio social.

⁹ SVOA, PNUD, *ob. cit.*

8.4 LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN EL TEMA HABITACIONAL

La presencia del Estado en áreas vinculadas con el tema habitacional es un hecho generalizado en sociedades con distintos sistemas de organización política y económica. Por cierto, la naturaleza y el grado de intervención varían según los casos, pero además varían los argumentos que sustentan esa intervención.

Esos argumentos pueden agruparse en dos categorías:

- a) Los que parten de la idea de que existe un bien¹⁰ básico: "el lugar donde se vive", al que toda la población debe poder acceder. Desde este punto de vista, es preocupación del Estado que una necesidad primaria como la del alojamiento quede satisfecha¹¹;
- b) Los argumentos de índole estrictamente económica, que fundan la necesidad de intervención estatal en la capacidad del sector de servir de arrastre de otros sectores y en su carácter de generador de empleo.

Ambos tipos de argumentos aparecen con frecuencia confundidos y no explicitados. Si bien no son de ningún modo excluyentes la prevalencia de uno y otro define el estilo de política que se ha de aplicar y determina, en consecuencia, la elección de los instrumentos a utilizar.

Desde el punto de vista de las políticas sociales, la acción pública en el tema habitacional se funda, principalmente, en la decisión de garantizar la satisfacción de una necesidad primaria: la protección, el cobijo y, en su sentido más integral, el hábitat.

El bien requerido para atender esa necesidad básica presenta dos particularidades que tornan complejo el tratamiento del tema.

Por un lado, en su materialización puede adquirir características muy disímiles: un rancho cercano a un río (probablemente contaminado) y una casa en el barrio más sofisticado, ambos proporcionan, obviamente en niveles muy diferentes, albergue y cobijo.

La amplitud de versiones que adopta la vivienda reproduce, en un grado incomparablemente mayor que los bienes que satisfacen otras necesidades básicas (alimento, educación, salud), las desigualdades de ingresos de la población. Es por ello que, en la determinación del rol de las políticas públicas habitacionales, resulta ineludible la definición de los niveles que en términos de vivienda y medio ambiente la sociedad acepta como umbrales mínimos.

Aquí surge el interrogante de cuál es el alcance deseable de las políticas públicas en esta área.

¹⁰ Se utiliza la palabra "bien" en un sentido amplio; en realidad, es una combinación de bienes y servicios la que satisface la necesidad de alojamiento, tal como nosotros la entendemos.

¹¹ La acción del Estado puede variar desde una intervención total a una intervención circunscrita a las áreas donde fallan los mecanismos de mercado.

Si se acepta que el principal rol del Estado en una sociedad democrática es promover crecientes niveles de bienestar y equidad, su responsabilidad en materia habitacional trasciende la aplicación de instrumentos destinados a atacar las manifestaciones de la pobreza en este terreno. El diseño de tales instrumentos no puede desvincularse de una estrategia global para el sector. Esto implica la necesidad de formular una política global cuyos objetivos y metodología resulten compatibles con las acciones específicas que se proponga aplicar para llegar a los grupos sociales de menores recursos.

El otro rasgo característico del bien que satisface la necesidad de habitación es que, cualquiera que sea la definición que se adopte de "vivienda mínima", se trata de un producto muy oneroso cuya adquisición requiere normalmente de algún esquema de financiamiento de largo plazo.

La acción del Estado enfrenta aquí, con total crudeza, la oposición entre necesidad básica y restricción presupuestaria y financiera.

En relación con el segundo grupo de argumentos que fundamentan la intervención estatal en el área de vivienda, es decir, aquellos que enfatizan la característica de la construcción como "industria movilizadora de industrias", cabe señalar que esos efectos multiplicadores atribuidos a las políticas públicas habitacionales son de interés y pueden, en ciertos casos, ser evaluados y tomados en consideración en el diseño y propuesta de política, pero es desaconsejable que se constituyan en su objetivo central.

Se ha discutido mucho acerca de los efectos anticíclicos que estas políticas puedan generar, y existen argumentos sólidos a favor y en contra de su eficacia. Pero más allá de las conclusiones a que se arribe en este aspecto, creemos que un enfoque fundado en las virtudes que el sector construcciones puede tener como estabilizador del ciclo económico, desviaría el rumbo de la política habitacional con el riesgo de subordinar sus objetivos redistributivos a metas sectoriales de producción¹².

Creemos, en cambio, que el propósito de la política habitacional debe contemplarse como un objetivo a obtener dentro de una política más global, que incluye a otras áreas sociales.

Es necesario avanzar, entonces, hacia la formulación de un enfoque integrador en un doble sentido: que coloque la vivienda-objetivo en un medio ambiente-objetivo, y que no divorcie las necesidades habitacionales de otras necesidades primarias como salud, educación, posibilidad de acceso al empleo

12 No puede desconocerse, de todos modos, la repercusión de las contrataciones del sector público sobre la ocupación de mano de obra, en un sector caracterizado por ser trabajo-intensivo. En el ámbito del FONAVI, el Censo de Mano de Obra Ocupada en las obras financiadas por ese fondo reveló que en el período abril/82-abril/87, en el que se realizaron diez relevamientos, la ocupación promedio ascendía a alrededor de 34.000 empleos, con momentos de baja, como octubre/85 (17.777 puestos) y otros que se ubicaron por encima del promedio, como abril/87 (47.265).

durante la edad activa y posibilidad de acceso a un ingreso para los que quedan fuera del mercado laboral.

Al igual que en un proceso de aproximaciones sucesivas, es posible ensayar una primera formulación del rol del Estado en materia habitacional, expresándolo como la responsabilidad de asegurar que la población tenga acceso a una vivienda que reúna las características de habitabilidad mínimas socialmente aceptadas, incluyendo en esas características no sólo los aspectos relativos a la vivienda propiamente dicha, sino también a los factores que conforman el medio ambiente en el que se asienta dicha vivienda.

La vivienda reúne, como hemos visto, características de bien básico, altos costos, largos períodos de producción y fuertes exigencias financieras. Se podría agregar que involucra un conjunto de actividades de significativo impacto económico y alto grado de "visibilidad", lo que la convierte en materia de gran tentación y disputa política.

La conjunción de estos factores complejos y a veces contradictorios conduce a la necesidad de un replanteo de las relaciones Estado-mercado-comunidad. La alternativa consiste en orientarse hacia un nuevo equilibrio donde el rol de cada uno de los tres componentes sea el producto de una política global coherente. Esto no significa rigidez en los roles o participación meramente formal, sino, por el contrario, la búsqueda de una rearticulación que armonice la definición de áreas específicas y/o funciones indelegables con un grado suficiente de flexibilidad, componente irremplazable cuando se requiere dar respuesta a situaciones con alto nivel de complejidad.

Existen algunas áreas donde la presencia del Estado es indelegable; existen otras en las que la acción de los mecanismos de mercado parece más conveniente, pero tanto en unas como en otras la comunidad, destinataria final del proceso, debe encontrar la modalidad adecuada de participación, de modo tal que pueda concretarse la articulación buscada¹³.

Es necesario que esa participación esté presente desde las primeras etapas del proceso, es decir, desde la determinación de las características del umbral básico. No es tarea fácil, pero debe intentarse. Creemos que es de significativa importancia tanto indagar métodos ya experimentados, como explorar nuevas alternativas, en un campo en el que casi todo está por hacerse.

Otro aspecto adicional, y en cierto sentido relacionado con la definición del umbral básico, que también requiere de una acotación precisa, es la determinación de cuál o cuáles sectores de la población puedan acceder a un bien que

13 "El problema de la vivienda... es sobre todo un problema humano, es decir, un problema social de carácter general, colectivo y común, pero, por ser social, el problema no debe ser necesariamente resuelto con sólo la intervención del Estado, sino además con la participación de la iniciativa, esfuerzo y ahorro individual". Consideraciones preliminares para la formulación de un marco conceptual de la situación de la vivienda popular en América Latina, PNUD, Proyecto Regional Pobreza Crítica, julio 1987.

cubre, al menos, aquellos requisitos mínimos, y cuál o cuáles no están en condiciones de acceder a él por sus propios medios. Este segundo grupo debería constituir, en principio, la población objetivo de la acción de subsidio estatal. Pero eso no agota la política habitacional, ya que, tal como señalamos antes, ésta consiste en una pluralidad de intervenciones que conciernen al conjunto de la población. En tanto toda la sociedad es, de alguna manera, objeto de la política habitacional, sólo los sectores de menores ingresos deben ser beneficiados con una política de subsidio.

Puesto que la acción del Estado debe estar orientada a impulsar el ideal de bienestar colectivo sobre bases equitativas, la satisfacción, sin exclusiones, de las necesidades socialmente definidas como básicas se transforma, pues, en una prioridad ineludible de las políticas públicas.

En el ámbito de la política habitacional, parece existir amplio consenso en que el subsidio para la vivienda debe concentrarse en los sectores de menores recursos.

Sin embargo, si bien es aceptable que el subsidio habitacional se concentre en los sectores que no pueden acceder por sus propios medios a disponer de una vivienda, no es tan claro cuál es el alcance que debería asignarse al subsidio destinado a atender esa necesidad de habitación.

En primer término, en la definición del umbral básico se conjugan dos variables que se condicionan mutuamente: la gravedad del problema habitacional (magnitud y características del déficit) y las restricciones presupuestarias. La urgencia de la demanda y la escasez de recursos son variables que poseen importancia significativa en la determinación de los estándares mínimos y que por esa vía actúan como condicionantes de la oferta.

En segundo lugar, la tarea de identificación de la población objetivo no termina en la definición de los segmentos de ingresos, que resultan insuficientes para poder acceder a los niveles mínimos de vivienda.

La población objetivo no es homogénea. En su interior tienen lugar expresiones diversas de lo que habitualmente se sintetiza como "el problema de la vivienda". Su detección conduce a concluir que no se trata de un problema único, y que parece más ajustado a la realidad considerar la demanda como una función diversificada.

El reconocimiento de la diferenciación de la demanda, por su parte, de importancia significativa en la elección de los instrumentos que se utilicen para llevar a cabo las acciones gubernamentales en materia habitacional. La diversidad de las insuficiencias o carencias habitacionales requiere el diseño de instrumentos o cursos de acción también diversificados.

Esa diversificación debe materializarse en la oferta de soluciones que no se limiten a la vivienda terminada, sino que incluyan también otras alternativas como: lotes y servicios, vivienda semiterminada, obras de infraestructura en barrios ya asentados, financiamiento para ampliación y/o refacción de la vivienda, etc.

Todo el proceso de diversificación de la oferta tendrá más posibilidades de alcanzar buenos resultados en la medida en que esté asociado a un mecanismo de participación de los futuros usuarios. La forma en que esa participación sea articulada deberá ser, seguramente, sometida al análisis, evaluación de anteriores experiencias y exploración de otras nuevas. Podrá adoptar mecanismos directos, como los vinculados a los métodos de auto-construcción, ayuda mutua o esfuerzo propio; o indirectos, a través de la detección de las necesidades y expectativas expresadas por los futuros usuarios de las viviendas que se proyecte construir.

En todos los casos, el objetivo que se persigue es lograr una buena configuración de la demanda habitacional, generando, sumultáneamente, instancias de participación de los destinatarios de las viviendas. Por ello creemos que la flexibilidad en las respuestas es una meta deseable hacia la cual debe avanzarse.

"Cuando el concepto de vivienda se malinterpreta y se la trata como a una mercancía que responde a intereses manipuladores comerciales o políticos, la atención se centra en el producto terminado y no se detiene en los métodos y medios a través de los cuales los barrios son planeados, construidos y mantenidos... Las políticas de vivienda convencionales suponen que el tema se limita a cantidades de viviendas y a la calidad de materiales utilizados...

Ningún ocupante actual o futuro de una casa se preocupa exclusivamente por la cantidad o la calidad de la unidad vivienda; la preocupación radica, más bien, en la localización, el barrio, la tenencia y los derechos y libertades de uso y modificación de la vivienda, así como también los costos directos e indirectos de vivir en ella. Lo que importa en una vivienda es lo que significa y en qué grado le sirve a sus ocupantes, no sólo lo que es materialmente"¹⁴.

Finalmente, si tal como creemos que es el enfoque correcto, se evita limitar el tema a los aspectos relativos a la vivienda propiamente dicha, y se incorporan elementos vinculados con el entorno en que se desenvuelven la vida de los ocupantes de esas viviendas, las políticas públicas en esta materia deberían concebirse con una óptica que no escinda la vivienda del medio ambiente que la rodea.

En la búsqueda de aquel equilibrio, comunidad-mercado-Estado, no puede olvidarse que existen áreas donde la acción de este último es ineludible. Ejemplo de ellas son los crecimientos físicos no controlados, un fenómeno frecuente en los centros urbanos en proceso de expansión. Esos crecimientos descontrolados, producto de la ausencia o del fracaso de políticas gubernamentales, generan impactos ambientales indeseables, entre los que pueden mencionarse: 1. Urbanización errática de lotes periféricos que encarece exageradamente la instalación de infraestructura básica y provoca desarrollos urbanos incompletos. 2. Destrucción o degradación de muchos elementos

¹⁴ Turner, John, "What to do about Housing -its part in Another Development", en *Habitat International*, v.5, number 1/2, 1980.

importantes para el medio ambiente urbano que son frecuentemente ignorados porque no son objeto de transacciones económicas explícitas. Por ejemplo: destrucción del paisaje natural y de espacios verdes, contaminación de lagos o costas, contaminación del aire, etc.

Expresado en términos de la economía del bienestar, estos temas integran lo que se denomina el problema de las externalidades, es decir, aquellas situaciones en las que no existen incentivos de mercado que impulsen decisiones individuales para resolver aquellos problemas y que, por lo tanto, requieren intervención estatal. El ejemplo típico es el de la contaminación del aire: nadie individualmente estaría dispuesto a pagar los enormes costos de eliminar la polución, de modo que se necesita de la coordinación-impulsión estatal para que esa acción se lleva a cabo.

Estos son algunos casos en los que la acción del Estado no puede ser reemplazada por la de otros sectores o grupos sociales.

Postergar o descuidar la atención de los temas que afectan el hábitat, argumentando que se trata de un lujo oneroso privativo de sociedades opulentas, implica condenar a los actuales y futuros habitantes a no poder disfrutar de los beneficios de la naturaleza.

Se ha intentado hasta aquí exponer los aspectos más relevantes que competen a la responsabilidad del Estado en materia habitacional.

A lo largo del razonamiento se ha ido delineando la necesidad de un Estado rastreador o identificador de las preferencias sociales y delimitador de su intervención, en función de: 1. La existencia de restricciones económicas. 2. La búsqueda de una gestión flexible y participativa; y 3. El reconocimiento de funciones indelegables.

El objetivo de instrumentar respuestas diversificadas a demandas diversificadas conduce ineludiblemente a un proceso de descentralización en la detección de los requerimientos y en la materialización de la oferta habitacional, a través de organizaciones sociales gubernamentales y no gubernamentales, y la participación del sector productivo privado.

Descentralización no significa ausencia de política o comportamiento anárquico. Una política descentralizada también requiere de una formulación coordinada, cuya elaboración es tarea específica del gobierno central, responsable tanto de diseñar la política global como de ayudar a concretarla.

Así mismo, el éxito de las políticas en materia de vivienda está fundado no sólo en las características intrínsecas a la propia política, sino también la continuidad del esfuerzo que se dedique a ponerlas en práctica. Aquí, al igual que en otras áreas de las políticas públicas, la idea del largo plazo debe ser revalorizada. Esto no significa ignorar la necesidad de dar cierta respuesta de emergencia en el corto plazo, pero es aconsejable que incluso esas acciones, que toda estrategia global debe contemplar, pues pueden presentarse aún en contextos de políticas estables como resultado por ejemplo, de accidentes climáti-

cos, sean congruentes con los objetivos globales trazados en materia habitacional.

¿De qué depende esa continuidad?

Naturalmente, de factores políticos que otorguen suficiente sustento a los encargados de poner en práctica las políticas en cuestión.

Pero aunque esos factores sean favorables, ello no es suficiente. Es necesaria, además, la existencia de una sólida política global que permita que las modificaciones coyunturales en los cursos de acción no se conviertan en distorsiones de sus rasgos esenciales.

Desde otro punto de vista, la experiencia parece indicar que mientras los que diseñen y hagan ejecutar las "viviendas populares" (hacia donde se dirige la mayor parte de las políticas públicas del área) no tengan suficiente capacidad para interpretar los requerimientos de aquellos a quienes están destinadas, es razonable que el resultado sea hogares poco funcionales, inadecuados para satisfacer las necesidades a las que supuestamente deben atender.

Esto explica nuestro escepticismo en relación con los resultados que pueden esperarse cuando el objetivo de dar solución habitacional a los grupos de menores recursos se traduce en acciones que intentan acotar y segregar el "problema". Ejemplo elocuente de tales distorsiones son las políticas de "erradicación" de núcleos poblacionales a las que tantas veces se ha asistido, y que más que dar solución a un problema (cuya misma definición es discutible) parecen con frecuencia destinadas a "radicarlo" o reubicarlo en áreas menos conflictivas, menos visibles o menos caras (en términos de renta urbana). En tales casos, la responsabilidad del Estado, en cuanto a generar o hacer posible el acceso de los ciudadanos a espacios adecuados para ser habitados, queda sustituida por una política de reorganización espacial que parecería perseguir un objetivo de homogeneidad social. En este terreno, un sistema que combine descentralización en la ejecución de las políticas públicas con participación activa de los futuros usuarios puede constituir una salida posible al conflicto descrito.

8.5 ALGUNAS PROPUESTAS PARA LA FORMULACION DE UNA POLITICA HABITACIONAL

Hemos analizado hasta aquí los principales problemas que desde hace largo tiempo afectan a la política habitacional en la Argentina, para luego exponer nuestra hipótesis sobre la responsabilidad del Estado en el tema habitacional.

Corresponde, pues, ahora, formular algunas sugerencias que den respuesta a los problemas antes examinados.

Las sugerencias que se exponen en este capítulo se articulan alrededor de los siguientes seis interrogantes:

¿Cuál sería el marco institucional que facilitaría una acción coordinada y eficaz?

¿Con qué recursos se podría contar para financiar la política pública habitacional?

¿Cómo se instrumentaría la asignación de subsidios?

¿Es posible reducir los costos de producción de las viviendas que financia el Estado?

¿Con qué criterios se distribuirán espacialmente los fondos públicos?

¿Cuáles son las principales pautas a tener en cuenta en la contratación con las empresas privadas?

8.5.1 El marco institucional.

Un examen del marco institucional en el que se desenvuelve la política de vivienda revela la coexistencia de una excesiva descentralización —lo que se traduce en una virtual fragmentación— a nivel de la política global y una acentuada centralización en el diseño y ejecución de los proyectos habitacionales.

La centralización o descentralización no son virtuosas o problemáticas en sí mismas; dependen más bien del área y el grado en que se manifiesten.

Veamos cuáles son las ventajas que presenta cada una de ellas:

a) Aspectos favorables de la centralización.

Los organismos centrales presentan beneficios en los siguientes campos:

- i) Mayor capacidad para generar políticas globales.
- ii) Mayor capacidad para coordinar a las instituciones y organismos del sector.
- iii) Mayor eficiencia en las tareas de orientación y coordinación de investigación técnica y de programas globales (por ej., estudios sobre reducción de costos).
- iv) Información y entrenamiento técnico para centralizar las negociaciones de financiamiento externo.
- v) Mayor capacidad en la negociación del financiamiento interno, vía redescuentos, compatible con la programación monetaria global.
- vi) Mayor ejecutividad en las gestiones ante los organismos recaudadores con el propósito de abreviar los tiempos para disponer de los fondos, así como posibilidad de contribuir al diseño de mecanismos que combatan la evasión.

b) Ventajas de la descentralización.

Los organismos descentralizados ofrecen ventajas en los siguientes campos:

- i) Mayor capacidad de identificación de las necesidades habitacionales y mayor posibilidad de establecer prioridades.
- ii) Mayor capacidad para instrumentar una política de recuperación de créditos.

iii) Mayores posibilidades de canalizar la participación de los destinatarios en la elaboración de las pautas o características de los proyectos habitacionales.

iv) Mayor control social, es decir, mayor probabilidad de lograr un alto nivel de cumplimiento de los compromisos adquiridos por los organismos de ejecución, como resultado del contacto más estrecho de los beneficiarios con las autoridades cuando ellas pertenecen al nivel municipal o similar.

v) Derivado del punto anterior, posibilidad de garantizar un mayor grado de transparencia en la gestión.

c) La búsqueda de un nuevo equilibrio institucional.

Una gestión gubernamental eficiente y participativa requiere estar fundada en una trama institucional con funciones claramente definidas, que evite superposiciones, articule con flexibilidad los distintos organismos que componen la red y facilite un necesario control de gestión que permita evaluar y, consecuentemente, alentar o desalentar determinados comportamientos.

Para ello consideramos recomendable la existencia, a nivel nacional, de un organismo con alto nivel técnico y con las necesarias atribuciones políticas que diseñe una estrategia global en el área de vivienda y medio ambiente.

La actual secretaría de Vivienda parecería la institución adecuada para llevar a cabo aquella función. Negociaría, además, el financiamiento presupuestario, centralizando así los recursos de origen nacional y responsabilizándose por su distribución jurisdiccional, de acuerdo con los cupos regionales que se aprueben en el Parlamento.

Actuaría también como la institución de control de gestión de los organismos ejecutores de la política habitacional, siendo el órgano de aplicación de los mecanismos de premios y castigos que es necesario instrumentar para estimular comportamientos eficaces.

Sus funciones de coordinación y control requerirán, además, de un sistema de información apropiado cuyo diseño y puesta en marcha deberá comandar.

Por otro lado, existen áreas en las que parece aconsejable que se produzca una mayor descentralización. Tal es el caso de algunas fases de los proyectos de construcción a través del FONAVI que deberían ser encaradas por los organismos ejecutores. Tal como se señaló anteriormente, la SVOA inició algunas acciones en este sentido, al autorizar a los IPV a otorgar los certificados de aptitud técnica de los proyectos constructivos.

En esta misma línea de trabajo parece adecuado avanzar en la descentralización de la administración financiera de las carteras de crédito.

En la actualidad, su manejo a cargo de los IPV implica una carga administrativa exagerada para ellos y con escasas posibilidades de un manejo eficaz.

Se propone descentralizar ese manejo hacia las entidades bancarias que, además del cobro de las cuotas (que hoy ya realizan), se ocuparían del seguimiento y verificación del pago de las cuentas personales, coacción a los moro-

sos, etc. Este mecanismo liberaría los IPV de tareas para las que no están preparados y generaría mayor capacidad de instrumentar una política de recuperación más efectiva.

La experiencia parece indicar que cuanto más descentralizado es el servicio social y cuanto más próxima al control directo por la clientela es la acción gubernamental, más democráticos y eficientes son los resultados obtenidos¹⁵.

La descentralización de algunas acciones hacia los municipios, por ejemplo, puede ser una metodología interesante para generar espacios con mayor participación y gestiones más eficientes. El municipio es un instrumento de importancia por ser el organismo público con mayor cercanía a la población. Por otra parte, los agentes sociales tienen un control más directo sobre la calidad de los servicios que reciben y que ellos contribuyen, con sus aportes, a financiar. Por esa vía se facilitaría el proceso de democratización del aparato estatal, es decir, el control social de las agencias gubernamentales y la participación de los usuarios en el diseño de las políticas sociales.

“La introducción de los avances democráticos y populares, que supone el control directo de las agencias estatales de servicio, y la definición de las políticas sociales de decisión y control son tan importantes para la reforma de las sociedades latinoamericanas, como lo son el Parlamento libre y las libertades políticas”¹⁶.

Con respecto al BHN, debería fortalecerse su rol como entidad canalizadora de fondos para financiamiento no subsidiado de viviendas, destinado a atender la demanda de grupos de ingresos medios que cuentan con capacidad de ahorro, pero que requieren crédito de largo plazo para acceder a una vivienda.

Su gestión debería concentrarse en operaciones de banca mayorista, descentralizando las operaciones individuales hacia la banca provincial o hacia entidades privadas.

Así mismo, actuaría como agente financiero de la SVOA en sus negociaciones domésticas e internacionales, manejando los recursos que por vía presupuestaria se asignen para el desenvolvimiento de la política habitacional.

Ante la posibilidad de utilizar la capitalización de la deuda externa como mecanismo de captación de fondos, cabría al BHN ejercer funciones de “banco testigo”, como instrumento de regulación de las restantes entidades financieras que intervinieron en el proceso, y se constituiría en el agente encargado de la evaluación de los proyectos presentados.

Es indudable que para que el BHN pueda desempeñarse con eficiencia en el rol que aquí se sugiere, se requiere una reconversión de sus actuales funciones, precedida por un proceso de capitalización y regularización financiera.

¹⁵ Cardoso, F.H., “Las políticas sociales en la década de los años ochenta. ¿Nuevas acciones?”, El Trimestre económico, 1983.

¹⁶ Cardoso, F.H., 1983, *ob. cit.*

8.5.2 Una estimación de las posibles fuentes de financiamiento.

Se intentará aquí elaborar un esquema de financiamiento con el propósito de dar una idea aproximada del volumen de fondos que podría disponer el sector público para llevar a cabo la política habitacional.

Se trata de una estimación que si bien supone algunas modificaciones al actual sistema, intenta reflejar una situación posible en un plazo relativamente corto. Por tal razón, inicialmente no se han supuesto mejoras en los ingresos del FONAVI provenientes de una reducción en el nivel de evasión. Se ha trabajado, en principio, con esa hipótesis pesimista porque una caída relevante en la evasión sólo podrá alcanzarse como resultado de una transformación que debe comprometer al sistema tributario global, reforma que por su complejidad implica períodos prolongados hasta la obtención de cambios significativos.

Sin embargo, vale la pena tener en cuenta cuál sería el efecto de una eliminación, al menos parcial, de la evasión, variante que será examinada en una hipótesis alternativa.

- Teniendo en cuenta que la SVOA ha puesto en marcha algunos ajustes al sistema de recuperación de créditos, se ha considerado apropiado prever un incremento del actual nivel de recuperación, estimándolo en un 5% de los ingresos totales.
- El volumen de descuentos previsto es de magnitud tal que resulte compatible con el programa monetario. Supone que el proceso de saneamiento del BHN requerirá recursos que impidan la paralización de operaciones masivas ya iniciadas.

Los descuentos otorgados por el BCRA deberían ser presentados al Parlamento en la discusión del presupuesto general, identificando cada línea de descuento y su respectivo costo. Este procedimiento aumentaría la transparencia de las políticas al someter a los descuentos a un debate y voto parlamentario al igual que los otros gastos fiscales.

Esto es especialmente relevante para los fondos que se asignan al BHN y a los bancos provinciales, ya que se trata de recursos que en algunos casos están financiando programas gubernamentales de vivienda y, en otros, déficit públicos provinciales.

- El volumen de recursos provenientes del ahorro privado supone la existencia de fondos que las familias de menores ingresos podrían destinar para la adquisición de sus viviendas. Parte de esos recursos pueden estar hoy colocados en cuentas del BHN y el resto son fondos que actualmente no encuentran canalización adecuada por la insuficiencia o la inexistencia de programas apropiados¹⁷.

¹⁷ La propuesta que se expone en el punto 8.5.3 sugiere un esquema que combina esfuerzo privado y subsidio, en un sistema de ahorro previo y subsidio gradual.

- Los recursos atribuibles a Fondos provinciales reflejan aproximadamente su actual recaudación.
- Por último, se ha trabajado con el supuesto de que los convenios que se entablen con los organismos internacionales (BIRF-BID) pueden generar un flujo de fondos cercano a los 250 millones de dólares.

Bajo estas hipótesis, el resultado obtenido es como sigue:

ESTIMACION DE POSIBLES FUENTES DE FINANCIAMIENTO

PRIMERA HIPOTESIS

	Millones de US\$
1. FONAVI	800
2. Recuperación créditos FONAVI	40
3. Redescuentos	200
4. Fondos internacionales	250
5. Fondos provinciales	40
6. Ahorro privado	50
Recursos brutos totales:	1,380

Estimando costos operativos elevados, del orden del 10%, el flujo de fondos disponibles para el desarrollo de una política de vivienda rondaría los 1.300 millones de dólares anuales.

Un programa que contemple una oferta diversificada y aliente la reducción de costos admitiría la construcción de unas 130,000 viviendas a un costo promedio de US\$10,000, lo que supone una drástica reducción de alrededor de un 30%, en relación con los costos promedios con los que actualmente se trabaja.

Si además se redujera el período de construcción promedio a un año y medio¹⁸, las viviendas terminadas por año multiplicarían varias veces el actual ritmo de entrega, que en los últimos cuatro años fue de menos de 25,000 viviendas de promedio anual, a través del Sistema FONAVI.

El esquema expuesto en el cuadro anterior representa la composición inicial de las fuentes de financiamiento. Veamos ahora la segunda alternativa. A partir del segundo o tercer año es probable que se registren modificaciones en esa estructura, con incrementos en los fondos de recuperación (resultado de una gestión más eficiente de los créditos otorgados), mayor participación de los fondos provinciales y una caída de los recursos de origen externo, o tal vez, su reemplazo parcial con fondos de capitalización de la deuda externa que se destinen a inversión en el área habitacional.

¹⁸ Actualmente es cercano a dos años y con alta dispersión.

Cabría esperar, así mismo, que la reforma del sistema tributario comience a dar sus frutos en relación con el objetivo de eliminación de la evasión.

En ese aspecto, si se trabaja con una hipótesis de evasión nula, los ingresos del FONAVI ascenderían aproximadamente a 1,150 millones de dólares, es decir, un 1.44% del PBI.

Las fuentes de recursos quedarían estructuradas como se muestra en el cuadro siguiente, donde se comprueba un aumento de los recursos totales del orden del 17% en relación con la hipótesis inicial.

ESTIMACION DE POSIBLES FUENTES DE FINANCIAMIENTO

SEGUNDA HIPOTESIS

	Millones de US\$
1. FONAVI	1,150
2. Recuperación	57
3. Redescuento	100
4. Fondos internacionales	100
5. Fondos provinciales	80
6. Ahorro privado	50
7. Rec. capitalización deuda externa	80
Recursos brutos totales:	1,617

8.5.3 Una propuesta para la asignación explícita de subsidios.

Con el propósito de contribuir a la formulación de un mecanismo de subsidios explícitos que facilite el acceso a la vivienda a los segmentos de población de menores ingresos, se exponen a continuación algunas características consideradas de importancia para el diseño del sistema:

- i) El sistema debe estar fundado en la explicitación de los subsidios que se habrán de otorgar, evitando que ellos sean el resultado *ex post factum* de imperfecciones en el método de ajuste de las cuotas o de la reducción deliberada de intereses sobre el monto de la deuda.

La explicitación de los montos subsidiados permite poner de manifiesto la magnitud del aporte estatal y facilita, al mismo tiempo, la evaluación de las políticas de subsidio.

- ii) Cada subsidio individual corresponde a un porcentaje previamente determinado sobre el valor de mercado de la vivienda y se otorga a lo largo del plazo de financiamiento, aplicando el porcentaje de subsidio a cada servicio financiero, que incluye tanto amortización como intereses.

- iii) El monto del subsidio varía según los ingresos del destinatario y el valor de la vivienda. La gravitación de la cuota no debe superar ciertos porcentajes predeterminados de los ingresos de los beneficiarios.
- iv) El sistema ofrecería varias alternativas para la construcción de viviendas e incluiría el financiamiento de otras obras como ampliación o refacción de viviendas ya existentes.
- v) El capital financiado se ajusta en función de la variación real del valor de la vivienda (según la evolución del índice de Costo de la Construcción) y se aplica una tasa de interés que revele la escasez del capital.
- vi) Con el propósito de canalizar la capacidad de ahorro que, aunque reducida, existe en algunos sectores de demandantes potenciales, se les ofrece la posibilidad de que los fondos que puedan destinar para su futura vivienda sean aplicados a un sistema de ahorro previo.

Los fondos que el postulante deposite según sus posibilidades y criterio, en una cuenta de ahorro especial, percibirían intereses de mercado hasta el momento de adjudicación de la vivienda. Para entonces, los ahorros y la capitalización de los intereses serían considerados como aporte en efectivo del ahorrista para el pago de la vivienda a la que ha postulado. El saldo se financiaría en las mismas condiciones y plazo que la operación global y con el porcentaje de subsidio que corresponda al ingreso del beneficiario.

El ahorro previo actúa disminuyendo el importe de las cuotas efectivas y achicando también el monto absoluto del subsidio. Esa pérdida en términos de subsidio se compensaría con ventajas para el postulante en la adjudicación, a través de un sistema de puntaje.

- vii) Para los postulantes son ingresos comprendidos en los dos primeros deciles de la distribución del ingreso, la adjudicación de la vivienda se desvincula del ahorro previo. Dada la escasa o nula posibilidad de contar con recursos excedentes que cabe esperar en las familias que integran los tramos de menores ingresos, resultaría inequitativo priorizar como adjudicatario a los que demuestren mayor capacidad de ahorro.

La búsqueda de transparencia y progresividad en el sistema de subsidios debe ir acompañada por el diseño de un mecanismo de adjudicación que complete con eficacia el circuito, haciendo que las operaciones de financiamiento de la vivienda lleguen efectivamente a los destinatarios para quienes fueron formuladas.

Es de gran importancia, pues, contar con un registro de postulantes que facilite la aplicación de un sistema de puntaje, con el propósito de establecer criterios objetivos para resolver la adjudicación de los subsidios para la vivienda.

Al igual que en otras áreas, aquí también existe legislación que prevé el funcionamiento de este tipo de registros, pero que en la práctica no cumple con

Cuadro 8.12
DISTRIBUCION DE LOS SUBSIDIOS SEGUN TRAMO DE INGRESO

Tramo de ingreso familiar (en US\$)	Valor total de la vivienda (en US\$)	Porcentaje del subsidio
Hasta 97	5,000	90
98 a 195	5,000	85
196 a 292	7,000	55
293 a 390	9,500	40
391 a 487	13,000	30
488 a 585	15,000	20

Fuente: Elaboración de la autora.

los objetivos deseados. En muchos casos se trata, entonces, de perfeccionar la norma o mejorar su instrumentación.

Las siguientes son algunas características que consideramos relevantes para el funcionamiento de un registro de postulantes:

- i) Deben estar confeccionados con criterios homogéneos que permitan la centralización de la información recogida en cada una de las unidades de registro.
- ii) Los registros deben ser permanentes, es decir, no estar restringidos al momento en que se genera una oferta específica de viviendas. De ese modo, es posible ir captando la magnitud de la demanda existente en cada área.
- iii) Deben estar diseñados de manera tal que permitan recoger información útil para la definición del perfil de la demanda. Por ejemplo, será de gran utilidad contar con datos acerca de la localización del demandante en el momento de la inscripción; la estructura de su grupo familiar; el lugar de trabajo; la disposición a participar en proyectos de autoconstrucción, en iniciativas individuales o de ayuda mutua; las características de su actual vivienda; su condición de ocupante, inquilino o propietario (de su vivienda o de un lote); el nivel de ingresos del grupo familiar y su capacidad y voluntad de ahorro.
- iv) La tarea de llevar estos registros en forma permanente y actualizada debería descentralizarse hacia los municipios, centralizando los IPV la información a nivel provincial y la SVOA, a nivel nacional.

La confección de registros de postulantes que reúnan esas características permitirá acceder a un conocimiento actualizado de la estructura de la demanda habitacional y de sus particularidades regionales, y constituirá, por ello, una fuente de información de gran relevancia para el diseño de la política de vivienda y medio ambiente.

Por otra parte, los registros constituyen la base sobre la que podrá aplicarse un sistema de puntaje que permita dar orden de prelación a los postulantes. Convendrá que dicho sistema contenga criterios sencillos de asignación de puntos, y normas transparentes que otorguen confiabilidad y los mecanismos de adjudicación.

8.5.4 La búsqueda de menores costos

Con respecto al interrogante de cómo pueden reducirse los costos, creemos recomendable explorar cursos de acción que se orienten hacia los siguientes propósitos:

- a) Redefinir los tipos de vivienda a ser construidas con financiamiento público, ampliando el espectro de alternativas ofrecidas. Esas alternativas deben incorporar diseños más económicos (en cuanto a dimensiones y acabados), que además contemplen las distintas necesidades que se generan en la diversidad de condiciones ambientales, territoriales y climáticas existentes en el país.
Así mismo, en la línea de ampliar el espectro de la oferta, debería profundizarse la evaluación de experiencias alternativas a la de la vivienda terminada, es decir, las viviendas progresivas en sus distintas posibilidades: núcleo básico, vivienda semiterminada, etc.
- b) Mejorar las condiciones de localización, a través de una política racional en materia territorial y de uso del suelo. Esto facilitaría la reducción de costos de infraestructura y tendería a evitar el elevado costo económico y social implícito en la construcción de barrios-dormitorios, desintegrados de la trama urbana.
- c) Realizar un inventario de tierras fiscales con información acerca de las características físicas, las condiciones jurídicas y su uso actual, con el propósito de organizar un banco de datos con actualización permanente que ofrezca alternativas a la aguda escasez de tierras disponibles. Simultáneamente, deberían reverse los mecanismos de celebración de convenios entre las instituciones que poseen actualmente las propiedades fiscales y la organizaciones (municipios, cooperativas, etc.) que estuvieren interesadas en utilizar esos espacios para proyectos habitacionales, agilizando al máximo los procedimientos, para tornar expeditivo el proceso de asignación.
- d) Rediseñar las condiciones contractuales¹⁹, que se establecen con las empresas constructoras y prestadoras de servicios. Se recomienda buscar mayor precisión en los términos de la licitación y de contratos de obra y establecer un sistema de premios y castigos, de acuerdo con el grado de cumplimiento de los compromisos.

¹⁹ Este grupo se desarrolla con más amplitud en el apartado 8.5.5

Los avances que se logren en este campo facilitarán la obtención de otras metas, como las que se describen en el punto siguiente.

- e) Reducir el plazo de ejecución de obras. Los atrasos en la entrega²⁰, implican una importante inmovilización del capital, con la consiguiente demora en el comienzo de las recuperaciones y un elevado costo social al postergar el acceso de los usuarios a las viviendas.

El sistema de entregas parciales puede contribuir a atenuar el problema, en los casos de obras muy grandes.

Así mismo, una formulación más decuada de los tiempos contractuales, junto con la desburocratización de algunas etapas críticas en la puesta en marcha de los proyectos, son instrumentos cuya incorporación facilitaría llegar al objetivo buscado.

- f) Inscrito en una política macroeconómica de reestructuración arancelaria, debe examinarse la posibilidad de utilizar instrumentos arancelarios para inducir la reducción de costos en los bienes comercializables internacionalmente que intervienen en el proceso productivo de la construcción.
- g) Vinculada a la formulación de nuevas modalidades contractuales se inscribe la propuesta de desarrollar programas plurianuales para la construcción de viviendas. El objetivo es brindar un horizonte de continuidad a las empresas que alienten la introducción de innovación tecnológica y con ello reducción de costos, pero que simultáneamente posibilite la socialización de los incrementos de productividad.
- h) Finalmente, en el campo de recomendaciones menos específicas, consideramos conveniente atender los siguientes puntos:
 - Explorar las posibilidades de incorporación de nuevas tecnologías no tradicionales. Para contribuir a ese propósito, se recomienda alentar y apoyar la investigación permanente de nuevos diseños y procedimientos productivos.

Se ha observado que no existe una evaluación sistemática de los resultados obtenidos con distintos métodos de construcción ni de los materiales utilizados en ella. Una evaluación de tal carácter permitiría reorientar los futuros diseños y alentar o desalentar la utilización de determinadas tecnologías y/o materiales.

- Examinar las experiencias de construcción de viviendas a través de procedimientos de "Esfuerzo propio" y "Ayuda mutua".

En los segmentos de población con capacidad de ahorro reducida o nula, adquieren importancia los aportes no monetarios con los que puedan contri-

²⁰ Es frecuente que se soliciten plazos adicionales a los pactados, superando los plazos finales en un 50% a los originales.

buir los demandantes. Tal es el caso de la mano de obra, que representa cerca de un 40% de los costos de construcción, y que en muchos casos puede ser aportada, en parte, por los destinatarios de las viviendas.

Las políticas públicas en materia de vivienda han incursionado muy débilmente en programas que contemplen aportes de esa índole. Hay que señalar, sin embargo, que los antecedentes disponibles advierten sobre la necesidad de elaborar una adecuada evaluación de costos, previa al lanzamiento de programas de autoconstrucción o ayuda mutua, que tenga presente la capacitación laboral, el tiempo disponible y la necesaria presencia de profesionales en la tarea de asesoramiento técnico y coordinación. Una experiencia interesante que cabría analizar es la desarrollada en la provincia de Salta, con la creación del Programa de Vivienda Popular (PROVIPO). El objetivo planteado por esta sociedad del Estado fue definir una estrategia para la consolidación de asentamientos irregulares originados en la ocupación, espontánea o inducida, de lotes fiscales o privados. A través de tres líneas de acción principales (consolidación de barrios y asentamientos espontáneos; adjudicación de lotes fiscales; venta de lotes con servicios) la propuesta se basó en encarar acciones simultáneas con la comunidad y otros organismos del Estado, ejecutando las obras con los habitantes del lugar. Las experiencias recogidas hasta el momento parecen indicar que la estrategia a seguir con la comunidad, está condicionada por el mecanismo a través del cual se produjo la consolidación. Para una descripción y evaluación de esta experiencia, ver Kirschbaum, C.F., "Estrategia para asentamientos de pobladores de bajos ingresos en la ciudad de Salta, Argentina", 1988, mimeógrafo..

Si bien la participación de los futuros adjudicatarios puede ser un factor beneficioso para el éxito de los programas de vivienda social, en el diseño de un proyecto basado en el mecanismo de "esfuerzo propio" conviene tener en cuenta algunas consideraciones. Para muchas familias de bajos ingresos, la "autoayuda", en la medida que implica tener que construir su propia vivienda, representa una carga significativa. El régimen de vida de esas familias es tal que con frecuencia más de uno de sus miembros trabaja muchas horas. Muchos subempleados están, en ocasiones, sobreempleados en el sector informal con bajos ingresos. Las iniciativas gubernamentales deberían intentar registrar la diversidad de situaciones que plantean los grupos de potenciales beneficiarios. Familias con ingresos similares pueden tener necesidades diferentes en cuanto a ubicación, tamaño y características de la vivienda y pueden disponer de diferentes dotaciones de habilidades y tiempo como aporte para encontrar sus propias soluciones de vivienda.

Se sugiere, por tanto, que en los registros para identificación de la demanda se solicite información acerca de las aptitudes o habilidades de los postulantes vinculadas a la construcción, como también con respecto al interés en participar en programas de esta naturaleza.

8.5.5 Pautas sugeridas para la formulación de los contratos con las empresas.

La actividad que el Estado despliega en el área habitacional la realiza en estrecho contacto con el sector privado, que es el ejecutor de los proyectos de vivienda financiados con fondos públicos. Por tal motivo, las condiciones en que se establecen los vínculos contractuales son de significativa importancia y definen, en gran parte, el nivel de eficacia que habrán de alcanzar las políticas públicas.

En virtud de los problemas detectados en este terreno y que fueron antes expuestos, se han explorado algunos cursos de acción alternativos.

Una estrategia destinada a alcanzar un diseño contractual óptimo debería incluir las siguientes iniciativas:

i) En primer lugar, garantizar el máximo de competencia en la lucha por la obtención de los contratos. Para ello, en los casos en que sea viable, convendría sacrificar posibles economías de escala y llamar a licitaciones más pequeñas, accesibles a empresas de menor dimensión y cuya auditoría de costos y control de ejecución corra por cuenta de las municipalidades. Esto beneficiaría a los usuarios y al Estado porque facilitaría la "competencia por comparación" y reduciría los desvíos inesperados de costos.

En los casos en que las grandes licitaciones sean inevitables, o claramente preferibles, habría que garantizar el máximo de oferta a través de llamados nacionales e internacionales, simplificando al mismo tiempo, tanto como sea posible, el elemento discriminador en la licitación.

ii) En segundo lugar, promover contratos modulares plurianuales que tengan previstas reducciones de costos a lo largo del tiempo y que premien con mayor puntaje para futuros contratos a las empresas que socialicen la eficiencia incremental. Esto garantizaría la apropiación pública de una parte de los incrementos de productividad y un consecuente abaratamiento de la vivienda. Claro que para ello hay que reducir la discrecionalidad vigente hoy en los contratos de obra pública y eliminar la incertidumbre que por diversas razones afecta las decisiones empresarias.

iii) En tercer lugar, en relación con la brecha existente entre los plazos fijados en los contratos y los que efectivamente transcurren hasta la finalización de las obras, es necesario establecer mecanismos que alienten la mayor rapidez posible en la construcción. Se propone para ello que en tanto se cumpla con el objetivo de descentralizar responsabilidades, se instrumenten medidas de castigo para las empresas que no cumplan con los plazos, y de premio para quienes los anticipen, a través de la inclusión de cláusulas expresas en las condiciones de contratación.

La reducción de los plazos favorecerá a las empresas contratistas porque permitirá un aumento en la rotación de su capital de trabajo y redundará, así mismo, en mayor beneficio social porque los destinatarios podrán abreviar los plazos de espera para hacer uso de las viviendas adjudicadas.

iv) Vinculado con el punto anterior, se recomienda la confección, a nivel central, de un registro de empresas constructoras que contengan información actualizada sobre el grado de cumplimiento con que la empresa se ha desenvuelto, en relación con los plazos comprometidos, la calidad de los materiales utilizados y trabajos realizados, etc.

Esa información se utilizaría para aplicar un sistema de puntaje por medio del cual se favorezca a las empresas con buen desempeño y se sancione a las que incurran en incumplimientos.

Cabe señalar que en el ámbito de la SVOA existe una resolución por la que en 1979 se creó un registro de empresas constructoras de obras financiadas por el FONAVI. Sin embargo, de acuerdo con la información disponible, su instrumentación no ha permitido, hasta ahora, contar con información actualizada y completa de las empresas intervinientes, con lo cual su objetivo ha quedado desvirtuado. Dado que dicha información debe ser proporcionada por los IPV, el nivel de cumplimiento de este compromiso debería constituirse, a su vez, en un elemento de evaluación de los Institutos, los que así también quedarían sujetos a una evaluación de su gestión por parte de la SVOA.

Creemos que el diseño de un sistema de premios y castigos es el instrumento idóneo para transmitir señales que alienten, tanto dentro del sector público como hacia el sector privado, un comportamiento eficaz.

v) Una vez resueltos los problemas anteriores, la relación contractual entre el sector público y el sector privado tendrá un carácter más previsible y automático y estará sujeta a menos conflictos. Sin embargo, convendría mantener algunas cláusulas de garantía simples: por un lado, deberá haber una cláusula de cumplimiento de obra a favor del Estado, mediante la constitución de un aval bancario de rápida ejecución; por otro lado, deberá haber, a favor del contratista, una cláusula que le garantice el cobro en término de los fondos que le corresponden. De esta forma el contratista se asegurará la estabilidad de la ecuación económico-financiera, resguardándola de una eventual discrecionalidad en el desempeño de las funciones públicas.

9.

LA POLITICA PREVISIONAL

Laura Golbert y
Rubén Lo Vuolo

9.1 LA LOGICA DE SU DESARROLLO

Hacia fines del siglo pasado y comienzos del presente, en varios países europeos y latinoamericanos, la cobertura de la población laboralmente pasiva fue ocupando la atención de las políticas públicas. Mediante el mecanismo del "seguro social", la situación de quienes estaban incapacitados para ofrecer su fuerza de trabajo en el mercado se prevenía acumulando fondos, separados del ingreso corriente, para pagarles en el futuro una renta. En otras palabras, la idea era restar del consumo corriente una masa de ahorros que sería destinada al consumo futuro; la potencialidad actuarial de la "ley de los grandes números", sumada a la coerción legal, aseguraba la acumulación de este ahorro social forzoso.

El eje del "seguro social" era la relación laboral. Asalariados, empleadores y, eventualmente, el Estado aportaban conjuntamente para la acumulación de los ahorros sobre los que el futuro pasivo tendría derecho a extraer un ingreso. De esta manera, mediante el sistema de seguro social se institucionalizó un mecanismo de ahorro forzoso, pasando a ser las cargas que lo financiaban un parámetro del cálculo empresarial.

Por otra parte, el derecho del asalariado a percibir un beneficio futuro residía en su aporte al fondo de ahorros. Asimismo, está claro que aquellos que no realizaban actividad laboral formalizada quedaban fuera del sistema de previsión y representaban una carga que la sociedad debería atender con otros mecanismos. La exclusión y la diferenciación propias del mercado laboral se trasladaban hacia el sector pasivo. Había trabajadores cuya situación en la vida pasiva estaba prevista por la sociedad mediante los mecanismos del seguro social y otros que solamente debían esperar caridad o beneficencia.

Esta lógica de desarrollo inicial del sistema previsional también fue característica de la Argentina. A principios de siglo se otorgan beneficios previsionales a los trabajadores de la administración pública y en 1915 se crea la primera Caja para trabajadores privados: los ferroviarios. A partir de allí, el mecanismo del seguro social se fue ampliando hacia los sectores laborales de mayor capacidad organizativa (servidores públicos, bancarios, periodistas, marinos mercantes, etc.). Sin embargo, la expansión del mecanismo del seguro social dejó fuera del sistema a la mayor parte de los trabajadores; hacia 1944 solamente un 7% de la Población Económicamente Activa (PEA) estaba afiliada a las distintas Cajas.

Se intentó superar las dificultades planteadas por la exclusión de importantes sectores de la población con la introducción del concepto de "seguridad social", mediante el cual se proponía vincular el derecho al beneficio con la condición de ciudadano. Sin embargo, este intento de universalizar la política previsional en algunos países encontró serios obstáculos al momento de su instrumentación. Si bien se generó consenso para la extensión de las coberturas a nuevas categorías ocupacionales, la relación laboral no pierde importancia como eje de la estructura del sistema. En la práctica, las relaciones de trabajo no asalariadas siguen siendo difíciles de fiscalizar, determinando que el sistema de seguridad social sólo incorpore aquellos trabajadores por cuenta propia de mayores ingresos y más integrados a la economía formal.

La Argentina es un ejemplo de este tipo de desarrollo. En 1944 se creó la Caja para Empleados de Comercio y dos años más tarde la del Personal de la Industria. En 1954 se promulgó el régimen para los Trabajadores Independientes, Profesionales y Empresarios. La cobertura legal de la población económicamente activa se completó prácticamente durante el segundo gobierno peronista. Sin embargo, pese al significativo avance de la cobertura real, en 1961 solamente el 5% de los trabajadores autónomos en actividad aportaba a las Cajas.

Por otra parte, las nuevas concepciones con respecto a los grupos protegidos se correlacionan con modificaciones en los esquemas de financiamiento. Los sistemas de reparto reemplazan a los de capitalización. Ahora se sustraen ingresos al consumo corriente de la clase activa no para generar una masa de ahorro, sino para otorgar un nivel de consumo a la clase pasiva contemporánea. Mediante el sistema previsional financiado por mecanismos de reparto se estableció un "estabilizador automático del consumo". Esto era coherente con las concepciones keynesianas que consideraban que una política anticíclica debía actuar sobre el gasto en bienes de consumo y medios de producción, para incrementar así la renta e inducir una respuesta por el lado de la oferta. El ahorro se incrementaría como resultado del aumento del gasto y no por su reducción, como se opinaba previamente. Ahorrar podría perjudicar la inversión y no favorecerla, por lo que había que buscar mecanismos autónomos para incrementar el gasto, como es el caso del poder fiscal y monetario del Estado.

La visión de corto plazo que motoriza la política económica se corresponde con una preocupación por el consumo presente y no por el consumo futuro y esto es un elemento fundamental en el reacomodamiento de la política previsional.

En este esquema pierde sentido preocuparse por la relación actuarial entre los aportes y los beneficios individuales; ahora de lo que se trata es de establecer vinculaciones entre el total de ingresos y egresos corrientes. Los problemas que planteaban hacia el futuro los sistemas de capitalización se superaron suprimiendo (o ignorando deliberadamente) el futuro. Con esto la ecuación financiera pasó a depender básicamente de las relaciones entre aportes y beneficios presentes, como también de la tasa de sostenimiento entre aportantes y beneficiarios.

En algunos casos, como en la Argentina, estas nuevas relaciones funcionales no se ponderaron adecuadamente, y las distintas variables comenzaron a evolucionar en forma independiente. De cierta manera, ellas pasaron a ser parámetros de la ecuación financiera, disimulándose al comienzo esta situación en virtud de la existencia de una tasa favorable de sostenimiento. En 1948 se establece un fondo estabilizador que, con ingresos recaudados por el impuesto a las ventas, debía atender situaciones deficitarias de las Cajas. En 1954 se produce una ruptura con el sistema de capitalización al establecerse una escala para el cálculo del haber, independientemente de la suma acumulada por los aportes. El tránsito del sistema de capitalización al de reparto se fue acelerando por la propia descapitalización de los fondos recaudados por las Cajas. Los excedentes generados por el conjunto de las Cajas en el período 1950-54 equivalían anualmente al 4% del PBI a precios de mercado. Estos fondos fueron colocados a extensos plazos en títulos públicos que pagaban una tasa de interés muy inferior a la inflación. Por otra parte, el Estado no cumplía con sus obligaciones como empleador o abonaba con los mismos títulos públicos con los que consolidaba los fondos acumulados. La tendencia declinante del superávit del conjunto del sistema comienza aproximadamente en 1958, y una década después ya se verifica un déficit significativo.

Así, la política previsional se institucionalizó en un confuso sistema de normas. El aporte seguía definiendo el derecho a la percepción de un beneficio que, paradójicamente, no tenía ninguna vinculación con el aporte. Por el contrario, se hizo práctica vincular ese beneficio con el salario de mercado percibido por el beneficiario durante su vida activa. Esta alternativa intentaba, a su vez, mantener el valor real del beneficio previsional, en una economía que presionaba al incremento sostenido de los precios. Bajo el supuesto de que los salarios nominales tenían mayores posibilidades de ajustarse al incremento de precios, el beneficio previsional se relacionó funcionalmente con ellos. En otras palabras, la vinculación de los beneficios con el salario de mercado pretendía superar el problema del deterioro de los haberes en el tiempo mediante la supresión del tiempo. Sin embargo, a medida que los sistemas fueron madu-

rando, nuevos problemas y nuevas complejidades derivaron de este esquema de funcionamiento.

En la actualidad, el sistema previsional argentino está estructurado legalmente como de capitalización pero funciona en los hechos como un sistema de reparto. La pertenencia al mismo depende del tipo de actividad laboral y, dado que es obligatoria la incorporación de los trabajadores autónomos a la Caja homónima, la cobertura legal es universal. Sin embargo, la realidad demuestra que el sistema deja sin cobertura un importante grupo de individuos que están ubicados principalmente en la franja de los trabajadores informales. Esto es el resultado de la enorme dificultad que existe para fiscalizar este tipo de actividad, los reducidos ingresos percibidos por un importante sector de trabajadores por cuenta propia, las bajas expectativas con respecto al propio sistema y los erráticos comportamientos del poder público en la recaudación y otorgamiento de derechos. Como consecuencia de esta situación la Caja de Autónomos es sistemáticamente deficitaria y la sociedad debe enfrentar con otros instrumentos el problema de aquellos incapacitados laborales excluidos de la cobertura del sistema previsional. Con marcadas diferencias regionales, en los últimos quince años no se ha avanzado en la incorporación de la PEA al sistema.

Por otra parte, a la vez que el sistema ofrece cobertura universal a los incapacitados laborales, paga prestaciones a beneficiarios que, por su edad, son laboralmente capaces. Esta situación se genera, en parte, por considerarse al beneficio previsional como un derecho a percibir una renta que reconoce su fuente en el aporte personal durante la vida activa y que supuestamente debe sustituir al salario. Pero como el aporte y el beneficio no se vinculan funcionalmente, permanentemente se ejercen presiones corporativas para extraer privilegios que se descargan en el conjunto del sistema. El resultado es un sistema fragmentado en grupos privilegiados.

Asimismo, por visualizarse el beneficio previsional como una remuneración sustitutiva del salario, tanto el haber inicial como su movilidad se establecen en relación con el salario de mercado. En el primer caso, la base de cálculo es el salario percibido por el trabajador durante la última etapa de su vida activa; en el segundo, el índice de las remuneraciones salariales y, en algunos casos, el salario que hubiese percibido en caso de continuar en actividad. De esta manera, el sistema previsional argentino está estructurado para garantizar la reproducción del *status* laboral en la vida pasiva.

En otro sentido puede afirmarse que el impacto redistributivo del sistema previsional argentino es regresivo. Por un lado, se captan ingresos sobre la nómina salarial que, dada la estructura imperfecta de los mercados, son fácilmente trasladables a los precios o al nivel de ocupación estableciendo un punto de equilibrio inferior al de pleno empleo. Asimismo, el déficit financiero del sistema previsional requiere aportes del Tesoro Nacional, el que se financia con un sistema tributario basado en impuestos indirectos y con un déficit fiscal con marcado impacto inflacionario. Por otra parte, existe un elevado porcentaje de

la población sin cobertura que, sin embargo, financia el sistema como contribuyente fiscal y a través de los precios. Al mismo tiempo, el sistema otorga a sus afiliados haberes en forma proporcional al salario de su última etapa activa, ofrece moratorias y paga prestaciones privilegiadas.

En lo que sigue sintetizaremos los elementos que exteriorizan los señalados problemas estructurales del sistema previsional argentino.

9.2 PROBLEMAS ACTUALES DEL REGIMEN NACIONAL DE PREVISION

Los aspectos que se analizan en este capítulo están asociados tanto a dificultades inherentes al sistema como al comportamiento de ciertas variables que, si bien le son "externas", gravitan directamente en él.

9.2.1 Los factores demográficos: el envejecimiento de la población

El umbral de envejecimiento, o sea el nivel más allá del cual puede calificarse de vieja a una población, es aquel en que los habitantes de 65 años y más sobrepasan el 7 u 8% de la población total (cuadro 9.1).

En nuestro país, el proceso de envejecimiento comienza a observarse en las primeras décadas de este siglo. Hasta 1914, de acuerdo con los datos censales, la población total y la de 65 años y más crecieron de modo similar. A partir de esa fecha se produce una desaceleración del crecimiento de la población total junto con la de menos de 15 años, al mismo tiempo que el ritmo de crecimiento de la población anciana se mantiene e incluso se acelera. Como consecuencia de este proceso, en el año 2000 el 9.5% de la población va a tener más de 65 años.

Las variaciones en la estructura de edad de la población repercuten en las políticas públicas, y muy especialmente en los sistemas previsionales. La caída de la "tasa de dependencia", o sea la proporción entre los activos y los no activos, tiene un impacto negativo sobre el equilibrio financiero del sistema de reparto. Pero esta caída no es sólo el resultado "natural" del envejecimiento de la población. La tendencia decreciente en la participación económica de la población anciana responde tanto a pautas culturales propias de la sociedad industrial como a la propia expansión de los sistemas previsionales. Los datos censales muestran, a lo largo de este siglo, un importante decrecimiento de la participación en el mercado de trabajo de las personas mayores de 65 años, y el momento más espectacular de esta caída fue el período 1947/60, coincidentemente con la expansión del sistema previsional.

De acuerdo con estimaciones realizadas sobre la base de datos presentados por el INDEC-CELADE¹, la relación entre la PEA y la población potencialmente

1 Estimaciones y proyecciones de población 1950-2025, INDEC-CELADE, Buenos Aires, 1982.

Cuadro 9.1
EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DE EDAD 1869-1980

Indicadores de la estructura por edad	1869	1895	1914	1947	1960	1970	1980*
Edad mediana (en años)	18.52	19.85	20.42	24.90	27.01	27.33	27.2
Proporción de población (en %)							
0 a 11 años	42.8	40.4	38.4	30.8	30.8	29.3	30.3
65 y más años	2.2	2.0	2.3	3.9	5.7	7.6	9.2
Menor de 15 años (en %)	5.16	4.92	6.00	12.72	18.37	25.90	30.3

Fuente: 1869-1970, Müller, María S., *La población anciana de la Argentina: tendencia secular y características recientes*, CENEP, Cuaderno N° 20, junio de 1981, pág. 10.

* Elaboración de los autores, sobre la base de datos censales.

jubilable, esto es, las mujeres de 55 años y más y los varones de 60 años y más (que son las edades mínimas estipuladas por ley para acogerse al beneficio previsional) pasará del 3.0% en 1970, al 2.4% en 1990. Es decir, que de mantenerse las actuales edades jubilatorias el envejecimiento de la población va a gravitar negativamente en la tasa de sostenimiento del sistema previsional.

9.2.2 La cobertura del sistema

El fenómeno que más afectó al sistema previsional en las tres últimas décadas fue el extraordinario crecimiento del número de beneficios. Entre 1950 y 1984, considerando sólo el sistema nacional, el número de beneficios pasó de 188,200 a 2,692,100, esto es, un crecimiento de 1.330%. Si se incluyeran los sistemas provinciales, municipales y de las fuerzas armadas y de seguridad, se llegaría aproximadamente a los 3,000,000 de beneficios a fines de 1985.

Los factores demográficos explican sólo en parte este fenómeno. Para tener una idea de su incidencia es ilustrativo señalar que entre 1950 y 1983 la población en edad de jubilarse pasó de 1,494,774 a 4,243,000, (esto es, aumentó un 184%) mientras que la población total, un 73%. De modo tal que la población potencialmente jubilable pasó de ser 8.7% de la población total, en 1950, a 14.3%, en 1983.

A pesar del significativo proceso de envejecimiento de la población, este hecho no logra explicar el desmesurado crecimiento de los beneficios previsionales. La mayor parte del crecimiento de los beneficios se debe a factores de índice institucional. En efecto, la extensión de la cobertura previsional resul-

tante de la creación durante el gobierno peronista de las Cajas de Comercio, Industria y las de Trabajadores Independientes, Profesionales y Empresarios, como también de la de Trabajadores Rurales y del Servicio Doméstico, unos años más tarde, explica la extraordinaria expansión de beneficios en ese período. La extensión de la cobertura legal fue acompañada por el establecimiento de requisitos y una gestión del sistema que facilitaron el acceso a los beneficios: baja edad de jubilación mantenida para los trabajadores dependientes hasta bien avanzada la década del 60, el retiro prematuro promovido en el sector público con el objetivo, muchas veces, de disminuir el empleo estatal, las moratorias previsionales que produjeron, según los años, enormes aumentos de beneficiarios de autónomos².

¿Cómo gravitó este crecimiento de los beneficios en la ampliación de la cobertura de la población?

Tradicionalmente, para medir la cobertura previsional se calcula la cantidad de cotizantes al sistema sobre el total de la población económicamente activa. Otra medida usualmente utilizada es la relación entre la cantidad de beneficiarios y la población potencialmente jubilable.

En la Argentina no se lleva registro ni del número de beneficiarios ni de la cantidad de cotizantes. La Secretaría de Seguridad Social solamente informa acerca del número de beneficios en vigor. Con este único dato sólo es posible hacer un cálculo aproximado de cobertura relacionando los beneficios en vigor con la población potencialmente jubilable.

El primer problema que surge en una medición de esta naturaleza es el que se refiere a la edad en que se calcula la población potencialmente jubilable: la legislación es bastante flexible en este tema y se desconocen las edades en que la gente accede a la jubilación. En efecto, las mujeres afiliadas a la Caja de Autónomos pueden acogerse al beneficio previsional a partir de los 60 años, mientras que las que trabajan en relación de dependencia lo pueden hacer luego de los 55 años. En el caso de los varones, estas edades son los 65 y los 60 años, respectivamente. Además existen numerosos regímenes especiales que permiten jubilarse a edades más tempranas, sin contar con las jubilaciones por invalidez, para las que no existen límites de edad.

Por otra parte, los cálculos realizados sobre el número de beneficios y no de beneficiarios pueden sobreestimar la proporción de personas efectivamente cubiertas ya que una misma persona puede gozar de más de un beneficio.³

En el cuadro 9.2 se analiza la cobertura del régimen nacional de previsión³, teniendo en cuenta la población masculina de 60 años y más, y la femenina de

² Ver Feldman, J., Golbert, L., Isuani, E., *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina N° 236, Buenos Aires, 1988.

³ Luego de la reforma previsional promovida por el Gral. Onganía en 1967, el régimen nacional de previsión está compuesto por tres Cajas: la de Industria y Comercio, la de Estado y Servicios Públicos y la de Autónomos.

Cuadro 9.2
ESTIMACION DE LA COBERTURA DEL REGIMEN NACIONAL DE PREVISION

Años	Población potencialmente jubilable* (1)	Beneficios del R.N.P.** (2)	2/1
1970	3,123,000	1,390,300	44.5
1975	3,512,000	1,594,700	45.4
1980	3,952,000	2,342,400	59.2
1983	4,243,000	2,626,400	61.9

Fuente: Elaboración de los autores, sobre la base de datos extraídos del Boletín de la Seguridad Social 1983/84/85, Secretaría de Seguridad Social.

* Se considera población potencialmente jubilable a las mujeres de 55 años y más, y a los varones de 60 años y más.

** Se consideran exclusivamente los jubilados mayores de 60 años.

55 años y más. Así medida, la cobertura del régimen nacional de previsión es muy baja: cerca del 40% de la población se encuentra sin cobertura previsional. Pero este promedio nacional está lejos de reflejar la dramática situación previsional de muchas provincias, como se observa en el cuadro 9.3 en que se relacionan los beneficios por provincias con la población potencialmente jubilable de 60 años y más.

Es probable, sin embargo, que estas cifras subestimen en algunos casos la cobertura real de la población argentina, ya que sólo estamos considerando el régimen nacional de previsión sin considerar regímenes provinciales y municipales y tomando los 60 años como edad para pedir el beneficio previsional. Estimaciones realizadas⁴ indican que si se evalúa la edad a 65 años y se relacionan los beneficios percibidos por varones en el régimen nacional de previsión y otros regímenes con el total de varones de esa edad, la cobertura máxima alcanza al 83.2% tal cual se observa en el cuadro 9.4. Si bien el promedio nacional aumenta considerablemente, siguen existiendo importantes diferencias regionales. Las mayores tasas de jubilación corresponden a Capital Federal (donde incluso existe sobrecobertura), Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, etc., mientras que en provincias como Misiones o Formosa las tasas de jubilación son inferiores al 50%.

En el caso de las mujeres, la medición de la cobertura debe tener en cuenta tanto las jubilaciones como las pensiones, mientras que los varones perciben, salvo pocas excepciones, sólo jubilaciones. Esta situación explica la gravitación de las mujeres en el total de beneficiarios, tanto en su carácter de jubiladas como de pensionadas, como se observa en el cuadro 9.5. Por ello es que para medir

4 Feldman, J., Golbert, L., Isuani, E. *ob. cit.*

Cuadro 9.3
ESTIMACION DE LA COBERTURA DEL REGIMEN NACIONAL DE PREVISION POR PROVINCIAS. Año 1983 (Diciembre)

Provincias	Población potencialmente jubilable* (1)	Beneficios del R.N.P. (2)	2/1
Capital Federal	617,100	605,982	98.2
Buenos Aires	1,419,700	1,106,656	77.9
Catamarca	21,500	9,614	44.7
Córdoba	317,100	209,470	66.1
Corrientes	65,900	25,458	38.6
Chaco	51,700	24,074	46.6
Chubut	19,200	10,324	53.8
Entre Ríos	112,900	66,254	58.7
Formosa	21,700	4,632	21.3
Jujuy	27,700	12,395	44.7
La Pampa	27,100	16,632	61.4
La Rioja	16,100	6,392	39.7
Mendoza	130,200	73,174	56.2
Misiones	40,700	14,084	34.6
Neuquén	14,500	6,867	47.3
Río Negro	30,100	14,752	49.0
Salta	51,500	25,069	48.7
San Juan	42,300	24,047	56.8
San Luis	26,800	12,701	47.4
Santa Cruz	6,800	3,187	46.8
Santa Fe	364,500	273,076	75.0
Santiago del Estero	62,300	23,231	37.3
Tierra del Fuego	1,100	534	48.6
Tucumán	88,700	56,842	64.1

Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de datos de la Secretaría de Seguridad Social, Boletín Estadístico del Sistema de Seguridad Social (1983-84-85).

* Se considera población potencialmente jubilable a la de 60 años y más.

la cobertura femenina hay que tener especialmente en cuenta no sólo el tipo (jubilación o pensión), sino también el número de beneficios percibidos. Cálculos realizados⁵ estimaban que para 1980, teniendo en cuenta sólo el beneficio jubilatorio, la cobertura para las mujeres de 55 años y más estaría ubicada entre un mínimo de 30.8% y un máximo de 39.2%. Muchas de estas mujeres estarían recibiendo doble beneficio.

5 *Idem.*

Cuadro 9.4
BENEFICIOS Y POBLACION MASCULINA DE 65 AÑOS Y MAS
EN 1980. (En miles)

Jurisdicciones (Provincias)	Beneficios de varones de 65 años y más (RNP y otros régimenes) [*]	Varones de 65 años y más ^{**}	Tasa de jubilación
	(1)	(2)	(1/2)
Capital Federal	168,5	161,6	104.3
Buenos Aires	336,6	384,9	87.5
Catamarca	4,0	6,6	60.6
Córdoba	68,3	87,7	77.9
Corrientes	9,1	18,9	48.1
Chaco	8,8	16,8	52.4
Chubut	3,1	5,5	56.4
Entre Ríos	23,7	33,4	70.1
Formosa	1,8	6,2	29.0
Jujuy	4,4	7,7	57.1
La Pampa	5,7	7,9	72.2
La Rioja	3,0	5,0	60.0
Mendoza	27,0	34,1	79.4
Misiones	4,8	12,0	40.0
Neuquén	1,5	3,8	39.5
Río Negro	3,9	8,6	45.3
Salta	9,6	14,7	65.3
San Juan	8,4	12,3	68.3
San Luis	4,6	7,7	59.7
Santa Cruz	1,2	2,1	57.1
Santa Fe	94,7	103,7	91.3
Santiago del Estero	8,6	19,5	44.4
Tierra del Fuego	0,1	0,3	33.3
Tucumán	20,3	27,0	75.2
TOTAL DEL PAIS	821,7	988,0	83.2

Fuente: Feldman, J., Golbert, L., Isuani, E., *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*, Centro Editor de A. Latina, Biblioteca Política Argentina n° 236, Buenos Aires, 1988.

^{*}Elaborado sobre la base de datos de la Secretaría de Seguridad Social.

^{**}Censo Nacional de Población y Vivienda 1980, *Serie D: población total del país*, Cuadro A, pág. 343 a 358.

Las pensiones a la viudez poseían para ese año una cobertura mayor. El Censo de 1980 indicaba la existencia de cerca de 1,130,000 viudas. En ese mismo año, las pensiones otorgadas a mujeres de más de 21 años era de 898,000. En consecuencia, en caso de no existir viudas con más de un beneficio, la cobertura alcanzaba a un 79.6%. En este grupo de mujeres las diferencias regionales son también apreciables, como se refleja en el cuadro 9.6.

Cuadro 9.5
JUBILACIONES Y PENSIONES SEGUN SEXO (1982)

	Jubilados	Pensionados	Total
Mujeres	550,826	830,530	1,381,356
Varones	1,121,571	21,679	1,143,250

Fuente: Elaboración de los autores, sobre la base de Feldman, Golbert, Isuani, *ob. cit.*

El análisis de la cobertura por provincia nos está mostrando, pese al aumento en el número de beneficios que se observó en estas décadas, los límites "estructurales" que tiene el sistema para lograr el objetivo de la universalización. En efecto, las tasas más altas de cobertura las encontramos en los centros más poblados, mientras que en las regiones de menores recursos la cobertura sigue siendo extremadamente baja.

La creación de un régimen para los trabajadores autónomos (profesionales, empresarios, independientes) en 1954, no resultó, entonces, un instrumento eficaz para lograr la universalización del sistema. Ya desde los primeros años posteriores a su creación, el régimen se mostró incapaz de extender efectivamente la cobertura previsional al conjunto de los trabajadores autónomos. En 1967 se lo sustituyó por la ley 18.038, que introducía algunas modificaciones importantes: se estableció la afiliación voluntaria para cualquier persona que no realice actividad lucrativa o, incluso, para aquellos que estuvieran comprendidos obligatoriamente en otro régimen, con el objetivo de extender la cobertura y permitir a afiliados de otras cajas completar los años de servicios requeridos para obtener su jubilación. La baja capacidad contributiva de una gran parte de este sector y la poca capacidad del Estado para fiscalizar el pago de las contribuciones conspiraron contra el logro de esta meta.

Hoy, el crecimiento del fenómeno de "cuentapropismo"⁶ así como la expansión de las distintas formas que asume la figura del "empleo no registrado"⁷ hacen más difícil la universalización de la cobertura.

6 En 1970, la participación de los trabajadores por cuenta propia en el total de la PEA era del 16,5%, mientras que en 1982 este porcentaje había crecido al 22,6%. Extraído de Adela Saltzman, *Mercado laboral. Situación actual y perspectivas*, Ministerio de Economía, Buenos Aires, 1983, cuadro 5, pág. 9.

7 Para L. Beccaria y A. Orsatti, el empleo no registrado resulta de distintas situaciones productivo-laborales, en relación con intervenciones o acciones del Estado: a) el empleo, tanto en relación de dependencia como no asalariado, que está implícito en el producto no registrado en la cuentas nacionales; b) el empleo contenido en producto no declarado ante requerimientos impositivos. Nuevamente incluye tanto el empleo asalariado como el independiente; c) el empleo asalariado que no está registrado en la institución de la seguridad social. Generalmente esta situación, que puede denominarse trabajo clandestino o ilegal, está también asociada al no cumplimiento de otras características de las relaciones laborales normales, originadas en el derecho individual y colectivo de trabajo; d) el empleo asalariado parcialmente "negro" desde el punto de vista de la remuneración recibida sin violación de las normas legales que garantizan

Cuadro 9.6
PENSIONES Y NUMERO DE VIUDAS EN 1980 (en miles)

Jurisdicciones (Provincias)	Viudas*	Pensión a mujeres de más de 21 años**	Tasa de cobertura
	(1)	(2)	(2/1)
Capital Federal	202,5	205,0	102.2
Buenos Aires	455,8	358,7	78.7
Catamarca	5,5	3,6	65.4
Córdoba	100,6	73,7	73.3
Corrientes	17,4	8,9	51.1
Chaco	16,1	8,0	49.7
Chubut	6,9	3,5	50.7
Entre Ríos	33,5	25,0	74.6
Formosa	4,5	1,5	32.6
Jujuy	9,2	4,9	53.3
La Pampa	7,8	5,0	64.1
La Rioja	4,2	2,9	69.0
Mendoza	39,9	28,6	71.7
Misiones	11,6	4,2	36.2
Neuquén	5,2	2,0	37.7
Río Negro	10,1	3,9	38.6
Salta	15,5	9,5	61.3
San Juan	12,9	9,3	72.1
San Luis	7,3	5,1	69.9
Santa Cruz	2,4	1,3	54.2
Santa Fe	113,7	101,7	89.4
Santiago del Estero	16,1	8,6	53.4
Tierra del Fuego	0,4	0,1	25.0
Tucumán	28,4	23,2	81.7
TOTAL DEL PAIS	1.127,8	898,1	79.6-

Fuente: Feldman, J., Golbert, L., Isuani, E., *ob. cit.*

*Censo Nacional de Población y Vivienda 1980, *Serie D: Población*, Cuadro C4, pág. 174 a 198.

**Elaborado sobre la base de datos de la Secretaría de Seguridad Social (sin publicar).

9.2.3 La evasión

La alta evasión que actualmente sufre el sistema es un fenómeno íntimamente asociado con las oscilaciones del mercado de trabajo. Se considera evasión no sólo el no pago o el atraso en el pago de aquellas contribuciones que

niveles mínimos. Extraído de *Empleo y economía no registrada. El caso argentino*, en *Economía no registrada*, estudios INDEC, N° 9, págs. 235/36, Buenos Aires, 1987.

corresponde abonar, sino también, en el caso de los autónomos, la no inscripción en la Caja o la inscripción en una categoría inferior a la correspondiente de acuerdo con el monto de los ingresos percibidos por el trabajador independiente.

Lamentablemente la Secretaría de Seguridad Social no lleva estadísticas que permitan precisar y menos aún cuantificar estas distintas situaciones. Ni siquiera existe un registro del número de cotizantes que efectivamente contribuyen al sistema. Por esto el cálculo sobre evasión que hace la Secretaría es sólo estimativo. Para el año 1986 la PEA se distribuiría entre cotizantes y evasores como se señala en el cuadro 9.7.

La evasión es efectivamente muy alta: más del 30% de la población trabajadora no realizó los aportes correspondientes. Los altos niveles de evasión que se observan en el sector de autónomos están indicando las dificultades para lograr la universalización de un sector tan heterogéneo y fragmentado. Pero las razones para explicar este comportamiento no hay que considerar otras razones asociadas a la historia de la caja. Las distintas moratorias que ofreció el régimen de autónomos seguramente favorecieron la conducta evasora de sus potenciales contribuyentes.

Estos altos niveles de evasión afectan la tasa de sostenimiento de las Cajas, esto es, la relación entre cotizantes y beneficiarios. En el cuadro 9.8 se analiza la relación cotizantes/beneficios, desagregando la categoría de cotizantes en reales (los que efectivamente pagan) y los potenciales (los que legalmente deberían pagar). En la Caja de Industria la variación de ambas tasas de sostenimiento no es demasiado significativa: de 2.46, que es la tasa real, a 2.85, que es la potencial. Es en la Caja de Autónomos donde esta diferencia es más evidente: la tasa real sería de 1.92, mientras que la relación entre cotizantes potenciales y beneficios ascendería al 3.3%. Es decir que en el presente, uno de los problemas más serios que enfrenta el sistema previsional es la evasión, que provoca una caída importante en la tasa de sostenimiento.

9.2.4 El nivel del salario y la masa salarial

Otra de las variables fundamentales para determinar el equilibrio financiero de un sistema de reparto es el nivel de salario el que, ponderado por la cantidad de personas asalariadas, determina la masa salarial total sobre la que se recaudan los aportes y contribuciones al sistema previsional. De cierta manera, y dado que los beneficios previsionales se calculan sobre los salarios, podría pensarse que ambas variables se compensan mutuamente a los fines del equilibrio financiero del sistema. En la realidad esto no es así.

Como ya se explicó, el haber inicial se calcula sobre las mejores remuneraciones de la última etapa de la vida activa. Por otra parte, el Poder Ejecutivo determina haberes mínimos y otorga haberes iniciales, calculando su movilidad en forma independiente del salario de mercado. En otras palabras, el

Cuadro 9.7
EVASION EN EL REGIMEN NACIONAL DE PREVISION
 Diciembre 1986. (En miles)

Sectores	Cotizantes	Evaso- res	Total	Otros sectores	No obli- gados	Total
Relación de dependencia	4257	1176	5433	1236	-	6669
Privados	3465	1176	4641	-	-	4641
Industria, comercio y servicios	3033	581	3614	-	-	3614
Rurales	338	194	532	-	-	532
Domésticos	94	401	495	-	-	495
Públicos	792	-	792	1236	-	2028
Administración central y resto	480	-	480	-	-	480
Empresas estatales	312	-	312	-	-	312
Fuerzas Armadas y Seguridad	-	-	-	94	-	94
Provincial y municipal	-	-	-	1142	-	1142
Autónomos	1075	595	1670	-	600	2270
Act. s/Jub.	1075	595	1670	-	-	1670
Act. c/Jub.	-	-	-	-	600	600
Otros	-	800	800	-	1097	1897
Menores 16 años	-	-	-	-	204	204
Desocupados	-	-	-	-	560	560
Subempleados	-	800	800	-	-	800
Trabajador familiar gratuito	-	-	-	-	333	333
Totales	5332	2571	7903	1236	1697	10836

Fuente: Elaboración de los autores, sobre la base de datos obtenidos de la Secretaría de Seguridad Social.

salario y el haber se mueven como variables independientes a los fines de la ecuación financiera del sistema previsional.

Cuadro 9.8
RELACION COTIZANTES/BENEFICIARIOS, 1983

	Cotizantes reales (1)	Cotizantes potenciales(2)	Beneficiarios jub.y pen.(3)	1/3	2/3
Caja de Industria y Comercio	3,028,000	3,511,000	1,229,223	2.46	2.85
Caja del Estado	808,000	808,000	584,399	1.4	1.4
Caja de Autónomos	1,544,000	2,665,000	802,769	1.92	3.3

Fuente: Elaboración de los autores, sobre la base de datos obtenidos de la Secretaría de Seguridad Social.

Para interpretar el impacto el nivel del salario y de la ocupación asalariada sobre las finanzas del sistema previsional, importa comparar su evolución respecto de las variables que definen los egresos del sistema para determinar así su tendencia a un equilibrio o a un desequilibrio dinámico. En el cuadro 9.9 se muestran las tasas de variación anual del salario real industrial y del índice de obreros ocupados en la industria manufacturera para el período 1980/87, según cifras del INDEC. Al mismo tiempo se coloca, para su comparación y para los períodos en que se conocen datos, las tasas de variación de los haberes medios y la de los beneficios totales del sistema previsional. Por último se calcula la tasa acumulativa anual entre los extremos de los períodos con información.

Si bien es discutible la utilización del indicador de ocupación para estimar la evolución de la población potencialmente aportante, se considera ilustrativo a los fines propuestos. A simple vista puede apreciarse que la evolución de las variables que definen los ingresos del sistema previsional ha sido negativa. Los salarios como la ocupación han tenido comportamientos adversos para las finanzas previsionales. Por su parte, el número de beneficios ha seguido aumentando; en consecuencia, la ecuación financiera se ha ajustado reduciendo los haberes. Datos existentes sobre la evolución de la masa salarial, su participación en el total del PBI y la de los asalariados en el total de ocupación son coherentes con lo aquí expuesto⁸. La caída del trabajo asalariado ha sido concomitante con una modificación de la estructura por sexo de la ocupación que, en principio, es desfavorable para las finanzas del sistema. Mientras cae el trabajo masculino, aumenta el femenino en ocupaciones tradicionalmente sin cobertura previsional, como es el de servicio doméstico, comercio y otros servicios.

⁸ Ver Marshall, A. *Income Distribution, The Domestic Market and Growth in Argentina* (Labour and Society, vol. 15, nº 1, enero de 1988) y Schultess, W., *Presente y futuro del régimen de jubilaciones y pensiones*, mimeo, 1988.

9.2.5 Las finanzas del sistema

Los comentarios previos permiten sostener que el comportamiento de las variables que definen el equilibrio financiero del sistema previsional argentino han evolucionado negativamente en los últimos años y nada hace pensar que cambie la tendencia. El crecimiento sostenido del número de beneficiarios, la caída del nivel de ocupación y de los niveles de asalarización del mercado laboral y los altos niveles de evasión han provocado una caída de la tasa de sostenimiento del sistema. Los ingresos genuinos (aportes personales y contribuciones patronales) resultan cada vez más insuficientes para pagar los haberes estipulados por la ley. Como resultado, se han tenido que derivar sistemáticamente recursos provenientes de otras fuentes tributarias para pagar las prestaciones.

Cuadro 9.9
TASAS DE VARIACION ANUAL DE ALGUNAS VARIABLES
SIGNIFICATIVAS PARA EL EQUILIBRIO FINANCIERO
DEL SISTEMA PREVISIONAL. (En %)

	Salario real (a)	Ocupación (b)	Número de benef. previsionales (c)	Haberes medios (d)
80/81	(-10.6)	(-12.58)	3.6	(-17.36)
81/82	(-10.5)	(-5.31)	3.9	(-13.85)
82/83	29.38	3.29	4	16.89
83/84	21.62	2.9	2.7	(-11.9)
84/85	(-18.56)	(-3.7)	2.2	(-12.5)
85/86	4.81	(-4)	S/D	(-3.27)
86/87	(-7.9)	(-0.5)	S/D	S/D
Tasa acumulativa anual (4)	(-0.13)	(-2.99)	3.3	(-7.65)

Fuente: Elaboración de los autores, sobre la base de:

- (a) Salario total medio mensual por trabajador industrial, en términos reales, nivel general, INDEC.
- (b) Obreros ocupados en la industria manufacturera, nivel general, INDEC.
- (c) Secretaría de Seguridad Social.
- (d) Considerando como extremo final el año último para el que se cuenta con datos en cada indicador.

Esto puede verse claramente en el cuadro 9.10. En 1980 el aporte patronal fue suspendido y sustituido por una participación en el IVA. En el año 1984 esta norma fue modificada: el empleador vuelve a hacer un aporte directo sobre el salario, en este caso, del 7.5% de la nómina salarial, y el Tesoro sigue aportando la diferencia con el aporte tradicional.

En 1985 se promulgó la ley 23.270, que establece la transferencia al sistema previsional del 25% del total de las recaudaciones realizadas por las Cajas de asignaciones familiares. A esto se sumó una asignación explícita en el Presu-

puesto. En 1986 la contribución patronal se elevó al 12.5% cubriéndose el resto con recursos generales. En los primeros meses de 1988, el Congreso Nacional aprobó la imposición de un gravamen sobre los combustibles para auxiliar a las cajas previsionales.

Estos esfuerzos no fueron suficientes, sin embargo, para poder cumplir con las obligaciones que fija la ley. El cuadro 9.11 describe el comportamiento de la relación entre el haber medio jubilatorio y el salario medio de los trabajadores dependientes. Las cifras eximen de todo comentario. La abrupta caída de 1986 dió lugar a planteamientos judiciales que obligaron al Poder Ejecutivo a decretar el estado de emergencia del sistema previsional. Tal medida no sólo estableció la "paralización" de todos los juicios existentes hasta ese momento, sino que también impedía la iniciación de nuevos juicios hasta 1988.

En mayo de 1988 ingresó en la Cámara de Diputados un proyecto del Poder Ejecutivo que incluía las siguientes propuestas: a) derogación del estado de emergencia previsional; b) retorno al régimen ordinario de cálculo de las jubilaciones según ley 18.037; c) modificación de los porcentajes de aportes y contribuciones; d) elevación del tope máximo de jubilaciones; e) nuevo régimen para la ejecución de las sentencias por reajustes de prestaciones previsionales.

En síntesis, frente a la crisis financiera se insiste en reciclar fondos sin modificar la lógica que define la dinámica interna del sistema. El problema no está solamente en la tendencia al desequilibrio sino en lo impredecible de la evolución de las variables que lo determinan y en su dependencia funcional del comportamiento general de la economía. Ambos aspectos deberían ser contemplados en cualquier planteo de reforma del actual sistema previsional.

9.2.6 Inequidades del sistema

Uno de los objetivos explícitos que persiguió la reforma encarada en la segunda mitad de la década de los 60 fue lograr que el conjunto de los trabajadores tuviera beneficios y obligaciones equivalentes, eliminando los privilegios que se fueron instituyendo a lo largo de la historia del sistema previsional. El Poder Ejecutivo parecía decidido a arbitrar las medidas que permitieran homogeneizar la situación en los distintos grupos ocupacionales.

Sin embargo, en 1969 se otorgó a magistrados y funcionarios del Poder Judicial un régimen preferencial. Poco a poco estos regímenes se fueron extendiendo a otros grupos de funcionarios y empleados del Estado. En 1973 se concedió un régimen de privilegio a todas las personas que hubieran ejercido cargos de carácter electivo en el Estado nacional, cualquiera que fuera el tiempo desempeñado en estas funciones. Al año siguiente se incorporan los cargos de ministro, secretario de Estado y subsecretario a los beneficios de esta ley. En octubre de 1983 se benefició al personal de la Administración Pública Nacional y a los civiles que prestan servicios en el Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto o Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas, con una jubilación

Cuadro 9.10
**ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TOTALES
 DEL REGIMEN NACIONAL DE PREVISION**

TIPO DE INGRESO	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 ^c
Aport. y Contr. pers. y patron.	95,7	86,4	40,4	40,9	37,4	45,2	66,8	63,3	73,9
Libranzas del Tesoro ^a	-	8,0	45,8	47,9	42,7	43,0	25,4	23,3	13,3
Leyes 23.288 y 23.270 ^b	-	-	-	-	-	-	9,0	6,4	8,0
Otros Ingresos	3,6	4,2	13,5	12,0	10,5	4,1	3,8	6,7	4,8

Fuente: Extraído de Walter E. Schultess, *Presente y futuro del régimen de jubilaciones y pensiones*, mimeo 1988, elaborado sobre la base de datos de la Secretaría de Seguridad Social.

^aValor estimado.

^bCorresponde a la sustitución de los aportes patronales por el IVA, ley 22.293, norma que aún perdura como porcentaje a cargo del Tesoro Nacional en relación con las recaudaciones de las cajas previsionales.

^cLa ley 23.288 es la del Presupuesto 1985, que explícitamente contaba con una partida para el sistema previsional, y la ley 23.270 corresponde a la transferencia del 25% de las recaudaciones de la Caja de Subsidios Familiares.

Cuadro 9.11
RELACION PORCENTUAL ENTRE HABER MEDIO JUBILATORIO Y SALARIO MEDIO

1980*	65.0
1981*	64.0
1982*	61.6
1983*	58.1
1984*	45.8
1985*	50.1
1986* ^a	19.8
1987* ^a	37.9

Fuente: Boletín Estadístico del Sistema de Seguridad Social, 1980 a 1985.

*Dato del mes de diciembre de cada año.

^aCifras provisionales.

ordinaria equivalente al 82% de la remuneración total correspondiente al cargo que desempeñara al momento de la cesación definitiva en el servicio.

Estos regímenes especiales circunscriptos al área de los empleados estatales establecen situaciones de privilegio tanto por las condiciones de otorgamiento

Cuadro 9.12

**EVOLUCION DE LA CANTIDAD DE JUBILACIONES
 EN LA CATEGORIA HABER MINIMO A FECHA DE VIGENCIA**

Fecha	Ind. Com. y Actividades Civiles		Estado y Servicios Públicos		Autónomos		Total	%
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%		
01-10-81	484,116	64.63	99,794	28.85	483,322	95.98	1,077,232	66.95
01-09-82	586,145	75.19	159,083	44.14	494,582	95.11	1,239,810	74.68
01-09-83	623,012	77.42	180,988	49.17	516,787	95.35	1,320,787	77.02
01-09-84	656,273	79.49	201,294	54.42	534,583	95.13	1,408,657	78.96
01-10-85	669,939	80.20	191,256	51.63	541,498	93.89	1,402,693	78.69

Fuente: Elaboración de los autores, sobre la base de datos obtenidos en el *Boletín Estadístico de Seguridad Social*, 1983/84/85, ob. cit.

del beneficio previsional (como, por ejemplo, la edad) como en el monto del haber a percibir. Como consecuencia de la aplicación de estos regímenes, la proporción de los haberes mínimos es diferente entre las distintas Cajas que componen el sistema previsional (cuadro 9.12).

Esta diferente distribución de los haberes no se corresponde con el comportamiento financiero de las distintas Cajas, tal como se observa en el cuadro 9.13. De su lectura se desprende que la única caja cuya participación en los ingresos es mayor que la de los egresos es la Caja de Industria. Es decir, que la Caja de Industria está subvencionando a las otras dos Cajas a costa de pagar haberes más bajos a sus propios jubilados.

Cuadro 9.13
PARTICIPACION DE LAS CAJAS NACIONALES DE PREVISION EN
LOS INGRESOS POR APORTES, CONTRIBUCIONES Y MORATORIAS
Y EN LOS EGRESOS POR PRESTACIONES LIQUIDADAS
SERIE 1975-1985. (En porcentaje)

Año	Ind. Com. y Act. Civiles		Estado y Serv. Públicos		Autónomos	
	Ingreso	Egreso	Ingreso	Egreso	Ingreso	Egreso
1975	68.13	51.8	29.21	27.6	2.66	20.0
1976	69.11	52.0	29.62	27.1	1.27	20.0
1977	68.38	50.2	29.30	29.8	2.32	20.0
1978	70.56	48.6	24.89	30.8	4.55	20.0
1979	69.35	46.0	23.23	32.0	7.42	22.0
1980	68.95	46.4	22.24	31.0	8.81	22.6
1981	63.90	46.0	16.80	30.8	19.30	23.2
1982	64.22	48.1	16.45	26.4	19.33	25.6
1983	65.98	44.0	16.57	20.8	17.45	29.2
1984	-	43.8	-	20.6	-	29.2
1985	-	47.9	-	26.7	-	25.4

Fuente: Boletín de Seguridad Social, 1983/84/85.

En la Caja del Estado es posible que la existencia de regímenes de privilegio, tanto en lo que se refiere a la edad de jubilación como a la determinación del haber, explique los desequilibrios financieros. En efecto, a una baja tasa de sostenimiento (resultado quizá de requisitos demasiado generosos, como la baja edad de jubilación vigente para algunos regímenes de privilegios⁹) se

⁹ Lamentablemente no se conoce la distribución por edad de la población que pide su beneficio previsional ni, por lo tanto, su distribución por Caja. Pero sólo en la Caja de Estado existen situaciones preferenciales, como es el caso de los maestros, quienes pueden acogerse al beneficio previsional a edades más jóvenes que las establecidas para el conjunto de los trabajadores en relación de dependencia.

suma la percepción de haberes relativamente altos por parte de sus beneficiarios. Esto último puede deducirse tanto de la baja concentración de haberes en los mínimos, como se observa en el cuadro 9.12, como en los haberes medios superiores en relación con el resto del sistema (cuadro 9.14).

Cuadro 9.14
HABERES MEDIOS DE LAS JUBILACIONES DE
LAS CAJAS NACIONALES DE PREVISION A
DICIEMBRE DE CADA AÑO. SERIE 1975 -1985. (En australes)

Año	Ind. Com. y act. civiles	Estado y serv. públicos	Autónomos	Global
1975	0,0005809	0,0006516	0,0004512	0,0005672
1976	0,0016116	0,0020517	0,0012944	0,0016235
1977	0,0045036	0,0059553	0,0036287	0,0045572
1978	0,0196769	0,0265181	0,0141625	0,0194241
1979	0,0417380	0,0562841	0,0304461	0,0411515
1980	0,0738568	0,0993186	0,0529800	0,0725071
1981	0,1515444	0,2005358	0,1180489	0,1514750
1982	0,4672034	0,5593851	0,4079486	0,4685951
1983	2,8647300	3,4633700	2,4272900	2,8529700
1984	18,9799600	22,3251600	16,6282700	18,9285100
1985	78,5600000	94,7700000	68,4900000	78,6700000

Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social, 1983/84/85.

* Cifras provisionales.

En la Caja de Autónomos, la diferencia entre ingresos y egresos reconoce otras causas. Desde sus orígenes esta Caja no ha contado con bases sólidas para asegurar su viabilidad financiera. Pero a esta ineficiencia estructural, cuyos rasgos más visibles son la baja capacidad contributiva de la población y la poca capacidad del Estado para fiscalizar el pago de las contribuciones, se suma la baja relación entre aportes y haberes. El régimen de autónomos surgió de la fusión de tres cajas: profesionales, empresarios y trabajadores independientes. Es decir, que si bien es probable que la mayor parte de los cotizantes en la Caja de Autónomos sean "trabajadores independientes" de bajos ingresos, hay otro sector, el de los profesionales y empresarios, con una alta capacidad de cotización. Sin embargo, todos ellos aportan el 15% de sus ingresos—e incluso muchos de ellos aportan en la categoría mínima—, mientras que el aporte de la Caja de Industria, si bien ha sufrido una serie de cambios a lo largo de los años, siempre ha sido significativamente superior al de los autónomos, ascendiendo hoy al 23.5% de la nómina salarial. Finalmente, vale la pena destacar que los años de aportes entre las dos cajas son diferentes: mientras que la ley 18.037, de trabajadores dependientes establece, 15 años de aportes mínimos, para el régimen de autónomos esta obligación se reduce a 10 años.

Si se observa la distribución de las jubilaciones y de las pensiones por intervalos de haber, resulta que, para fines de 1985 y siempre según los datos elaborados por la Secretaría de Seguridad Social, el 3.64% de estos beneficios absorbían el 13.58% del total del monto pagado.

9.3 PROPUESTA ALTERNATIVA AL SISTEMA PREVISIONAL VIGENTE

9.3.1 Crisis y alternativas al actual sistema

Con lo expuesto hasta aquí, puede argumentarse que el sistema previsional argentino es un híbrido, incapaz de constituirse en una eficaz política para la población pasiva. Es una institución fragmentada que otorga irritantes privilegios, como resultado de una normativa jurídica que incluso se contrapone con la lógica que regula el resto de las políticas públicas. Dado que la legislación otorga derechos patrimoniales privados sobre una porción de la riqueza captada por el Estado, el gasto público destinado al sistema previsional ha avanzado sobre el resto. El resultado es un sistema financieramente impredecible y políticamente inmanejable.

9.3.2 Fundamentos básicos de una nueva política previsional

Lo anterior permite afirmar que para redefinir el sistema previsional vigente deben discutirse necesariamente algunos de sus fundamentos básicos: su propio principio de organización y los objetivos que lo caracterizan. Como condición, dichos objetivos deben ser axiológicamente compatibles con aquellos que inspiran el resto de las políticas públicas y su principio de organización ser coherente y coordinado con el de éstas. Esto permitirá asignar prioridades y racionalizar el conjunto de las políticas públicas.

9.3.3 Instrumentación de una nueva política previsional

Basándose en esta argumentación, nuestra propuesta pretende ofrecer elementos para discutir la sustitución del régimen nacional de previsión por una política pública que contemple la cobertura de los estados de necesidad definidos socialmente como básicos del siguiente grupo poblacional: 1. Las personas de 65 años o más. 2. Los físicamente inválidos y 3. Las viudas hasta cuando cumplan los 65 años. Esta política pública en particular se ocupará de otorgar un beneficio homogéneo en dinero a toda la población que posea alguna de estas características. Ese beneficio no pretende cubrir la totalidad del estado de necesidad de los pasivos, sino que se supone complementado con otras políticas en el área de salud, educación, recreación, vivienda, etcétera.

Es indudable que el carácter de "homogéneo" determina que el beneficio propuesto no contemple los estados de necesidad individuales de los pasivos. La posesión o no de capital, de vivienda o de otras fuentes de ingresos es determinante de los diferentes estados de necesidad de los pasivos. El haber homogéneo debe evaluarse como una estrategia y no como un fin en sí mismo. El mérito está en que mediante esta prestación se asegura el cumplimiento del objetivo primordial de nuestro sistema: ningún pasivo queda sin la cobertura de su estado de necesidad. Paralelamente, se ha de coordinar este aspecto de la política previsional con la política tributaria, a los fines de asegurar que no reciban beneficios quienes no los necesiten.

Conceptualmente, el haber uniforme significa abandonar la noción que identifica al beneficio previsional como remuneración sustitutiva del salario que se percibía en la vida activa, vinculándolo, por el contrario, con algún indicador "objetivo" del estado de necesidad de los beneficiarios. El abandono de esta tradicional concepción del beneficio previsional se justifica no sólo por sus resultados regresivos, sino también porque ella pretende que el Estado garantice con fondos públicos acuerdos privados decididos voluntariamente en el mercado. En otras palabras, la forma en que el actual sistema está estructurado convalida en la vida pasiva las diferencias salariales de la vida activa. Este tipo de política no asegura la cobertura del estado de consumo básico de todos y otorga capacidad de ahorro a unos pocos. Con el haber uniforme se invierten las prioridades: primero se asegura el consumo de todos.

Dado que el sistema propuesto se diferenciará del existente por la propia concepción de la prestación, se producirá una modificación en la composición de la población cubierta. En el sistema propuesto quedarán excluidas aquellas situaciones que actualmente generan un derecho a la prestación previsional sin contemplar el estado de necesidad o el carácter de pasivos de los beneficiarios (jubilados a edad temprana, haberes privilegiados, etc.). A la vez se incluirán todos aquellos que, pese a necesitar la prestación, no pueden acceder a un beneficio en el sistema vigente por no cumplir con los requisitos exigidos. Por otra parte, cada beneficiario podrá acceder a una sola prestación, evitándose los casos de beneficios múltiples que se verifican actualmente.

El beneficio previsional propuesto es un transferencia de ingresos corrientes destinada al consumo de los pasivos. Evidentemente, una de las dificultades derivadas de nuestra propuesta es la determinación del nivel de esa transferencia. En este aspecto, el problema debe resolverse mediante un tratamiento político que defina los montos a asignar al conjunto de los servicios sociales. Por otra parte, en la determinación del haber deberán ponderarse adecuadamente los otros servicios que brinda el Estado al sector pasivo. El haber previsional, por ejemplo, no pretende cubrir el conjunto de necesidades de la población de "tercera edad", porque gran parte de ellas están atendidas por otras políticas. En cualquier caso se debe referir a indicadores objetivos del estado de necesidad

socialmente definido como básico: es un medio para garantizar el acceso al consumo de un determinado conjunto de bienes y servicios.

Ahora bien, esta línea argumental no solamente clarifica la naturaleza del beneficio sino que también ofrece importantes elementos al momento de discutir su método de financiamiento. En un sistema previsional como el que proponemos no se debería recurrir al aporte personal para su financiamiento, para evitar que éste se vincule con el futuro derecho del aportante para acceder a un beneficio previsional. El aporte no es más que un impuesto a los ingresos personales que grava indiscriminadamente a quienes tienen altos o bajos ingresos. Como además la práctica determina que él sea un componente del costo de producción de bienes y servicios, termina trasladándose a los precios de mercado.

La supresión del aporte personal es también un reconocimiento explícito de la responsabilidad social en el otorgamiento de esta prestación previsional, en contraposición a los planeamientos que privilegian la previsión individual. La prevención personal con respecto a contingencias futuras, a la que el pensamiento liberal suele otorgarle un contenido moral positivo, no depende exclusivamente de conductas o elecciones; en realidad, está fuertemente condicionada por el estado de situación objetivo de cada individuo. Quienes pueden acumular ahorros individualmente primero deben asegurar que la sociedad asuma su responsabilidad sobre el conjunto. La posibilidad de ahorrar muchas veces es un privilegio y no necesariamente una virtud. En todo caso, la capacidad de ahorro debe ser fuente de acumulación individual de capital por otros mecanismos, pero el Estado no puede garantizar el ahorro de algunos sin cubrir primero el consumo de todos.

En cuanto a la contribución patronal, su permanencia debe evaluarse en relación con el conjunto de la política tributaria. En principio, la rigidez en la evolución de los beneficios a acordar, la crítica situación fiscal y la inevitable transición hacen recomendable no abandonar fuentes tributarias que tradicionalmente se han destinado al sistema previsional. Por ello, hasta tanto se modifiquen las restricciones fiscales, parece recomendable conservar las contribuciones patronales como fuente principal de financiamiento del sistema, aunque se deberá sincerar su carácter de impuesto a la contratación de mano de obra en relación de dependencia. Este sería un impuesto de afectación específica al sistema previsional que eventualmente deberá complementarse con ingresos derivados de otros tributos.

No se desconoce aquí que el impuesto a la contratación de mano de obra tiene características poco recomendables desde el punto de vista tributario. Puede afectar la asignación de "inputs" productivos en perjuicio del trabajo, y es fácilmente trasladable a los precios de mercado, sobre todo en economías oligopólicas e inflacionarias como la nuestra y fomenta la economía informal y la no registrada. Sin embargo, la realidad de un sistema tributario ineficiente en su recaudación hace recomendable continuar por el momento con la contribución patronal. En el futuro sería deseable un sistema previsional financiado

a partir de tributos mucho más progresivos que el impuesto a la contratación de mano de obra.

La política previsional puede avanzar aún más en su complementación y coordinación con el conjunto de la política fiscal. En particular, nuestra propuesta requiere una adecuada coordinación con el impuesto a las ganancias de las personas físicas. Para ello, todo ciudadano que reúna las condiciones del grupo poblacional que proponemos cubrir deberá solicitar su inclusión como beneficiario del sistema. La autorización del pago del beneficio se hará juntamente con la inscripción del beneficiario en el impuesto a las ganancias, en caso que a ese momento no esté inscrito en este tributo. El derecho a percibir el beneficio se renovará contra presentación de la documentación que acredite el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

A los fines de la declaración del impuesto a las ganancias, el beneficio previsional será ganancia imponible, y las deducciones legales asegurarán que aquellos que perciban como único ingreso de su vida pasiva este beneficio no sean contribuyentes. En los primeros tramos de la ganancia sujeta a impuesto, los beneficiarios abonarán el impuesto correspondiente. En las escalas más elevadas, quienes perciban el beneficio previsional deberán sumar su totalidad al impuesto determinado, con lo cual devolverán el monto íntegro al Estado. De esta manera se coloca la prestación previsional en condiciones diferenciales según la capacidad contributiva del beneficiario.

Las Cajas previsionales se deberían suprimir, creándose un organismo cuya misión sería la de fiscalizar los requisitos para acceder al beneficio y encargarse de realizar los pagos. La estructura de este organismo podría pensarse descentralizadamente. La Dirección General Impositiva debería ser el ente recaudador de los tributos que financiarían las prestaciones previsionales, por lo cual se suprimiría la Dirección Nacional de Recaudación Previsional. Todo el esfuerzo se debe centrar en mejorar la capacidad de fiscalización de la DGI, que de esta manera podrá coordinar más acertadamente la política fiscal global.

Puede suponerse que la obligatoriedad de inscripción en el impuesto a las ganancias de los beneficiarios de la política previsional será una carga adicional para la DGI porque la mayoría serán no contribuyentes. Incluso se puede argumentar que este mecanismo puede fomentar la evasión en el impuesto a las ganancias. Este argumento carece de sustento. En principio, la propuesta no apunta a mejorar la recaudación del impuesto a las ganancias sino a distribuir equitativamente los beneficios previsionales. El pago de las imposiciones fiscales es una obligación de los ciudadanos y en todo caso se pretende que no reciban beneficios quienes no las cumplan y que ellos estén graduados según la necesidad de los beneficiarios.

El manejo de datos ya no puede presentarse como un problema, dados los avances técnicos en la materia. De lo que se trata es de desarrollar mecanismos para que esos datos sean útiles a los fines propuestos por las políticas públicas. Quienes eran contribuyentes en la vida activa deberán incluir necesariamente

la prestación previsional en su declaración jurada y los datos que presenten para acceder al beneficio previsional serán pasibles de ser cotejados con aquellos que tenga el organismo recaudador de tributos. Los no contribuyentes presentarán una declaración simplificada a tal efecto.

Para tener una aproximación al sistema que proponemos, puede hacerse un ejercicio de máxima. Para ello, hemos estimado que en 1990 la población pasiva a cubrir por el sistema que aquí se propone estaría compuesta aproximadamente por:

a) Población 65 años y más	2,944,600
b) Viudas de 64 años y menos ^a	536,019
c) Varones inválidos ^b	14,584
Total	3,495,203

^aEstimado considerando que la relación entre viudas de 64 años y menos y el total de viudas en 1990 es la misma que la relación entre pensiones a mujeres de 64 y menos y el total de pensiones a las mujeres en 1980 (41.32%). Para estimar el total de viudas en 1990 (1,297,240) se tomó la relación entre viudas y población femenina de 20 años y más en 1980 (12.72%), y se lo aplicó sobre las proyecciones de este último grupo poblacional para 1990. Para las proyecciones demográficas se utilizó como fuente INDEC-CELADE, *Estimaciones demográficas período 1950-2025* (noviembre de 1982). Para el total de viudas de 1980 (1,127,800) se utilizó el dato de Feldman, Golbert e Isuani: op. citato. La distribución etárea de las pensiones a mujeres se tomó de FIEL, *El fracaso del estatismo*, Sudamericana-Planeta, 1987, que reconoce como fuente originaria al *Boletín Estadístico* de la Subsecretaría de Seguridad Social.

^bEstimado considerando que la relación entre pensiones a varones de 64 años y menos y el total de varones entre 15 y 64 años en 1980 (0.15%), es la misma para 1990. Las fuentes son las mismas que en a.

Suponiendo un haber mensual de 100 dólares (1,200 dólares anuales), el costo total del nuevo sistema oscilaría alrededor de los 4,200 millones de dólares anuales (aproximadamente el 5.2% del PBI estimado en 80,000 millones de dólares para 1988). El haber indicativo que aquí se utiliza no debe interpretarse como una propuesta del monto a abonar, sino como un dato funcional a los fines de este ejercicio (por lo mismo, considérese que el sueldo anual complementario está incluido). Dentro de los supuestos y parámetros utilizados, ésta sería la carga máxima en caso de que todos se presenten a solicitar un beneficio. Los posibles ajustes a contemplar serían: 1) Una modificación del monto del beneficio previsional uniforme y/o en la edad uniforme a partir de la cual se supone la incapacidad laboral, y 2) El otorgamiento de diferenciales por cargas de familia u otro indicador objetivo de necesidad. No creemos necesario discutir aquí estas variantes cuyo efecto sobre el monto total del sistema surge linealmente.

Pero está claro que la carga del sistema se reducirá por todos aquellos que no han de presentarse a solicitar el beneficio y por los recuperos fiscales por medio del impuesto a las ganancias. Esto no se estudia en el presente trabajo. Por otra parte, puede estimarse que, en caso de mantenerse las actuales tendencias demográficas y actuariales, los beneficiarios de 65 años y más crecerán aproximadamente a una tasa del 2.4% anual acumulativo, mientras que los

pensionados de 64 años y menos crecerían al 3%. Esto significaría una tasa anual acumulativa del 2.5% para el conjunto de los beneficiarios. En otras palabras, si el ingreso nacional lograra crecer en la misma proporción y el valor del beneficio se mantuviera en 1,200 dólares anuales, el monto a transferir a la población laboralmente pasiva debería estabilizarse en aproximadamente el 5.2% del PBI. Esto último debe considerarse como un ejemplo de cuáles serían las variables determinantes de la ecuación financiera del nuevo sistema.

Al respecto, es importante recordar que las últimas estimaciones consideran que los sistemas previsionales compulsivos que funcionan en la órbita del sector público, gastan aproximadamente el 8.4% del PBI y no cubren el universo de la población potencialmente beneficiaria. Pero tanto esa estimación como la supuesta carga del nuevo sistema incluyen a los actuales beneficiarios de los sistemas provinciales. Si se acepta que el Estado no puede ofrecer garantías públicas diferenciales, deberá analizarse el caso de los sistemas provinciales para ver si sus beneficiarios son o no pasibles de recibir el haber uniforme del nuevo sistema nacional de previsión.

Asimismo, si se estima una masa salarial equivalente al 33% del PBI, el costo del sistema previsional propuesto sería aproximadamente el 16% de dicha masa salarial. En otras palabras, suponiendo que el Estado, aporte como empleador y que exista evasión nula, éste sería el porcentaje del salario nominal que debería tributarse como impuesto a la contratación de mano de obra para financiar el sistema. Este porcentaje se incrementa con el aumento de la evasión y la disminución de la participación de los salarios en la distribución del ingreso, disminuyendo por comportamientos opuestos.

Al mismo tiempo, puede estimarse que, de continuar la actual tendencia, los sistemas previsionales compulsivos actualmente vigentes deberían pagar en 1990 los beneficios detallados en el cuadro 9.15.

Como puede apreciarse, el número de beneficiarios de nuestra propuesta sería similar a la cantidad de beneficios que deberían pagar los actuales sistemas previsionales que cuentan con garantía estatal. Sin embargo, es importante

Cuadro 9.15

1.	Jubilaciones:	1,938,100
2.	Pensiones:	1,102,900
	Subtotal del sistema nacional	3,041,000
3.	Beneficios provinciales ^a	515,500
4.	Cajas especiales (Fuerzas Armadas, Policía, Poder Legislativo, etc.)	100,000
	Total	3,566,500

^aEstimado considerando una tasa de incremento del 3% anual acumulativo para 1982/90, sobre la base del dato del CFI para 1982 (407.000 beneficiarios). Véase Consejo Federal de Inversiones, Sistema Federal de Previsión Social, 1983.

destacar que: 1. Los datos del cuadro 9.15 se refieren al número de beneficios y no de beneficiarios, por lo cual están incluidas las dobles prestaciones. 2. Los actuales sistemas otorgan beneficios a personas que no son pasivas y dejan sin cobertura a otros que sí lo son. Ambas anormalidades se verían superadas a partir de la entrada en vigencia de un sistema como el que proponemos.

Para una mejor ilustración de los distintos grupos poblacionales cubiertos por uno y otro sistema, son interesantes los siguientes datos. En el cuadro 9.16 se ha estimado la distribución de los beneficios que, conforme a las tendencias, debería pagar en 1990 el actual sistema de seguridad social nacional ¹⁰.

Cuadro 9.16

1. Jub. y pens. de 65 años y más	1,963,800
2. Jubilaciones de 64 años y menos	600,157
3. Pensiones a mujeres de 64 años y menos	462,473
4. Pensiones a varones de 64 años y menos	14,570
Total	3,041,000

Comparando la población a cubrir en 1990 por uno y otro sistema, se concluye que, en caso de sustituirse en 1990 el sistema previsional vigente por el aquí propuesto, entrarían aproximadamente 980,800 beneficiarios de 65 años y más (2,944,600, según el cuadro, menos 1,963,800 del cuadro 9.16), y 73,546 viudas (536,019 del cuadro, menos 462,473 del cuadro 9.16) que no hubiesen estado cubiertos por el sistema de seguridad social nacional. Sin embargo, en este total de 1,054,346 beneficiarios que supuestamente se agregarían hay que considerar: 1. La deducción de las jubilaciones de 65 años y más y las pensionadas cubiertas por las cajas nacionales especiales y las provinciales (dato sobre el que no tenemos elementos de estimación). 2. El efecto de las dobles prestaciones incluidas en la estimación régimen nacional de previsión.

En el último caso, dado que la nueva población incorporada se obtuvo por diferencia entre los datos demográficos y la proyección de beneficios, hay que sumar aproximadamente 230,000 beneficiarios, que es la estimación del número de personas que cobran doble beneficio (conforme datos de FIEL y Feldman y otros, op.cit.). Esto significa que el sistema propuesto debería absorber aproximadamente 1,300,000 nuevos beneficiarios, entre los que estarían incluidos los jubilados de 65 años y más y las pensionadas de los regímenes provinciales y las cajas especiales.

Haciendo la misma comparación estática, concluimos que, si el sistema propuesto reemplazara directamente al sistema de seguridad social vigente, quedarían sin cobertura todas las jubilaciones cuyos beneficiarios tengan 64 años y menos, en 1990 (aproximadamente 600,157 personas según nuestras

estimaciones del cuadro 9.16). A partir de aquí, es interesante la siguiente simulación. Supongamos que en 1990 nuestro sistema reemplaza compulsivamente al vigente y decide otorgar un beneficio uniforme también a este grupo de personas que quedarían en principio excluidas y tienen un derecho jurídicamente adquirido por las leyes actualmente vigentes. En este caso se deberían adicionar aproximadamente 720 millones de dólares a los 4,200 millones estimados anteriormente, o sea, un total de 4,920 millones de dólares (6.15% de un PBI de 80.000 millones de dólares). Nuevamente, a esta estimación hay que depurarla con las cajas provinciales y las especiales, como también con las dobles prestaciones en el segmento de 64 años y menos.

Cualquier variante que pretenda incluir otros beneficiarios o aumentar para algunos de ellos el haber incrementará el costo. En tal sentido, creemos que los dos problemas más importantes que se derivarían de la transición serían: 1. Aquellos beneficiarios del sistema de seguridad social nacional que en 1990 estuvieran cobrando una jubilación por encima del haber uniforme. 2. Aquellos individuos que a ese año cuenten con edades muy cercanas a la requerida para acceder a la jubilación conforme a su régimen previsional y que no sólo verían frustrada una expectativa de corto plazo sino que no tendrían posibilidad de planificar una renta adicional con ahorros propios. En el apéndice se realiza un simple ejercicio de simulación para estimar el impacto financiero de quienes reciben un beneficio por encima del mínimo. El segundo tipo de problemas presenta complejidades jurídicas que condicionan cualquier propuesta y las alternativas frente a ellas son muy diversas.

La idea central de la presente propuesta es tomar una posición clara respecto de la necesidad de redefinir cuanto antes un horizonte para un modelo futuro de sistema de previsión social que reemplace al vigente. La transición debe ser todo lo flexible que exijan los condicionamientos financieros y políticos, pero se impone iniciarla cuanto antes: su costo será inevitable, pero las rigideces, las inequidades y el escenario que para el futuro plantea el sistema vigente son mucho más onerosas. Nuestro diagnóstico es que si se continúa eludiendo el problema mediante reformas de efectos transitorios, simplemente se acumularán las dificultades para un futuro cada vez más cercano y más difícil de manejar.

Como conclusión, se sostiene que el paso lógico que sigue a la implantación de un sistema de reparto no es el regreso a los viejos esquemas de capitalización, sino la total asimilación del sistema previsional con el conjunto de las políticas fiscales del Estado. Esto significa asumir que se aporta al fisco en función progresiva a la capacidad contributiva de los ciudadanos, para posibilitar que con esos recursos el Estado lleve adelante las políticas públicas que las instituciones democráticas determinen como más adecuadas para el interés social general. Esto permitirá coordinar, evaluar y determinar prioridades entre ellas.

Un sistema previsional con estas características debe otorgar un beneficio vinculado con algún indicador objetivo del estado de necesidad de la población cubierta. Este beneficio debe ser evaluado juntamente con otros que reciban los

¹⁰ Estimado a partir de la distribución etárea presentada por FIEL, *ob. cit.*, para el año 1980.

pasivos mediante otras políticas públicas, para asegurar que el conjunto permita la cobertura del estado de necesidad básico. El financiamiento de este sistema es motivo de discusión dentro del conjunto de la política fiscal, privilegiando instrumentos que busquen la redistribución progresiva de la renta.

9.4 ALTERNATIVAS PRIVADAS DE PREVISION

En las páginas anteriores se analizó la crítica situación del sistema previsional argentino, proponiendo su sustitución por otro que asegure a todos los ciudadanos pasivos el acceso a un haber uniforme que cubra un estado de necesidad definido socialmente como básico. Esta garantía será independiente de la eventual contribución impositiva del beneficiario y del tipo de actividad que realice. El monto neto de la transferencia tendrá un tratamiento diferencial según sea la situación de cada individuo a los fines del impuesto a las ganancias; es decir, según los flujos de ingresos que perciba en la pasividad, aparte del beneficio previsional. Estos ingresos podrán ser el resultado de alguna actividad que el beneficiario continúe realizando en su pasividad o ser una renta generada por un capital acumulado. En particular, interesa discutir las alternativas que tienen los activos con capacidad de ahorro para acumularlo con el objeto de obtener una renta en su pasividad.

La especificidad del destino es lo que diferencia estos fondos del resto de otras alternativas de acumulación de capital. Sin embargo, este destino suele ser meramente declarativo porque no es necesario acreditar condiciones de pasividad para retirar renta. Este es el caso del régimen de seguro privado para la pasividad que se instituyó en la Argentina en marzo de 1987, mediante la resolución 19.106 de la Superintendencia de Seguros de la Nación. De cierta manera se trata de asegurar la especificidad del sistema de ahorros, dado que se establece que solamente las compañías de seguros dedicadas a este fin podrán realizar este tipo de operaciones y complementariamente emitir seguros de vida. En otro de los puntos de la citada resolución se establece: a) los requisitos de capital mínimo e información periódica a la Superintendencia; b) libertad en la elaboración de planes; c) la asignación de las inversiones entre los diversos activos; d) el ajuste de las reservas a una tasa no mayor que las inversiones que realice la entidad, pero que no sea menor que el rendimiento de un conjunto testigo de inversiones cuyos componentes serán fijados periódicamente por la Superintendencia.

Este tipo de seguros privados se financian mediante mecanismos de capitalización en los que el nivel del haber está estrechamente correlacionado con el monto de los aportes realizados, y la relación entre aportantes y beneficiarios afiliados al seguro es, simplemente, un dato para el cálculo actuarial de la compañía de seguros. El beneficio individual se relaciona con el aporte individual: esto define las características contractuales de este mecanismo.

Además del seguro privado se ha comenzado a implementar en muchos países, generalmente como complementación de los haberes otorgados por la Seguridad Social, un sistema que se ha denominado Fondo de Pensiones. Estos fondos se constituyen con aportes tanto de los empleadores como de los trabajadores de acuerdo con un plan preestablecido en el que se estipula la estructura de las inversiones a realizarse, el nivel de los aportes, el tipo de beneficios, los sistemas de control, etcétera. Más allá de las diferentes características organizativas que pueden tener estos fondos de pensiones, en ellos el beneficio es función del aporte del beneficiario. Pero, a diferencia de un seguro privado de jubilación, estos fondos pueden ser administrados por empresas u otras instituciones como sindicatos, cooperativas, o el mismo Estado.

La ecuación financiera del fondo de pensiones puede definirse por el lado de los aportes o por el de los beneficios. En el primer caso, los aportes son fijos y se pactan previamente, mientras que los beneficios son variables y su monto depende de las utilidades obtenidas por el fondo. En el segundo caso, los beneficios son fijos y calculados previamente, y los aportes son variables y ajustados de acuerdo con la marcha de la operación.

Desde otra óptica, los fondos de pensiones pueden institucionalizarse sin separarlos patrimonialmente de la empresa o independizándolos patrimonialmente, en cuyo caso puede asegurarse o no el patrimonio del fondo. Cuando no existe separación patrimonial, la empresa establece cada año una reserva de acuerdo con ciertos cálculos actuariales para que en el momento en que el trabajador se jubile exista una renta que sufrague el costo de la pensión vitalicia. El fondo se reduce, en consecuencia, a una simple anotación en el pasivo respaldado por el activo de la empresa. Generalmente, la empresa acredita intereses a esos aportes. Los empleados no tienen posibilidad de control sobre el plan, ya que la gestión la realiza directamente la empresa, utilizando estos recursos según convenga a sus intereses. Los excedentes que no son utilizados en el funcionamiento del negocio se invierten en una cartera diversificada. Las garantías que esta fórmula ofrece al trabajador son precarias. En caso de quiebra, el trabajador queda en condición, en el mejor de los casos, de simple acreedor no privilegiado.

Otra alternativa es constituir fondos separados patrimonialmente de la empresa, estableciendo un contrato-póliza entre una empresa o cualquier otro tipo de entidad o institución (sindicatos, cooperativas, etc.) y una compañía de seguros. La administración del Fondo la realiza la compañía de seguros, que garantiza el pago de las prestaciones futuras. Los aportes son invertidos por las compañías de seguros juntamente con el resto de sus recursos de acuerdo con las normas legales vigentes en cada país. En general, no existen criterios diferenciales de inversión, ya que ésta se efectúa en bloque para el conjunto de las inversiones.

En caso el caso de los fondos de pensiones actúen con separación patrimonial de la empresa y no estén asegurados, su administración queda en manos de instituciones que adoptan distintas personalidades jurídicas según los sis-

temas legislativos de cada país: fideicomisos en el mundo anglosajón, fundaciones en Holanda y Suiza, asociaciones sin fines de lucro en Bélgica, etcétera. La misión y responsabilidad de esas instituciones es preservar los recursos del fondo y obtener la máxima rentabilidad de acuerdo con condiciones pactadas previamente y que se fijan en el reglamento del Fondo. La entidad no garantiza contractualmente ni determinado tipo de rentabilidad para los recursos que administra, ni prestaciones concretas de acuerdo con los aportes realizados. Es en función de la rentabilidad obtenida como se irán haciendo los ajustes, reduciendo o aumentando el nivel de las prestaciones. Por lo general, las inversiones no están sometidas a las mismas normas restrictivas existentes para las compañías de seguros.

Los aportes al fondo pueden ser realizados por el empleador, el futuro beneficiario o ambos. Suelen tener un carácter periódico y fijarse como un porcentaje del salario. En la mayoría de los países en que estos sistemas existen, los aportes de los trabajadores al fondo se consideran bien como ingresos no computables a los efectos del impuesto a las ganancias o bien como gastos deducibles. Los aportes de las empresas se consideran un gasto deducible en el impuesto a las sociedades y el propio fondo está exento de este impuesto. Estos estímulos fiscales son fundamentales para alentar la constitución y funcionamiento de los fondos. En cambio, los haberes que cobran los beneficiarios están gravados por el impuesto a las ganancias.

Los fondos de pensiones tienen carácter voluntario, sólo en Chile el aporte de los trabajadores a estos fondos es compulsivo, y si bien están fuertemente regulados no tienen garantía estatal. Esta reglamentación, para la mayoría de los países de la Comunidad Económica Europea, obedece a ciertas pautas comunes que establecen: a) personalidad o figura jurídica con la que el fondo debe actuar; b) condiciones de admisibilidad y accesibilidad de sus miembros; c) gestión y órganos de control; d) aportes para garantizar las prestaciones; e) transferibilidad de los derechos adquiridos por un miembro del fondo a otro; f) consecuencias de la disolución del fondo; g) exigencias de cálculos actuariales en forma periódica y de solvencia del fondo; h) estipulación de los requisitos para la exención fiscal en los aportes al fondo tanto de las empresas como del trabajador, rendimiento del fondo y pensiones percibidas por sus miembros.

En síntesis, este tipo de instituciones tiene una fuerte regulación estatal que controla el proceso de capitalización y destino de los fondos acumulados. El amplio desarrollo que estos fondos han alcanzado se debe no sólo a sus características intrínsecas, sino también al contexto económico en que funcionan. El alto nivel de ingresos per cápita de los países desarrollados y sus fuertes mercados de capitales son elementos claves que explican la importancia que los fondos de pensiones han adquirido en ellos¹¹. Esto es un factor importante al

11 La experiencia en países en vías de desarrollo es muy reciente. Sin embargo, en aquellos donde se han institucionalizado sin obligatoriedad, como es el caso brasileño, el desarrollo de los

momento de analizar la posibilidad de introducir un sistema como éste en la Argentina.

En primer lugar, hay que reiterar que los objetivos perseguidos por los sistemas privados de ahorro son diferentes de los que fundamentan la política social previamente propuesta en este documento. En un caso se trata de una alternativa financiera para acumular ahorros individuales, mientras que la política previsional pública expresa la responsabilidad social del Estado con el sector pasivo. En los sistemas privados el derecho de percibir la renta no puede derivarse sino como contraprestación por el aporte monetario oportunamente realizado, mientras que en el sistema público el derecho sobre la prestación surge de la misma condición de ciudadano. En este razonamiento la posible acumulación de fondos privados no puede pensarse como una alternativa o complemento del sistema público porque ambos tienen objetivos y lógicas de funcionamiento diferentes. Por consiguiente, los sistemas públicos y privados no pueden ser concebidos como "grados" diferenciables de una misma política previsional.

Suele argumentarse que las expectativas de los individuos para su vida pasiva están asociadas con el nivel de ingresos percibidos en el momento de dejar la actividad. Al respecto, hay que considerar que esta demanda no es "autónoma", sino que está "inducida" por la propia cultura previsional. En efecto, los distintos sistemas previsionales vigentes en el país fueron concebidos como un salario diferido -y, por lo tanto, como un derecho patrimonial individual- relacionado con las mejores remuneraciones de la última etapa de la vida activa. Es por ello imprescindible que se modifique la visión que se tiene sobre el sistema previsional.

El Estado no puede responsabilizarse de garantizar la satisfacción de expectativas individuales. Su interés es el del conjunto de la población y éste debe estar ordenado según prioridades. Las expectativas de los individuos relacionadas con la percepción de ingresos superiores a los del haber previsional deberán canalizarse a través de instituciones independientes del sistema previsional. Desde el punto de vista social, no se justifica que el Estado garantice ingresos en la vida pasiva que excedan un nivel de consumo básico y mucho menos que lo haga a quienes tenían capacidad de ahorro en la vida activa.

De cualquier manera, el haber que pague el sistema previsional será una referencia a tener en cuenta por quienes decidan constituir una previsión individual. Uno de los riesgos que pueden surgir de la instrumentación de las estrategias previsionales privadas se refiere a la posible "competencia" entre ambos sistemas cuya consecuencia puede ser una resistencia al cumplimiento de las obligaciones tributarias destinadas al sistema previsional público. Este peligro se acentúa en un esquema como el aquí propuesto en que las obligacio-

fondos de pensiones ha sido muy pequeño. En el caso chileno, donde los fondos parecen estar manejando un volumen cercano al 11% del PBI, hay que tener en cuenta que la afiliación es compulsiva e impuesta por un gobierno no democrático.

nes tributarias destinadas al sistema previsional se desvinculan del derecho a percibir beneficios.

Por ello en el caso de los seguros individuales privados, los eventuales incentivos que se otorguen para estimular su funcionamiento no deberán vincularse institucionalmente con el sistema previsional e incluso se deberá evitar una asimilación "cultural" con él. Hay que aclarar que se trata de un sistema de acumulación de ahorros sometido a las reglas del mercado específico y a lo determinado por las instituciones que lo regulan. Las ventajas o desventajas de esta alternativa financiera deberán ser función del tipo de sistema de renta y no de su supuesto "fin social". El caso de los fondos de pensiones es más complejo.

La constitución de estos fondos parece ser una interesante estrategia a seguir, para aquellos grupos con intención y capacidad de ahorro, que al mismo tiempo puede fortalecer el alicaído mercado de capitales en la Argentina. Sin embargo, es necesario advertir sobre las condicionantes que, dado el particular contexto económico y social del país, han de restringir el funcionamiento de instituciones de este tipo.

Por un lado, la baja capacidad de regulación y control que tiene el Estado argentino hace dudar sobre su efectiva supervisión del funcionamiento y destino de estos fondos. Esto puede afectar negativamente la confianza de la población en estos mecanismos o determinar que ellos sean solamente operativos para las grandes empresas. La heterogeneidad en el tamaño de las unidades productoras de bienes y servicios hace presuponer esto último.

En relación con esto, es motivo de discusión el impacto que sobre la concentración de capital han de tener estos mecanismos. Quienes captan los ahorros del Fondo de Pensiones obtienen financiamiento a largo plazo y a un costo relativamente bajo. Como esos fondos se obtienen de la remuneración a los asalariados, puede afirmarse que las empresas que los constituyan y administren obtendrán financiamiento de sus propias erogaciones corrientes. Es probable que el reciclaje y la intermediación financiera sobre estos fondos favorezca la integración económica de los grandes grupos empresarios.

La otra alternativa para la colocación de los Fondos de Pensiones es la deuda pública. Sin entrar a analizar las virtudes de este tipo de financiamiento de las erogaciones fiscales, hay que advertir que quienes controlen los fondos adquirirán derecho sobre futuras recaudaciones fiscales, estrechando así el margen de maniobra de las políticas públicas. En la actual situación de crisis fiscal esta fuente de financiamiento puede parecer interesante por ser de largo plazo y abaratar, supuestamente, el costo del dinero. Pero no existen evidencias para sostener este último supuesto.

APENDICE

En lo que sigue se ofrecen elementos para discutir la cuestión de la carga financiera de quienes reciben un haber por encima del mínimo. Para ello supondremos que en 1990 el sistema de seguridad social nacional pagará beneficios conforme a la estratificación de haberes registrada al 31 de diciembre de 1985 (según datos publicados por la Secretaría de Seguridad Social) y que correspondía a una relación porcentual beneficio medio/salario de 50,1% para el mes de diciembre de ese año. De esta manera estimaremos que el 78,98% de las jubilaciones estarían ubicadas en el concepto de "haber mínimo" y recibirían un monto equivalente al de nuestro haber uniforme (1.200 dólares anuales). Esto significa que 1.530.711 jubilaciones costarían 1.837 millones de dólares. En las pensiones, el porcentaje estimativo de haberes mínimos oscilaría en el 88,09%, o sea 971.545 pensiones, que demandarían 1.166 millones de dólares. En total, las jubilaciones y pensiones vigentes conforme al actual sistema, y que se ubicarían en el haber mínimo equivalente a nuestro haber uniforme, serían 2.502.256 beneficios, cuyo costo oscilaría en 3.003 millones de dólares anuales.

A partir de este dato, es interesante realizar el siguiente ejercicio. Supongamos una escala de beneficios con tramos similares a los vigentes al 31 de diciembre de 1985 y a la vez un piso de la escala equivalente a los 1.200 dólares de beneficio uniforme. A partir de allí podemos construir una escala manteniendo las relaciones entre las posiciones extremas de los intervalos. El procedimiento se resume en los siguientes cuadros:

ESTIMACION DE LA DISTRIBUCION DE LAS JUBILACIONES POR INTERVALOS DE HABER EN 1990*

Intervalos de haber (dólares)	Cantidad de beneficios	%	Monto (millones dólares)	%
1,200	1,530,711	78.98	1,837	66.55
1,200-1,790	221,719	11.45	331	12.02
1,790-2,685	109,115	5.63	244	8.81
2,685-3,579	37,017	1.91	116	4.20
3,579-4,473	15,505	0.80	62	2.23
4,473-5,368	8,140	0.42	40	1.44
5,368-8,946	11,435	0.59	82	2.96
8,946 y más	4,458	0.23	47	1.70
Total	1,938,100	100.00	2,761	100.00

ESTIMACION DE LA DISTRIBUCION DE LAS PENSIONES POR INTERVALOS DE HABER EN 1990*

Intervalos de haber (dólares)	Cantidad de beneficios	%	Monto (millones dólares)	%
1,200	971,545	88.09	1,166	89.19
1,200-1,790	78,196	7.09	117	8.16
1,790-2,685	35,513	3.22	79	5.50
2,685-3,579	10,036	0.91	31	2.16
3,579-4,473	2,757	0.25	11	0.76
4,473-5,368	1,324	0.12	7	0.48
5,368-y más	3,529	0.32	18	1.75
Total	1,102,900	100.00	1,436	100.00

*Para calcular el monto de las prestaciones, se hizo un promedio simple de los extremos de cada intervalo. En el caso de las jubilaciones, para el último intervalo se supuso una relación haber máximo/mínimo de 10 (es decir, un extremo de 12,000 dólares anuales). Para las pensiones, se adoptó como límite máximo 8,946 dólares anuales, ya que la distribución de intervalos termina en un segmento inferior al de las jubilaciones.

DISTRIBUCION DEL TOTAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES EN 1990

Intervalos de haber (dólares)	Cantidad de beneficios	%	Monto (millones dólares)	%
1,200	2,502,256	82.28	3,003	70.26
1,200-1,790	299,915	9.86	448	10.48
1,790-2,685	144,628	4.75	323	7.56
2,685-3,579	47,053	1.54	233	5.45
3,579-4,473	18,262	0.60	73	1.71
4,473-5,368	9,464	0.31	47	1.10
5,368-y más	19,422	0.64	147	3.44
Total	3,041,000	100.00	4,274	100.00

Del cuadro anterior surge que el costo del sistema de seguridad social nacional vigente, bajo los supuestos anteriormente señalados, será aproximadamente de 4,274 millones de dólares en el año 1990. Como suponemos que el haber mínimo es equivalente a 1,200 dólares anuales, puede decirse que la estratificación implica un costo adicional de aproximadamente 625 millones de dólares (14.62% del total de gastos). Este costo adicional permitiría pagar aproximadamente 521,000 haberes uniformes, o sea, el 40% de los nuevos beneficiarios (1,300,000), que nuestro sistema incorporaría. Además,

nótese que el costo de la estratificación aumentaría con una mayor dispersión salarial y una mayor relación haber medio/salario medio. En síntesis, si en el año 1990 coexistieran los dos sistemas de forma tal que se pagase un haber uniforme a los nuevos incorporados, un haber mínimo equivalente al uniforme a los cubiertos por el sistema nacional vigente y un adicional a estos últimos que mantenga la estratificación de 1985, el costo total sería de 5.834 millones de dólares (o sea el 7.2% de un PBI de 80,000 millones de dólares) según el siguiente detalle (expresado en millones de dólares):

1. Haberes mínimos del sistema de seguridad social vigente (equivalente al haber uniforme)	3,003
2. Haberes de beneficiarios que superan el mínimo	1,271
3. Haber uniforme a los nuevos incorporados	1,560
Total	5,834

En este cálculo estamos contabilizando las dobles prestaciones que, en un número de 230,000 y suponiendo un beneficio de 1,200 dólares, representan alrededor de 276 millones de dólares (0.35% del PBI de 80,000 millones). Esta es la diferencia que puede observarse si el cálculo se hace por el lado del nuevo sistema; esto es, 4,920 millones (nuevo sistema más un haber uniforme para los beneficiarios del viejo excluidos por aquel) y 625 millones de la fracción resultado de la estratificación. Esto suma alrededor de 5,550 millones de dólares (6.9% del PBI), y no están incorporadas las dobles prestaciones del sistema vigente.

10.

EL SISTEMA DE SALUD: Estructura y Características

Claudio Pérez I.

Como resultado del proceso histórico se ha consolidado en el país un sistema de salud sumamente diversificado y complejo y que se halla estructurado en tres sectores. En primer lugar se encuentra el sector público, que brinda servicios de salud personales y no personales a través de los diferentes niveles que lo integran (nacional, provincial y municipal). En segundo lugar están las diversas obras sociales que constituyen la forma que adopta la seguridad social en el país y, por último, se encuentra un vasto sector privado que depende en medida significativa del financiamiento provisto por las obras sociales.

A continuación presentaremos una breve descripción de las principales características que poseen en la actualidad estos tres sectores.

10.1 EL SECTOR PUBLICO

El sector público cuenta con una capacidad instalada de 94.883 camas, encontrándose 3/4 de ellas en jurisdicciones provinciales y municipales. Dependientes del Ministerio de Salud y Acción Social, existen sólo algunos hospitales e instituciones para enfermos crónicos o para atender la salud mental, ubicados fundamentalmente en la Capital Federal, Buenos Aires y Córdoba (Cuadros 10.1 y 10.2).

Durante el último gobierno militar la capacidad instalada de los niveles provinciales y municipales sufrió un fuerte deterioro. En algunos sectores, sus estructuras y equipamiento están obsoletos. A pesar de que en algunas provincias se desarrollaron acciones de conservación, ellas fueron el resultado de esfuerzos voluntaristas más que de una política deliberada de salud.

A partir del nuevo período democrático, algunos gobiernos provinciales han realizado esfuerzos para recuperar la capacidad del sector público. El gobierno nacional, por su parte, inició proyectos de inversión que apuntan a superar parcialmente y en forma descentralizada aquella obsolescencia. La construcción de hospitales con recursos obtenidos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es una de las principales medidas adoptadas en este campo.

Sin embargo, el hospital público cumple aún hoy funciones orientadas a la atención de los más pobres y, por lo tanto, no aparece como un prestador que pueda atraer el interés del conjunto de la población. Las unidades de atención de salud de baja complejidad se han desarrollado sin mayor vinculación con una red de servicios ni con una estrategia global de atención primaria, y la mayoría de ellas está en jurisdicción provincial y municipal.

Cuadro 10.1
SECTOR PÚBLICO: ESTABLECIMIENTOS CON INTERNADO
Y CAMAS DISPONIBLES POR DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA
(1980)

Dependencia Administrativa	Establecimientos	%	Camas	%	Camas/establecimiento
Nacional	24	1.8	10,580	11.1	441
Provincial	873	65.4	57,076	60.2	65
Municipal	220	16.5	17,416	18.3	79
Otras dependencias oficiales	217	16.3	9,811	10.4	45
TOTAL	1,334	100.0	94,883	100.0	71

Fuente: Sobre la base de Ministerio de Salud y Acción Social (MS y AS)/Organización Panamericana de la Salud (OPS), Argentina: descripción de su situación de salud (1985), Buenos Aires 1985, pág. 452.

En 1980, el sector público contaba con 159,268 trabajadores en el sector salud, de los que 54,104 eran profesionales¹. El recurso humano en salud también se concentra en provincias y municipios. De la cifra de personal de salud que acabamos de mencionar, el 53% trabaja en el ámbito provincial, el 25% en los establecimientos municipales, mientras que el Ministerio de Salud y Acción Social absorbía sólo el 6%. El personal restante dependía de otros ministerios del gobierno nacional. El personal profesional médico en su mayoría trabaja a tiempo parcial y su práctica está regulada por leyes de carrera médico-hospitalaria, distintas en cada provincia. La mayor parte de estas leyes constituye sólo escalafones de jerarquización del trabajo médico sobre la base de antigüedad y antecedentes.

¹ MSyAS/OPS, Argentina: descripción de su situación de salud. Buenos Aires, 1985, pág. 482.

Cuadro 10.2
SECTOR PÚBLICO CAMAS Y HABITANTES/CAMA
SEGUN DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA POR JURISDICCION
(1980)

Jurisdicción	Número de camas			Otras dep. oficiales	Total	Población	Hab/cama
	Nacional	Provin.	Muni.				
Capital Federal	5,011	—	5,688	2,826	13,525	2,922,829	216
Buenos Aires	2,622	14,865	10,784	2,566	30,837	10,865,408	352
Catamarca	—	835	—	59	894	207,717	232
Córdoba	2,631	5,785	274	1,084	9,774	2,407,754	246
Corrientes	—	1,954	2	302	2,258	661,454	293
Chaco	—	2,133	—	13	2,146	701,392	326
Chubut	—	993	—	154	1,147	263,117	229
Entre Ríos	308	4,535	85	195	5,123	908,313	177
Formosa	—	677	—	41	718	295,887	412
Jujuy	—	1,961	—	105	2,066	410,008	198
La Pampa	—	809	—	41	850	208,260	245
La Rioja	—	600	—	63	663	164,217	248
Mendoza	—	3,017	—	414	3,431	1,196,228	348
Misiones	—	1,167	—	82	1,249	588,977	471
Neuquén	—	790	—	206	996	243,850	245
Río Negro	—	1,092	—	210	1,302	383,354	294
Salta	—	2,590	—	168	2,758	662,870	240
San Juan	—	1,401	—	80	1,481	465,976	314
San Luis	—	710	—	57	767	214,416	279
Santa Cruz	—	475	—	87	562	114,941	204
Santa Fe	—	5,572	571	875	7,018	2,465,546	351
Santiago del Estero	8	2,147	12	43	2,210	594,920	269
Tierra del Fuego	—	103	—	95	198	27,358	138
Tucumán	—	2,865	—	45	2,910	972,655	334
TOTAL	10,580	57,076	17,416	9,811	94,883	27,947,446	294

Fuente: Idem pág. 465 y Censo Nacional de Población y Vivienda, 1980.

Los trabajadores de la salud deben, a su vez, desempeñar tareas en otros sectores, por lo que cumplen jornadas de labor extendidas que provocan severos conflictos de intereses, deshumanización de la tarea y baja calidad en la atención.

Desde el punto de vista institucional, la Secretaría de Salud, dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social, representa la autoridad federal, y desde 1984 el Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS) se encuentra en la jurisdicción de dicho ministerio. El nivel federal está representado en cada provincia por un coordinador federal del Ministerio de Salud y Acción Social, y un delegado sanitario federal, que se ocupa de la relación entre las provincias y el gobierno nacional en materia de salud. También existe el COFESA (Consejo Federal de Salud), que está integrado por representantes del Ministerio de Salud y Acción Social, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y que tiene como objetivo formular políticas, al igual que coordinar la administración de los servicios a nivel nacional.

10.2 LAS OBRAS SOCIALES

Las obras sociales constituyen la fuente de financiamiento más importante del sistema y al mismo tiempo cubren a un porcentaje significativo de la población. Existen más de 300 obras sociales, agrupadas de la siguiente forma: sindicales, estatales, por convenio, de personal de dirección, de administración mixta, asociación de obras sociales, por adhesión, por ley 21.476, y de empresas. Fuera del ámbito de la ley 22.269 existen también obras sociales provinciales, municipales, de las fuerzas armadas y de seguridad, del Congreso y del Poder Judicial.

El conjunto de las obras sociales cubre aproximadamente a 22,357,000 habitantes, que representan el 74% del total de la población del país (Cuadro 10.3). Pero este porcentaje es en realidad un límite máximo, ya que el múltiple empleo trae aparejada la múltiple afiliación. En otras palabras, un trabajador puede estar afiliado a más de una obra social. Por otra parte, cada uno de los cónyuges en una pareja de trabajadores puede estar afiliado a obras sociales diferentes, pero cubrir en la práctica a un mismo grupo familiar. Si a estos hechos se agrega la falta de control de las bajas del sistema, la cobertura real del conjunto de obras sociales puede ser sensiblemente menor.

En el cuadro 10.4 puede observarse la cantidad de obras sociales y de beneficiarios por tipo de obra social. Surge con claridad su heterogeneidad. Los 12 institutos de administración mixta cubren más de la mitad de los beneficiarios, y las obras sociales sindicales cubren a más de un tercio. Cabe señalar, además, que solamente 60 obras sociales concentran 15,539,439 beneficiarios, mientras que 246 de ellas cubren a 1,732,247. El INSSJP (Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados) posee una población de 3,171,000 beneficiarios, de los cuales 809,000 se encuentran en el rango superior a los 75 años. Por la importancia de su cobertura y por las características de sus

beneficiarios, el Instituto es una pieza muy importante del sistema institucional de salud en la Argentina².

Cuadro 10.3
COBERTURA DE LAS OBRAS SOCIALES POR TIPO INSTITUCIONAL
(1985)

TIPOLOGIA INSTITUCIONAL	Beneficiarios	%
O.S. Ley 22.269, 291 entidades	17,307,812	57.50
O.S. Provincial y Municipal (legislación provincial)		
O.S. Poder Judicial y Congreso de la Nación	4,005,166	13.30
O.S. Personal fuerzas armadas y de seguridad	1,046,000	3.50
Población cubierta	22,358,978	74.30
Población no cubierta	7,739,840	25.70
Población total	30,098,718	100.00

Fuente: Gerencia de Planeamiento del INOS, MSyAS.

Cuadro 10.4
NUMERO DE OBRAS SOCIALES Y COBERTURA
POR TIPO INSTITUCIONAL (1985)

Tipología institucional	Cantidad de obras sociales	Cantidad de beneficiarios	%
Sindicales	199	6,441,985	37.22
Estatales	16	743,938	4.30
Por convenio	31	235,377	1.36
Personal de dirección	24	827,329	4.78
Administración mixta	12	8,883,014	51.32
Adheridas	3	96,539	0.56
Ley 21.476	5	55,463	0.32
De empresas	1	24,167	0.14
TOTAL	291	17,307,812	100.00

Fuente: Gerencia de Planeación del INOS, MSyAS.

² Ver Laura S. Golbert, "El envejecimiento de la población y la seguridad Social", *Boletín Informativo Techint* N° 251, marzo 1988.

Algunas obras sociales han desarrollado establecimientos propios, siendo las más importantes el ISS Personal Ferroviario, que posee 40 instituciones, y la OS Personal de la Industria Metalúrgica, que posee 18. Ambas obras sociales poseen el 50% de la camas del sector que en su totalidad son 6,801 (Cuadro 10.5). Estos servicios propios no alcanzan para cubrir las demandas de la población cubierta, por lo que contrata otros servicios que mayoritariamente pertenecen al sector privado. Si tomamos como ejemplo los institutos de administración mixta, que como vimos, cubren la mitad de beneficiarios de la seguridad social, puede observarse en el Cuadro 10.6 que casi un 78% del gasto que realizan se produce en servicios contratados. El financiamiento de las obras sociales se compone de una contribución a cargo del empleador, equivalente al 4.5% de la nómina salarial, y un aporte del trabajador equivalente al 4% de su remuneración. Existen además aportes denominados de "distinta naturaleza", otorgados por disposiciones o convenios colectivos de trabajo. Estos últimos representan importantes recursos que se obtienen de acuerdo con el poder de negociación de los respectivos sindicatos. Por ejemplo, la obra social de los empleados bancarios recibe como recursos adicionales el 2% sobre los intereses y comisiones percibidas por las entidades bancarias.

El INOS tiene a su cargo el control normativo y financiero de las obras sociales y administra un Fondo de Redistribución, constituido, en virtud del art. 13 de la ley 22.269, con el 10% de los recursos de las obras sociales, provenientes de aportes y contribuciones, y con el 60% de los ingresos de las obras sociales provenientes de los recursos de otra naturaleza.

El 90% de los apoyos financieros provenientes de este fondo deben destinarse a prestaciones médico-asistenciales. Un tercio de los recursos del Fondo debe ir automáticamente a las obras sociales de menor recaudación y el resto debe cubrir déficit o diferencias en los programas administrados por el Instituto.

Cuadro 10.5
OBRAS SOCIALES SEGUN INFRAESTRUCTURA
ASISTENCIAL PROPIA (1985)

Tipología Institucional	Cantidad de obras sociales	Cantidad de establecimientos	Cantidad de camas	% camas
Sindicales	31	49	1,741	25.6
Estatales	3	6	534	7.9
Por convenio	2	2	54	0.8
Administración mixta	7	53	3,830	56.3
Asociación de obras sociales	7	8	642	9.4
TOTAL	50	118	6.801	100.0

Fuente: Gerencia de Planeación del INOS, MS y AS.

Cuadro 10.6
COMPOSICION DEL GASTO EN PRESTACIONES
MEDICO-ASISTENCIALES SEGUN EL TIPO DE SERVICIO
INSTITUTOS DE ADMINISTRACION MIXTA (1984)

OBRA SOCIAL	Prestaciones Médico-asistenciales					
	EGRESOS (en miles de australes corrientes)			EGRESOS (en %)		
	Servicios propios	Servicios contratados	Total	Serv. prop.	Serv. contra.	Total
1) Bancarios	2,322,797	3,442,539	5,765,336	40.3	59.7	100
2) Min. de Salud	189,861	763,753	950,614	19.7	80.3	100
3) Carne y Afines	596,733	432,743	1,030,476	58.0	42.0	100
4) Comercio	-	8,149,234	8,149,234	-	100.0	100
5) Docentes	607,000	2,643,000	3,250,000	18.7	81.3	100
6) Ferroviarios	3,739,263	816,913	4,556,176	82.1	17.9	100
7) Hacienda	162,123	533,766	695,889	23.3	76.7	100
8) INSSJP	5,449,889	25,940,485	31,440,374	17.5	82.5	100
9) Obras Sanit.	62,047	272,224	334,271	16.1	83.9	100
10) Rurales	-	2,095,635	2,095,635	-	100.0	100
11) Seguros	-	1,244,340	1,244,340	-	100.0	100
12) Vidrio	131,876	30,360	162,236	81.3	18.7	100
TOTAL	13,299,589	46,364,992	59,664,581	22.3	77.7	100

Fuente: Elaborado sobre la base de Plachner, M.I., *Gastos en salud y utilización de servicios en el sistema de obras sociales*, OPS, t. 1, Buenos Aires, 1985.

10.3 SECTOR PRIVADO

El sector privado está constituido por una red de consultorios agrupados en instituciones de diagnóstico, clínicas o sanatorios cuya propiedad está en manos de un médico o un grupo de ellos, o en manos de capitales extramédicos bajo la forma de sociedades anónimas. Podemos considerar también dentro del subsector al hospital de colectividad, tales como el Francés, Alemán, Italiano, Español, etcétera. Aunque estas entidades se constituyeron con una lógica no lucrativa, han desarrollado formas de atención propias de las instituciones privadas. Esto significa que están abiertos a toda la población, han incorporado formas de prepago o han establecido formas contractuales con distintas obras sociales.

Debemos citar también a los seguros médicos privados lucrativos o prepagos médicos, que surgieron a iniciativa de empresas aseguradoras, profesionales o entidades gremiales médicas y eventualmente de grupos financieros. Alcanzaron un importante desarrollo en los últimos años, concentrándose fundamentalmente en el área metropolitana. Una estimación de la cobertura

de estos seguros indicaba que en 1980 un 12% de la población del Gran Buenos Aires, esto es, alrededor de 1,200,000 personas eran atendidas bajo esta modalidad.

El sector privado cuenta con 47,048 camas, de las cuales un porcentaje significativo es utilizado para atención médico-asistencial aguda. Este sector cuenta con el 31% de la capacidad instalada del sector salud. Las instituciones privadas se concentran en las provincias con mayor desarrollo económico, tales como Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y la Capital Federal (Cuadro 10.7).

El financiamiento más importante del sector ha provenido de las obras sociales a través de convenios. La relación se establece mediante contratos que adquieren diferentes modalidades. Ante la crisis económica por la que atraviesa nuestro país, los prestadores han buscado formas para obtener mayores

Cuadro 10.7
SECTOR PRIVADO CAMAS Y HABITANTES/CAMA
POR JURISDICCION (1980)

Jurisdicción	Nº de camas	Población	Hab./cama
Capital Federal	8,722	2,922,829	335
Buenos Aires	14,739	10,865,408	737
Catamarca	291	207,717	714
Córdoba	5,870	2,407,754	410
Corrientes	750	661,454	882
Chaco	991	701,392	708
Chubut	329	263,117	800
Entre Ríos	1,303	908,313	697
Formosa	280	295,887	1,057
Jujuy	612	410,008	670
La Pampa	285	208,260	731
La Rioja	163	164,217	1,007
Mendoza	1,464	1,196,228	817
Misiones	1,049	588,977	561
Neuquén	404	243,850	604
Rio Negro	586	383,354	654
Salta	922	662,870	719
San Juan	218	465,976	2,138
San Luis	177	214,416	1,211
Santa Cruz	99	114,941	1,161
Santa Fe	6,031	2,465,546	409
Santiago del Estero	543	549,920	1,013
Tucumán	1,208	972,665	805
Tierra del Fuego	12	27,358	2,280
TOTAL	47,048	27,947,446	594

Fuente: MSAS/OPS, *Argentina descripción...*, ob. cit. y Censo Nacional de Población y Vivienda, 1980.

recursos financieros, llegando incluso a institucionalizarse en algunos acuerdos la forma del "plus" o aranceles diferenciados, según la categoría del profesional.

Como resultado del importante financiamiento otorgado por la seguridad social y del proceso importador de equipamiento de alta complejidad, experimentado en el último gobierno militar, el sector privado posee la mayor cantidad de este tipo de equipamiento, según puede observarse en el Cuadro 10.8.

Cuadro 10.8
EQUIPOS DE MEDIANA Y ALTA COMPLEJIDAD POR SECTORES
(1980)

Sectores	Riñón		Bomba					
	Ecógr- fos	artif. Hemod.	Mamó- grafo	Tomó- grafo	artic. extra- corpórea	Rayos láser	Cente- llóg	Cámara gamma
Público	112	107	27	2	52	2	67	13
Obras Soc.	29	29	9	-	90	-	4	2
Privado	425	353	120	28	127	4	110	33
Total	566	489	156	30	187	6	177	48

Fuente: Marconi, E. y otros, *La terciarización del empleo en la Argentina: el sector de la salud*, Ministerio de Trabajo/OIT, Buenos Aires, 1985, pág.10.

10.4 EL GASTO EN SALUD

En 1985 se estimaba que el gasto en salud de la Argentina representaba el 8.2% del PBI. Esta cifra se descompone de la siguiente manera: 1.9% pertenece al sector público, 3.2% está a cargo de las obras sociales y 3.1% se realiza en forma privada³. En el mismo año, nuestro país gastaba US\$ 1,610 millones en medicamentos. Esta suma equivale al 2.4% del PBI y al 30% del gasto total en salud. La distribución sectorial del gasto en medicamentos es la siguiente: 67.2% privado, 26.6% obras sociales y 6.3% público. También es útil señalar que el gasto en medicamentos representa la porción más significativa del gasto privado en salud (52%).

En relación con el sector público, los Cuadros 10.9 y 10.10 describen la estructura jurisdiccional del gasto público en salud. Del Cuadro 10.9 se concluye que una variada gama de dependencias del gobierno nacional realizan gastos en salud, correspondiéndole a la Secretaría de Salud de la Nación poco más de la mitad de este gasto. En el Cuadro 10.10 se observa la distribución del gasto de provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

³ Ver González García, G., Abadie, P., Llovet, J. y Ramos, S., *El gasto en salud y en medicamentos*, CEDES, Argentina, 1985.

Cuadro 10.9
GASTO EN SALUD DEL SUBSECTOR PUBLICO NACIONAL
(1985)

Dependencia	Miles de australes
TOTALES	137,897
MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL	
1. Secretaría de Salud (Admin, Central y FONASA)	74,209
2. Cuenta especial FAM	1,612
3. INOS	1,118
4. CENARESO	479
SECRETARIA DE EDUCACION	
5. Universidad de Buenos Aires	10,583
6. Universidad de Córdoba	3,397
7. Universidad de Rosario	3,397
8. Programa Asistencia para el Educando (Sanidad Escolar)	6,643
MINISTERIO DEL INTERIOR	
9. Policía Federal Argentina	7,997
MINISTERIO DE DEFENSA	
10. Gendarmería Nacional	150
11. Prefectura Naval Argentina	799
12. Servicio Penitenciario Federal	4,168
13. Comando Gral. de Ejército	12,898
14. Comando Gral. de la Armada	5,740
15. Comando Gral. de la Fuerza Aérea	4,707

Fuente: González Ginés y otros, *El gasto en salud y medicamentos, Argentina 1985*, CEDES, Buenos Aires, 1987, pág. 34.

En el caso de las obras sociales, no es posible contar con un panorama completo y confiable del conjunto del gasto. Pero, tomando un subconjunto de ellos, los institutos de administración mixta, es posible tener una idea del nivel y composición del gasto. El Cuadro 10.11 ilustra sobre el gasto global y en asistencia médica, y los gastos administrativos. Las oscilaciones son importantes. Por ejemplo, mientras la obra social de Carnes y Afines (ISS-PICA) destina el 91% del gasto a prestaciones médicas, Bancarios destina sólo el 54%. A la vez, mientras Bancarios asigna 6% a gastos administrativos, la obra social de la empresa Obras Sanitarias gasta el 19 por ciento.

Cuadro 10.10
GASTO EN SALUD DE LAS PROVINCIAS,
MCBA Y TERRITORIO NACIONAL DE TIERRA DEL FUEGO
(1985)

Jurisdicciones	Miles de australes
TOTALES	503,749
M.C.B.A.	99,427
Buenos Aires	128,873
Catamarca	3,741
Córdoba	43,439
Corrientes	11,783
Chaco	16,839
Chubut	5,059
Entre Ríos	12,314
Formosa	12,407
Jujuy	7,812
La Pampa	5,600
La Rioja	2,966
Mendoza	18,295
Misiones	6,973
Neuquén	15,751
Río Negro	16,030
Salta	21,563
San Juan	8,707
San Luis	3,807
Santa Cruz	2,208
Santa Fe	37,706
Santiago del Estero	3,193
Tierra del Fuego	593
Tucumán	18,663

Fuente: *Idem.*

Cuadro 10.11
GASTO DE LOS INSTITUTOS DE ADMINISTRACION MIXTA
 (1984)

Institutos de Administración mixta.	Gasto total millones de \$a en valores corrient.	Gasto prestac. millones de \$a en valores corrientes	%	Gasto prestac. médicos farm. millones de \$a en valores corrientes	Gastos admin. millones de \$a en valores corrientes		
					%	%	
	1	2	2/1	3	3/1	4	4/61
1 Bancarios	13,081	10,139	77.5	7,027	53.7	754	5.7
2 Min. Salud	1,656	1,343	81.1	1,097	66.2	174	10.5
3 Carne/ Afines	1,322	1,207	91.3	1,199	90.7	68	5.2
4 Comercio	10,021	8,67	86.6	8,346	83.3	885	8.8
5 Docentes	5,127	4,26	83.1	4,018	79.6	456	8.9
6 Ferrovianos	6,147	5,255	85.5	5,277	85.8	477	7.8
7 Hacienda	1,199	914	76.2	815	68.0	158	13.0
8 INSSJP	45,342	42,332	93.	39,597	87.3	2,614	5.8
9 Obras Sanitarias	557	409	73.4	369	66.2	108	19.3
10 Rurales	4,048	3,296	81.4	2,267	56.0	538	13.3
11 Seguros	2,459	1,655	67.3	1,529	62.2	95	3.9
12 Vidrio	223	175	78.3	175	78.5	30	13.5
TOTAL	91,192	79,660	87.4	71,715	78.6	6,355	7.0

Fuente: 1, 2 y 4 elaborado sobre la base de Plachner, M.I. ob. cit, cuadro II.3.1.3. MSyAS - INOS, Boletín Informativo, año 7, N° 31, diciembre de 1985, pág. 7.

El Cuadro 10.12 describe la estructura del gasto de un grupo de 60 obras sociales que cubren más del 85% de los beneficiarios de la seguridad social.

Cuadro 10.12
OBRAS SOCIALES
ESTRUCTURA DEL GASTO AL 31/7/87 (Porcentajes)

HONORARIO MEDICO	27.73
Consulta	54.79
Visita	9.61
Internación clínica	3.22
Honorario RX	4.13
Práctica quirúrgica	15.52
Práctica especializada	12.63
GASTO SANATORIAL	22.57
Pensión	42.41
Gasto clínico	5.31
Gasto quirúrgico	16.63
Otros gastos	13.44
Gastos RX	22.21
GASTO Y HONORARIO BIOQUIMICOS	9.82
Honorarios	37.82
Gastos	62.18
GASTOS Y HONORARIOS ODONTOLOGICOS	6.21
Consulta	9.16
O. preventivas	8.27
Honorarios	46.66
Gasto odontológico	34.32
Gasto protésico	1.58
FARMACIA	18.60
Gasto no médico	15.08

Fuente: Gerencia de Planeamiento INOS, Ministerio de Salud y Acción Social.

10.5 PRINCIPALES PROBLEMAS

10.5.1 Debilidad del gobierno nacional para conducir el sistema de salud

El sistema de salud nacional está constituido por un vasto espectro institucional. El país cuenta con un sector privado sumamente heterogéneo en composición y calidad de prestaciones y un sector de la seguridad social integrado por más de 300 obras sociales con enormes diferencias en términos de número de afiliados, recursos financieros y variedad de las prestaciones ofrecidas. Por último existe un sector público dividido en tres niveles (nación, provincias y municipios) que, con una gran autonomía, brindan servicios a la población.

Esta estructura del sistema de salud se torna negativa cuando el pluralismo deviene en fragmentación o atomización, esto es, falta de coherencia y convergencia en los servicios brindados por inexistencia de un polo conductor y ordenador del sistema en su conjunto. Este es el caso argentino, donde la virtual ausencia de liderazgo por parte del gobierno central ha generado una situación en la cual cada uno de los componentes del sector responde a su propia lógica y no al interés del conjunto.

Junto con la escasez de recursos es preciso señalar la irracionalidad de los procesos de asignación y de uso. En otras palabras, cuando no existe una instancia de coordinación y planificación, el despilfarro de recursos se vuelve un hecho reiterado. Las consecuencias negativas no se hacen esperar: duplicación de inversiones en infraestructura y equipamientos, mala distribución de la capacidad asistencial, etcétera.

Esta falta de coordinación entre los sectores y niveles también tiene consecuencias negativas en el plano de los recursos humanos para la salud. Los fenómenos del pluriempleo, la sobrecarga de trabajo, las bajas retribuciones y escasos beneficios sociales constituyen a menudo consecuencias no deseadas de la desarticulación del sistema.

Por último, estos problemas en la estructura del sistema constituyen un obstáculo para intervenir eficazmente sobre las inequidades y el nivel de calidad de los servicios producidos.

10.5.2 La inequidad en el sistema de salud argentino

Si observamos el nivel institucional, veremos que se ha producido una "especialización" de los diferentes subsistemas en relación con los sectores sociales a los que proveen servicios. En otras palabras, se ha producido una estratificación en el acceso a los servicios que se relaciona con los niveles socioeconómicos de la población. Las capas de mayores ingresos acceden a la medicina privada pagando los servicios en forma directa o mediante la contratación de seguros. El grueso de los asalariados con ingresos medios son atendidos por la seguridad social vinculada con el sector privado, y los grupos

sociales de menores recursos acuden a los servicios públicos de salud. Pero el acceso a éstos está limitado fundamentalmente por una oferta que no posee una distribución territorial adecuada en las áreas habitadas por los sectores de menores recursos.

Por otro lado, los recursos financieros del sector público (que representa $\frac{1}{4}$ de los recursos totales) no son asignados íntegramente a los sectores sociales de menores ingresos. Ello es así porque con estos recursos se subsidia a la seguridad social, ya que muchos beneficiarios de las obras sociales que no cubren un nivel satisfactorio de prestaciones recurren a las instituciones públicas sin que éstas reciban aporte alguno.

Finalmente, en el sector público se brindan prestaciones que no son rentables para el sector privado, facilitando de esta manera la tarea que este último realiza. Por lo tanto, el sector público carga con la mayor parte de la internación crónica, aporta sus recursos para la formación técnico-científica de los agentes del sistema y entrena a los trabajadores de la salud que luego son captados y utilizados en otros sectores.

Las diferencias sociales en el acceso a los servicios públicos no sólo están determinadas por el carácter público, privado o de la seguridad social de aquellos. La estratificación se reproduce también al interior de cada uno de estos sectores. Por ejemplo, en el campo de la seguridad social existen obras sociales que por el número de afiliados y/o el sector de actividad en el que se encuentran tienen condiciones para brindar mayores beneficios que otras más pequeñas o más débiles. Estas diferencias pueden llegar a ser extremadamente significativas.

Si observamos el Cuadro 10.13 podemos deducir que el tipo de cobertura que la obra social realiza depende del nivel de ingreso anual por afiliado titular.

10.6 PROPUESTA PARA DISEÑAR UNA POLÍTICA DE SALUD

10.6.1 El gobierno nacional y la necesidad de conducción del sistema

Hemos señalado la debilidad del Estado nacional para conducir la política de salud. Esto se debe a que la Secretaría de Salud tiene escasos recursos económicos y técnicos para financiar y regular efectivamente las acciones de salud de un sistema altamente descentralizado. No existe tampoco una precisa delimitación de las funciones que el Estado Nacional debe cumplir en materia de salud para lograr una interrelación funcional entre las distintas jurisdicciones.

La falta de este centro conductor lleva a una fragmentación institucional (con crecientes signos de irracionalidad en la utilización de los recursos) y la estratificación en el acceso a los servicios. Las situaciones de verdadera inequidad social que se producen en el interior de los sectores que componen el sistema de salud se acentúan si analizamos el modelo de atención. Hemos

Cuadro 10.13

INDICADORES DE LAS OBRAS SOCIALES SEGUN EL NIVEL DE INGRESOS POR BENEFICIARIO TITULAR AÑO 1987

Nivel de Ingresos*	Benefi- ciario	GMA/ benef.	Cons/ benef.	Egresos/ 100 benef.	Cons/ Egreso paciente	Costo por día	GMED/ benef.	GNM/GTOT/ ingr.	Ingr/ Titul.	Benef. Titul.	
Total Bajos Ingresos	5,931,741	31.86	2.0	5.9	34.6	41.77	2.72	10.47	1.16	119.56	3.28
Total Medianos Ingresos	8,107,406	113.83	4.7	9.5	48.6	62.88	23.98	20.22	1.15	230.28	1.98
Total Altos Ingresos	1,506,009	154.14	5.4	8.3	64.3	83.76	24.46	116.74	1.02	784.39	2.88
Total General	15,545,156	86.44	3.8	8.1	46.7	61.41	15.91	25.85	1.12	242.62	2.42

Fuente: INOS (1988). Se presentan indicadores elaborados con información provisional del año 1987, obtenida de los formularios de la resolución 476/83 (Actualización de Población Beneficiaria), 1200/85 (Sistema de Estadísticas de Obras Sociales) y 1039/81 (fluir de fondos). En todos los casos se utilizó información del año completo. Cuando faltaba algún dato de la serie, se lo estimó por extrapolación lineal de la información existente, y para los datos económicos se utilizó como factor de corrección el índice combinado de precios al consumidor y mayoristas. Las variables fueron:

Población beneficiarios totales (BENEF.)
Población beneficiarios titulares (TITUL.)
Ingresos ordinarios en u\$s (INGR.)
Gastos totales en u\$s (GTOT.)
Gasto médico-asistencial en u\$s (GMA)
Gasto en medicamentos en u\$s (GMED)
Nº de egresos de internación (EGRESOS)
Nº de consultas ambulatorias (CONS.)

* Las obras sociales fueron clasificadas en tres grupos según el promedio de ingresos anuales por beneficiario titular; de ellas 25 (5,931,741 beneficiarios) corresponden a ingresos inferiores a 155 u\$s por año; 26 (8,107,406 beneficiarios) corresponden a ingresos comprendidos entre u\$s 155 y u\$s 390 por año, y 12 (1,506,009 beneficiarios) corresponden a ingresos superiores a u\$s 391 por año.

destacado su rasgo más saliente, es decir, su medicalización excesiva y el escaso desarrollo de las prácticas preventivas.

Nuestra propuesta apunta a constituir al gobierno nacional en un centro conductor o direccionador de un sistema pluralista de atención a la salud integrado por los gobiernos locales, la seguridad social y el sector privado. Esta propuesta explica algunas pautas de funcionamiento que tienen como objetivo lograr mayores niveles de equidad, racionalidad y calidad de las acciones en salud.

La recuperación del rol conductor del gobierno nacional se puede lograr si se fortalece financieramente a la Secretaría de Salud para que se encuentre en condiciones de estimar la adopción de acciones acordes con metas nacionales de salud y si la dotamos de capacidad instrumental para ejercer un efectivo papel de regulación del sistema en su conjunto. La responsabilidad básica de la Secretaría no consiste en llevar a cabo acciones directas de salud. Estas deben estar a cargo de los gobiernos provinciales y municipales y de las organizaciones de la sociedad civil.

El aumento de la capacidad financiera del gobierno central deberá provenir de una revisión del presupuesto del gobierno nacional y fundamentalmente de una reforma en la asignación de los recursos de la seguridad social. Estos recursos, provenientes de fuentes compulsorias (obligatoriedad de las contribuciones), deberán permitir incrementar la capacidad financiera del gobierno nacional a niveles sustancialmente superiores a los actuales para realizar una redistribución de recursos entre quienes ejecutan las acciones de salud, con el fin de reducir las inequidades sociales y regionales del actual sistema.

En síntesis, es conveniente adoptar por razones de eficiencia y eficacia un esquema de ejecución descentralizada de las acciones de salud tanto preventivas como curativas. La mayor proximidad de los gobiernos locales a los problemas de salud de la población explica la mayor probabilidad de eficiencia y eficacia. Pero, al mismo tiempo, sólo un gobierno central que actúa financiando, reglando y supervisando puede introducir mayor cuota de racionalidad en el uso global de recursos y de equidad en la distribución de servicios. Así, en la política general de medicamentos y de equipamiento, el gobierno nacional debe tener un papel fundamental, como también en la política de formación de recursos humanos, en la investigación en servicios de la salud y en el nivel de servicios de alta complejidad.

Las metas y acciones nacionales en salud deberán surgir de instancias de concertación convocadas por el Estado nacional. Se evitarán de esta manera los proyectos hegemónicos impulsados por el gobierno central y se ampliará la convocatoria a todos aquellos actores que están en condiciones de aportar ideas para la elaboración de soluciones viables y concretas.

El fortalecimiento técnico y administrativo del gobierno nacional para cumplir su función orientadora y reguladora se convierte en un tema prioritario. Con el fin de elaborar las políticas del sector es necesario tener un sistema

de información ágil, dinámico y moderno. Este deberá ofrecer una información actualizada sobre el comportamiento de las variaciones poblacionales, sus necesidades y demandas en materia de salud, sobre la estructura administrativa y su funcionamiento, sobre la seguridad social, etc., permitiendo una mejor evaluación y control de las políticas de salud y de la estructura económico-financiera del sector, facilitando así las correcciones necesarias y su realización en el momento oportuno.

Nos parece adecuado también diseñar un centro de documentación ligado al sistema de información. Ello permitirá democratizar la información disponible, poniéndola al alcance de todos los interesados en el área. También será conveniente contar con un área de análisis económico-financiero que permita administrar la política de salud con mayor racionalidad. Por último, es preciso jerarquizar la función pública exigiendo niveles altos de competencia, estableciendo mecanismos de capacitación permanente y fijándoles niveles de remuneración adecuados para la función.

En relación con la seguridad social, es conveniente que el gobierno central establezca un conjunto de instrumentos que posibilite que aquella eleve sustancialmente la racionalidad y calidad de sus acciones. En primer lugar, el gobierno nacional debe acreditar servicios y prestadores, para elevar su desarrollo técnico-científico y mejorar la estructura de funcionamiento y las prestaciones que realiza. En segundo lugar, es conveniente que se establezca un nomenclador de prestaciones integrales y globalizadas, que sirva para valorar las prestaciones en forma más amplia. En tercer lugar, el gobierno deberá desarrollar un sistema de auditoría sobre los servicios que permita realizar un seguimiento de la calidad de la atención provista y de la asignación de recursos realizada.

10.6.2 Recuperación del sector público

La valorización de un centro orientador del sistema de salud requiere una nueva definición del papel del sector público en su conjunto. No es aceptable el papel secundario que tiene en la actualidad. El sector público debe transformarse en un protagonista dinámico capaz de modificarse y de adaptarse a nuevas formas del proceso de salud-enfermedad, sirviendo de modelo al sistema.

A pesar de las importantes diferencias de sistemas políticos y económicos, en la mayoría de los países, el Estado cumple con un rol importante en materia de salud. Rol variable que depende de las concepciones prevalentes del proceso salud-enfermedad y de la existencia de otros actores sociales en el campo.

El hecho de que la enfermedad no respete las clases sociales provocó, en primer lugar, políticas defensivas para proteger a los sectores dominantes mediante el aislamiento o la segregación social de los enfermos. Los avances científicos en microbiología y el interés de los higienistas en las causas que

producen la enfermedad impulsaron una acción del Estado en la vacunación, saneamiento básico, agua potable, etcétera. Fue apareciendo así la necesidad de la intervención del Estado, expresada fundamentalmente en el desarrollo y administración del servicio público de salud.

A partir de la concepción de la salud, como un derecho de los ciudadanos, se hace necesaria la intervención del Estado, dada la incapacidad de los mecanismos espontáneos del mercado para garantizar el acceso a los servicios de salud sobre bases universalistas. Las posibilidades y la manera que cada persona tiene para apropiarse de bienes y servicios no siempre coinciden con las necesidades, urgencias o prioridades del conjunto. Esta necesidad de tipo social demanda la intervención del Estado para garantizar este derecho social básico en forma equitativa. Como la salud es un bien indivisible, es imposible fijar niveles o umbrales mínimos. Por lo tanto, la intervención del Estado deberá basarse en una concepción integral que incluya los componentes preventivos y curativos.

El fortalecimiento del sector público se iniciará con una paulatina recuperación de sus hospitales, unidades y establecimientos sanitarios. Para ello habrá que comprender el diseño de perfiles que les permitan ofrecer mejores servicios y tener una vinculación efectiva con la seguridad social. Deberá desarrollarse además una red de baja complejidad para constituir la base del sistema, propendiendo así a una mayor atención ambulatoria y a redefinir los ámbitos para niveles de mayor complejidad. Las provincias serán quienes definan una red de servicios de complementariedad y complejidad creciente, utilizando estrategias zonales de descentralización efectivas que a su vez coincidan con programaciones de otras políticas sociales.

El municipio será el encargado de organizar los niveles de menor complejidad del sistema, revitalizando su función como promotor y protector de la salud, para lo cual deberá ejecutar programas sociales más amplios. Constituirá el primer nivel de servicios y desarrollará unidades de programación adaptadas a las realidades epidemiológicas locales. Deberán permitir el control de gestión de la realizaciones por parte de la comunidad y canalizar ordenada y racionalmente la derivación de los problemas que no se pueden resolver en esta jurisdicción.

El hospital público deberá cambiar la lógica de su funcionamiento actual, orientada a los más desprotegidos, para pasar a ser un prestador que pueda ser utilizado por todos los sectores de la sociedad, teniendo en claro que puede captar nuevos recursos si estrecha su vinculación con la seguridad social. Deberá adoptar un esquema administrativo descentralizado, utilizar mejor sus recursos físicos y poseer un cuerpo de personal con capacidad y comprometido con los objetivos propuestos.

El gobierno nacional deberá financiar parte de la recuperación operativa del sector público provincial y municipal, apuntando a su desarrollo cualitativo y

cuantitativo. El cumplimiento de las metas y prioridades establecidas deberá ser estimulado con estos recursos.

Sin duda, un aspecto trascendental en el fortalecimiento del sector público es el logro de una carrera funcional. Esta debe contemplar la constitución del equipo de salud y marcar con claridad los perfiles que deberá tener cada cargo para cumplir las misiones y funciones asignadas. Establecerá regímenes de horarios extendidos y dedicaciones exclusivas que permitan elevar la calidad del atención, retribuciones adecuadas, posibilidades de capacitación y jerarquización técnico-científica, al igual que beneficios sociales. Comprenderá a todos los trabajadores de la salud, estimulando las actividades docentes y de investigación como componentes de un hospital moderno.

La progresión escalafonaria tendrá en cuenta la antigüedad y la capacidad, estipulará claramente los requisitos de ingreso, los incentivos que favorezcan una mejor distribución del recurso humano en salud, el estímulo a la educación continua y, sobre todo, la fijación de jornadas de trabajo con carga laboral por tipo de tarea o especialidad compatible con el desarrollo personal, familiar y social.

Finalmente, la vinculación entre la seguridad social y el sector público deberá basarse en una estrategia de aproximaciones sucesivas. Parece recomendable la búsqueda de un acercamiento entre la seguridad social y el sector público, partiendo de algunas obras sociales en las que el Estado tenga alguna responsabilidad de conducción.

10.6.3 Política de desarrollo de los recursos humanos en salud

Dada la compleja temática que encierra, no vamos a desarrollar en este trabajo una propuesta específica sobre la política del medicamento y de la tecnología del sector. Sin embargo, es necesario señalar que desde el Estado será preciso definir algunas acciones dirigidas a orientar el desarrollo de la producción de tecnologías y medicamentos en función de objetivos de equidad y calidad de la atención brindada a la población. Mediante estas regulaciones se evitarán las distorsiones de los mercados actuales y la inconveniente demanda inducida que ellos tienden a generar. Cabe agregar que estas regulaciones necesarias deberán ser definidas con la participación de todas las jurisdicciones del sector público en los ámbitos centrales de conducción de todo el sistema de salud.

Sí nos interesa, por el contrario, realizar algunas consideraciones sobre los recursos humanos que constituyen un factor fundamental en la búsqueda de nuevas pautas de funcionamiento del sector.

Si bien la política de recursos humanos en salud debe concentrarse en el reordenamiento de la relación entre el sector formador y el mercado de trabajo, debe incluir además acciones que tomen en cuenta los recursos humanos extrasectoriales y poblacionales en general, incorporando las actividades edu-

cativas y participativas pertinentes. Esta política deberá estar basada en el conocimiento de la situación epidemiológica y social de la población, incorporando modificaciones tecnológicas y organizacionales a tal fin. Para evitar los fracasos, producto de las rigideces existentes, será necesaria una tarea de difusión, convencimiento e investigaciones que le den apoyo. La estrategia comenzará con experiencias en áreas demostrativas, que sirvan de sucesivas aproximaciones aleccionadoras para el conjunto.

Se convocará a la participación de los principales actores que tengan que ver con la formación y utilización del recurso: universidades, asociaciones gremiales, organismos de la seguridad social y del sector público, para conciliar intereses en beneficio de mejores condiciones de vida para la población.

Es indudable que la búsqueda de una nueva "cultura médica" necesita de una política de recursos humanos para la salud que la sustente. Así será posible la construcción paulatina y sostenida de un modelo de atención distinto, más acorde con las necesidades reales del conjunto de la población. Durante los últimos años la fuerza de trabajo sectorial mantuvo una constante expansión, con ramas ocupacionales muy diversificadas y numerosas. Este crecimiento acentuó una serie de desequilibrios entre los componentes básicos del recurso humano para la salud.

La formación de personal de la salud, profesional y no profesional, no se adecúa a las posibilidades que ofrece el mercado de trabajo. Los organismos utilizadores no han estado en condiciones de modificar la oferta, la formación y la utilización para responder a las necesidades poblacionales. Para solucionar estos problemas se necesita una política de desarrollo de recursos humanos en salud, que se refiera tanto a la utilización como a la formación del recurso humano.

Es conveniente la creación de un Consejo para la Política de Recursos Humanos integrado por representantes de la Secretaría de Salud, de dependencias provinciales y municipales, de instituciones encargadas de formar recursos humanos y de las entidades gremiales, para orientar la oferta y la demanda, así como la vinculación con las necesidades de salud. Este Consejo deberá apoyar al gobierno nacional en la elaboración de estrategias comunes que fortalezcan la relación entre la formación del recurso de acuerdo con las necesidades del mercado del trabajo, las prioridades de las políticas de salud y la demanda de la población. Es necesario también impulsar líneas de investigación que permitan conocer el número y calidad del recurso humano, las condiciones del trabajo, etc., que sirvan de base para el desarrollo de las políticas.

Al gobierno nacional le compete, además, desarrollar un programa de regulación y control para determinar el tipo de especialidades médicas y no médicas que deben ser reconocidas, y su forma de agrupación.

Se propone también que el gobierno nacional regule las residencias médicas, concurrencias o formación de posgrado, buscando que éstas se articulen con el

ingreso de las carreras funcionales del sector público y de la seguridad social. También la instancia central de gobierno debe desarrollar programas de incentivo y radicación en áreas críticas, a través de remuneraciones adecuadas, posibilidad de vivienda y de formación continua. Sería altamente positivo establecer que el profesional recién formado cumpla un período de acción social obligatoria.

El replanteo de la formación del recurso humano es fundamental. Debe comprender la revisión y modificación de los diferentes niveles organizativos del modelo educacional (pre y posgrado, educación médica continua), así como el establecimiento de documentación e información científica y la necesaria revisión y adecuación de los diseños curriculares en los diferentes niveles formativos.

Los lineamientos generales de una propuesta, aquí esbozados, apuntan a superar los problemas que hemos identificado como centrales del sistema de atención médica en el país.

La adopción, por parte del gobierno nacional, de un papel conductor, orientador del sistema en su conjunto, deberá permitir superar la fragmentación del actual sistema y sus principales consecuencias: uso irracional de recursos e inequidad en el acceso a la atención. Será funcional además al logro de mayores niveles de calidad, en la medida que deberá alentar una política de salud que desarrolle los aspectos preventivos y la racionalidad terapéutica.

Por su parte, la recuperación de la capacidad prestadora del sector público en general, el desarrollo de una infraestructura municipal que constituya el primer nivel de atención y la vinculación de la seguridad social con el hospital público también ayudarán a introducir mayor equidad y calidad en el sistema.

Finalmente, una decidida política de formación de recursos humanos y de su utilización que permita la dedicación exclusiva del profesional en el sector público y que supere la noción de que el servicio de salud es una mercancía más, es hoy en nuestro país, una herramienta clave para mejorar la calidad de un servicio tan especial como es el encargado de velar por la salud y la vida de las personas.

11.

EL ESTADO EDUCADOR

Emilio Tenti

La producción y reproducción de la cultura constituye un proceso de vital importancia para el desarrollo social. En cualquier sociedad resulta necesario que la mayoría de sus miembros se apropien de un mínimo de saberes y conocimientos, en especial de aquellos que constituyen una condición básica para la participación efectiva en la vida social. Los sistemas educativos contemporáneos tienen como objetivo explícito dotar a cada miembro de la sociedad de un "capital cultural" básico (históricamente variable). Este último se convierte en un bien social, esto es, en un "satisfactor" tan fundamental y necesario como la salud, el abrigo o la alimentación.

Puede afirmarse que la política educativa es la primera gran política "social" del Estado argentino moderno, con alcance nacional, y con reglas (leyes, reglamentos, procedimientos estandarizados, etc.) y recursos (humanos, financieros, organizativos, etc.) específicos.

11.1 PRINCIPALES PROBLEMAS

Más que un listado de problemas de la educación nacional, a continuación se exponen tres conjuntos de situaciones problemáticas. Ellos permiten organizar la discusión sobre los aspectos que se consideran críticos y que, por lo tanto, constituyen áreas de intervención política. De más está decir que se trata de un esquema analítico, esto es, de una distinción que de ninguna manera implica negar las determinaciones recíprocas entre los problemas planteados.

11.1.1 La desigualdad en la escuela¹

En 1986, casi 9 millones de argentinos frecuentaban 50.626 establecimientos educativos de diversos niveles y jurisdicciones (oficiales y privados) donde trabajaban 634.846 docentes. Pero en la Argentina actual se combinan altos índices de escolarización con una serie de desigualdades de distintas características.

El fuerte aumento de las matrículas en la educación superior registrado en los últimos años indica una ampliación evidente de la igualdad de oportunidades educativas de la población. Sin embargo, no ha beneficiado por igual a todos los estratos sociales. Todas las evidencias indican que las nuevas incorporaciones proceden en su gran mayoría de los sectores medios y altos de la estructura social. Esta desigualdad es aún más evidente si se asocian el origen social y el rendimiento. En efecto, la probabilidad de egreso en las instituciones de educación superior es mayor a medida que se asciende en la pirámide social.

La expansión de la escolaridad no trajo aparejada una disminución de las desigualdades escolares y sociales. Al parecer, los datos disponibles refuerzan y enriquecen las proposiciones teóricas que desde las ciencias sociales postulan la existencia de asociaciones entre las estructuras y procesos de reproducción cultural y la reproducción social. De hecho, la elevación de la escolaridad y de los niveles de educación formal promedio de la población que se observa a lo largo del tiempo no han eliminado las desigualdades sociales iniciales, sino que las ha transformado y reconstituido con nuevas modalidades de existencia.

En efecto, la desigualdad no sólo se expresa en las clásicas figuras de la exclusión (no incorporación al sistema, atraso escolar, deserción, etc.) sino también por el rendimiento escolar y la permanente estratificación de las alternativas escolares. Desde esta perspectiva, los mismos años de escolaridad pueden esconder fuertes desigualdades reales en el valor asignado a la educación también en función del tipo de establecimiento, modalidad, ubicación geográfica, etcétera.

Para universalizar el acceso y egreso en la educación básica y garantizar la igualdad de oportunidades en todos los niveles del sistema educativo nacional, es preciso diversificar las estrategias pedagógicas e institucionales, adecuándolas a las necesidades y contextos diferenciales que caracterizan a la población demandante.

1 Los datos estadísticos usados en esta sección son extraídos de Paviglianiti, N., Fortalecimiento de los procesos de planificación y toma de decisiones, Parte A, Proyecto PNUD ARG/87/011, Buenos Aires, 1987. Sánchez, C. *Descentralización, federalización y financiamiento del sistema educativo*, Informe Final, Proyecto PNUD ARG/87/012, Buenos Aires, 1987.

11.1.2 La calidad cuestionada

La discusión acerca de la calidad de la educación compromete necesariamente una evaluación de la relación del sujeto con el conocimiento. La tentación más frecuente en esta materia consiste en hacer un juicio a partir de las mediciones que se realizan acerca del grado de aprendizaje alcanzado por los alumnos. Aquí, al igual que en otros campos de la vida social, abundan los prejuicios, las opiniones y escasean los conocimientos fundados en investigaciones sistemáticas y teóricamente orientadas.

Es casi un lugar común afirmar que existe un deterioro en la calidad de los logros de la escuela argentina contemporánea. Este tipo de sentencias se refiere, la mayoría de las veces, a la cantidad de conocimientos, información o habilidades inculcadas por la escuela. Una evaluación realizada a partir de 1983 en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires indica que los rendimientos de los miembros de la cohorte próxima a egresar de la escuela primaria son extremadamente críticos. Los datos muestran que los promedios obtenidos para el conjunto de los exámenes están debajo del 50% de respuestas correctas (Lengua 46%, Ciencias Sociales 42%, Matemáticas 42%, y Ciencias Naturales 41%)². Cabe señalar que estudios análogos realizados en otros países latinoamericanos (Colombia y México, en especial) muestran resultados similares. De todos modos, llama la atención el bajo rendimiento registrado. Es muy probable que los logros escolares tengan variaciones significativas tanto en términos territoriales como sociales, pero no existen evidencias empíricas acerca de estas variaciones en la medida en que el Ministerio de Educación de la Nación no ha instrumentado un programa sistemático de evaluación a escala nacional³.

Las mismas hipótesis acerca del deterioro de la calidad circulan para el caso de la educación superior, sin que se disponga de más evidencia que la propia opinión. La mayoría de las veces se opina con el supuesto siguiente: existe un deterioro en la cantidad y calidad de los recursos aplicados a la educación. La remuneración del trabajo docente ha disminuido significativamente durante los últimos años (en todos los niveles del sistema de enseñanza). En 1973 se estimaba que el 61% de las escuelas primarias del país estaban en malas condiciones. En algunas provincias el porcentaje trepaba al 76% y al 95%. El 90% del presupuesto en educación es para gastos corrientes. La exigüidad de los recursos destinados a construcciones y equipamiento se ve agravada por la incapacidad del aparato administrativo para utilizarlos efectivamente. Todo lo anterior se resume en el hecho de que es más acentuado el crecimiento de la matrícula que el del gasto, lo que redundará en una disminución significativa del gasto por alumno. Esta situación es particularmente experimentada en el nivel

2 M.C.B.A., *Evaluación del diseño curricular*, 1981. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Educación, 1984.

3 Lafourcade, P., *Fortalecimiento de los procesos de planificación y toma de decisiones*, Parte C, Proyecto PNUD ARG/87/011, Buenos Aires, 1987.

de educación superior. Por todo lo anterior se supone que un deterioro en la cantidad de recursos afecta su propia calidad y la del producto que se obtiene en la práctica escolar.

Aun cuando es importante preguntarse acerca de cuánto aprenden los alumnos en las instituciones escolares, es también necesario plantearse un problema más complejo y socialmente estratégico, esto es, la relevancia y pertinencia del saber escolar. El saber escolar es un subconjunto del saber socialmente disponible en un determinado momento histórico. Es preciso indagar, pues, cómo se define el saber legítimo, esto es, digno de ser inculcado por institución escolar. En efecto, existe una serie de mecanismos objetivos y subjetivos, implícitos y explícitos mediante los que se opera esta selección.

En primer lugar, es preciso examinar las disposiciones expresas del Estado que señalan los contenidos mínimos para cada nivel escolar. Si se analizan diversas medidas tomadas en 1961, 1971, 1972 y 1977, donde se define el contenido de la educación primaria en la Argentina, se demuestra que existe una gran continuidad en materia de mínimos de conocimientos escolares. Las diferencias más significativas se refieren a lo que se denomina comúnmente "valores" o "actitudes" respecto de ciertos objetos sociales tales como la familia, el poder, la democracia, las relaciones internacionales, el nacionalismo, etcétera. En cambio, el contenido del saber escolar referido a la creatividad, el conocimiento, el cuerpo, el trabajo, etc. tiene en las disposiciones oficiales un tratamiento retórico que no sufre modificaciones significativas a lo largo del tiempo. De todos modos, es preciso advertir que esto sucede en el plano del saber escolar formalmente definido, que no es el que efectivamente circula en las aulas (sobre éste es muy poco lo que se sabe)⁴.

De cualquier manera, es probable que el saber escolar tenga más una existencia incorporada en el maestro que objetivada en las disposiciones o los libros de texto. Por ello se trata de un saber de difícil modificación. Esta dimensión tan relevante del servicio escolar no puede ser transformada a voluntad y en el corto plazo desde la conducción del sistema.

Los contenidos ideológicos son más inestables y permeables a los cambios en el contexto político. Esta es la dimensión del saber que más preocupa a las elites dominantes. Sin embargo, pese a lo que tienden a creer los burócratas, los maestros gozan de un elevado grado de autonomía en sus prácticas escolares.

De todos modos, siempre existe un desfase entre saber escolar y saber social. Existe un efecto de rutinización que es propio de todas las instituciones burocráticas. Este efecto es particularmente importante en la institución escolar, en la medida en que está explícitamente orientada al cumplimiento de una función de reproducción y conservación del saber. Por otro lado, otra diferencia se origina en el hecho de que las propias necesidades de la inculcación obligan a

⁴ Tedesco, J.C., Braslavsky, C. y Carciofi, R., *El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1982*, FLACSO, Buenos Aires, 1983.

someter el saber a una serie de acondicionamientos (libros de texto, manuales, enciclopedias, esquemas, resúmenes, etc.). Estos recursos del aprendizaje, si no son controlados y tomados efectivamente por lo que son, tienden a producir todos los vicios que hoy normalmente se le adjudican al conocimiento escolar: enciclopedismo, esquematismo, obsolescencia, formalismo, simplicidad, memorismo, atomización de contenidos, etcétera.

Tanto en el nivel primario como en el secundario, la lógica de cierto pedagogismo lleva a privilegiar el debate y la crítica del modo de inculcación (relación maestro-alumno, organización escolar, procesos decisionales internos, sistema de evaluación y sanciones, etc.), en detrimento del contenido del aprendizaje. En realidad la crítica pedagógica "moderna" y "progresista" prefiere criticar la arbitrariedad de las estrategias de inculcación más que la calidad o el tipo de saber inculcado.

La relación con el saber es particularmente relevante en el nivel de la educación superior. Del mismo modo, en tanto que nivel terminal de máxima jerarquía del sistema educativo, plantea problemas evidentes de articulación con el mundo del trabajo y de la producción. La densidad de estos problemas hace que el debate acerca de la universidad, en la mayoría de los casos, se plantee en forma aislada del resto del sistema educativo nacional. Esto constituye una limitación tanto para el diagnóstico como para la búsqueda de las soluciones requeridas.

Los problemas básicos (pero no exclusivos) de la educación superior se pueden definir como una incapacidad para resolver en forma exitosa las oposiciones siguientes:

- a) Masificación y calidad de la educación. La expansión de las bases de reclutamiento del sistema educativo en los niveles preuniversitarios es el resultado de una serie de procesos sociales complejos que determinan un incremento de la demanda por mayores niveles educativos por parte de amplios sectores de la población. Si no se proveen los medios adecuados para atender esta demanda, resulta muy probable que se deterioren los procesos de enseñanza-aprendizaje y que, por lo tanto, se afecte la calidad del producto.
- b) Autonomía y articulación con el mundo del trabajo y de la producción. La primera constituye un requisito para garantizar una producción científica no subordinada a determinaciones político-sociales inmediatas. La segunda apunta a la articulación entre el saber acreditado y los grandes problemas que enfrenta la sociedad nacional. El problema está en el hecho de que no es fácil determinar o definir estas necesidades sociales y, por lo tanto, existe el peligro de que un grupo (generalmente instalado en el Estado) se autoadjudique con éxito el monopolio de la capacidad de definir los problemas y plantear condiciones no académicas al ámbito de la universidad.

- c) Preferencias individuales y demandas del mercado de trabajo. Aunque relacionada con la oposición anterior, ésta tiene su especificidad y plantea un dilema particular. Es sabido que las preferencias y elecciones de los particulares (por ejemplo, elecciones profesionales) no coinciden exactamente con las demandas o "necesidades sociales". En otras palabras, no existe ajuste necesario entre aspiraciones subjetivas y probabilidades objetivas, al menos en el corto plazo. Este dilema plantea el problema de la selectividad u orientación de la incorporación a las instituciones de educación superior que lleva a adoptar posiciones extremas típicas: la determinación de cupos de ingreso para alternativas profesionales o la libre elección absoluta por parte de los individuos. La primera alternativa es muy costosa en términos políticos en la medida en que supone una represión de aspiraciones y demandas sociales. La segunda origina desajustes entre oferta y demanda de fuerza de trabajo calificada, credencialismo, subempleo y desempleo de profesionales, resentimientos sociales, despilfarro de recursos, etcétera.
- d) Saber institucional y saber social. Las universidades no tienen el monopolio del saber científico en la sociedad. Otras instancias también se constituyen en ámbitos de producción y reproducción del saber. La burocratización de la institución escolar y las regideces que introduce en sus relaciones con otros campos de la cultura dificulta la introducción de las innovaciones necesarias y oportunas en los programas universitarios.
- e) Democracia y eficiencia. La primera hace referencia a un modelo de toma de decisiones en el interior de la institución y supone la participación ordenada y sistemática de sus miembros. La segunda se refiere a la racionalidad en el uso de los recursos. Los regímenes políticos democráticos favorecen la vigencia de procedimientos participativos en las universidades, pero ellos no suponen en forma inmediata una modernización de los procesos de asignación y uso de los recursos. Sin embargo, en el mediano plazo ambos objetivos se revelan mutuamente dependientes.

11.1.3 Asignación de recursos⁵

El sistema escolar, como gigantesca organización social, insume una cantidad significativa de recursos. Se estima que en el año 1985 la sociedad argentina

⁵ Los datos referidos al gasto en educación son extraídos de las siguientes fuentes: Sánchez, C., ob.cit.; UNESCO, Resumen estadístico de la UNESCO, París, 1986; FIEL, *El fracaso del estatismo*, Sudamerica Planeta, Buenos Aires, 1987; *Social Sectors and Poverty in Argentina*, International Bank for Reconstruction and Development, Washington, 11 may 1987. La información sobre recursos físicos proviene de *Lineamientos estratégicos para la democratización real de la educación*, Primer borrador. Ministerio de Educación y Justicia, Secretaría de Educación, Dirección General de Programación Educativa, Buenos Aires, 1985.

gastó en educación el equivalente a 6.9% del PBI. Las dos terceras partes (4.5% del PBI) constituyeron fondos públicos, el otro tercio (2.4% del PBI) fueron recursos privados. El gasto público, incluso, habría aumentado en 1986 hasta alcanzar el 4.92% del PBI. En el mismo año 1986 el gasto en educación representó el 18.75% del gasto público total. Si se compara la magnitud del gasto en la Argentina con otros países, observamos que, como porcentaje del PBI, aquél se aproxima a los niveles de gasto de países como Alemania (1983) 4.5%, Gran Bretaña (1983) 5.3% e incluso es similar al porcentaje que alcanza en 1984 el conjunto de los países industriales (5.0%). Al mismo tiempo, el gasto en la Argentina es mayor que el del Brasil (1983) 3.3%, o Uruguay (1984) 2.4%. Por último, cabe señalar que el gasto argentino es sensiblemente inferior al gasto público en educación de países como Suecia (1984) 8%, Holanda (1983) 7.7%, Noruega (1983) 7% y Dinamarca (1984).

Es preciso no olvidar que el gasto como proporción (del PBI o del gasto público total) es un indicador relativo del esfuerzo efectivo realizado por una sociedad nacional. En efecto, muchas veces la igualdad de proporciones oculta diferencias muy significativas en los montos reales asignados per cápita a la finalidad educativa, lo que no puede dejar de traducirse en diferencias de resultados (calidad del aprendizaje). En este sentido, el gasto real per cápita de los países más desarrollados es significativamente mayor en los países capitalistas más desarrollados. Esta diferencia de magnitudes no puede dejar de traducirse en el plano de la calidad de los procesos y productos escolares.

Analizado como componente del gasto público, el gasto en educación de la Argentina significó, en 1986, el 18.75%, cifra igual e incluso superior a las que corresponden a los países industrializados de Europa occidental, pero significativamente inferior a los porcentajes de varios países latinoamericanos que destinan gran parte del gasto público a finalidades educativas (Colombia [1984] 33.2%, Ecuador [1980] 36%, Venezuela [1983] 39.1%).

Cuando se analiza el gasto por jurisdicción, se observa que, para 1986, el 66% aproximadamente corresponde a las provincias. Este predominio se explica por el peso que tiene en el gasto total el servicio de educación primaria, que desde fines de la década pasada corresponde casi totalmente a esa instancia del Estado.

En cuanto a la distribución de los recursos por niveles del sistema educativo, los datos consignan lo siguiente: 62% a la educación elemental, 22% al nivel medio y el 12% a la educación superior. Cabe anotar que esta distribución coincide con la estructura general de la matrícula por niveles.

El comportamiento general del gasto educativo durante los últimos años obedece a un conjunto de factores complejos de orden político, económico y cultural. En pleno régimen de dictadura (período 1976-1981); el gobierno gastó 17% menos que en el período constitucional (1973-1975) en el promedio del gasto social general. Esta disminución se verifica al mismo tiempo que se determina un incremento de 17% en el gasto público total. Parece claro que los

gastos en defensa y seguridad acapararon el aumento del gasto total en ese período, en detrimento de los gastos sociales. De este modo, mientras que en el período 1971-1975 el gasto educativo representó el 16.59% del gasto público total, en 1976-1980 participó sólo en un 12.46%

Si se analiza la evolución del gasto en educación como porcentaje del PBI, se llega a las mismas conclusiones. En efecto: esta participación fue del 3.22% en 1976-1980, del 3.94% en 1981-1985, para alcanzar un 4.92% en 1986. Estos datos muestran que existió una asociación entre tipo de régimen político y la asignación de los recursos a la educación. En efecto, los regímenes democráticos tienden a privilegiar aquellas intervenciones del Estado sobre las intervenciones que en sentido estricto se asocian a otras finalidades (seguridad nacional, producción, etc.). Es probable que la necesidad de consenso y legitimación propia de los regímenes democráticos no sea ajena a esta predisposición.

Una parte del gasto educativo del Estado se destina al subsidio a la educación privada. Hasta 1985, las transferencias para erogaciones corrientes (léase subsidios a la educación privada) constituyen casi una quinta parte del presupuesto educativo nacional. En 1986 esta proporción baja al 17%. En 1983, el aporte de la Superintendencia Nacional de Educación Privada al nivel medio representó el 75% del total asignado a ese organismo. En este mismo nivel educativo el monto del subsidio por alumno (en Australes de 1985) va de 148 en 1976, a 479 en 1984. A esto se agrega que los datos muestran que en general los períodos de ajuste que soportó el presupuesto de educación no parecen haber afectado tan profundamente los aportes a la enseñanza privada. En 1987 se estimaba que este aporte beneficiaba al 90% de las instituciones escolares privadas. A su vez, el 80% de ellas recibe un financiamiento del 100% del costo de su cuerpo docente. En general se calcula que el subsidio del Estado cubre el 50% del costo total de las escuelas subsidiadas.

El subsidio público a la escuela privada se elevó del 0.3% del PBI, en 1972, al 0.5% en 1985. El subsidio, entonces, es ligeramente inferior al monto del financiamiento público a todo el nivel de educación superior, que alcanza en 1986 al 0.59% del PBI.

Los datos indican que el peso del financiamiento público es cada vez más importante dentro del costo total del servicio educativo privado. Los aranceles, que en 1972 representan el 10.8% del total de los recursos destinados a la educación (públicos y privados) en 1985 llegan al 8.1%. En 1972 los fondos públicos representaban el 62.6% del total de los recursos. En 1985 aumenta su participación al 65.8%.

Para evaluar en forma más acabada el gasto público en educación, es necesario considerar la evolución del gasto por alumno. Este ha disminuido para todos los niveles del sistema de enseñanza, incluso en el nivel de la educación elemental. Entre el período 1971-1975 y 1981-1985, el gasto por alumno en la educación media cae un 50% en la jurisdicción provincial. En el orden nacional, el gasto por alumno en la educación superior baja un 15%. La

disminución seguramente es mayor si se analiza el gasto en los años de apertura de los ingresos universitarios que produjo un brusco y significativo aumento en las matrículas. El costo por alumno en el nivel medio registró una caída similar al del superior, aun cuando tuvo una tasa menor de aumento de la matrícula.

En el año 1984 el costo/alumno más bajo del sistema es el que corresponde al universitario. Esta caída se debe al fuerte crecimiento de las matrículas universitarias luego de los años de políticas restrictivas de ingreso implementadas por el gobierno militar. Según estudios realizados en la Argentina y en otros países, el costo por alumno deseable del nivel medio sería 2.5 veces el de primaria. En la educación superior, el costo alumno debería triplicar el de la educación elemental.

Por último, se advierte que la inversión en bienes de capital es muy baja en el sector educativo, lo que constituye un indicador del atraso tecnológico de este estratégico sector de producción de servicios de alto valor social. Para el año 1984, los gastos corrientes acapararon el 88% del total del gasto público en educación. La situación es tanto más crítica si se considera que el aparato administrativo del sistema no cuenta con la capacidad necesaria para hacer un uso efectivo de los exiguos recursos orientados a la inversión. La relación entre valores presupuestados y su ejecución muestra índices más elevados en el rubro erogaciones corrientes que en el de erogaciones de capital (para 1984/85 es de 92% en el primero y 77% en el segundo). Estos datos indican la baja capacidad de programación aun en el caso de los organismos descentralizados (CONET y Universidades Nacionales) que se supone tienen una estructura más capital intensiva. Estos indicadores de ejecución presupuestaria muestran una baja capacidad y eficiencia en la realización del gasto por parte de los organismos públicos tanto en el campo del equipamiento como en el de construcciones.

La educación sigue siendo una actividad intensiva de trabajo que hace un uso de tecnologías muy tradicionales y con una escasa capacidad de adoptar las importantes innovaciones contemporáneas en el campo de la información.

El espacio físico donde se desenvuelve la acción pedagógica constituye un recurso que determina la calidad de los procesos y productos educativos. No se dispone de una información sistemática acerca del estado de la infraestructura edilicia del conjunto de los establecimientos educativos del país. Sin embargo, un relevamiento efectuado en 1980 informa acerca de algunas características de los 969 edificios donde funcionaban 1008 instituciones de nivel medio dependientes de la jurisdicción nacional. Estudios realizados en algunas jurisdicciones provinciales no mostrarían una situación muy diferente de la que arroja el relevamiento citado.

El 42% de los edificios fueron construidos antes de 1929. Los espacios incorporados entre 1967 y 1978 representan el 22% del total de edificios existentes en 1980. En ese mismo año, los edificios con 70 años y más constituyen la cuarta parte del total, estimándose que en su gran mayoría resultan comple-

tamente obsoletos en relación con las exigencias actuales. El nivel de obsolescencia es mayor en las zonas donde el desarrollo del nivel medio fue más temprano (Capital Federal, Gran Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza y Santa Fe).

El 70% de los edificios es de propiedad fiscal. De éstos, sólo el 67% han sido constituidos específicamente para una finalidad educativa. Los edificios de propiedad privada en su gran mayoría (86%) han debido ser objeto de adaptaciones totales o parciales para poder ser afectados al uso escolar.

En cuanto a la calidad del espacio escolar, se estima que el 40% de los edificios tienen aulas inadecuadas, esto es, con carencias de iluminación, ventilación, etc. Por último, el 47% de los edificios no supera el punto medio de una escala de 11 posiciones que mide su estado de conservación.

Por último, hay que señalar la necesidad de espacio físico para albergar a alumnos del nivel primario y secundario en el Gran Buenos Aires. Esta carencia obliga a implementar turnos escolares de tiempo reducido (de 2 a 3 horas de clase diarias), situación que afecta a 90.000 alumnos de la provincia de Buenos Aires. De más está decir que las víctimas de estas malas condiciones escolares son los hijos de las familias más carenciadas y, por lo tanto, necesitadas de un servicio educativo de más alta calidad.

Es probable que un porcentaje significativo de las escuelas rurales del país carezcan de las condiciones materiales mínimas para facilitar una acción educativa eficaz.

La escasez relativa de recursos financieros constituye un limitante para el mejoramiento de la calidad de la educación y la ampliación de las oportunidades educativas de la población. Aunque en términos teóricos existen límites objetivos a la expansión del gasto, estos límites son históricos y también dependen de las relaciones de fuerza y los intereses de los principales actores sociales. En la Argentina, un criterio elemental de libertad de enseñanza y de equidad social aconsejaría una redefinición de los criterios de asignación de los subsidios en función del logro de objetivos tales como la universalización de la educación básica y la igualdad de oportunidades educativas.

11.2 CRITERIOS PARA UNA PROPUESTA

Esta propuesta se asienta sobre la diversificación de las estrategias metodológicas e institucionales, la apertura de la escuela al mundo de la producción social, la descentralización y desburocratización de su administración, el establecimiento de mecanismos claros y eficaces de coordinación y cooperación, la definición de un esquema general de gobierno que especifica funciones y responsabilidades del Estado en sus diversas instancias y la sociedad civil y la multiplicación y racionalización de los recursos asignados al sector.

11.2.1 Estado, educación y democracia

La acción educativa del Estado, en una sociedad democrática, debe respetar el principio del pluralismo. En todas las instituciones escolares, la diversidad de concepciones, de visiones del mundo, de sistemas de valoración y apreciación debe considerarse un dato básico del panorama sociocultural del país. De hecho, la Argentina es una sociedad cuya cultura es suficientemente plural como para penetrar en todas sus instituciones sociales, aunque en diversa medida. Hoy en día es muy difícil que una escuela, por más definida que esté en el plano ideológico-cultural, puede no quedar "contaminada" con el clima cultural general y la pluralidad de informaciones que la atraviesan. De hecho, en una sociedad moderna, ninguna institución, puede ni debe cerrarse hasta el punto de impedir el ingreso de una gran masa de informaciones que se producen y difunden a partir del desarrollo de una amplia variedad de medios de comunicación de alcance mundial, cada vez más difícil de controlar. La tolerancia y el respeto mutuo son disposiciones que es necesario desarrollar para asegurar el diálogo y la convivencia en la diversidad.

Las viejas posiciones en el debate de la política educativa argentina deben ser renovadas. Por un lado la clásica ideología de la "subsidiaridad" del Estado postula una tan inexacta como improbable "devolución" a los particulares de actividades formativas que les serían "originariamente propias". Este discurso desconoce un hecho indiscutible: las actividades escolares del Estado argentino actual no se constituyeron por expropiación sino que fueron una creación lisa y llana de la iniciativa estatal. El sistema educativo escolar nace como sistema de Estado y es cualitativamente distinto de los sistemas tradicionales y espontáneos de transmisión de la cultura propios de los sistemas sociales preestatales. De modo que no hay nada que "devolver" a la sociedad. En todo caso, ésta puede asumir en forma autónoma actividades institucionales que se originaron y desarrollaron en el ámbito del Estado porque no existió iniciativa social capaz de constituir las en forma autónoma y espontánea.

Sin embargo, es preciso reconocer que lo esencial de la intervención estatal no está en el hecho de ser objetivamente el principal ejecutor del derecho a la educación. Esta "principalidad" cuantitativa es el fruto de la historia, pero no radica allí la especificidad de la acción del Estado. Este podría llegar a tener un peso significativamente menor en la "ejecución de los servicios" y mantener su función específica y primordial. Esto tiene que ver con su capacidad de dirección del conjunto del sistema (prácticas e instituciones) conforme a objetivos y criterios, socialmente debatidos y políticamente acordados y asumidos. Sólo desde el Estado se está en condiciones de garantizar la igualdad en el acceso al saber por parte de la mayoría de la población que de otro modo se lo apropiaría en forma diferencial y oligopólica. Sólo desde un centro es posible trascender las desigualdades de todo tipo (sociales, organizativas, etc.) que caracterizan las relaciones entre los elementos constitutivos de la realidad social nacional.

El interés general en educación no será el fruto espontáneo de las transacciones de los individuos en el mercado nacional de la cultura y del saber, sino será una construcción social realizada mediante el diálogo de las argumentaciones, la lucha democrática y la consecuente implantación de un sistema normativo y de una serie de intervenciones políticas sistemáticas. Son estas capacidades las que definen mejor el papel del Estado más que su participación directa en la producción del servicio educativo.

También es preciso superar una concepción de la división del trabajo pedagógico bastante arraigada en la cultura nacional. Esta divide todo el campo de la educación entre el Estado y la iniciativa privada, entendida esta última como producción del servicio según la lógica del mercado. Todo el debate gira en torno de los límites, fronteras, incumbencias, etc. entre uno y otro espacio. En realidad no es correcto homologar el campo de las iniciativas no estatales con la lógica privada del mercado. Es preciso no sólo reconocer, sino también alentar las iniciativas sociales "sin fines de lucro", esto es, sin interés económico en sentido estricto. Aquí existe una variada gama de posibilidades que van desde las sociedades escolares cooperativas (de padres y/o maestros) a las escuelas sindicales, las asociaciones culturales, vecinales, etc. que constituyen un reaseguro para la construcción de una sociedad plural, participativa y cada vez más autónoma. Por eso el imperativo del momento actual no pasa por la reivindicación del principio de la "principalidad del Estado en la ejecución" del servicio educativo, ya que esta principalidad no puede ser una cuestión de principio, sino de hecho.

Como resultado de la historia, el Estado argentino tiene una hegemonía práctica en la prestación del servicio. Es la defensa del interés de sus usuarios la que aconseja elevar la calidad de la escuela pública. Pero ésta no es una tarea exclusiva del Estado. Este debe ser necesariamente auxiliado por la iniciativa social. Sin esta cooperación no es posible pensar en una expansión equitativa del servicio y en una mejora del rendimiento. De ahí que, en vez de trazar límites, es preciso enriquecer intercambios entre la escuela pública y la iniciativa social, en especial a nivel local e institucional. Mejorar la educación supone operar una profunda apertura de la escuela a las múltiples instancias sociales de creación y reproducción de la cultura. No se cambia la educación pública reforzando el encierro del Estado, sino buscando formas de articulación de recursos novedosos más ricos y más productivos. En síntesis, la escuela no puede seguir siendo un asunto exclusivo del Estado, y las transacciones con la sociedad no pueden limitarse al esquema control-aporte, donde lo primero le corresponde al Estado y lo segundo a la comunidad.

11.2.2 Desigualdades: ¿qué puede hacer la escuela?

Si bien es cierto que la lucha contra las desigualdades sociales y escolares se juegan también (y en forma relevante) fuera de la escuela, los recursos de esta

institución también tienen consecuencias significativas. Las determinaciones sociales externas (clase social, alimentación, vivienda, ingreso, ocupación de los padres, etc.) son eficaces en la medida en que son "actualizadas" y mediadas por la acción de las variables propiamente escolares.

El fracaso escolar tiene múltiples rostros y en consecuencia ha merecido diversas explicaciones. En la Argentina, en realidad, el déficit de educación básica se asocia con el fracaso escolar, dados los elevados índices de incorporación a la escuela primaria. Poco es lo que se sabe acerca de los factores que gravitan en el rendimiento escolar debido a la ausencia de una tradición y de una práctica sistemática de investigación de estos fenómenos. Sin embargo, cualquier política tendiente a mejorar el rendimiento escolar necesariamente debe partir de algunos supuestos básicos que orienten las eventuales intervenciones.

En un primer momento se atribuyó el fracaso escolar a factores de orden psicológico individual, propios del aprendiz. Esta tradición tendió a transformar las dificultades del aprendizaje en patologías específicas (dislexias, dislalias, discálculo, disortografía, etc.). La ideología de los dones naturales (inteligencia) acompañó la difusión de este paradigma. La crítica de este modelo explicativo (y de las estrategias de intervención que aconsejaba) corrió pareja con la aparición de enfoques sociologistas. Aquí los factores explicativos son de índole social: condiciones materiales de vida, ambiente sociocultural, etcétera. Estos factores extraescolares generarían un conjunto de predisposiciones culturales propio de los hijos de los sectores sociales subordinados, los que actuarían como obstáculos para el aprendizaje escolar.

En la sociedad moderna la escuela no tiene el monopolio de la inculcación. Muchas instituciones sociales producen y reproducen saberes y valores sociales. La escuela será tanto más eficaz en la medida en que deje de constituir un campo cultural aislado. Por ello, es preciso que las estructuras y procesos escolares reflejen las nuevas condiciones de vida social. La escuela no debe ser considerada simplemente como una institución pasiva que únicamente registra y refleja las condiciones externas.

Los factores externos son datos que la institución debe tomar en cuenta para redefinir sus productos y dinámica interna.

El sistema argentino de educación básica tiene una responsabilidad fundamental en garantizar una distribución universalista de los elementos fundamentales del conocimiento racional moderno. Para los sectores carenciados, la escuela es casi el único camino para apropiarse de una porción significativa de estos saberes. El cálculo, la lengua, los elementos mínimos de la lógica científica aplicada a las ciencias naturales y sociales constituyen lenguajes básicos cuya apropiación por parte de los miembros de una sociedad es un requisito indispensable para incorporarse a la ciudadanía política, económica y social, pues determina en gran medida la apropiación de los otros bienes sociales relevantes

(salud, bienestar material, realización personal, participación política, etcétera.)

El grado creciente de objetivación y formalización de los saberes obliga a extender y reforzar las instancias formales de aprendizaje, contrariamente a lo que afirman ciertos discursos contemporáneos que proclaman el fin de la escuela y las bondades de la educación espontánea y genéricamente llamada "no formal".

El futuro parecería ser de la educación escolar, entendida como educación institucional, esto es, como práctica llevada a cabo por sujetos especializados (maestros) con reglas y recursos especializados (espacio escolar, pedagogía, etcétera). El crecimiento del gasto educativo y la expansión de los recursos de la enseñanza (establecimientos escolares, maestros, etc.) constituyen un indicador de esta tendencia universal. La ideología y la práctica de la educación permanente y la prolongación de la escolaridad constituyen otros testimonios de esta tendencia general.

La lucha contra el fracaso escolar y la universalización del nivel de educación básica de la población requieren transformaciones profundas en las prácticas e instituciones escolares. Ellas deben tomar en cuenta estos dos criterios:

a) En primer lugar, una redefinición del saber escolar. Este no puede ser concebido únicamente como un objeto exterior que el aprendiz se apropia a través de una serie de procesos de aprendizaje. Las teorías psicológicas y sociológicas modernas insisten en el conocimiento como construcción, como teorización progresiva de un individuo acerca de sus propias prácticas y experiencias. Esto supone una revalorización de las culturas no escolares que el aprendiz trae consigo a la escuela, lo cual debe complementarse con los intercambios entre la cultura escolar y la cultura social. La adopción de este criterio, como se verá más adelante, obliga a redefinir la propia estructura de la organización escolar;

b) Desde el punto de vista de las reglas y recursos pedagógicos, se requiere su multiplicación en función de las diversidades que caracterizan a los educandos. Esto supone un conocimiento puntual de éstas, lo que no es el caso en la Argentina, debido a la ausencia de una política explícita de desarrollo de la investigación sociopedagógica. Sin embargo, aun en estas condiciones, es posible desarrollar experiencias innovadoras, analizar sus condiciones sociales de transferibilidad y producir conocimiento al mismo tiempo y en forma integrada.

Para resolver el complejo problema de la articulación entre niveles y modalidades del sistema escolar, es necesario tomar en cuenta los siguientes postulados básicos:

a) En la base del sistema es preciso definir un nivel institucional común orientado a desarrollar aquellas capacidades cognitivas y valorales que son la condición de la propia constitución del individuo como sujeto

social. Este nivel básico estaría conformado por los actuales ciclos de preescolar, primario y los primeros 2 o 3 años del secundario. El programa, en este primer nivel, deberá articular la enseñanza de los lenguajes básicos (lenguas, matemática, razonamiento científico, etc.) que actúan como instrumentos de apropiación de otros conocimientos, con la enseñanza de información y "modos de hacer las cosas" relacionada con las prácticas cotidianas de los aprendices;

b) Un nivel intermedio de dos o tres años cuya única condición de acceso es la aprobación del nivel anterior y que en forma flexible ofrezca tanto conocimientos propedéuticos para la formación del tercer nivel como conocimientos tecnológicos y prácticos orientados al desempeño de actividades específicas en el ámbito de la producción social. La oferta debe ser lo suficientemente diversificada como para responder tanto a los desafíos de la producción como a las exigencias cognitivas planteadas por las diversas instituciones de formación del tercer nivel (universidades, instituciones científico-tecnológicas, etc.).

De esta manera, el estudiante podría construir su propio plan de estudio eligiendo en función de sus intereses de aprendizaje. El nivel intermedio no otorgará títulos sino reconocimientos bajo la forma de créditos. De este modo, el recorrido y el tiempo de aprendizaje van a variar en función del objetivo que se fije el aprendiz (ingresar a una institución de educación superior o bien aprender determinadas habilidades u oficios, o una combinación de ambas cosas). En todos los casos, el nivel intermedio estará disponible para todos los que demanden el servicio con la única limitación que plantea la necesaria secuencialidad de los aprendizajes.

c) El tercer nivel deberá estar constituido por las instituciones superiores de formación profesional y científica. El acceso a ellas se realizará tomando en cuenta las orientaciones nacionales en materia de personal calificado, la disponibilidad de recursos que determinan la "capacidad pedagógica" del país y los requisitos cognitivos básicos y necesarios que se establezcan como condición objetiva para la apropiación de saberes específicos del nivel. Cada institución de educación superior establecerá cuáles son los "conocimientos de entrada" que cada postulante debe acreditar. Deberá, por lo tanto, existir un ajuste entre lo que estas instituciones exijan y lo que el nivel intermedio ofrezca en materia de conocimientos, habilidades, etc., en forma flexible y diversificada.

d) Estos tres niveles estarán complementados por subsistemas de educación de adultos, especial, etc. que por sus objetivos y destinatarios requieren de una conformación institucional particular.

e) Los tres niveles del sistema educativo nacional deberán organizar y ofrecer oportunidades de educación permanente para el conjunto de los ciudadanos independientemente de su condición de edad.

Por último, es necesario ampliar el concepto de obligatoriedad al primer nivel educativo, tal como quedó definido más arriba. Más allá de las posibilidades concretas de realización, la ampliación de la obligatoriedad vale como consigna y como programa que marca un rumbo y una aspiración hacia el logro de mayores niveles educativos y culturales para el conjunto de la población nacional.

11.2.3 Calidad del conocimiento y relación escuela-trabajo

El mejoramiento de la calidad de la educación argentina actual requiere que se valore por igual tanto la calidad del conocimiento como la calidad de los procesos de aprendizaje en forma integral en la medida en que ambas dimensiones del problema son mutuamente dependientes. Respecto de esta cuestión, es probable que, durante estos últimos años y a partir de la restauración del régimen democrático, la política educativa oficial haya puesto más interés en combatir el autoritarismo como rasgo dominante de las relaciones interpersonales en el sistema escolar (aunque no se sabe a ciencia cierta cuál ha sido el impacto real de estas políticas), que en la revisión crítica de los conocimientos que se inculcan.

No es fácil introducir modificaciones significativas en la estructura del saber escolar. Este es el resultado de un proceso histórico muy complejo que no obedece a una voluntad explícita y determinada. No existe en el Estado una instancia que tenga la capacidad de definir e imponer en forma eficaz todo el saber escolar. Entre otras cosas, esto es así porque el saber no existe únicamente en forma objetivada, es decir, en las disposiciones o circulares de la administración escolar, en los manuales y textos oficiales, etc. Existe, en gran medida, como saber incorporado en la subjetividad de los maestros y aprendices. El primero puede ser reformado mediante un acto de derogación. El segundo es el resultado de un proceso, de una experiencia que lleva tiempo y que tiende a conservarse tal como ha sido constituido. De allí que una reforma profunda del saber escolar requiere de un trabajo de transformación de los propios actores del proceso de aprendizaje, lo que reclama una política de largo plazo tanto de formación de maestros, como de transformación de las propias condiciones del trabajo docente (división del trabajo, carrera académica, uso del tiempo escolar, sistema de incentivos para la formación permanente, ingresos, etc.).

En el nivel de educación básica es preciso combatir la tentación del enciclopedismo. Para ello hay que identificar los contenidos básicos comunes a todas las modalidades y situaciones de aprendizaje, en especial los que se refieren a la formación de tipo lingüístico, matemático y relacionado con la lógica científica (ciencias naturales y sociales). Tan importante como esta definición es la búsqueda de un sistema ágil y flexible para introducir las innovaciones necesarias en el tiempo oportuno. Una vez definidos estos núcleos mínimos de conocimiento, es preciso liberar todas las energías escolares para realizar las

adaptaciones y las incorporaciones que en cada caso se consideren necesarias en función de criterios territoriales, sociales o aun individuales.

Por último, para evitar la tentación de la burocratización del saber escolar, deben preverse mecanismos institucionales que integran el mundo de la escuela con el mundo de la producción de bienes materiales y simbólicos. Desde el plano político deberán preverse los mecanismos y planificarse los recursos y los estímulos (financieros, técnicos, profesionales, etc.), dejándose, a las administraciones educativas locales y a las propias instituciones, el diseño y la definición de los contenidos concretos de las formas de interacción entre escuela y producción social.

Durante las últimas décadas, la expansión de los sistemas educativos de América Latina se basó en tres supuestos: a) la oferta constante y creciente de recursos humanos calificados es esencial para el desarrollo nacional; b) los sistemas educativos existentes servían para producirlos; c) las economías absorberían a los egresados del sistema escolar.

Estas asociaciones supuestas pronto se transformaron en desajustes. Por un lado, el volumen de egresados supera las oportunidades de empleo calificado. Al mismo tiempo, es escasa la oferta de recursos humanos altamente calificados en ciertas áreas nuevas del conocimiento científico y tecnológico. Desempleo, subutilización de la fuerza de trabajo calificada (y acreditada por el sistema educativo formal) y demanda no satisfecha en ciertos sectores tecnológicos de punta comenzaron a ser fenómenos frecuentes. En la Argentina de los últimos años, la crisis del crecimiento y sus repercusiones en el mercado de trabajo coinciden con una expansión creciente de la demanda y de la oferta de educación en el nivel profesional. Es un hecho que la expansión de las matrículas en el nivel de la educación universitaria obedece a las preferencias y demandas sociales de conocimiento y acreditación, y no a los estímulos del mercado de trabajo o del desarrollo nacional. En consecuencia, en el futuro es muy probable que el desfase entre oferta y demanda de fuerza de trabajo calificada tienda a volverse más crítico.

En efecto, la demanda de recursos humanos depende de un complejo de factores. Entre los más importantes, cabe citar la tasa y la calidad del crecimiento económico en los próximos años, los cambios en la estructura económica, el desarrollo científico y tecnológico, las preferencias académicas y ocupacionales de los estudiantes y los criterios empresariales o de los empleadores en materia de reclutamiento y formación de la fuerza de trabajo.

El sistema educativo, en su relación con el saber, debe superar por lo menos dos escisiones clásicas:

- a) La división espacial entre instituciones escolares como lugar del saber y otros ámbitos de la vida social. En realidad, el sistema educativo no tiene el monopolio de la producción del saber ni de su difusión;
- b) La división temporal entre el tiempo de la escuela y el tiempo del trabajo y la producción.

La primera división se supera instaurando los mecanismos necesarios para facilitar los intercambios entre escuela y mundo de la vida y la producción. Para superar la tendencia a la rutinización, obsolescencia del saber escolar y enciclopedismo, es preciso facilitar los pasajes de los sujetos de uno a otro ámbito, así como la realización reconocida de prácticas pedagógicas en los lugares de la producción y experiencias de producción en las instituciones educativas.

La segunda oposición se supera institucionalizando las prácticas de educación permanente en todos los niveles del sistema educativo, lo que supone una redefinición de la clientela de las instituciones escolares. Esta ya no se definirá en forma excluyente en términos de edades, y el paso por la escuela no deberá ser necesariamente lineal y continuo. Esto supone una diversificación de la oferta y flexibilización de los programas escolares.

En un contexto complejo y de evolución incierta, resulta un tanto fuera de lugar exigirle al sistema educativo que produzca una fuerza de trabajo cuantitativa y cualitativamente adecuada a una supuesta demanda del mercado (o a genéricas y contradictorias "necesidades sociales"), y además que lo haga en el momento oportuno. Esta adecuación quizás tenía sentido en sociedades estables y previsibles donde regía una clara división del trabajo entre las instituciones de aprendizaje y las de la producción. La sociedad argentina actual no cumple con ninguna de estas condiciones. Es compleja, inestable, muy poco predecible y, además, al igual que en todas las sociedades modernas, no sólo se aprende en la institución escolar sino también en el trabajo. Es más, ciertos componentes del saber sólo se aprenden en la práctica.

Si éstas son las condiciones, el sistema educativo formal debe enfatizar la enseñanza de los lenguajes básicos, es decir, del conocimiento apto para producir conocimiento, postergando en la medida de lo posible las especializaciones y formaciones estrechamente ligadas al trabajo y que no favorecen las necesarias y probables reconversiones que los sujetos deberán experimentar a lo largo de su vida laboral. Por otra parte, la formación escolar deberá articularse con la experiencia localizada exclusivamente en un tramo de las biografías individuales, para convertirse en una posibilidad reiterable y permanente.

Por todo lo anterior, es preciso redefinir la relación de la institución escolar con el mundo y la experiencia del trabajo. Esta nueva relación debe constituir el eje estructurador de toda la actividad escolar, en todos sus niveles. En la educación básica este vínculo adquiere formas institucionales específicas que cada unidad escolar debe diseñar e implementar. En esta definición deben intervenir las otras instituciones sociales que participan en la gestión escolar en el nivel local. Las experiencias que se propongan deben sacar a los actores escolares de los límites del espacio escolar, así como hacer participar a actores no escolares de todo tipo, en el escenario de la escuela.

En cada institución escolar podrían constituirse espacios organizados de producción, animados por estudiantes de distintos niveles y con la coordinación de profesores y/o consultores externos con el fin de producir bienes y

servicios considerados significativos a nivel local. En estas actividades podrían intervenir personas que no estén inscritas como alumnos de establecimientos, pero que tienen interés en desarrollar una experiencia de aprendizaje y de trabajo grupal y comunitario. De este modo la escuela básica no se constituye únicamente en un lugar de paso y adonde nunca se vuelve, sino que se inscribe dentro de una lógica de la educación permanente, y se transforma en una institución que ofrece oportunidades educativas diversificadas al conjunto de la población.

Si la escuela ofrece oportunidades de aprendizaje permanentes y diversificadas, el aprendiz puede interrumpir sus experiencias escolares para luego retomarlas sin que esto se considere una pérdida o un fracaso. Un sistema así estructurado permite una movilidad horizontal entre instituciones educativas, salidas temporales y reingresos, despojando a estos acontecimientos de su dramatismo tradicional.

Todo esta estrategia se sostiene sobre dos pilares: una elevada diversidad y profesionalidad de los agentes pedagógicos y una intervención permanente de agentes e instancias no escolares en el mundo de la escuela.

La diferenciación y la integración de las modalidades y experiencias educativas permitirán realizar el objetivo básico de desarrollar al máximo todas las potencialidades de los individuos y favorecer su inserción como ciudadanos conscientes de sus derechos y obligaciones, y como productores profesionalmente capacitados. Si lo que hace la escuela se vuelve socialmente significativo y así es percibido por la sociedad y por los aprendices, se habrá encontrado un camino eficaz para hacer realidad la universalización de una educación básica que en gran medida tuvo que ser obligatoria porque para muchos no era interesante.

La educación superior deberá redefinirse como formación inicial para el trabajo. Su fortalecimiento y desarrollo debe constituirse en un objetivo prioritario del Estado. En los próximos años, la sociedad argentina, lo quiera o no, verá redefinir el lugar que ocupa en la división internacional del trabajo con las consecuentes modificaciones en términos de distribución de bienes y recursos estratégicos socialmente disponibles.

En lo que respecta a su relación con el saber, la educación superior deberá orientar su desarrollo teniendo en cuenta las siguientes consideraciones básicas:

- a) Privilegiar en la formación profesional la enseñanza de las ciencias básicas y los contenidos teórico-metodológicos.
- b) Garantizar la permanente relevancia de los contenidos inculcados en función de los avances científico-tecnológicos y de las demandas sociales.
- c) Favorecer la integración de los contenidos de la cultura científico-tecnológica con los saberes producidos por las ciencias humanas.

- d) Flexibilizar los currículos profesionales, tanto en el número y calidad de los recorridos académicos que se ofrecen, como en las actividades electivas de aprendizaje en el interior de la academia y fuera de ella.
- e) Flexibilizar las primeras experiencias de la práctica profesional, estableciendo reglas más diversificadas de "titulación" (multiplicar los títulos, concatenarlos y limitarlos en el tiempo, etc.) y dar mayor apoyo a los roles innovadores en el interior de las prácticas profesionales.
- f) Desarrollar nuevos currículos y nuevos modelos de ejercicio profesional de tipo inter o transdisciplinario, los que podrán eventualmente desembocar en la formación de nuevas profesiones.

Para todos los niveles del sistema, la propuesta de reforma se sostiene en las consignas claves: apertura e intercambio entre saber escolar y saber social, flexibilización de contenidos, programas y métodos pedagógicos y revalorización del trabajo docente a través de una política integral de formación inicial y permanente, condiciones de trabajo y salario.

11.2.4 Descentralización y participación

La necesaria descentralización del sistema de educación nacional debe asegurar dos cosas: eficiencia en la prestación de servicios de calidad y democratización de los procesos decisionales. Esto último, en la medida en que acerca la decisión a los interesados. Así se favorece la participación de la gente común en la gestión de la escuela, como una institución de interés público, en la medida en que tiene mayores oportunidades de acceder a influir en las instancias políticas locales que en las nacionales. La opinión y la acción participativa son más probables y eficaces en el nivel local-municipal, ya que está al alcance efectivo de todos los sectores sociales y porque el conocimiento acerca de esta problemática está más igualitariamente distribuido.

La descentralización de la escuela se sustenta también en la necesidad de valorizar la existencia de unidades sociales de base territorial. No se trata de idealizar el territorio y de subestimar otros factores de integración o identificación, sino de comprobar que existen unidades de convivencia territorial que tienen una identidad sociocultural forjada a través de la historia y que son depositarias de valores que constituyen un patrimonio altamente apreciado por la población. Por eso la escuela no sólo debe ser nacional y universal en los valores y conocimientos que produce y reproduce, sino también local e integrada en la realidad y en la historia de la comunidad donde está situada.

En síntesis, la descentralización de la organización escolar será participativa si permite incorporar nuevos actores a los procesos decisionales (grupos sociales de base, padres de familia, agentes municipales, representantes del mundo del trabajo y la producción, etc.). Esta "desescolarización" de la escuela quizás sea una condición fundamental para su transformación en la medida en que

permitirá integrar iniciativas externas a las tradicionales dinámicas internas de la institución escolar.

Las estrategias denominadas de nuclearización buscan precisamente constituir instancias integradoras locales de administración y gestión escolar. El núcleo educativo agrupa a un conjunto de escuelas de un área determinada, pero en sí mismo puede o no prever la participación institucionalizada de otras instancias sociales e institucionales en la gestión de la escuela. Las valiosas experiencias de nuclearización realizadas en algunas provincias argentinas (Río Negro, Neuquén, Jujuy, San Luis, entre otras) indican que esta forma de organización facilita la interrelación de la escuela con la comunidad, al mismo tiempo que permite una optimización de los recursos sociales en función de un mejoramiento de la calidad y de la extensión de los servicios educativos⁶. Sin embargo, la clave del éxito de estas experiencias está en la capacidad de incorporar institucionalmente a otros sectores sociales de la vida escolar.

Un sistema educativo dotado de amplias autonomías locales (y que asigna funciones y recursos significativos a las instancias locales de gestión) es un sistema muy sensible para aprehender las demandas de medio y adoptar en forma oportuna las medidas correctivas internas (inclusión de nuevos contenidos y actividades en el curriculum, redistribución de los recursos en función de prioridades, introducción de innovaciones en materia de organización y procedimientos pedagógicos, etc.) sin necesidad de costosas e improbables autorizaciones del centro.

Esta es la única manera de constituir a las instituciones educativas en sujeto y no en meros objetos de la reforma por parte de eventuales tecnoburócratas bienintencionados y capacitados ubicados en la cúspide del sistema. Esto obliga a redefinir el papel del Estado y de la administración nacional del sistema educativo argentino.

Habrá que diseñar sistemas de información que hagan transparentes tanto los procesos de asignación como el uso de los recursos. Dicha información deberá ilustrar acerca de los costos de los respectivos servicios educativos y su composición funcional a los fines de esclarecer el debate nacional y la participación consciente y efectiva de las partes interesadas.

Cualquier política racional en materia de recursos para la educación deberá tener en cuenta los siguientes aspectos del problema. En primer lugar, dada la expansión que ha alcanzado el gasto público en este sector, medido en términos comparativos internacionales, será preciso afirmar la imaginación para hacer el mejor uso de ellos tanto en términos de rentabilidad como de calidad en los resultados. Es este sentido hay que afirmar los criterios de asignación en función de objetivos bien definidos, racionalizar su uso, introducir tecnologías educativas (educación abierta, a distancia, enseñanza programada, etc.) que

⁶ Fernández Lamarra, N. *Regionalización, descentralización y nucleización de la Educación*. Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1987.

abaraten el costo y maximicen la calidad de los procesos de aprendizaje. En segundo lugar, hay que imaginar nuevas formas de articulación entre escuela y comunidad local que permita hacer un uso intensivo de los recursos escolares (por ejemplo, uso múltiple del espacio físico escolar) y que estimule la orientación de recursos comunitarios (trabajo, conocimientos, infraestructura, mantenimiento, etc.) en apoyo del trabajo escolar. Por último, deberían estimularse experiencias de articulación entre institución escolar y trabajo productivo que de alguna manera generen recursos (por la producción de bienes y servicios de interés local) para uso escolar.

Deben buscarse formas de multiplicación de recursos y mantener el principio de la gratuidad del sistema de educación pública en todos sus niveles. Para ello se requieren esquemas flexibles de organización y gestión, para que cada institución (por ejemplo, universidad) pueda actuar como instancia capaz de vender servicios, producir ingresos y asignarlos de acuerdo con sus propias políticas.

Como criterio general, es preciso afirmar que cualquier incremento en la asignación global de recursos públicos al sector educativo deberá estar necesariamente ligado a una redefinición de los modelos organizativos y pedagógicos en función del mejoramiento de la relevancia y calidad de los productos escolares.

11.2.5 El rol de la administración central del sistema educativo

Cualquier política de descentralización de la educación debe encontrar los medios para articular la necesidad de garantizar niveles formativos equivalentes en todo el territorio nacional y, al mismo tiempo, desarrollar la más amplia autonomía de los grupos e instituciones locales. Este difícil equilibrio supone una serie de requisitos que en gran parte no se definen en el plano jurídico-normativo sino que se derivan de los acuerdos tácitos, de la organización informal, la confianza y disposición a la negociación permanente entre centro y periferia, en síntesis, de una cultura de la autonomía / dependencia que no se obtiene por decreto.

Sin embargo, es necesario adoptar un marco legal que defina las funciones, competencias y recursos de cada una de las instancias de la administración del Sistema Educativo Nacional

En este sentido, el gobierno federal, a través del Ministerio de Educación y de Consejo Federal de Educación (constituido por la asamblea de representantes de los gobiernos provinciales), constituye la cúspide del sistema. Más que una estructura de gestión, el ministerio debe ser un órgano de servicio y de orientación en el marco de una amplia descentralización de la decisión y de la gestión de los asuntos escolares. Sus tareas fundamentales son

- a) Garantizar la igualdad de oportunidades educativas de la población en todo el territorio nacional. Para ello deberá contar con los medios finan-

cieros, técnicos y de gestión que sean pertinentes. En esta instancia deberían quedar constituidos los siguientes temas:

- Un sistema nacional de información socioeducativa y de evaluación de calidad de la educación que permita hacer un seguimiento permanente de los patrones fundamentales de la expansión y rendimiento diferencial del sistema de educación básica en todo el territorio federal.

- Un sistema de gestión de programas especiales financiado con un fondo especial que permita actuar sobre las situaciones de desigualdad en forma eficaz y oportuna.

- Un sistema de planificación democrática dotado tanto de la capacidad técnica como de la capacidad consultiva con los principales actores nacionales vinculados con el hecho educativo.

- b) Garantizar la homogeneidad y calidad de los contenidos básicos y resultados en las áreas fundamentales del conocimiento (lengua, matemáticas, ciencias sociales y naturales) en todo el territorio nacional. Este objetivo podrá lograrse mediante:

- La actuación de instancias permanentes de coordinación del sistema educativo nacional tal como el Consejo Federal de Educación, Consejo Interuniversitario Nacional, etc.)

- La intervención directa en los procesos de formación inicial y permanente de maestros, el mejoramiento de sus condiciones de trabajo, la jerarquización profesional de la práctica docente y la introducción de criterios académicos y de rendimiento en la carrera magisterial.

- La promoción de la investigación educativa, la generación de estrategias pedagógicas y didácticas adecuadas y la difusión de las innovaciones nacionales e internacionales, para lo que se promoverán acciones coordinadas a nivel nacional y regional.

Este esquema define las funciones del Estado nacional con respecto al nivel de educación básica (preprimaria, primaria y secundaria). La gestión directa de este nivel le correspondería a las provincias. Para hacer realidad esta responsabilidad, falta transferir las instituciones secundarias que aún pertenecen a la jurisdicción nacional.

La presencia orientadora del Estado nacional requiere de la permanencia en esa jurisdicción de los institutos superiores de formación de maestros. Estos deberían constituirse en instancias productoras y difusoras de innovaciones pedagógicas, lo que obligaría a revisar su esquema de funcionamiento y a establecer las necesarias articulaciones con el resto del sistema de formación inicial de maestros y con las instancias provinciales de perfeccionamiento y educación permanente del magisterio y las universidades nacionales.

Al Estado nacional le cabe una responsabilidad fundamental en el campo de la formación superior en la medida en que ésta compromete el desarrollo

científico-tecnológico y la formación de recursos humanos altamente calificados. Ambas tareas, por su dimensión, relevancia y complejidad, requieren de una fuerte concentración de recursos (humanos y materiales) y de una clara división del trabajo a nivel nacional. Esas políticas no pueden quedar libradas a los azares de una coordinación *ex post factum* sino que su éxito en gran medida depende de una explícita orientación centralizada y de una ejecución descentralizada.

11.2.6 De la gran reforma estructural a la estrategia de la innovación permanente

Es necesario liberar a las unidades escolares básicas de toda la maraña de reglamentos y vigilancias que les impiden moverse con libertad y flexibilidad para adoptar en el momento oportuno las soluciones adecuadas. Dada la complejidad, densidad y magnitud del sistema educativo, es más correcto confiar en las innovaciones de las bases (alentadas y apoyadas desde el centro) que en la eficacia de las grandes reformas diseñadas y decretadas desde la cúspide del sistema. Es preferible correr el riesgo de las diversidades y asincronías (sociales, territoriales, etc.) que trae aparejadas esta opción, que incurrir en los reiterados fracasos de los grandes y ambiciosos planes nacionales.

En muchos países de Europa y de América Latina, la experiencia indica que, en forma recurrente, los más altos niveles de la administración central de los sistemas educativos han sido ocupados por élites político-tecnocráticas con una clara orientación progresista y reformista. Sin embargo, las mejores intenciones y los más consistentes y plausibles planes de transformación fueron totalmente ineficaces para superar las sólidas defensas de los intereses conservadores generados y reproducidos por la lógica de la organización burocrática. Por otro lado, en una organización burocrática como la escuela importan más (desde el punto de la conducción) las cuestiones típicamente administrativas (regulación de comportamientos de los agentes, aplicación estricta de procedimientos reglamentados, información y control, etc.), que los problemas sustantivos de índole técnico-pedagógica (qué se enseña, cómo se enseña, para que se enseña, etc.).

Aquí también se registra el clásico fenómeno de la sustitución de fines. En una organización burocrática que se atiene al reglamento es más importante cumplir con las disposiciones escritas que con el logro de los fines que se propone la organización. La lógica de este sistema se reproduce cuando se intenta introducir las reformas por decreto o reglamento.

Las necesarias transformaciones de la educación nacional requieren de un nuevo concepto de administración de la innovación y del cambio permanente mediante la implantación y el estímulo de estrategias experimentales. La administración para la innovación se basa en la cultura de la flexibilidad, lo que

contrasta con las formas estables típicas de la administración clásica que define reglas y procedimientos para períodos muy largos de tiempo.

A esta administración progresista le cabe: a) interpretar los objetivos de la política educativa nacional en la medida en que éstos tienden a adoptar formas genéricas que requieren especificaciones y adaptaciones a situaciones particulares muy diversas; b) adoptar una posición cuando las grandes finalidades de la política educativa se presentan como incompatibles o excluyentes; c) establecer las prioridades entre fines diversos cuando el poder político no las ha establecido explícitamente y así lo requiere la escasez de los recursos realmente disponibles.

Este es el nuevo concepto de administración que requieren los sistemas educativos modernos situados en contextos complejos y cambiantes. Esta autonomía creciente de la administración local no se convierte en anarquía en la medida en que los clásicos controles y vigilancias centrales son reemplazados por la participación permanente de las instancias y grupos sociales locales directa o indirectamente implicados en la educación.

11.2.7 Un factor estratégico fundamental: los trabajadores de la educación

Entre las múltiples variables asociadas con la calidad de la educación una sobresale por su eficacia particular: el factor humano. Muchas de las otras variables que se señalan como asociadas con el rendimiento escolar pasan por la mediación del maestro, de sus saberes, sus actitudes y modos de hacer las cosas.

En gran medida, entonces, mejorar la educación, tanto en términos cualitativos (mejor educación) como cuantitativos (cobertura, retención, etc.) pasa inevitablemente por una política que privilegie el tema de la formación del maestro y sus condiciones de trabajo. Este debe ser un criterio primordial para la asignación de recursos financieros en el sistema educativo.

Poco se sabe acerca de las condiciones de trabajo del maestro. Sin embargo, hay cosas que no se discuten. Entre ellas, el grave deterioro de las remuneraciones. Según estimaciones del Banco Mundial, si se toma al año 1974 como base 100, el índice de las remuneraciones reales baja en 1985 a 69.4, 65.8 y 53.1 para los niveles primario, secundario y universitario, respectivamente. En este último caso, más que hablar de deterioro de salarios hay que hablar de una lisa y llana liquidación de la profesión docente, entendida como actividad exclusiva de un sujeto que al mismo tiempo es su fuente predominante de subsistencia⁷.

Respecto de las condiciones de trabajo, las evidencias indican la existencia del fenómeno del pluriempleo docente (en la misma o en distintas jurisdicciones). De este modo los maestros se ven obligados a trabajar más horas que las

7. International Bank for Reconstruction and Development, ob. cit.

que indica un criterio elemental de justicia y profesionalismo, poniendo en peligro su salud y la calidad de su práctica en el aula.

Por otro lado, el Estado no ofrece un sistema permanente de capacitación y actualización a los maestros, y la propia lógica de las condiciones de trabajo estimula más la acumulación de acreditaciones formales que el desarrollo y aplicación de aptitudes reales en la tarea docente. Si a esto se agrega que el carácter burocrático del contexto del trabajo escolar, con sus controles, supervisiones, formalismos y reglamentarismos, no alienta las innovaciones sino que, por el contrario, premia la rutina, el panorama del trabajo docente no puede ser más desfavorable para el mejoramiento de la educación nacional.

Por lo anterior, una adecuada política de mejoramiento de la educación básica debe:

- a) Redefinir los términos de la formación inicial del maestro, elevando el nivel de sus calificaciones tanto en lo que respecta a los contenidos como a los aspectos específicamente pedagógicos y didácticos. Al mismo tiempo deberá poseer las actitudes y aptitudes apropiadas para interactuar con otros sujetos e instancias sociales, relacionados con la tarea de la reproducción del saber:
- b) Diseñar un sistema de educación permanente que ofrezca alternativas viables de formación a todos los maestros en ejercicio y con la suficiente flexibilidad como para responder a demandas y a necesidades específicas. En este sentido, se deberán aprovechar todas las posibilidades que ofrecen la educación no formal y a distancia y las experiencias no escolares de aprendizaje (experiencias en el propio sistema productivo local, en el sistema científico-tecnológico, etc.).
- c) Formular y aplicar una política de transformación de las condiciones de trabajo que contemple un mejoramiento de las remuneraciones, una carrera docente basada en una división de las tareas que tome en cuenta el desarrollo de los conocimientos y tecnologías pedagógicas y que constituya un estímulo para la innovación y la formación permanente.

Es preciso tener en cuenta que una política eficaz de recursos humanos para la educación debe ser necesariamente integral. Así definida, quizá se constituya en la columna vertebral de la política de mejoramiento de la educación nacional. Para ello será preciso superar la tentación del economicismo (que con frecuencia preside las demandas sindicales), que reduce el problema a una mera cuestión de remuneración y equipamiento escolar, y el pedagogicismo, que insiste casi exclusivamente con políticas de formación docente y con extemporáneas apelaciones al "compromiso", "vocación" y buena voluntad de los maestros.

Es impensable modificar sustantivamente las prácticas pedagógicas aplicando políticas parciales. Toda política de remuneraciones, si quiere ser pedagógicamente eficaz, deberá estar ligada a un plan conjunto que la integre con transformaciones en el nivel de la formación permanente y de las condiciones

de trabajo. Si se quiere avanzar significativamente en la universalización de la educación y en el combate contra las injusticias y desigualdades escolares, será preciso formar recursos humanos especializados en resolver los problemas y desafíos particulares planteados por la educación en contextos de carencia y marginación social aguda. Esa política será complementada por otra que estimule la experimentación, la creatividad y el desarrollo de estrategias eficaces para obtener los mejores resultados en situaciones desfavorables.

11.2.8 A modo de conclusión y resumen

Para tener una visión sintética de las posiciones asumidas en este capítulo, se enuncian las proposiciones siguientes:

1. Se considera que el Sistema Educativo Nacional (SEN) necesita una transformación profunda que le permita asumir en forma eficaz un papel protagónico en los procesos de socialización del conocimiento. En este sentido, la función que se le asigna al SEN se resume en la siguiente fórmula: proveer oportunidades de formación básica y permanente a toda la población y formar ciudadanos responsables y participativos, al mismo tiempo que eficaces productores de bienes materiales y simbólicos socialmente significativos.
2. La universalización de un nivel de educación básica (preprimaria, primaria y 2 ó 3 años de la actual secundaria) se convierte en un objetivo prioritario del esfuerzo educativo nacional. De hecho, este objetivo es ya una aspiración secular y compartida por la absoluta mayoría de la población.
3. Para la universalización de la educación básica, el desafío está tanto en la expansión de las oportunidades de ingreso (en especial al nivel preescolar) como en el aumento de la retención, rendimiento y calidad de la educación impartida.
4. La complejidad y magnitud del SEN y criterios de orden de valores (pluralismo, valor de la diversidad y respeto al principio de la libertad individual) aconsejan desechar las grandes reformas diseñadas y decretadas desde la cúspide del sistema. En su reemplazo se propone una estrategia de incremento del apoyo y el estímulo (financiero, técnico y de gestión) a las innovaciones múltiples generadas en la base del sistema (las instituciones escolares).
5. Se vuelve imprescindible abrir el mundo cerrado y rutinario de la escuela a toda la diversidad de intercambios con los otros subsistemas sociales, en especial con aquellos relacionados con la producción científica, cultural y económica. Esta apertura obligará al SEN a adecuar sus estructuras y procesos a los estímulos, demandas y desafíos de la sociedad global. Al mismo tiempo, estas transacciones con el medio le significarán una

tural y económica. Esta apertura obligará al SEN a adecuar sus estructuras y procesos a los estímulos, demandas y desafíos de la sociedad global. Al mismo tiempo, estas transacciones con el medio le significarán un incremento en la calidad y cantidad de recursos disponibles para uso escolar.

6. En el marco de un proceso de democratización de la vida política y social, y en una sociedad como la argentina, que padece de situaciones graves de desigualdad social, le cabe al Estado un papel director (ni monopólico ni subsidiario) en el campo de la producción y distribución de bienes básicos socialmente necesarios. Es en esta instancia donde los actores sociales discuten y acuerdan objetivos y recursos, definen estrategias globales y velan por su cumplimiento. Desde el Estado se estimularán y apoyarán todas las iniciativas sociales autónomas que contribuyan a la realización de los fines y metas socialmente definidos.
7. La organización y administración de la educación básica nacional será descentralizada, lo que obliga a definir funciones y recursos específicos en cuatro grandes niveles: la nación, las provincias, las regiones-zonas-núcleos educativos y las instituciones escolares. Una ley del Congreso de la nación definirá los fines generales del sistema y los fines específicos de sus principales niveles y modalidades, así como su interrelación con otros subsistemas sociales y el esquema general de gobierno de todo el sistema.
8. La estrategia de mejoramiento del rendimiento y calidad de la educación pasa fundamentalmente por una política de formación inicial y permanente de maestros y por una modificación cualitativa de las condiciones del trabajo escolar.
9. En cuanto a los recursos públicos asignados al sistema, se sostiene la necesidad de ligar su asignación al logro de los objetivos de universalización y mejoramiento de la calidad de la educación. A tal fin deberán preverse en forma combinada tanto un incremento del financiamiento público del sistema como el diseño e instalación de mecanismos que permitan integrar a la función educativa otros recursos públicos (por ejemplo, del sistema nacional de salud, recursos municipales, etc.) y sociales de origen básicamente local.

12.

CONSIDERACIONES ORGANIZACIONALES ACERCA DEL PROGRAMA ALIMENTARIO NACIONAL (PAN)*

Analia Del Franco

Este capítulo está enmarcado dentro del ámbito de la implementación de programas sociales masivos; especialmente se analizará uno de los programas de mayor impacto en América Latina en los últimos años, el Programa Alimentario Nacional.

En líneas generales, el fin es suministrar información sobre las características básicas del Programa, para ampliar la comprensión de sus aspectos operacionales de gestión, organización, supervisión y control, planificación y evaluación, así como mostrar aquellos aciertos y deficiencias que pudieron haberse detectado a lo largo de su implementación y cuyo conocimiento puede aportar para el desarrollo de otros programas similares.

12.1 CARACTERISTICAS BASICAS

El Programa Alimentario Nacional fue promulgado por el Congreso Nacional el 22 de marzo de 1984, durante el primer año de gobierno democrático. La realización del mismo es el cumplimiento de un compromiso que el presidente Raúl Alfonsín adquirió durante su campaña política.

Los motivos de su creación se fundamentan, básicamente, en la necesidad de reimplantar en el país el respeto por los derechos fundamentales del ser humano. Ocho años de un régimen autoritario y antipopular dejaron marcas indelebles en los argentinos; entre ellas, un alto porcentaje de población en

* El PAN fue establecido en la Argentina al iniciarse el período democrático en 1984. Asiste a más de un millón de familias ubicadas en todo el país. El presente documento fue elaborado por la Licenciada Analia Del Franco, asesora de la Secretaría de la Fundación Pública de la Argentina para el Coloquio Internacional sobre Gerencia de Programas Sociales Masivos.

situación de deterioro y con un alto índice de subalimentación. Esta situación se torna aún más alarmante "porque ni el hambre ni la desnutrición obedecen a la falta de alimentos: sino a motivos políticos, económicos y/o sociales. Y es en estos campos en los que se debe buscar su solución".

En este sentido el PAN es un programa asistencial que cubre el déficit alimentario pero no pretende atacar sus causas, ya que la solución definitiva a los graves problemas alimentarios se logrará con medidas de mediano plazo, tendientes a la recuperación económica del país y a una correcta distribución del ingreso.

La ejecución del programa fue aprobada con una duración de 2 años (1984-86). Actualmente está cumpliendo una prórroga de este plazo.

12.1.1 Población con mayor vulnerabilidad

Si bien los individuos de todas las edades y de uno u otro sexo se encuentran en condiciones de sufrir los efectos de la subalimentación, existen grupos en los que, por su edad y condición fisiológica, la carencia de alimento tiene efectos mucho más dramáticos.

En el *adulto* la subalimentación se traduce en adelgazamiento y en disminución de la capacidad de trabajo, lo que tiene una repercusión económica e indirectamente nutricional muy clara.

En los *niños* los requerimientos nutricionales son más exigentes por su condición de seres en crecimiento. Es decir, el niño necesita alimento no sólo para vivir y moverse como el adulto sino para formar nueva masa corporal y para su maduración neurológica, o sea para crecer. Cuanto más rápida la velocidad con que un niño crece, mayores y más precisos son sus requerimientos nutricionales. Por eso es que el niño en el primer año de vida es más vulnerable, porque es la edad en que más rápidamente se crece. El otro ejemplo de gran velocidad de crecimiento son los niños que se están recuperando de un episodio de desnutrición; por eso deben ser vigilados muy de cerca hasta que se recuperen totalmente.

Otro grupo vulnerable son las embarazadas y las nodrizas. La adecuada nutrición de la embarazada asegura el buen crecimiento del feto, permitiendo que nazca con peso adecuado, lo cual se asocia con mínimos riesgos de muerte y enfermedad en el primer año de vida. Téngase en cuenta que el aumento ideal de peso durante el embarazo es 11-13 kgs., para lo cual es necesario una alimentación adecuada y suficiente, sobre todo en madres de bajo nivel socioeconómico, que habitualmente tienen una actividad física importante. La buena nutrición de la embarazada se refleja también en su desempeño como nodriza. La grasa que logró depositar en su cuerpo merced a la buena alimentación durante el embarazo le proveerá casi la tercera parte de las calorías de la leche que producirá para alimentar a su hijo. Los dos tercios restantes provendrán

de su alimentación, por lo que es fundamental que cuente con un 30-40% por encima de sus necesidades nutricionales habituales.

La *adolescencia* representa otro período vulnerable pues se acompaña de un rápido aumento de la velocidad de crecimiento. Los jóvenes en esta edad deben recibir una alimentación adecuada y en las niñas se prevendrá la aparición de anemias por el comienzo de las menstruaciones.

Los *ancianos* son también otro grupo vulnerable pero por razones distintas, fundamentalmente de tipo social. El anciano suele tener mala dentadura, diabetes, problemas digestivos, cardíacos, renales, de descalcificación y dolores óseos, que requieren dietas especiales. Cuando no cuentan con ayuda familiar, su dieta puede ser muy monótona, inadecuada e insuficiente, teniendo incluso problemas para la adquisición diaria de alimentos por dificultades de locomoción.

12.1.2 Factores de riesgo en la desnutrición infantil

En los primeros cinco años de vida, se registra la máxima velocidad en la maduración psicofísica. Un déficit de alimentación en este período daría lugar a graves deterioros neurológicos (lesiones cerebrales irreversibles, retardo mental, alteración de la conducta); determinaría además una serie de impedimentos físicos entre los que se pueden destacar la debilidad, la propensión a contraer enfermedades infectocontagiosas y la detención en la curva normal de crecimiento. A pesar de que todos los niños pertenecientes a los sectores con más dificultades socioeconómicas deben ser considerados en riesgo nutricional y sanitario, es posible identificar algunos factores de riesgo mayor que obligan a realizar especial vigilancia sobre aquellos niños o familias que los presentan. Estos son:

- 1) Hijos de familias numerosas, en particular del tercer hijo en adelante.
- 2) Niños pertenecientes a familias en crisis (abandono de hogar, enfermedad o muerte de alguno de los padres, cesantía reciente, alcoholismo, etc.).
- 3) Hijos de madres adolescentes.
- 4) Niños menores de 6 meses que no son alimentados al pecho.
- 5) Hermanos de un niño internado en un hospital por desnutrición, diarrea, o alguna otra patología.
- 6) Niños pertenecientes a familias recientemente transplantadas de un medio rural tradicional al medio urbano.
- 7) Familias donde ha muerto un niño antes de cumplir un año.

12.1.3 Algunas cuestiones acerca de la evolución de la desnutrición infantil

La desnutrición se instala en un niño en forma progresiva, por efecto de los factores que ya se mencionaron. Un niño sano no amanece desnutrido. Para llegar a la desnutrición recorre un camino de adversidades. Difícilmente la desnutrición obedece a una causa única, generalmente responde a más de una causa, que se potencian entre sí.

Para sobrevivir, el niño pone en marcha una serie de mecanismos de adaptación a la falta de alimentos que tienen un alto costo biológico para él.

Las respuestas del niño a la desnutrición van encaminadas a sacrificar lo que no es indispensable para la supervivencia. Así es como la primera respuesta adaptativa es ahorrar las calorías que habitualmente se gastan en movimiento. De allí que los niños desnutridos impresionen como apáticos, tristes, con poca voluntad para jugar y explorar. De esta forma el niño se atrasa en su desarrollo, cada día se siente más inseguro, se encierra más en sí mismo y esto deja huellas a lo largo de su vida.

Si la falta de alimentos es prolongada, el niño "se come a sí mismo", por eso: a) deja de crecer; b) adelgaza; c) adquiere poco a poco el aspecto físico inconfundible de los desnutridos, con pómulos hundidos, brazos delgados, abdomen prominente. Se vuelve al mismo tiempo cada vez más huraño y ensimismado, con lo que se deteriora la relación con su madre y su medio.

La desnutrición influye negativamente sobre la capacidad del niño para defenderse de las infecciones. Por eso los niños desnutridos se enferman más seguido y con enfermedades más graves que los niños bien nutridos. Para peor, cada episodio infeccioso los desnutre más, generándose el llamado círculo vicioso: desnutrición-infección-desnutrición.

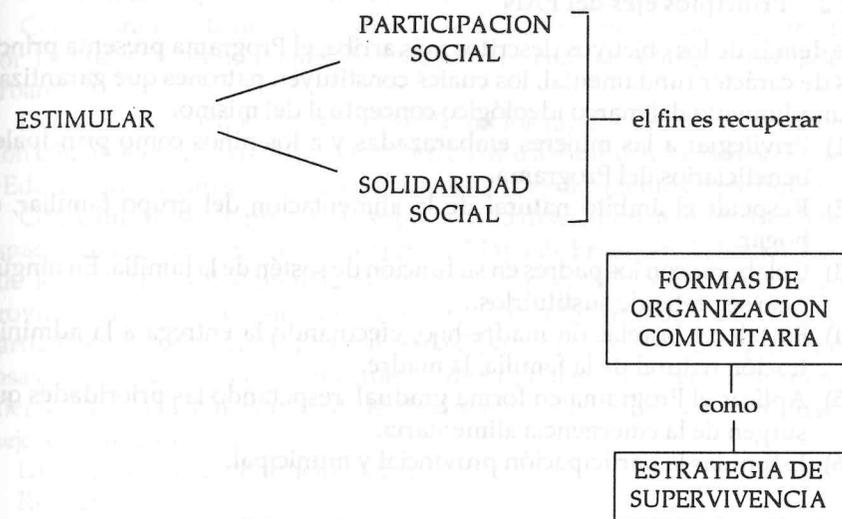
El niño desnutrido llega así al cuadro clínico dramático que es posible ver en los hospitales. La recuperación física de estos desnutridos graves suele requerir entre 3 y 4 meses de internación hospitalaria, un descalabro familiar por el descuido en que caen los hermanos ante la ausencia de la madre que cuida a su hijo en el hospital y por los gastos de la enfermedad. Un niño detectado en las etapas iniciales de la desnutrición es fácil y rápidamente recuperable. Por eso, la detección precoz es fundamental. Los factores de riesgo antes mencionados, el comentario de una madre sobre decaimiento y cambios de carácter de un niño, la detención del crecimiento y la pérdida de peso son las armas fundamentales con que contamos para evitar la progresión de la desnutrición hasta una gravedad y cronicidad tales que puedan dejar secuelas físicas y mentales definitivas.

12.2 Objetivos del Programa

Al Programa Alimentario Nacional se lo puede considerar como un proyecto de los denominados "estrictamente sociales", cuyos fines son específicamente los de atender "la satisfacción directa de una determinada carencia en base a estándares sociales", en esta premisa se fundamenta su objetivo principal.

No obstante, el Programa no desconoce la existencia de otro tipo de necesidades a las que podríamos denominar de "sociabilidad" y que refieren a la dignidad, autoestima y encuentro de sentido de la propia existencia y del mundo que rodea a todo ser humano.

La atención de estos aspectos, a los que el PAN denominó como objetivos complementarios se fundamentan en el siguiente marco:



12.2.1 Descripción de los objetivos principal y complementarios:

Principal:

La complementación de la alimentación de las familias carenciadas mediante la entrega de alimentos, los mismos representan el 30% de las calorías mensuales necesarias para un grupo familiar tipo.

Complementarios:

- 1) Desarrollar y mejorar las pautas y hábitos alimentarios más favorables para la salud de la población.
- 2) Enseñar a las madres a preparar alimentos eficientemente, privilegiando el uso de aquellos que sean más accesibles según el área geográfica específica.
- 3) Estimular la lactancia materna.

- 4) Difundir la necesidad de efectuar el control de crecimiento y desarrollo de los niños y del embarazo, así como hacer conocer los programas existentes para ello.
- 5) Desarrollar campañas tendientes a evitar la deserción escolar.
- 6) Divulgar la existencia de otros programas de desarrollo social y su vinculación con la comunidad.
- 7) Captar los problemas sociales y referirlos a los servicios específicos.
- 8) Estimular la participación comunitaria.

De acuerdo con esta caracterización de objetivos, el programa asume cierta complejización en relación con los medios que utiliza para lograr la satisfacción de situaciones carenciales que la población beneficiaria presenta.

12.2.2 Principios ejes del PAN

Además de los objetivos descritos más arriba, el Programa presenta principios de carácter fundamental, los cuales constituyen patrones que garantizan el cumplimiento del marco ideológico conceptual del mismo.

- 1) Privilegiar a las mujeres embarazadas y a los niños como principales beneficiarios del Programa.
- 2) Respetar el ámbito natural de la alimentación del grupo familiar, el hogar.
- 3) Colaborar con los padres en su función de sostén de la familia. En ningún caso se pretende sustituirlos.
- 4) Fortalecer la relación madre-hijo, efectuando la entrega a la administración natural de la familia, la madre.
- 5) Aplicar el Programa en forma gradual, respetando las prioridades que surgen de la emergencia alimentaria.
- 6) Estimular la participación provincial y municipal.

12.2.3 Determinación de la población objetivo del Programa

Definido el tipo de población con mayor riesgo respecto a la subalimentación, el siguiente paso es su localización y cuantificación.

Esta tarea no resultó sencilla debido a la ausencia de información a escala nacional, desagregada por lo menos a nivel departamental, de indicadores básicos del nivel socioeconómico de la población, tales como ocupación, nivel de ingreso, y mucho menos sobre indicadores de salud o específicamente sobre desnutrición.

La información más completa y con mayor desagregación con que se contaba era la proporcionada por el Censo Nacional de 1980, correspondiente a Vivienda y Educación.

La disponibilidad de estos datos, aunados con resultados de investigaciones y estudios previos que indicaban la viabilidad del indicador Vivienda como

una síntesis del nivel socioeconómico y Educación como complementario, permitió que se utilizaran estas variables para la cuantificación y localización de la población objetivo.

La información del Censo de 1980 que correspondía a Vivienda y Educación se procesó a escala nacional, provincial y departamental, y, dentro de este último estrato, se discriminó entre nivel rural y urbano.

Nivel de vida con el que se trabajó:

- Casa tipo B.
- Rurales.
- Viviendas precarias.
- Inquilinatos.

Nivel de educación con el que se trabajó:

- Analfabetos, primaria incompleta.

Como otra fuente de datos también se utilizó la información suministrada por la Encuesta Permanente de Hogares, la cual se realiza sobre hogares urbanos.

Del análisis de estos datos se obtuvieron los rangos de volumen de población con niveles críticos de privación en cuanto a estas dos variables (Vivienda y Educación), según su localización espacial (departamentos o partidos).

Con la información procesada se procedió a diseñar un mapa de localización espacial cuantificado, el cual se denominó Mapa de Emergencia Social. Resultó que los sectores subalimentados ya no se concentraban únicamente en las provincias más pobres, sino que se distribuían a lo largo de todo el país, con particular incidencia en las zonas urbanas. Esto como consecuencia, entre otras cosas, de un general empobrecimiento de la población y del continuo movimiento de población marginal desde áreas rurales a urbanas, en busca de mejores condiciones de vida.

Las zonas de mayor criticidad son:

Región:

- 1) NOROESTE
- 2) NORESTE
- 3) PAMPEANA
- 4) METROPOLITANA

12.3 ASPECTOS ALIMENTARIOS, SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS Y CRITERIOS DE EJECUCIÓN

12.3.1 Composición de la caja PAN

La caja PAN contiene alrededor de 15 kgs. de alimentos no perecederos y su ritmo de entrega es mensual.

El contenido no es rígido, pudiendo variar de acuerdo con la disponibilidad estacional de ciertos productos y ciertos hábitos alimentarios regionales.

Pueden distinguirse básicamente dos tipos de cajas diferentes; a continuación se detalla el contenido en alimentos de cada una de ellas, el análisis de la composición química correspondiente y la comparación de esta última con las necesidades nutricionales de la familia tipo.

Para el análisis comparativo se utilizaron las tablas de composición química de los alimentos del Instituto Nacional de Nutrición y la tabla de Recomendaciones Nutricionales para la República Argentina, actualización 1983. En cuanto a la familia tipo se la consideró integrada por dos adultos y dos niños en edad escolar.

Caja Tipo I

Alimentos	Cantidad
1. Leche entera en polvo	2 kgs.
2. Aceite	1 lts.
3. Fideos secos	1.5 kgs.
4. Harina de maíz	2 kgs.
5. Harina de trigo	2 kgs.
6. Corned beef	3 latas (340 gs.c/u).
7. Azúcar	2 kgs.
8. Arroz	1 kg.
9. Porotos secos	1 kg.
10. Grasa	1 kg.

Composición química

Kilo-calorías	= 65.190 cal.
Proteínas	= 1.757 gs.
Calcio	= 20,95 gs.
Hierro	= 269 mgs.
Peso Neto Alimentos	= 14.520 kgs.

Caja Tipo II

Alimentos	Cantidad
1. Leche entera en polvo	2 kgs.
2. Fideos secos	1.5 kgs.
3. Harina de maíz	2 kgs.
4. Harina de trigo	1 kg.
5. Corned beef	2 latas (340 gs.c/u).
6. Azúcar	2 kgs.
7. Arroz	2 kgs.
8. Grasa	2 kgs.
9. Merluza natural	1 lata (380 gs.c/u).

Composición química

Kilo-calorías	= 62.363 K cal.
---------------	-----------------

Proteínas	= 1,479 gs.
Calcio	= 20,44 gs.
Hierro	= 216,6 mgs.
Peso Neto Alimentos	= 13,560 kgs.

Recomendaciones nutricionales de la familia tipo. Nutrientes/día

Miembro	Kilo-calorías	Proteínas (g)	Calcio (g)	Hierro (mg)
Hombre adulto (22-35 años)	3,200	52	0,7	10
Mujer adulta (22-35 años)	2,300	40	0,60	16-17
Preescolar (3 años)	1,500	23	0,75	12
Escolar (10 años)	2,300	35	1,00	12
Total	9,300	150	3,05	52

Porcentaje de las recomendaciones nutricionales de la familia tipo, cubierto por la caja PAN/mes

Nutriente	Recomend. familiar mensual	CAJA I		CAJA II	
		Cant.	% recom. cubierto	Cant.	% recom. cubierto
Kilo-calorías	279,000	65,190	23.1	62,363	22.3
Proteínas	4,500	1,757	39.0	1,479	32.9
Calcio	91,5	20,95	22.8	20,44	22.3
Hierro (mg)	1,560	269	17.2	217	13.9

12.3.2 Circuito PAN en la comunidad - Cuadro síntesis

1) Reconocimiento primario de la zona asignada a cada agente PAN.

Objetivo:

Conocer la situación global de la población y el estado de la comunidad, considerando a sus organizaciones formales e informales, con el fin de evaluar los posibles recursos que esta comunidad brinda para las necesidades del Programa: almacenamiento y lugar para la reunión con beneficiarios.

Localizar, de acuerdo con los datos procesados según Censo 1980, los domicilios de los posibles beneficiarios. Se identifica a las familias, en especial aquellas con alto riesgo.

2) Durante las visitas domiciliarias, el agente establece contacto con la familia para conocer su específica situación socioeconómica, completando así la ficha de *evaluación* diseñada con ese fin.

3) A través del análisis de las *fichas de evaluación PAN*, el supervisor con la colaboración del agente evalúa la incorporación de los beneficiarios al Programa.

4) A las familias seleccionadas se les entrega la Tarjeta de Citación para la primera reunión PAN, en la misma consta el lugar, día y hora. Asimismo, el agente explica a las familias los objetivos básicos del Programa, el contenido de la caja PAN y la forma y periodicidad con que se efectuará la entrega de las cajas.

5) Las reuniones se realizarán en el lugar del barrio que el agente haya conseguido para tal fin.

Frecuencia de las reuniones: cada 30 días.

Participantes de las reuniones: 30 madres, o aquellos miembros de la familia encargados de elaborar y administrar los alimentos al grupo familiar.

Características del grupo: Las madres permanecen en el mismo grupo durante todas las reuniones posibilitando la interacción entre ellas, lo que facilita la participación y las actividades de tipo comunitario.

Características de las reuniones: Además de la entrega de las cajas, durante las reuniones se realizan charlas sobre temas informativos acerca de educación sanitaria, puericultura, embarazos, etc.

6) La caja PAN debe suministrarse contra entrega de la *tarjeta de citación* que le fuera otorgada en el domicilio.

Esta se constituye en el "recibo comprobante" para el agente, de esta manera lleva el control de las entregas.

En esa misma reunión le entrega al beneficiario una nueva *tarjeta de citación* para la segunda reunión.

- Cada una de las Familias debe recibir mensualmente una caja de alimentos.
- Las Familias numerosas y la presencia de desnutridos justifican la entrega de dos cajas.
- En áreas semiurbanas o rurales, se entregan además semillas y/o alimentos básicos para desarrollar huertas familiares o comunitarias.
- En las zonas urbanas se favorece el desarrollo de cooperativas, uniones vecinales y sociedades de fomento.

7) Estimulando la participación comunitaria, pueden implementarse formas de aprovechamiento de producciones estacionales locales para el autoconsumo, así como también desarrollar la capacidad propia para resolver problemas que afectan a la comunidad.

Cantidad de Familias: Actualmente el PAN atiende a 1,000,000 de familias distribuidas en todo el país.

Producción mensual de cajas: 1,450,000.

Planta Buenos Aires: 1,050,000

Planta Paraná: 450,000.

Presupuesto del Programa 1987: 100 millones de dólares.

12.4. PARTICIPACION DE ORGANIZACIONES INTERMEDIAS E INSTITUCIONES

12.4.1. Implementación del PAN y coordinación con el Sistema Educativo Sanitario y otros Programas

Se pretende que la reunión PAN, además de un mecanismo de distribución ordenada de la caja, sea un lugar de encuentro donde agentes y beneficiarios puedan tratar temas vinculados a la salud (nutrición, vacunación, crecimiento y estimulación temprana, etc.), saneamiento básico (potabilización de agua, eliminación de excretas, etc.), en forma participativa aportando los agentes elementos del saber académico y los beneficiarios su experiencia y su conocimiento acerca de su cotidianeidad.

El sistema educativo ha brindado, en todo el ámbito nacional, las escuelas para la realización de reuniones PAN.

Además, de acuerdo con las realidades locales, muchos maestros rurales desarrollan la tarea de agentes PAN en sus zonas.

Las instituciones comunitarias participan del Programa sobre todo a nivel provincial y local haciéndolo de acuerdo con sus posibilidades y coordinando su acción con los delegados provinciales zonales.

Por ejemplo:

Sociedades de Fomento: Han brindado espacio físico para realización de reuniones.

Iglesias: Han derivado al Programa posibles familias beneficiarias.

Defensa Civil y Gendarmería: Han contribuido en la distribución en zonas de difícil acceso o ante emergencias.

Un lugar aparte merece la coordinación con el sistema sanitario.

A NIVEL NACIONAL. Los diferentes departamentos del Ministerio de Salud y Acción Social han brindado su apoyo para la realización del Programa. Basten como ejemplo:

- Educación para la Salud = edición de material.
- Maternidad e infancia = entrenamiento de agentes y derivaciones cruzadas a poblaciones semejantes.
- Dirección Nacional de Programas de Salud = coordinación con otros programas nacionales.
- Dirección Nacional de Relaciones Internacionales = coordinación con instituciones internacionales (UNICEF, CASAL, FAO).
- Dirección Nacional de Vigilancia Epidemiológica = entrenamiento de agentes, campañas conjuntas.

- Dirección de Prensa = edición de material de capacitación, registros y formularios.
- Dirección Nacional de Estadísticas de Salud = (Diseño de formularios, Evaluación, Estadísticas de resultados).
- Dirección de Emergencias Sociales = (Derivación de población. Asistencia no alimentaria a beneficiarios PAN).

Fruto de la coordinación con el Sistema Sanitario es el proyecto de Capacitación Conjunta de Agentes de Programas Sociales que se realizó en el Ministerio de Salud y Acción Social, entrenando a los agentes PAN junto a los agentes sanitarios, miembros de Comedores Infantiles y del Plan Materno Infantil. Estos cursos fueron realizados tanto en la provincia de Buenos Aires (Morón), como en Neuquén y Río Negro.

A NIVEL LOCAL. Los efectos del Sistema de Salud colaboran en la implementación del Subprograma Control del Crecimiento y Desarrollo, atendiendo y controlando a los niños de bajo peso y a las embarazadas.

Asimismo el Programa incluye como beneficiarias a aquellas familias con niños desnutridos que fueran detectados por el Sistema Sanitario y que por alguna razón hubieran sido localizadas por los agentes PAN.

12.4.2. Participación de las Economías Regionales

En virtud de lo determinado por la Ley 23.056, se ha ofrecido la oportunidad de que las producciones regionales participen en la provisión de los alimentos componentes de la caja PAN.

Hasta el presente se ha tratado de tipificar una caja de alimentos de características uniformes para todo el país, teniéndose prevista la posibilidad de implementar composiciones específicas para cada región, en las que se tengan en cuenta las condiciones climáticas, los hábitos alimentarios y las disponibilidades productivas locales.

No obstante esto aún no ha sido posible. Puede decirse que es importante en la actualidad la participación de las distintas provincias en la provisión de alimentos para el Programa.

Como surge del estudio detallado de los diversos concursos efectuados por la Junta Nacional de Granos, se han realizado operaciones que incluyen productos e insumos de las siguientes provincias:

Arroz:	Entre Ríos - Corrientes.
Harina de trigo:	Buenos Aires.
Azúcar:	Salta - Chaco - Tucumán.
Fideos:	Buenos Aires - Río Negro - Santa Fe.
Leche en polvo:	Santa Fe - Córdoba - Entre Ríos - Buenos Aires.
Porotos:	Jujuy.
Harina de Maíz:	Córdoba - Buenos Aires - Santa Fe.
Corned Beef:	Buenos Aires - Santa Fe - Entre Ríos.

Aceite:	Santa Fe - Buenos Aires - Chaco.
Grasa vacuna:	Buenos Aires.
Cajas de cartón:	Entre Ríos - Buenos Aires - Misiones.

Es importante el número de provincias que participan o participaron en forma y proporción diversa en la composición y empaque de la caja PAN, a lo que debe agregarse como factor generador de actividad económica la contratación local de medios de transporte, gastos de infraestructura y sueldos que se efectúan en la totalidad de las zonas de distribución.

Mecanismos especiales se han aplicado para la provisión de harina de trigo, operando a partir del cereal aportado por la J.N.G. y contratando la molienda y fagon y envasado del producto.

Similar criterio se aplicó para el aceite comestible. Ante una circunstancial carencia de ofertas en el mercado a precios razonables se contrató el procesamiento del girasol suministrado por la misma Junta, lo que determinó una significativa baja de costos.

A modo de ejemplos podemos citar:

1. Aceite comestible, al 31/5/84 registramos el siguiente cuadro comparativo de precios:

A 38.94 por litro a fagon

A 73.00 por litro, por concurso público de precios

A 40.49

A 44.90 por litro autorizado por Secretaría de Comercio, según diferentes portes y marcas.

1. Corned beef, de acuerdo con gestiones efectuadas ante un conjunto de empresas, con el asesoramiento de la Junta Nacional de Carnes, se alcanzó un acuerdo sumamente conveniente en cuanto a precios; acuerdo atípico en cuanto a los mecanismos tradicionales de contratación del Estado.

Como resultante de dicha gestión el precio obtenido fue de A 909,15 por caja de 24 latas por 340 grs. (equivalente a US\$15.50 a 16.00). De acuerdo con lista de precios por corned beef de empresa líder, al día de la fecha, a nivel mayorista, \$ 77,62 + IVA (5%) cada lata por 340 grs.; precio final obtenido por el PAN \$a 1,89 por cada lata (dólar vendedor Bco. Nación \$a 67.02 - 13/8/84).

Abundan ejemplos similares en cuanto a ventajas comparativas en los precios de varios productos regionales, así la optimización de costos y la correcta asignación de recursos son dos metas ligadas permanentemente al desarrollo del PAN.

Los delegados federales están habilitados para recibir y canalizar ofertas de producciones regionales, en la intención de que la política de compras y contrataciones sirvan a los objetivos del federalismo y la reactivación económica, como también al más racional y justo aprovechamiento de los recursos alimentarios de nuestro país.

12.5 DESARROLLO DE OBJETIVOS COMPLEMENTARIOS. SUBPROGRAMAS

A nivel nacional el PAN ha desarrollado cinco subprogramas:

- 1) Educación para la Salud.
- 2) Control de Crecimiento y Desarrollo.
- 3) Compras Comunitarias.
- 4) Huertas.
- 5) Saneamiento Básico – Agua Potable.

Además, teniendo en cuenta las realidades locales, cada provincia realiza las campañas y acciones comunitarias que considera necesarias para satisfacer las demandas de su población.

Es prerrogativa de cada delegado provincial evaluar las condiciones locales para dar cauce a los subprogramas de orden nacional, de manera tal que no se instituyan acciones que puedan conducir a defraudar las expectativas creadas por un determinado subprograma cuando la provincia no cuenta con infraestructura suficiente para implementarlo. Tal es el caso del subprograma Control de Crecimiento y Desarrollo, que consiste en la detección y derivación a los centros de salud de los niños con bajo peso para su diagnóstico y control sanitario. Este subprograma no se puede realizar donde no existe sistema de salud capaz de absorber la demanda, limitándose entonces el Delegado PAN a recortarlo o aplicarlo parcialmente ya que una detección sin posterior control por parte del sistema de salud no tendría eficacia alguna.

a) Educación para la Salud

Es el tema principal de las reuniones PAN. En todo el país se ha tratado de abordar con metodología participativa la discusión sobre temas de salud y prevención de enfermedades para lo cual los agentes recibieron formación de cada Delegado Provincial; se editó material especial y ayuda técnica del Sistema Sanitario.

b) Control de Crecimiento y Desarrollo

Tiene como finalidad detectar a los niños de bajo peso y enviarlos al área de salud para su control y/o atención, realizar el seguimiento de los niños desnutridos verificando su asistencia a los centros sanitarios y complementar su alimentación mediante la entrega de cajas suplementarias.

Para esto se capacitó en el nivel nacional a los técnicos para realizar el registro y a los agentes en el uso de la Tabla de Crecimiento, manuales y formularios. Este último tramo estuvo a cargo de cada delegación.

Cada delegación operativizó este subprograma de acuerdo con los recursos de salud existentes en su provincia.

c) Compras Comunitarias

Este subprograma consiste en la formación de grupos de beneficiarios que se dedican a comprar artículos de primera necesidad al por mayor abaratando así los precios al liberarse de los intermediarios.

Esto adquiere especial importancia en lo que se refiere a la compra de alimentos permitiendo así a la población más carenciada acceder a productos en cantidad y calidad de otra manera vedados para ellos.

En este subprograma el agente PAN cumple un rol orientador ya que su misión es favorecer la organización y no realizar la operación.

El PAN pone a disposición de los beneficiarios la estructura organizativa:

- Centros de Información sobre Compras Comunitarias.
- Orientación y formación de grupos de compra por parte de los agentes.
- Difusión y propaganda de la metodología y sus resultados.

d) Huertas

En las ciudades o en los espacios periurbanos proponemos la huerta familiar o comunitaria para avanzar en cambios que resulten un ahorro de recursos ambientales y aumentos en los niveles de satisfacción de necesidades de la población involucrada. Tanto sea que esto signifique consumir más, consumir mejor o consumir distinto. Esta propuesta abarca un abanico muy amplio que apunta por una parte hacia aspectos culturales, de organización social y de organización del consumo.

Nuestros problemas son:

- Cómo acercar producción y consumo para reducir los costos energéticos.
- Cómo incorporar espacios vacíos periurbanos o interurbanos a la oferta alimenticia.

12.6 CONSIDERACIONES FINALES

a) Planificación

Un programa con fines estrictamente alimentarios, por sus propias características, tiende a un funcionamiento centralizado debido al tipo de asistencia que plantea, sistemática y uniforme y además como forma de optimización de recursos.

El PAN fue centralizado en su diseño inicial, mientras que en su ejecución algunas de sus funciones transitan hacia una creciente tendencia de gestión descentralizada.

Esta tendencia posibilita una mayor flexibilidad y adaptación a las necesidades y finalidades locales y regionales, especialmente las de índole comunitaria. Concretamente, el tipo de descentralización que se instaló en el Programa alcanza a las formas de aplicación de políticas y subprogramas y controles locales, sin extenderse al área de formulación de éstas.

Las funciones según se operacionalicen centralizada o descentralizadamente se distribuyen de la siguiente manera:

Centralizada

- Formulación de políticas generales.
- Administración.
- Sistema de compras.

- Sistema de contratación.
- Distribución de cupos de unidades.
- Políticas de capacitación.
- Definición de población vulnerable.
- Política Comunicacional.

Descentralizada

- Selección de beneficiarios.
- Supervisión y control de distribución.
- Supervisión y control de agentes.
- Desarrollo y supervisión de acciones comunitarias.
- Implementación subprogramas nacionales.
- Organización del voluntariado, personal e institucional.

b) Misión del Programa

La transformación del PAN en un programa con características globales propias de una gama de metas y necesidades que trascienden lo alimentario, ha generado en su dinámica por lo menos cuatro áreas de acción, consideradas de total prioridad por los reponsables de la formulación de políticas.

Distribución de alimentos

Capacitación en las reuniones

Aplicación de subprogramas nacionales

Desarrollo y estímulo de acciones comunitarias

Esta multiplicidad de metas es consecuencia del trabajo en distintas áreas, las cuales, si bien no están dissociadas, implican características y formas divergentes de implementación y complejizan el funcionamiento del Programa.

c) Ampliación de la Estructura

Una de las consecuencias de la variedad de objetivos que exceden los clásicos fines de un programa alimentario es la superación de la capacidad operativa de los recursos humanos del programa. Una solución a esto es el armado de una red de organismos gubernamentales (del tipo asistencial) que puedan atender estos aspectos.

La coordinación de esta red supone un nuevo aspecto operativo, para el cual se debe contar con la suficiente capacidad para administrarlo.

c.1) Participación de organismos o instituciones voluntarias

Las formas de vinculación que el Programa asume con ellos revisten diferentes niveles de cooperación y asimilación:

- 1) Nivel de Comunicación: en los casos en que se relacionan para charlas, intercambio de impresiones, ideas, pareceres.
- 2) Niveles de Cooperación: en los casos de trabajo en conjunto, mediante arreglos y tareas informales.
- 3) Niveles de Confederación: supone acuerdos y definiciones más formales pero que deja un cierto grado de libertad a cada parte.
- 4) Nivel de Federación: que implica la definición de objetivos y tareas, así como la creación de una estructura para su ejecución.

c.2) Participación de voluntariado no institucional

Una de las campañas comunicacionales que diseñó la Gerencia de Difusión se dirigía a la población general con el objetivo de que asumiera *como propio* el lanzamiento y puesta en marcha del Programa. La respuesta a este estímulo fue exitosa.

Las adhesiones que se recibían presentaron diferentes niveles de involucramiento; desde la donación de dinero hasta la oferta de trabajo diario.

El manejo centralizado de estos recursos desde la Comisión Ejecutiva presentó falencias para la inserción de la estructura PAN, debido a dificultades en la derivación-aceptación por parte de los niveles locales.

Sin embargo, en los casos en que se actuó en forma descentralizada, a nivel local se obtuvieron mejores resultados, debido a las tareas más concretas y la mayoría de las veces al conocimiento de la zona, por ser gente del lugar. Esto facilitó la integración de éstos a los canales de la estructura del Programa.

d) Organización de la administración

Es frecuente observar que generalmente en los programas ejecutados por organismos gubernamentales (M.S.A.S.) se traslada a la implementación de estos proyectos sociales el mismo tipo de estructura más o menos burocrática que existe en el organismo central.

En el caso del PAN esto no se cumple, lo que obviamente le permitió algunos de sus logros.

El programa no depende de ninguna Dirección del Ministerio de Salud y Acción Social, sino de una estructura *ad-hoc* a nivel político y gerencial.

- Cuenta con una planta de personal con 2.359 cargos. Si bien éstos no fueron cubiertos en su totalidad, ya que la norma de la Comisión Ejecutiva desde su inicio fue la de dar participación a agentes de otros organismos que estuvieran subutilizados, los cuales se incorporaron a través de un trámite de adscripción o comisión. En las delegaciones provinciales se acordó implementar el Programa con una cantidad de agentes nacionales, pero también con una contraparte similar de agentes provinciales.
- Los cargos gerenciales de la Comisión Ejecutiva con nivel de ejecución (con excepción del gerente de administración, quien cumple funciones como Director de Administración) son de dedicación exclusiva, al igual que los Delegados Provinciales.
- Cuenta con presupuesto propio, independiente de la partida destinada al M.S.A.S.
- Los mecanismos de compra/contratación están fuera de la Ley de Contabilidad que rige a la Administración Pública Central. El PAN se rige por el art. 11 de La Ley y Decretos reglamentarios del Programa, donde se establece que los consumos y servicios podrán comprar y/o contratarse a través de la Junta Nacional de Granos, organismos descentralizados.

La Junta está facultada para la contratación de: productos, servicios, recursos no personales y recursos personales.

Quedan excluidas de este sistema las adquisiciones relacionadas con papelería, formulario, difusión, locaciones de obra y otros rubros, las cuales no representan demasiada magnitud, alcanzando sólo un 5% aproximadamente del presupuesto anual.

El mecanismo de compra, para estos casos, es a través de la Dirección de Administración del M.S.A.S. con sistemas de actos licitatorios como los programas que administra dicha dirección.

- El sistema de empaque de las cajas está a cargo de una empresa privada, especializada en este rubro. Dado que la empresa es contratada por licitación por la Junta Nacional de Granos, la gerencia de Distribución y Logística sólo realiza dentro de la planta de empaques tareas de coordinación/supervisión/control de calidad, no incluyendo la responsabilidad de operar en la línea de producción.
- El PAN, considerado como programa de emergencia, incluyó esta condición para todas las gestiones y tramitaciones dentro de la Administración Pública. Esto implica urgente realización del trámite, y en los casos de pago de arancel o comisión (caso agencia de publicidad del Estado) se reduce un 50%.

e) Presupuesto

En el análisis de la distribución de las erogaciones del crédito asignado al programa se observa a la fecha que el 92,13% del mismo está destinado a las unidades PAN (caja), distribuyéndose el 7% restante entre gastos de personal, pasajes, combustibles, distribución y equipamiento. Pero además cabe destacar, en relación con años anteriores, cómo crece la tendencia hacia la optimización de recursos para lograr una mayor concentración en las unidades.

1984	1985	1986
81.3%	89.8%	92.13%

f) Alimentos

En lo que se refiere a la elección de los alimentos que incluye la caja, las autoridades del Programa mantuvieron algunas prioridades:

- 1) Primera calidad.
- 2) Primera marca (reconocida en el mercado).
- 3) No se alterarían los hábitos alimentarios.

Durante esta etapa de diseño del Programa se recibieron muchas ofertas para la inclusión de productos dentro de la caja con altos valores protéicos y/o calóricos, pero de uso no frecuente ya no para la población objetivo, sino para la sociedad en su conjunto. Si bien la inclusión de estos productos suponía abaratamiento y, en algunos casos, disminución de peso en el total de la caja,

se resolvió no incluirlos. Estos nuevos productos tenían una alta probabilidad de ser rechazados y consecuentemente no ingeridos, y el objetivo en este momento es atender una emergencia alimentaria.

De todas maneras, a lo largo de estos años, no siempre resultó posible mantener en vigencia estos principios debido a condiciones externas al PAN, relacionadas con la oferta y la demanda de los productos en el mercado.

g) Supervisión y Control

Los programas globales, concebidos para satisfacer una extensa gama de necesidades, o convertidos en tales, como el PAN, se caracterizan por la amplitud de sus metas y objetivos, y requieren, por lo tanto, mandatos amplios y recursos abundantes.

La coordinación, supervisión y control asumen entonces niveles de gran importancia, pero quizá donde más se necesitan es a nivel local, con lo cual la delegación de facultades en el personal de niveles inferiores es esencial para que puedan coordinar eficazmente sus funciones, lo que traerá como consecuencia una necesidad aún mayor de coordinación a nivel central. En el caso del PAN, las áreas de supervisión y control son las que funcionan con mayor descentralización.

En lo que respecta a la selección de beneficiarios, el control desde la Comisión Ejecutiva es mediato, luego de un proceso de computarización; en ese lapso el agente y supervisor ya tomaron decisiones autónomamente.

El control y reaseguro previo para la certeza de estas decisiones reside en el entrenamiento de los agentes y el diseño de parámetros claros para la selección y el trabajo de campo en general.

h) Consideraciones respecto a la etapa de diagnóstico

La carencia de información fidedigna, como ya se explicó en el capítulo referido a características básicas del Programa para la elaboración del diagnóstico, provocó que con las variables vivienda y educación (resumidas como datos estadísticos secundarios) se incluyera un cúmulo de información proveniente de los propios sujetos, potenciales beneficiarios, indagados bajo la observación de los agentes.

La etapa de recuperación de esta información se realizó durante la primera fase del Programa. Si bien ya se encontraban definidos los cuadros de situaciones de riesgo, esto no impidió que lo recogido a través de la directa observación de los agentes, como de la información proveniente de los propios sujetos acerca de específicas demandas según la pertenencia a distintos tipos sociales en diferentes estrategias de supervivencia, fuera aprovechado para enriquecer el cuadro original de situación de riesgo con alternativas igualmente críticas.

i) Mecanismos de evaluación

La evaluación de un programa de estas características debe cumplirse atendiendo tres criterios:

- a) El técnico-organizativo (eficacia).
- b) El de eficiencia.

c) El de satisfacción del usuario.

El PAN intentó, lo cual no significa enteramente que lo haya logrado, considerar a la evaluación como un proceso continuo a fin de ir controlando los logros de resultados y los impactos colaterales sobre la población y las repercusiones sobre otros aspectos. Especialmente porque, en este tipo de programas caracterizados como sociales, la distinción entre procesos y objetivos finales del proyecto es menos nítido que en aquellos que poseen una finalidad exclusivamente técnica.

En muchos casos dentro del Programa los objetivos implícitos o explícitos de superación en términos de capacitación, técnicos, organizativos, de participación son tan importantes o más que los objetivos finales que se señalan en términos técnicos o de indicadores sociales.

Retomando los criterios mencionados más arriba.

El técnico-organizativo; eficacia

Requiere en primera instancia una definición de metas de cobertura de la población vulnerable y de metas de saturación de la necesidad a cubrir.

En este caso, población definida por ciertos criterios de vulnerabilidad y saturación, definidos en 1/3 de las necesidades alimenticias.

El segundo criterio es el de eficiencia: el Programa debería demostrar (hasta el momento ocurre, con buenas perspectivas) que opera al menor costo posible, compatible con su eficacia.

El tercero se desarrolló a través de dos estudios, uno cualitativo y el otro cuantitativo, a beneficiarios del Programa. En el estudio cuantitativo se utilizó un consultor externo al Programa para lograr mayor objetividad.

Características

- 3,000 casos.

- Muestra nacional, estratificada según regiones.

- Entrevistado: madre o sustituto que recibe la caja.

El resultado de esta evaluación, juntamente con la cualitativa, sirvió como un sistema de aprendizaje y ajuste para el personal técnico administrativo del proyecto, pudiendo incluirse también a los beneficiarios, experiencia que aún el Programa no realizó.

j) Efectos colaterales

Es improbable la predicción directa de todos los efectos que un proyecto de este orden puede desencadenar, pero sí es posible plantearse *a priori* la posibilidad de que ocurran y hasta de preverlos, con alcances dentro de la dinámica del Programa y su población objetivo.

En el PAN la multiplicidad de efectos colaterales es muy amplia. Como ejemplo, se puede observar el tejido social que se estructuró dentro de la comunidad, el cual en muchos casos se solidificó de manera tal que se mantiene, independientemente de la presencia institucional (agente PAN).

Pero se destaca la experiencia del Subprograma Compras Comunitarias, el cual, en su origen, fue una tarea comunitaria descentralizada, promovida por una de las beneficiarias del Programa.

Debido a los buenos resultados que se lograban, la Comisión Ejecutiva decide sistematizarlo como subprograma para toda la población beneficiaria.

El éxito de este programa fue difundido a través de una campaña, cuyo objetivo era mostrar la superación de la etapa del "Programa como mero distribuidor de alimentos", y sus funciones como estimulador de conductas activas hacia un mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios. Esta comunicación actuó como efecto de demostración en el resto de la población, la cual lo incorporó como sistema de compras. Esto trae aparejada una reformulación de la dinámica del Mercado Central, en el cual hasta el momento sólo compraban comerciantes para reventa. A partir de las compras comunitarias también eran atendidos consumidores finales con sistema de compras mayoristas.

Este impulso posibilitó a las autoridades del Mercado Central y la Secretaría de Promoción Social incursionar en diferentes formas de comercialización con menores costos para el usuario, manteniendo siempre la relación inicial: productor-consumidor final.

La figura final de este proceso son los *Mercados Comunitarios* ya descentralizados del Mercado Central, y ubicados en diferentes barrios y localidades del país y donde el sistema de compra también es minorista.

13.

EL TRABAJO INFANTIL Y LOS PROGRAMAS DE ATENCION A LA INFANCIA

Jorge Carpio
y otros

13.1 POBREZA E INFANCIA EN EL DECENIO DE LOS OCHENTA

Para una gran parte de la niñez de la mayoría de las sociedades latinoamericanas, el saldo de la década que llega a su fin no es nada alentador.

El período de crecimiento económico de las tres décadas anteriores y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población manifiesto en el aumento de la cobertura educativa y de salud, y en la disminución de las tasas de mortalidad y morbilidad infantil, estimularon, pese a las inequidades y desequilibrios de este desarrollo y a la persistencia de la pobreza, la esperanza de que todo iría "siempre mejor".

Lo sucedido en los 80 se encargó de destruir este mito, produciendo un estancamiento en algunos de estos avances y un marcado retroceso en muchos otros, retroceso cuyos efectos futuros pueden alcanzar una dimensión difícil de imaginar.

Es desde esta perspectiva de la heterogeneidad de la pobreza que hemos analizado la situación de la infancia a fines de la década del 80 en el conglomerado urbano de mayor significación demográfica y económica de la Argentina, el Conurbano bonaerense, pues entendemos que los niños constituyen una de las principales víctimas de la crisis que atraviesa el país.

La evidencia empírica es elocuente: entre 1980 y 1988, la cantidad de pobres se duplica y este crecimiento es producto básicamente del aumento de la población en hogares pauperizados, poniendo de manifiesto los efectos del fuerte proceso de reducción de ingresos que han sufrido importantes capas de la sociedad.

Las implicaciones de este proceso para la infancia son alarmantes: si en 1980 menos de la mitad de los niños vivían en hogares pobres, en 1988 casi las dos terceras partes se hallan en esta situación.

Pero no se trata de un problema cuantitativo: el aumento de la pobreza entre los niños es producto de una compleja dinámica que se establece entre un contexto económico que determina el empobrecimiento de sus hogares, los comportamientos y estrategias desarrolladas a nivel familiar para hacer frente a las limitaciones del contexto y una oferta de servicios vinculados al bienestar infantil deteriorada por la reducción del gasto público y que segmenta a la población, profundizando las diferencias sociales existentes.

La "producción" de más niños pobres significa entonces más niños expuestos a las privaciones y carencias que impone su contexto social y familiar como engranajes de una cadena de reproducción de la pobreza que castiga duramente a las primeras etapas de la vida.

Los principales hallazgos respecto de la salud, el trabajo infantil que se desprende de la información analizada en la Investigación sobre Pobreza en la Argentina para el Conurbano, y que se presentan a continuación a modo de síntesis, ilustran con toda crudeza la naturaleza de estas carencias y las diferentes probabilidades de bienestar que tienen los niños pertenecientes a distintos grupos sociales.

Desde el punto de vista de la *salud infantil*, la ausencia de cobertura social afecta a más de la mitad de los niños de hogares pobres estructurales y a casi la mitad de los pauperizados, y esta carencia es aún más pronunciada entre los de más corta edad.

Esto implica la necesidad de recurrir a los hospitales y centros de salud del subsector público cuyas condiciones de atención se han ido deteriorando como consecuencia de las reducciones presupuestarias.

Esta desprotección tiene como consecuencia una mayor probabilidad de enfermar y morir de estos niños, reflejada, sobre todo en los hogares más pobres, en una mayor frecuencia de fallecimientos de menores de un año y de nacimientos con bajo peso, situación ésta que si no es atendida adecuadamente condiciona negativamente las posibilidades de desarrollo futuro del niño.

Todos los aspectos analizados acerca del cuidado de la salud dan cuenta de los mayores riesgos a que están expuestos los niños que nacen en hogares pobres. Sus raíces se encuentran ya en los mismos comportamientos reproductivos de sus madres limitadas, por motivos económicos, culturales y políticos, en sus posibilidades de decidir con libertad el tamaño de sus familias y el momento en que desean concebir a sus hijos. Las distintas pautas encontradas en cuanto al uso de métodos anticonceptivos y los distintos niveles de fecundidad no hacen sino confirmar estas condiciones desfavorables para las mujeres de los hogares pobres estructurales, cuando es un hecho reconocido que partos frecuentes y poco espaciados constituyen un serio factor de riesgo para la salud materna y del recién nacido.

Estos riesgos se continúan en los cuidados del embarazo, las condiciones del parto y el control del crecimiento y desarrollo del niño sano, menor captación del embarazo por los servicios de salud, peores controles pre y post-natales, menores posibilidades de evitar partos riesgosos y menor cobertura de vacunación entre los sectores más pobres reflejan las dificultades existentes en estos sectores para internalizar y poner en práctica comportamientos preventivos en el cuidado de la salud de sus hijos. Pero también ponen en evidencia las limitaciones de un sistema de salud que no estimula estos comportamientos ni prioriza la atención de los grupos más vulnerables.

Así, mientras la demanda de atención motivada por la percepción de enfermedad no presenta diferencias importantes entre los distintos grupos sociales, el uso efectivo de los servicios disminuye sobre todo en el grupo étnico de mayor riesgo, el de los menores de 2 años, cuanto más pobre es la familia.

E incluso, cuando el sistema asume un rol preventivo, como en el caso de las distintas actividades impulsadas por el Programa Materno-Infantil, no logra ofrecer respuestas adecuadas a las necesidades diferentes de los distintos sectores. En consecuencia su alcance no es homogéneo y quienes más necesitan se encuentran más desatendidos.

No puede dejar de destacarse la situación intermedia en que se hallan los niños de hogares pauperizados. Desde el punto de vista de su cobertura de salud, su nivel de desprotección se acerca al de los grupos más pobres, como manifestación de una de las principales consecuencias del empobrecimiento y precarización de la situación ocupacional de sus padres. Pero los comportamientos reproductivos y los cuidados preventivos de la salud de los niños muestran su origen diferente y la persistencia de pautas de conducta que se acercan más a las de los no pobres. Sin embargo, existen indicios, como por ejemplo el abandono del uso de métodos anticonceptivos, de que la presión ejercida por el deterioro de sus ingresos puede llevarlos a desarrollar comportamientos ya asentados en los sectores más pobres.

13.2 EL TRABAJO INFANTIL EN EL CONURBANO BONAERENSE SEGUN LA ENCUESTA DEL PROYECTO IPA

Las posibilidades de captar y analizar las distintas formas del trabajo infantil plantean la necesidad de utilizar un amplio abanico de alternativas metodológicas e instrumentales adecuadas a las condiciones y modalidades de cada situación, y asimismo de desarrollar los marcos conceptuales necesarios para explicar la producción de estos fenómenos en relación a las características de los grupos familiares y las condiciones del sistema global.

A partir de este reconocimiento la utilización de las encuestas de hogares con propósitos múltiples, como es el caso de la aplicada por la IPA, agrega, a las limitaciones propias del instrumento, la imposibilidad de contar con un cuestionario específico para captar el trabajo infantil, utilizando preguntas

directas e indirectas y ampliando simultáneamente la red de informantes del hogar.

Dada esta situación, el trabajo infantil captado mediante el cuestionario de la IPA se extrae de las preguntas convencionales destinadas a identificar la condición de actividad de todos los miembros de los hogares encuestados, en edades de seis y más años.

Sin embargo, además de las mencionadas preguntas se adoptó un procedimiento metodológico destinado a captar formas no convencionales de ocupación de distintos miembros del hogar habitualmente considerados inactivos: amas de casa, jubilados, estudiantes, otros. Este procedimiento consistió en una re-pregunta aplicada a quienes inicialmente contestaron que "no trabajaron", que indagaba sobre actividades pagas o no pagas realizadas en la semana de referencia, dentro o fuera del hogar, habitualmente no reconocidas como trabajo.

Posteriormente en una nueva re-pregunta se indagaba entre los inactivos acerca de actividades realizadas en los últimos doce meses, en forma habitual o esporádica, pagas o no pagas, que permitieran reconocer formas de actividad marginal no captada en las preguntas habituales sobre condición de actividad.

Si bien como resultado de este ejercicio se pudieron captar formas de actividad no convencionales de distintos grupos de población (amas de casa, jubilados, estudiantes, etc.), habitualmente no considerados dentro del sector económicamente activo, en el caso de la población infantil de seis a catorce años, sólo muy ligeramente contribuyó a incrementar la proporción de activos.

De todos modos, no elimina el supuesto de un probable subregistro de la información obtenida, cuya dimensión difícilmente pueda estimarse.

A las limitaciones de las categorías utilizadas se suman los condicionantes culturales de los informantes, en general los propios padres, que llevan a ocultar las actividades laborales de sus hijos, sobre todo en sus formas atípicas o marginales, puesto que la normativa social establece que esta etapa de la vida sea destinada al estudio y son los adultos del hogar quienes deben garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas.

Por otra parte, la falta de información sobre las actividades económicas de los chicos sin hogar, los niños de la calle, o los residentes de hogares institucionales de menores sin familia, y las dificultades existentes para obtenerla en base al método de la encuesta nos muestran nuevamente la necesidad de recurrir a operativos metodológicos que combinen distintos instrumentos de recolección, adecuados a las características de cada situación.

Por lo tanto, las características y condiciones propias del cuestionario no permiten concluir de los resultados obtenidos una baja representación de formas de trabajo atípicas o marginales entre los niños de los hogares pobres urbanos. En este aspecto, más que proporcionar una evaluación cuantitativa de la dimensión del fenómeno, la intención ha sido llamar la atención sobre las

correspondencias que puedan encontrarse entre esas formas de actividad infantil y las características socioeconómicas de sus hogares.

Es en el marco de estas salvedades que deben considerarse los datos acerca del trabajo infantil captados por la IPA, que se presentan a continuación.

De acuerdo a la condición de actividad declarada por los informantes para los niños de 6 a 14 años, sólo un 2.5% puede considerarse como población activa, puesto que manifestaron estar trabajando o buscando activamente una ocupación (Cuadro 13.1).

Cuadro 13.1
POBLACIÓN INFANTIL (6 A 14 AÑOS) POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD SEGÚN GRUPOS DE POBREZA. CONURBANO (En porcentajes)

Condición de Actividad	Pobres		No pobres	Total
	Estructurales	Pauperizados		
Activos	3.6	2.9	1.5	2.5
Ayuda en el Hogar	3.5	1.7	2.8	2.7
Estudiantes	89.3	93.2	95.5	93.9
Inválidos	1.1	0.3	-	0.4
Otros	2.2	1.9	0.2	1.4
Total %	100.0	100.0	100.0	100.0
(miles)	336,5	477,3	535,5	1,349,4

Fuente: INDEC, Proyecto IPA..

Pero también puede observarse que esta población infantil activa es mayor en el caso de los pobres, especialmente en el estrato de los pobres estructurales, donde se aprecia además un mayor porcentaje de niños dedicados a las actividades de ayuda en el hogar. Como ya se señaló, este tipo de tareas —que no se incluyen en las tipificaciones de población activa propiamente dicha— abarca una amplia gama de actividades orientadas a la subsistencia y asociadas a la vida familiar, que conforman una suerte de trabajo "invisible". El cuidado de los niños o hermanitos menores es una de las más significativas por la proporción de la labor diaria que involucra y por cuanto constituye una de las estrategias frecuentemente utilizada en los hogares pobres para facilitar la salida laboral de miembros adultos, sobre todo mujeres, de la familia. Aunque este tipo de actividades no es incompatible con el desempeño de otras funciones que corresponden a la edad de los menores, aquí se trata de niños cuya dedicación a las tareas domésticas no está combinada con la actividad escolar.

Finalmente, los señalamientos realizados sobre posibles subregistros en la información pueden estar pesando en la categoría residual de "otros", prácticamente inexistentes entre los no pobres, pero que entre pobres estructurales

y pauperizados representa porcentajes de 2.2 y 1.9 y que estarían disimulando formas de actividad marginal o esporádicas no reconocidas como laborales.

La diferenciación de los menores en dos grupos de edad (6 a 10 y 11 a 14 años) aporta algunos elementos adicionales a este análisis (Cuadro 13.2).

Cuadro 13.2

CONDICIÓN DE ACTIVIDAD DE LOS NIÑOS ENTRE 6 A 14 AÑOS SEGÚN EDAD Y GRUPOS DE POBREZA. CONURBANO. (En porcentajes)

Condición de Actividad	Pobres		Pauperizados		No pobres	
	6-10	11-14	6-10	11-14	6-10	11-14
Activos ocupados	1.2	6.8	1.0	5.5	0.4	2.5
Ayuda en el hogar	1.5	7.2	1.2	2.5	0.3	5.4
Estudiantes	94.2	82.2	96.7	88.3	99.0	91.7
Inválidos	0.8	1.1	-	0.6	-	-
Otros	2.2	2.6	1.1	3.0	0.2	0.2
Total %	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(miles)	200,3	136,2	290,6	186,7	221,6	313,9

Fuente: INDEC, Proyecto IPA.

Por un lado, se manifiestan diferencias más acentuadas de la extensión de la actividad laboral de los niños de 11 a 14 años entre los pobres (tanto estructurales como pauperizados) que entre los no pobres.

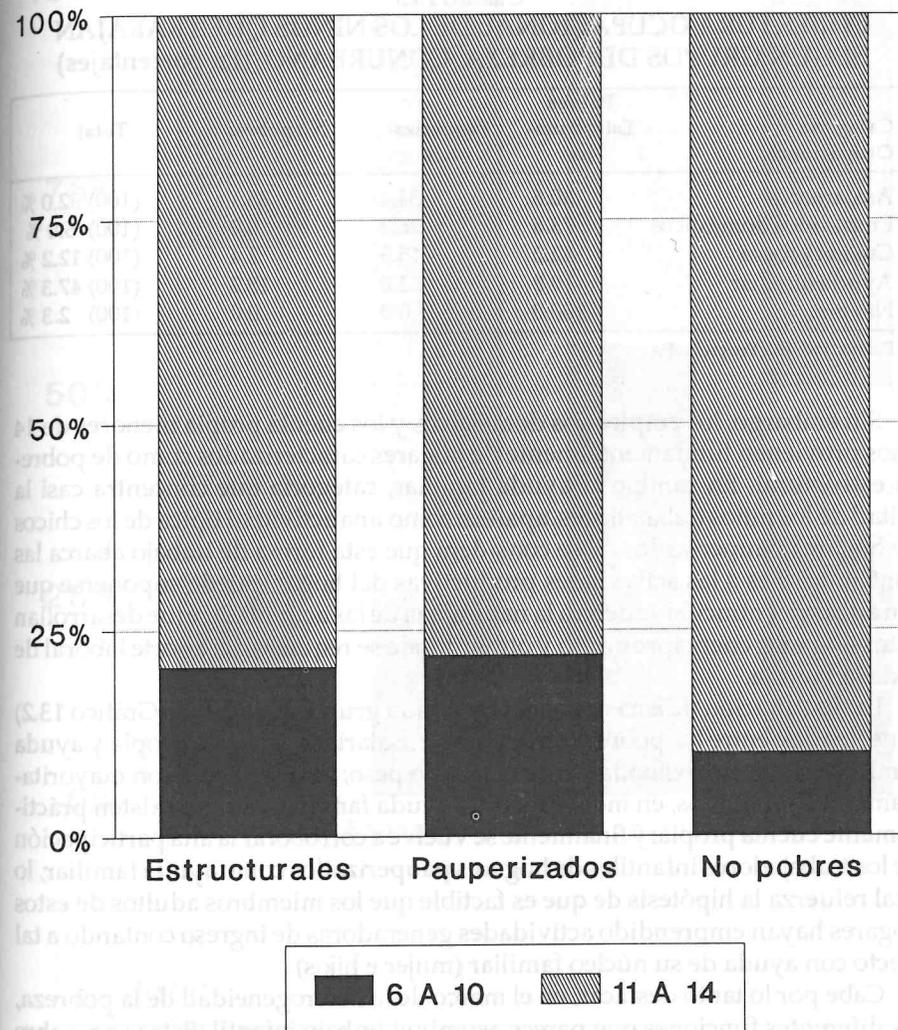
Por otro lado, es significativa la proporción de niños de estas mismas edades que se dedican a tareas del hogar (7.2%), a expensas de su escolarización, entre los pobres estructurales.

Si a ello se suman las diferencias que presenta la categoría "otros", se verifica que, aunque ampliamente predominante en todos los grupos sociales, la escolaridad como condición de actividad infantil presenta niveles más bajos entre los chicos de 11 a 14 años pertenecientes a hogares pobres estructurales en relación a los niños de los otros estratos. Y también son más pronunciadas sus diferencias de escolaridad en relación a la de los niños más pequeños.

Se ha visto, que los fenómenos de repitencia y abandono escolar se han desplazado hacia esas edades. El reverso de esta situación es que estos mismos niños tienden a cumplir en mayor grado funciones intra y extradomésticas que los apartan de su condición de estudiante, probablemente como producto de la dinámica del propio sistema educativo que favorece su exclusión y de las estrategias de supervivencia de sus familias.

Finalmente, esta segmentación en grupos de edades permite también apreciar que el ingreso al mercado de trabajo se realiza más temprano en el caso de los pobres, puesto que el trabajo de los menores de 11 años es casi inexistente en los hogares no pobres. Ello se hace aún más claro en el gráfico 13.1, donde

Gráfico 13.1
POBLACIÓN INFANTIL QUE TRABAJA, POR EDAD SEGÚN GRUPOS DE POBREZA



se evidencia que, de los niños que trabajan, los menores de 11 años entre los no pobres apenas llegan al 6%, pero son una quinta parte de los trabajadores infantiles que pertenecen a hogares pobres estructurales o pauperizados.

Un acercamiento a las categorías ocupacionales de los trabajadores infantiles indica que los asalariados (que constituyen el 32% de estos chicos) mantienen una representación similar en los tres estratos (Cuadro 13.3).

Cuadro 13.3
COBERTURA OCUPACIONAL DE LOS NIÑOS QUE TRABAJAN
SEGÚN GRUPOS DE POBREZA. CONURBANO. (En porcentajes)

Categoría Ocupacional	Pobres		No pobres	Total
	Estructurales	Pauperizados		
Asalariados	30.6	34.4	35.1	(100) 32.0 %
Empleados domésticos	73.8	26.2	0.0	(100) 6.0 %
Cuenta propia	82.2	15.3	2.4	(100) 12.2 %
Ayuda familiar	19.8	62.0	18.2	(100) 47.3 %
Ns/Nr.	100.0	0.0	0.0	(100) 2.3 %

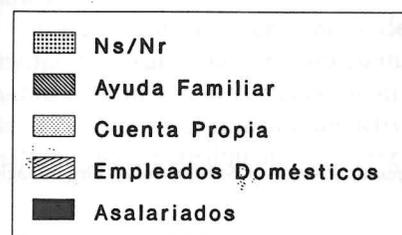
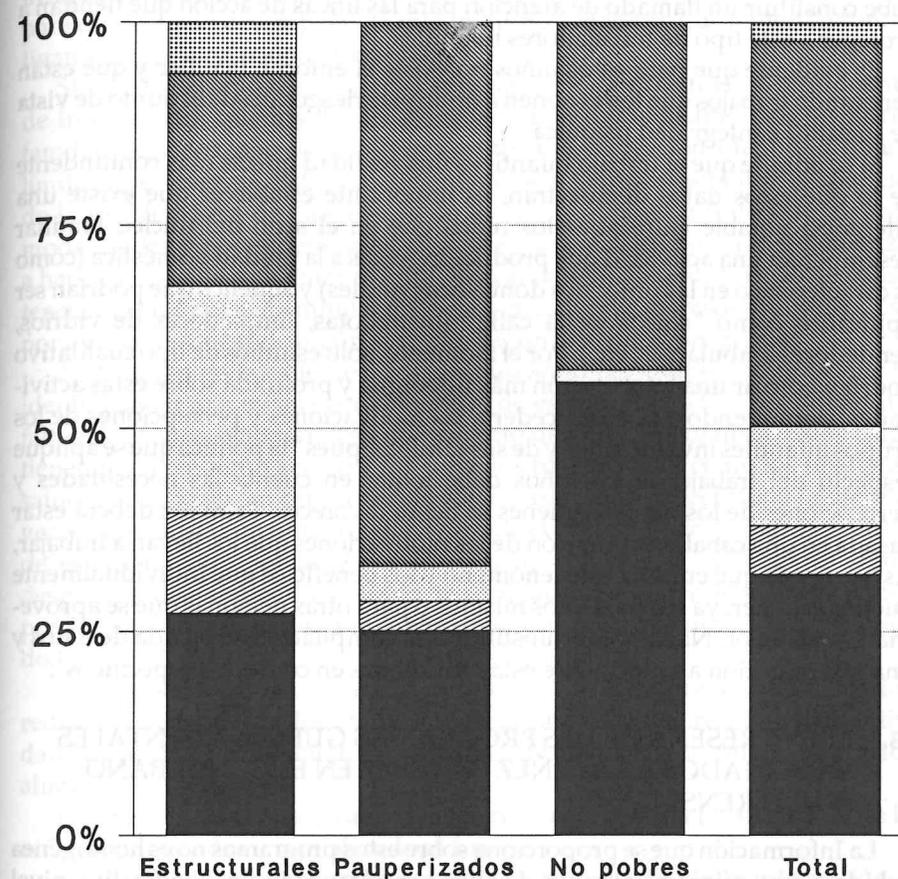
Fuente: INDEC, Proyecto IPA.

Sin embargo, los empleados domésticos y los cuenta propia menores de 14 años provienen fundamentalmente de hogares caracterizados como de pobreza estructural. En cambio la ayuda familiar, categoría que concentra casi la mitad de los niños trabajadores, aparece como una actividad típica de los chicos de hogares pauperizados. Si se considera que esta forma de trabajo abarca las contribuciones a las actividades productivas del hogar, puede suponerse que tan alta concentración se deba a la naturaleza de las actividades que desarrollan estos hogares: cuentapropismo y otras, donde se requiere del aporte laboral de toda la familia.

La distribución de estas categorías en cada grupo de pobreza (Gráfico 13.2) muestra que entre los pobres estructurales, asalariados, cuenta propia y ayuda familiar tienen aproximadamente el mismo peso; los no pobres son mayoritariamente asalariados, en menor medida ayuda familiar pero no existen prácticamente cuenta propia; y finalmente se vuelve a corroborar la alta participación de los trabajadores infantiles de hogares pauperizados como ayuda familiar, lo cual refuerza la hipótesis de que es factible que los miembros adultos de estos hogares hayan emprendido actividades generadoras de ingreso contando a tal efecto con ayuda de su núcleo familiar (mujer e hijos).

Cabe por lo tanto destacar, en el marco de la heterogeneidad de la pobreza, las diferentes funciones que parece asumir el trabajo infantil. Estas son, sobre todo, contribuciones a las actividades productivas del hogar entre los pauperizados; contribuciones que por sus condiciones e implicaciones pueden llegar a adquirir un carácter similar al que tiene el trabajo infantil en el medio rural.

Gráfico 13.2
CATEGORÍA OCUPACIONAL DE LOS NIÑOS QUE TRABAJAN,
POR GRUPOS DE POBREZA



Pero más alarmante es el hecho de que los niños provenientes de los hogares más pobres tienden en mayor medida a desarrollar las actividades económicas más marginales (que incluyen el cuentapropismo infantil), poco significativas en los otros dos grupos.

A pesar de la pequeña proporción de chicos trabajadores, esta orientación debe constituir un llamado de atención para las líneas de acción que tiendan a proteger a este tipo de trabajadores infantiles.

Es evidente que para estos niños no existe el entorno familiar y que están generando trabajos que los exponen a múltiples riesgos desde el punto de vista de su salud e integridad psíquica.

Si se admite que el trabajo infantil es una realidad quizás más contundente de lo que estos datos demuestran, es importante establecer que existe una diferencia notable entre aquellos niños que en el seno del núcleo familiar desempeñan una actividad que produce ingresos a la unidad doméstica (como es característico en las unidades domésticas rurales) y aquellos que podrían ser tipificados como "chicos de la calle" (lustrabotas, limpiadores de vidrios, vendedores ambulantes, etc.). Por el momento, sólo estudios de tipo cualitativo podrían acercar una información más fidedigna y profunda sobre estas actividades, permitiendo a la vez acceder a las motivaciones y percepciones de los grupos infantiles involucrados y de sus familias, pues "la política que se aplique respecto del trabajo de los niños debe tomar en cuenta las necesidades y percepciones de los niños a quienes se desea favorecer. También deberá estar basada en una cabal comprensión de las motivaciones que los llevan a trabajar, las funciones que entraña este fenómeno y los beneficios que individualmente pueden obtener, ya sea para ellos mismos o para otras personas que se aprovechan de su labor. Nada podrá substituir una compilación adecuada de datos y una investigación a fondo sobre estas cuestiones en contextos específicos¹.

13.3 BREVE RESEÑA DE LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES DESTINADOS A LA NIÑEZ CARENTE EN EL CONURBANO BONAERENSE

La Información que se proporciona sobre estos programas no es homogénea debido a que, mientras algunos de ellos han alcanzado un significativo nivel de desarrollo y maduración, otros se encuentran en etapas de diseño o de reciente implementación.

¹ Rodgers, Gerry y Guy, Standing, *Trabajo Infantil, Pobreza y Subdesarrollo*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1983, p. 46.

13.3.1 Programas no tradicionales

a) Programa Chicos de la Calle

Este programa está destinado a chicos pertenecientes a familias en condición de pobreza, cuya situación de deterioro socioeconómico incide en la incapacidad de contención emocional y afectiva, con la consecuente dificultad para el adecuado desempeño de roles paterno y materno que revierten conflictivamente en la relación padres-hijos.

Situaciones como las señaladas generan en los chicos fuertes sentimientos de inseguridad, que los llevan a buscar, en ámbitos distintos de su núcleo familiar, aquellos aspectos relativos a protección, recreación, identidad, dinero, límites y pertenencia. Estos condicionantes son los que posibilitan la aparición de la problemática de "los chicos de la calle", quienes a través de distintas modalidades y por experiencias vividas en sus núcleos familiares comienzan a hacer de la calle su hábitat natural. Buscando inicialmente formas de subsistencia, comienzan a deambular en la calle para lograr ingresos mínimos ya sea por ayuda o realizando algún servicio. Según destaca el programa:

"...Estando en la calle, se agrupan buscando respuestas comunes que los identifican en una misma problemática, de este modo luchan por sobrevivir, faltos de afectos, elaborándose un proyecto de vida inmediatista. Estos chicos tienen poco o ningún acceso a los servicios básicos, tales como los relativos a salud y educación, en consecuencia son escasas las perspectivas de desenvolverse y conquistar un futuro mejor. Durante el día se reúnen en plazas o centros de esparcimiento, por la noche los que no regresan a sus hogares siguen despiertos deambulando hasta la madrugada, protegiéndose entre ellos y preocupándose por algún compañero que se ausenta por un tiempo prolongado..."

En el diseño del programa se destaca su carácter preventivo dirigido a reducir el ingreso de estos chicos a instituciones de menores. Entre las actividades preventivas se enfatizan aquellas destinadas a la salud, educación, alimentación y trabajo.

Este programa ofrece un abordaje no convencional a la problemática de los niños abandonados o semiabandonados.

Tradicionalmente, su atención se realizaba a través de la internación en instituciones de menores. En estos programas alternativos, se enfoca la problemática basándose en el respeto a la individualidad, valores y libertad de los niños.

A partir de las necesidades de los niños, se alienta su autovaloración mediante la capacitación para su inserción al sistema productivo y a la comunidad buscando a la vez generar su activa participación en la gestión, toma de decisiones y programación de actividades de hogares. Asimismo, se ejecutan acciones para sensibilizar y concientizar a la comunidad acerca de los proble-

mas que afectan a estos chicos y para que los ayude en su integración a sus distintas instancias.

Desde el punto de vista operativo, se les ofrece un hogar y pueden desarrollar distintas actividades en el ámbito comunal, a partir de los recursos con que cuenta (escuelas, centros de salud, hospital, clubes y centros recreativos, etc.). En estos hogares los chicos mantienen básicamente su condición de libertad y por lo tanto de elección y a la vez participan activamente en el gobierno del hogar.

La modalidad de trabajo está organizada en distintas etapas. La primera es la captación del chico en la calle; los promotores toman contacto con los chicos y en distintos encuentros les transmiten la posibilidad de formar un hogar. En éstos la integración es gradual, mientras se profundiza la relación con los menores, buscando detectar sus intereses. A la vez, se otorga atención a su salud en el caso de que se detecten problemas -previa aceptación del chico- y se inician los contactos con su familia.

Se estima que esta etapa, considerada como la inicial o de captación, tiene una duración aproximada de 3 meses.

La segunda etapa está orientada a la integración en el hogar, concebida como un proceso gradual. En la misma, los chicos desempeñan distintas tareas y actividades, desarrolladas en el marco de una experiencia comunitaria. Se evalúa cuáles de ellos pueden ser reintegrados a sus hogares de origen y para los que por distintas razones no pueden hacerlo se programa su integración definitiva a los nuevos hogares.

Una reciente evaluación de este programa indicó la necesidad de reforzar la etapa de captación (denominada informalmente "callejeada") apoyando con mayores recursos el trabajo de promoción, que se considera decisivo. Asimismo se evaluó la necesidad de enfatizar la búsqueda de alternativas laborales a través de la generación de empleos y de la capacitación para su adecuado desempeño.

b) Subprograma Casa del Niño y Hogares Maternales

Este subprograma está orientado a atender las necesidades educativas y recreativas de menores pertenecientes a familias carenciadas con dificultades para hacerse cargo de sus hijos. Funciona como externado para niños entre 0 y 5 años (Jardín Maternal) y entre 6 y 12 años (Casa del Niño). La captación de los chicos es por demanda directa y son incorporados sobre la base de la evaluación de las características del niño y de su familia. En estos Jardines y Casas, los chicos permanecen entre las 8 y las 17 horas durante las cuales se ofrecen actividades de estimulación temprana a los más pequeños y se hace concurrir a los mayores de 5 años a colegios de la zona.

En el Conurbano existen aproximadamente 210 instituciones que atienden alrededor de 50 chicos cada una.

El objetivo es básicamente preventivo, ya que si bien estas instituciones funcionan como externados, buscan a la vez crear lazos con la familia a nivel educativo, asistencial, etc., coordinando las acciones con la comunidad ya que su concepción se basa en la atención integral del niño y su familia, reforzando a la vez los lazos comunitarios. En este sentido trabaja conjuntamente con instituciones intermedias de la comunidad (sociedades de fomento, religiosas, etc.). Desde el punto de vista financiero, los aportes para su sostenimiento surgen de donaciones provenientes de instituciones que financian o apadrinan una parte, y becas de bajo monto que provee el Estado provincial. Estas casas pueden ser municipales, provinciales o privadas, todas ellas dependen de la Dirección de la Familia y el Menor del Ministerio de Acción Social. Las Casas del Niño tienen una larga trayectoria (más de 40 años) mientras que los Jardines Maternales son de reciente implementación y dependen de cada Municipio o del Ministerio de Acción Social.

c) Programa Casa de Tránsito

Este programa, que depende del Departamento de Nuevos Recursos, se comienza a implementar en 1985/86. Está destinado a atender en forma transitoria a menores y mujeres en situación de abandono, con niños pequeños, tales como madres adolescentes. Funciona en el interior de la Provincia y en el Conurbano bonaerense. Estas Casas reciben la demanda de mujeres menores en situación de riesgo. El trabajo se realiza desde la Dirección del Menor y la Familia en coordinación con el Consejo Provincial de la Mujer y la Dirección de la Mujer. Su función es brindar una asistencia inmediata, aunque limitada en el tiempo: el tope programático de permanencia de mujeres con niños y de menores es de 6 meses.

d) Programa Pequeños Hogares

Este programa está destinado a menores de 21 años, de uno u otro sexo, que han quedado sin familia o que por situaciones de carencia crítica no pueden ser sostenidos económica y afectivamente y requieren estar internados en forma transitoria o definitiva. En cada pequeño hogar conviven entre 6 y 8 menores; en el caso de que entre ellos haya hermanos, esta cantidad puede ser mayor.

La selección, evaluación y designación de menores es realizada por la Subsecretaría del Menor y la Familia en coordinación con las instituciones locales involucradas en el programa, quienes a la vez apoyan a la familia receptora en los aspectos relativos a la integración de los niños al hogar.

Desde el punto de vista financiero, se les otorgan becas hasta su reintegro a la familia de origen o su egreso por mayoría de edad.

Habitualmente estos niños eran derivados a institutos de menores en establecimientos custodios altamente burocratizados donde no encontraban un

ámbito de contención afectiva que les posibilitara un reingreso adecuado a la vida comunitaria.

El pequeño hogar está concebido a partir de la idea de integrar al niño en un núcleo familiar donde convive en unidades compuestas por matrimonios con o sin hijos o por personas solas, que son evaluadas y seleccionadas a fin de determinar su aptitud para atender la problemática de estos niños en situación de riesgo.

Las viviendas son provistas por el Ministerio de Acción Social, la institución patrocinante o los responsables del hogar. Según detallan los fundamentos del programa:

"...El pequeño hogar surge como una alternativa idónea en la necesidad de complementar o completar la crianza de menores que carecen de protección familiar por razones reversibles a mediano y largo plazo o resulten irreversibles definitivamente, ya que se trata de una unidad convivencial, con adultos en roles parentales sustitutos, con garantía de permanencia para los menores, hasta su reinserción al grupo familiar de origen, su emancipación, egreso del régimen tutelar por mayoría de edad o por propia responsabilidad..."

e) Programa de Adopción

Este programa desarrolla una propuesta alternativa a la situación institucional de la adopción de niños abandonados. Busca establecer las características de la ruptura del vínculo paterno filial que da lugar a la entrega del niño por parte de la madre o padre biológico frente a la imposibilidad de ejercer la paternidad –entendida ésta como el lugar de padre-madre dentro de la estructura familiar– también en un sentido cultural. Concibiendo el abandono como problema social, es función de la sociedad el prevenirlo, tomando en cuenta las razones y circunstancias del mismo, o resolverlo a través de la adopción.

La captación de chicos en situación de adopción se realiza a partir de los registros de datos de Juzgados de Menores de la Provincia de Buenos Aires y del resto del país, rastreándose además por otras vías las situaciones de abandono.

Para efectivizar el programa de adopción se implementa un conjunto de acciones destinadas a garantizar una buena reinserción del menor en la familia adoptante.

Entre las actividades desarrolladas cabe destacar los Grupos de Autogestión, integrados por adoptantes o familias que se encuentran en vías de adopción, a fin de intercambiar experiencias y difusión de la problemática en la comunidad; y los Grupos de Reflexión, también integrados por pre y post adoptantes coordinados por personal técnico o profesional con vista a crear un espacio para debatir y reflexionar acerca de las características del vínculo con el hijo adoptado.

El objetivo general que propone el programa se basa en el desarrollo de acciones que permiten dinamizar y revalorizar la institución de adopción,

destacándose el apoyo a grupos de padres adoptantes, el asesoramiento y la promoción de los recursos humanos existentes a fin de descentralizar y mejorar la atención de los niños adoptados, la creación de un Registro Unico Provincial de menores en condiciones de adopción, etc.

f) Programa de Prevención de la drogadicción

La drogadicción se ha transformado en las últimas décadas en un alarmante problema social y de salud que afecta especialmente a las generaciones de adolescentes y jóvenes. A pesar de su generalización entre estos grupos etáreos, esta problemática tiene causas y consecuencias diferenciales en los distintos estratos sociales.

Para un correcto abordaje de esta patología social es necesario enfocar dos aspectos: por un lado, el preventivo, destinado a los jóvenes, las familias y la comunidad a fin de alertar sobre las consecuencias, a veces irreversibles, que tiene la drogadicción; por otro, la asistencia, destinada a la cura del drogadicto y a su posterior reinserción en la vida familiar y comunitaria.

En el diseño de políticas preventivas se señalan las causas que llevan a esta patología, que se intensifica en la etapa juvenil, como son: la evasión de la realidad, la experimentación de nuevas sensaciones, la influencia del grupo de pares y la necesidad de no sentirse excluido del mismo, los problemas familiares. Este último es un factor fundamental, ya que el joven tiene alta propensión a diferenciarse de sus padres generando conductas transgresoras a las normas instituidas en la familia. Como tendencia general, esta situación se ve forzada por los estímulos de la sociedad de consumo en el medio urbano y la relativa facilidad para el acceso a drogas y estupefacientes.

En los sectores populares la problemática de la drogadicción adquiere ribetes más dramáticos, en tanto a las causas enunciadas anteriormente se unen la falta de comprensión y comunicación derivadas de las situaciones carenciales, la disgregación familiar, la violencia, los bajos niveles socioculturales de los padres que no se sienten capaces de ofrecer un marco de satisfacción a los jóvenes, etc.

Desde esta perspectiva, el programa se propone detectar las condiciones que inducen al uso indebido de drogas y cooperar con la comunidad para que, por medio de los recursos de que ésta dispone, se puedan generar alternativas de vida que excluyan a las drogas como solución de los problemas que afectan especialmente a los miembros más jóvenes de la sociedad.

El programa está destinado a los adolescentes entre 11 y 18 años y participan en él coordinadores de grupos de adolescentes, líderes comunitarios, funcionarios municipales, equipos técnicos y profesionales, padres y sociedades intermedias. Orienta específicamente sus acciones hacia la comunidad buscando la participación activa de la misma en cuanto a prevenir acerca de las consecuencias de la drogadicción, así como en lograr la reinserción de los jóvenes que fueron afectados por la droga.

El Programa contiene 4 Subprogramas:

- *Subprograma Prevención en Municipios:* destinado a funcionarios de los municipios, a través de Acción Social, que integran un comité de trabajo en distintas áreas (salud, deporte, educación, etc.) para promover actividades a fin de desarrollar el plan preventivo en la comunidad. Para ello se proponen realizar un diagnóstico en cada Municipio acerca de sus características y de la problemática del uso indebido de drogas, analizando la naturaleza y magnitud del problema y delimitando los instrumentos y recursos para abordarlos. Asimismo, se utilizan distintas técnicas de sensibilización y movilización: talleres, debates, mesas redondas, etc.
- *Subprograma Familia:* destinado a equipos técnico-profesionales y padres, trabajando en coordinación con diversas instituciones como Casas del Niño, Jardines Maternales o guarderías Municipales que nuclean a padres de niños adolescentes.
- *Subprograma Capacitación sobre Prevención en el Uso Indebido de Drogas:* destinado a líderes naturales de la comunidad y asociaciones intermedias, trabajando con los mismos en clases expositivas, talleres de capacitación, etc.
- *Subprograma Adolescentes:* destinado a adolescentes entre 11 y 18 años a fin de promover en los mismos el logro de una identidad propia. Se trabaja sobre la base de equipos interdisciplinarios encargados de aplicar el programa, realizando con los adolescentes un conjunto de actividades que va desde las charlas y grupos de reflexión hasta actividades recreativas y deportivas. A su vez, los grupos de adolescentes formados en esta experiencia se transforman en agentes multiplicadores a fin de extender la experiencia en otras áreas de la comunidad.

En los casos de niños y adolescentes drogadictos se atiende su recuperación a través de instituciones dedicadas a la asistencia de menores drogadictos. Para esto, el Ministerio de Acción Social ha establecido un sistema de becas a fin de solventar los gastos de tratamiento para familias de escasos recursos con niños adictos y ha firmado convenios para tratamientos ambulatorios o internacionales con distintas instituciones –generalmente de carácter confesional– dedicadas a esta problemática, entre otras: Viaje de Vuelta, Centro Juvenil Esperanza, APRE (Asociación de Prevención y Recuperación de Estupefacientes).

g) Otros Programas no tradicionales

Crecer en familia: Está destinado a jóvenes que egresan de institutos de menores y no tienen hogar, privilegiando especialmente los casos de hermanos para que puedan convivir en la unidad de vivienda asignada, a fin de favorecer la reconstitución del grupo familiar. El programa contempla la entrega de una vivienda que se efectiviza por medio de un convenio establecido con el Fondo

Nacional de la Vivienda (FONAVI). Está programada la adjudicación de 100 unidades habitacionales.

Crear Jugando: Este programa, que recientemente se inició, está concebido como apoyo a actividades recreativas y de formación artística para niños de escasos recursos. Funciona en coordinación con Municipios e Instituciones intermedias y ha establecido un convenio con la Facultad de Bellas Artes de La Plata para la realización de las actividades previstas.

13.3.2 Programa de Redefinición de las Instituciones Tradicionales

Los institutos de menores han sido y son la respuesta institucional clásica para atender a niños y adolescentes que padecen situaciones de máximo riesgo como: chicos huérfanos o abandonados –atendidos en instituciones asistenciales (conocidas como orfanatos)–, madres jóvenes o adolescentes que no tienen capacidad de abastecer las necesidades afectivas y de sustento de sus hijos (institutos materno-infantiles) y chicos que han delinquido de diversas formas, para los cuales la función que cumple la institución es la de reeducación (institutos de reeducación también llamados reformatorios).

En el Conurbano bonaerense existen aproximadamente 50 institutos de los tres tipos mencionados, que atienden a niños, adolescentes y jóvenes entre 0 y 21 años. La mayoría de ellos son de carácter privado y funcionan a través de convenios con becas de bajo monto otorgadas por la Dirección Provincial del Menor, la Familia y el Discapacitado o la Subsecretaría del Menor, la Familia y la Tercera Edad, del Ministerio de Acción Social de la Provincia de Buenos Aires.

El abordaje institucional tradicional está actualmente cuestionado debido a que las condiciones de aislamiento y marginación unida a las carencias afectivas, a la escasa atención personalizada, la apelación frecuente al castigo como posibilitador de una restitución a un estado de normalidad, así como otros factores derivados de las condiciones globales del hábitat y de relaciones interpersonales conflictivas, tienden a limitar la capacidad de reinserción social reforzando aún más su condición de marginalidad.

El interés de elaborar una propuesta diferente se inscribe en el cuestionamiento al tratamiento institucional dado a estos chicos, en especial a los menores que han cometido algún delito y que son derivados a estos institutos desde los juzgados de menores.

La propuesta del programa parte de un enfoque alternativo al que tradicionalmente se otorgó a estas instituciones. Se busca modificar sustancialmente la atención de los institutos, tomando en cuenta aspectos como la contención afectiva y la revalorización personal, a partir de un tratamiento integral de los problemas de los menores, y a la vez se persigue la reinserción en sus familias de origen y en su comunidad.

Desde esta concepción, se ha proyectado crear centros de reeducación; uno de ellos está funcionando en la actualidad y 3 se encuentran en proyecto de constitución.

13.3.3 Programas de Organismos No-Gubernamentales destinados a la infancia carente

Para afrontar esta problemática, diversos organismos no-gubernamentales desarrollan programas con distintos enfoques. En el presente año, UNICEF publicó la "Nómina de las Organizaciones Relacionadas con la Minoridad en Argentina" y, si bien no es posible especificar exactamente su cantidad, se estima que existen más de 20 organizaciones no-gubernamentales en el Conurbano bonaerense que, con diferentes recursos humanos y financieros, parten de un enfoque en el que se privilegian los aspectos preventivos, concibiendo que los chicos que pertenecen a familias de escasos recursos tienen mayor tendencia a estar expuestos a situaciones de alto riesgo social.

Por esto, evaluando las necesidades de los chicos, buscan recuperar en ellos el sentido de la dignidad, la solidaridad y el trabajo como eje articulador que les posibilite ingresar en la vida comunitaria y familiar desarrollando al máximo sus potencialidades.

En particular, interesa destacar algunos de estos programas que comparten enfoques similares a los encarados por el Ministerio de Acción Social de la Provincia de Buenos Aires, jerarquizando los lazos solidarios y de participación comunitaria, revalorizando el rol de los chicos y el accionar en los aspectos preventivos.

a) Hogar de la Paz (Avellaneda)

Este hogar, donde conviven aproximadamente 30 menores entre 6 y 22 años, está destinado a chicos de la calle y tiene como objetivo su revalorización y la reintegración al medio comunitario a través del logro del sustento por el trabajo para el que se los capacita adecuadamente. El trabajo autogestionado constituye el eje articulador de esta experiencia comunitaria y se tiende a que los chicos que participan en ella se transformen en agentes multiplicadores frente a sus pares.

b) Sólo el comienzo

Esta es una comunidad donde conviven con un matrimonio, aproximadamente 40 chicos de la calle. Surgió como una iniciativa privada que tiene su eje central en el trabajo autogestionado entendido como el elemento principal para la recuperación de la dignidad de estos menores. Se realizan trabajos de huerta, granja y construcción y, si bien cuentan con algunas fuentes de financiamiento, los aportes más significativos surgen del autosustento y del apoyo de la comunidad que ofrece su infraestructura (escuelas, centros de salud, recreativos, etc.).

c) Pelota de Trapo (Avellaneda)

Esta experiencia comunitaria surgió por iniciativa privada y atiende a niños abandonados o semiabandonados. Aunque también en este caso el eje articulador es el trabajo, se busca la salida laboral fuera del ámbito de residencia.

13.3.4 Consideraciones finales

Esta breve reseña de los programas oficiales y no oficiales focalizados en la infancia carenciada da cuenta de la prioridad asignada a una problemática que no tiene soluciones fáciles ni inmediatas. No obstante, resalta en todos ellos una concepción común que es el abordaje comunitario, solidario y participativo en reemplazo de lo meramente asistencial. Desde esta perspectiva, ni los pobres, ni los niños son considerados actores pasivos a los que se les ofrece paliativos para su situación de carencia. Por el contrario, se los visualiza como sujetos activos que, a través de su accionar, se transforman en protagonistas y al reforzar su inserción en la comunidad impulsan los cambios necesarios para modificar las condiciones críticas en que se encuentran.

A su vez, estos programas se enfocan como propuestas alternativas a aquellas concepciones tradicionales que, partiendo de un criterio funcionalista del "desvío social", privilegiaron la internación y el aislamiento.

Habida cuenta de los resultados nocivos que durante largo tiempo generaron estos lineamientos y que no sólo obstaculizaban el reintegro de la totalidad de sus capacidades a los menores en situaciones críticas (con problemas de conducta, de abandono, etc.) sino que tendían a reforzar las patologías que supuestamente debían atenderse, lo novedoso de estos programas consiste en concebir a la pertenencia comunitaria, la participación y los lazos de solidaridad como los pilares sobre los cuales los chicos pueden reconstruir su experiencia vital para el ingreso a la edad adulta.

Al focalizar a la niñez pobre como problema social prioritario, se sitúa como centro de interés al sector que se encuentra más profundamente involucrado con el futuro, intentando evitar que queden inmersos en ese círculo de pobreza que hace de la infancia el destinatario más perjudicado. La actual crisis resalta aun más la necesidad de profundizar estos ejes, construyendo estrategias que posibiliten una distribución más eficiente de los recursos destinados a las franjas más pobres y vulnerables de la población.

13.4 CONCLUSIONES

En cuanto al trabajo infantil, hemos mencionado las limitaciones conceptuales y metodológicas que impiden captar la verdadera naturaleza y dimensión del problema, sobre todo en lo que hace a las formas de trabajo atípicas o marginales propias de los sectores urbanos carentes. Por lo tanto, la reducida

proporción de población activa infantil (2.5%) detectada en el Conurbano a través de la IPA no permite extraer conclusiones sobre una baja representación de estas formas entre los niños de hogares pobres.

Lo que surge nuevamente son las diferencias en la situación de los niños de acuerdo con las características socio-económicas de sus hogares. Merecen destacarse en particular:

- una mayor proporción de activos entre los niños pobres, sobre todo entre pobres estructurales, a los que deben sumarse también los que se dedican a actividades de ayuda en el hogar a expensas de su escolaridad, lo que constituye una de las estrategias usadas con frecuencia en este tipo de hogares para facilitar la salida laboral de miembros adultos;
- el ingreso a más temprana edad al mercado laboral entre los pobres, tanto estructurales como pauperizados, que entre los no pobres;
- las diferentes funciones que, en el marco de la heterogeneidad de la pobreza, parece asumir el trabajo infantil: mientras entre los pauperizados son sobre todo contribuciones a las actividades productivas familiares (que pueden asimilarse a la naturaleza del trabajo infantil en el medio rural), los niños provenientes de los hogares más pobres tienden a desarrollar las actividades económicas más marginales, que incluyen el cuantapropismo en pequeñas empresas de producción y servicios informales, la venta ambulante, la limpieza de vidrios, limbiabotas, etc.

Quienes, por su condición social, tienen mayor probabilidad de sufrir carencias en el cuidado de su salud y más limitadas sus posibilidades educativas, también están expuestos a las situaciones de riesgo para su integridad psicofísica que implican estas modalidades ambulatorias de trabajo en las calles de los centros urbanos y que han dado lugar al fenómeno creciente denominado de los chicos "en" y "de la calle".

La orfandad en materia de información y la ausencia de políticas orientadas a este tipo de trabajadores infantiles no constituyen sino otros síntomas de su desprotección.

Finalmente la revisión del alcance de los principales instrumentos de política social orientados hacia los niños muestra la existencia de desajustes entre las necesidades de la población infantil y los programas destinados a ellos, desajustes que llegan a veces incluso a reforzar las diferencias en la situación de los niños pertenecientes a distintos sectores sociales. Las raíces de estos desajustes son diversas, entre ellas se destacan: a) la adopción de una orientación predominantemente asistencialista para paliar, en los sectores carentes, los efectos de las políticas de ajuste sucesivamente implementados; b) el carácter universalista en la formulación de muchos programas que, al intentar -en un marco de recursos limitados- dar a todos por igual, termina dando a quienes están en mejores condiciones de demandar o presionar que no son precisamente los más necesitados de apoyo institucional en áreas como salud, educación y alimentación; y c) una idea de necesidades en que se sustentan la formulación

y ejecución de estas acciones, que no se nutre de información proveniente de los destinatarios de las mismas.

En síntesis, podríamos concluir que la envergadura de la crisis socioeconómica ha puesto en evidencia la incapacidad de los actuales criterios e instrumentos de la política social para dar respuestas adecuadas al desafío que significa atender las necesidades primarias de los niños más pobres y encarar actividades de promoción que posibiliten romper, estructuralmente, los mecanismos de reproducción de la pobreza.

Pero además, la mayor parte de los programas vigentes en el campo social muestran la inexistencia de una única política de desarrollo social y de ataque a la pobreza que permita concentrar esfuerzos y recursos hoy desintegrados entre las diferentes áreas sociales y muchas veces también entre distintos programas de una misma área.

En función de estas conclusiones es importante preguntarse si con los recursos que actualmente destina esta sociedad, y el Estado en particular, a atender las necesidades sociales, no podrían obtenerse mejores resultados.

Esto implica definir una política, plantearse claramente los objetivos y encarar una estrategia que integre a las diferentes líneas de acción de un sector, a los distintos sectores, a los niveles nacional, provincial y municipal así como a la acción estatal con la de los organismos no gubernamentales y con las mismas organizaciones de los sectores populares.

En lo que al sector público se refiere, es necesario implementar cambios importantes en los criterios de asignación de recursos, definiendo con suficiente flexibilidad los programas, de modo de atender a las necesidades diferenciales de los distintos sectores sociales. En este sentido, el trabajo presentado muestra la gran heterogeneidad que tiene el universo de la pobreza. Cada grupo se encuentra en una situación diferente y en consecuencia exige respuestas adecuadas a estas diferencias.

Una política cuyo eje sea el de alcanzar la justicia demanda componentes asistenciales y componentes de acción estructural. Una opción por lo asistencial ataca sólo los efectos y concluye en programas de emergencia que se consolidan irremediamente en el tiempo. Una opción por lo estructural requiere de todos modos de lo asistencial a fin de reducir al máximo posible los déficit que tienen las generaciones presentes. En consecuencia, así planteada, la contradicción es falsa en la medida en que la política contemple la necesidad de enfrentar el desafío de atender simultáneamente los requerimientos actuales así como de construir una sociedad en que la insatisfacción de necesidades esenciales sea una lacra del pasado.

Una política que contemple programas y acciones focalizados en ciertos grupos, requiere de un sistema de información que permita conocer quiénes son, cuántos son y dónde están. El país invierte una gran cantidad de recursos en recolectar datos, que podrían aprovecharse para ir conformando un banco integrado de información que sistematice ese esfuerzo, defina los nuevos

insumos y oriente a los políticos y técnicos en la toma de decisiones. En este sentido, existen incluso metodologías relativamente sencillas que permiten disponer de información para el diagnóstico y seguimiento, compatibilizando las necesidades del nivel central y del nivel local.

Por último, el compromiso con el pueblo y sus necesidades exige llevar a cabo no sólo acciones dirigidas a erradicar la miseria, sino a evaluar permanentemente y con la participación plena de las organizaciones populares, la gestión y los resultados de la aplicación de las políticas sociales. Mejorar hoy la calidad de vida de los niños es hacer una mejor sociedad para mañana. La actual situación de la infancia en la Argentina es un testimonio de que tal aspiración merece el diseño de políticas que no hagan de los niños las principales víctimas del ajuste.

14.

LOS MECANISMOS DE FINANCIACION DEL ESTADO ARGENTINO

Susana Lúmi

Una de las manifestaciones de la crisis estructural que afecta al sector público argentino es la existencia de un persistente desequilibrio de las cuentas fiscales. Sus efectos más visibles, desde la óptica del análisis económico, son la inestabilidad de precios, las elevadas tasas de interés y un sistema tributario complejo, inequitativo y de bajísimo rendimiento. Desde el punto de vista de la sociedad en general aquella crisis se manifiesta, también, a través de una oferta deficiente de bienes públicos y de la prestación inadecuada de servicios sociales que llegan mal o no llegan a los supuestos destinatarios.

Ambos fenómenos tienen origen en la brecha existente entre las funciones que se le demandan al Estado y los recursos con que cuenta hoy el Estado para atenderlas. Por tal motivo, el logro de un equilibrio fiscal sostenible en el tiempo no parece ser sólo una cuestión de disciplina fiscal, sino también una tarea que implica una reformulación de las funciones del Estado.

Esos desequilibrios fiscales se fueron constituyendo, así, en una fuente importante de inestabilidad, potenciando, y siendo a su vez potenciados, por las propias limitaciones del Estado, que en este terreno se expresan a través de tres factores principales:

- 1) El Estado no logra hacer operativo al sistema tributario o, dicho más directamente, no se pagan los impuestos, privando así al Estado de lo que debería constituir su principal fuente de recursos.
- 2) La demanda de dinero es, en el mejor de los casos, muy baja (cuando no tiende a desaparecer en los períodos de alta inflación) y, por lo tanto, la opción del Estado de financiarse vía emisión se convierte en una alternativa inflacionaria.

- 3) No existe un mercado de deuda pública con "masa crítica" suficiente como para constituir una fuente de financiamiento del sector público, sin que éste deba recurrir a la colocación de deuda involuntaria o al pago de tipos de interés muy elevados para poder captar recursos.

La realimentación mutua de estos factores limitantes, da lugar a un régimen fiscal de alta inflación, difícil de desactivar.

Detrás de esos problemas de desequilibrio y desfinanciamiento, existe un profundo de disenso fiscal, que tiene una expresión manifiesta a través de la imposibilidad de formular un presupuesto del sector público que se constituya en un marco estable para los actores involucrados en él (el propio Estado, los contribuyentes, los proveedores, los subsidiados, etc.)

El presupuesto del sector público, una regla muy desvalorizada en la estimación de la sociedad, y cuya ausencia o debilidad deriva en inconsistencias de política económica, debería constituir, sin embargo, un eje estructurador de las acciones del Estado. El vacío provocado por la ausencia de un presupuesto discutido en el Parlamento y que funcione adecuadamente, es ocupado por un conjunto de relaciones bilaterales entre el Poder Ejecutivo y los distintos grupos, cada uno de los cuales intenta obtener mayores transferencias para sí, sin importar, naturalmente, las externalidades que tal comportamiento origina en el resto de la sociedad.

La resultante de esta concentración de presiones es que casi todos los peticionantes consiguen algo, unos pocos no consiguen nada y otros ni siquiera acceden a la posibilidad de pedir o presionar, pero es la sociedad entera la que, finalmente, financiará el conjunto de las demandas. Los costos y déficit que así se originan son, con certeza, mucho mayores que los que resultarían después de un proceso de negociación clara con sanción de los acuerdos a través de mecanismos legislados. Si no se genera el espacio para que esos mecanismos operen, entonces, la presencia de déficit altos y sobre todo variables, es inevitable, como también lo es la presencia de una puja permanente donde nadie sabe quién va a ser el ganador mañana.

Una vez más nos enfrentamos aquí con los límites que impone una relación Estado-Sociedad, plagada de conflictos no resueltos lo que no sería demasiado grave si no fuera porque en el caso de la Argentina, parece que buena parte de la resolución de los problemas supone, para algunos sectores sociales, no ya el detener su avance hacia posiciones de mayor poder y bienestar económico, sino que implica francos retrocesos, pérdidas de posiciones adquiridas.

Es en este marco que creemos se debaten las alternativas de política económica de la Argentina de hoy, y esa fue la razón que motivó un cambio en la intención original de este trabajo, que inicialmente se había diagramado en función de un interrogante formulado con total nitidez: ¿Cómo se financia el gasto social en la Argentina?

Sin embargo, cuando se intenta discriminar con precisión las distintas fuentes de financiamiento de una parte del gasto público, se comprueba con

rapidez que la mayor parte del gasto social se lleva a cabo con recursos provenientes de lo que se conoce como "rentas generales", de modo que es muy poco lo que se puede analizar las restricciones financieras de la política social si no se abordan desde la perspectiva de los límites y conflictos de la política presupuestaria global.

En este trabajo se expondrán los principales rasgos que caracterizan las modalidades con que el Estado argentino financia sus actividades. El propósito ha sido elaborar un retrato del Estado en su carácter de organismo fiscal, que ayude a comprender la naturaleza de las restricciones de las políticas públicas sociales. De ese modo, se estará en mejores condiciones para diseñar alternativas compatibles con un programa macroeconómico global, superando el aislamiento y la escasa viabilidad predominante en las propuestas de política, cuando ellas se formulan desde una perspectiva excesivamente autónoma.

14.1 LOS RECURSOS DEL SECTOR PUBLICO

Según Schumpeter, el Estado de nuestro tiempo es un Estado Fiscal, es decir, basado en los impuestos. Sin embargo, el hecho de que los impuestos dominen el financiamiento público no significa que deban monopolizarlo. Tal como varios analistas han propugnado, ningún Estado debería renunciar a distribuir parte de la carga de los servicios que ofrece, por vías distintas a la impositiva. Esa carga por servicios puede adoptar dos variantes diferentes: una voluntaria, los precios; otra coactiva, las tasas. En la Argentina la crisis fiscal ha alcanzado tanto a los impuestos como a las otras dos alternativas de ingresos públicos.

El sector público argentino gastó, en el período 1983-1987, un promedio equivalente al 46% de lo que se produjo internamente. Un 38% fueron gastos corrientes y un 8% correspondió a gastos de capital. Los ingresos que percibió fueron, por su parte, cercanos a un 37% del producto bruto interno, lo que implica un déficit equivalente a siete puntos del producto. ¿Qué significado tienen esas cifras? ¿Ese desequilibrio entre ingresos y gastos es desaconsejable, peligroso, malo en sí mismo?

En 1970, el sector público operaba con un desequilibrio, que entonces llegaba al 1.8% del PBI. ¿Era ése un escenario mejor? Y si fuera así, ¿qué hizo que lo abandonáramos?

El mundo desarrollado nos da cuenta de países como Estados Unidos, que presenta un déficit del 2.3% del PBI, o Japón, cuyo desequilibrio es menor a un 1%; pero también existe Italia, con déficit superior al 11% de su producto. En tales casos, ¿están dichas diferencias asociadas a distintos niveles de bienestar? ¿Qué es lo que hace que una sociedad pueda desenvolverse con aceptable calidad de vida aunque su economía opere con desequilibrios fiscales, desequilibrios que en otros casos provocan situaciones de fuerte inestabilidad?

Un repaso a alguna información sobre las cuentas públicas ayudará a componer un cuadro de situación. Tal como se expone en el Cuadro 14.1, en la

década de los años sesenta, y hasta el primer tercio de los setenta, el gasto del sector público mostraba un nivel relativamente estable, que se ubicaba alrededor de un 34% del PBI. A partir de 1974, y consistente con la política económica populista llevada a cabo, el gasto llegó aproximadamente a un 40% del PBI y desde entonces no descenderá de ese porcentaje. Por el contrario, la tendencia será a incrementarse en la década siguiente y superará el 50% en 1983.

La historia de las últimas décadas muestra, con algunos altibajos, una situación repetida de desequilibrios fiscales que tienden a incrementarse como consecuencia de efectos combinados de un gasto que empuja hacia niveles siempre mayores, o que al menos se muestran muy inflexibles a la baja, y un

Cuadro 14.1
EL GASTO DEL SECTOR PUBLICO.
(En % del PBI)

AÑO	GASTOS		Total (*)
	Corrientes	De Capital	
1961	s/.d	s/.d	38.20
1962	s/.d	s/.d	37.50
1965	s/.d	s/.d	31.50
1970	25.10	8.50	33.60
1972	23.62	8.81	32.43
1973	27.18	7.50	34.68
1974	30.54	8.81	39.35
1975	30.57	8.94	39.51
1976	26.63	13.06	39.69
1977	24.60	13.26	37.86
1978	30.81	12.54	43.35
1980	34.39	9.51	43.90
1981	39.34	9.65	48.99
1982	39.64	8.56	48.20
1983	41.04	9.68	50.72
1984	38.18	7.82	46.00
1985	40.52	7.06	47.58
1986	35.35	7.11	42.46
1987	35.67	7.52	43.19

Fuente: Secretaría de Hacienda

(*) Incluye: Administración Nacional, provincias y M. C. B. A.; Empresas Públicas y Entes Binacionales; Sistema de Seguridad Social.

volumen de ingresos que no acompaña, o lo hace muy de lejos, a la evolución de los gastos, poniendo en evidencia la escasa maniobrabilidad del sector público para absorber recursos del sector privado.

En tanto el nivel de gasto público evidencia una considerable independencia respecto de la coyuntura, los recursos fiscales son muy vulnerables a las condiciones económicas prevaletentes, principalmente a través del nivel de la actividad industrial (vinculado a gravámenes como Ganancias, Ingresos Brutos, Valor Agregado, Aranceles de Importación, etc.); el tipo real de cambio y los términos de intercambio (derechos de exportación) y la tasa de inflación, que afecta a través de diversos mecanismos a la mayoría de los tributos.

Por su parte, otra importante fuente de recursos, las tarifas, aunque también acusan el impacto de coyunturas desfavorables, dependen principalmente de decisiones político-administrativas del gobierno.

Los desequilibrios de las finanzas públicas han desempeñado un rol de considerable relevancia en los sucesivos fracasos de los intentos para estabilizar la economía argentina. El déficit del sector público se mantuvo en niveles elevados desde mediados de la década de los 70 hasta 1985. Los recurrentes desequilibrios constituyeron serios obstáculos para la instrumentación de políticas destinadas a estabilizar precios y equilibrar el balance de pagos.

En 1975 el déficit alcanzó el 15.5% del PBI, y luego de una abrupta caída en el lapso 1976-1977, se incrementó a partir de 1978. Desde 1979 el déficit comenzó a ser financiado crecientemente con recursos de origen externo, lo que de algún modo ocultaba el acelerado deterioro de los ingresos domésticos. La recaudación impositiva que hasta principios de los años setenta había permitido cubrir alrededor del 80% del gasto del gobierno, al comenzar los 80 financiaba el equivalente a la mitad del mismo.

Varias son las causas de la caída en la recaudación a partir de 1981, pero existen tres que han sido señaladas como las de mayor incidencia. En primer lugar, la caída de la actividad económica redujo considerablemente la base impositiva. En segundo término, la aceleración de la inflación influyó negativamente en la recaudación porque aumentó el deterioro de los ingresos en el lapso que transcurre entre su liquidación y su percepción. Por fin, la mayor evasión, facilitada por la insuficiencia de normas de procedimiento que otorgan a los organismos recaudadores los medios necesarios para detectar con eficacia a los evasores, erosionó aún más los ingresos públicos. A estos factores debe agregarse la incidencia negativa que sobre la recaudación fiscal tienen los programas de promoción, que implican exenciones y desgravaciones de diversos impuestos, franquicias arancelarias y diferimientos impositivos, así como también los regímenes de emergencia agropecuaria, que privan al fisco de importantes ingresos y conducen a una reducción de la base impositiva difícil de cuantificar. En efecto, los distintos regímenes de promoción constituyen modos de uso de los recursos fiscales que tienen el mismo impacto económico que una decisión de gasto público, pero operan como un subsidio encubierto

al utilizar mecanismos que impiden a la sociedad proceder a una evaluación clara de sus costos y consecuencias.

El escenario en el que comenzó a acentuarse el señalado deterioro de las cuentas fiscales, estaba dominado por un elemento de significativa importancia: la crisis del sector externo que interrumpió los flujos de créditos y privó al sector público de una fuente de financiamiento de gran relevancia; las fuertes devaluaciones y las altas tasas de interés internacionales incrementaron el costo de los recursos internos necesarios para el pago de los intereses de la deuda externa. Este proceso aceleró la inflación.

Las consecuencias de la crisis externa sobre la balanza de pagos fueron directas. La disminución del flujo externo neto de capitales y el aumento de los intereses devengados por la deuda erosionaron la disponibilidad de divisas, restringiendo la capacidad de importación, tanto de bienes de consumo final, como de insumos intermedios necesarios para la inversión. También fue adverso el efecto de la crisis de financiamiento externo sobre el presupuesto público. El corte del flujo de capitales limitó la capacidad de endeudamiento del sector público en el exterior, mientras el alza de los tipos de interés agravó el peso de la deuda externa.

En la Argentina, en un proceso semejante a los ocurridos en otros países deudores de América Latina, pero en una versión más drástica, el Estado avaló la deuda privada con el exterior, subsidiando a los deudores privados y al sistema financiero doméstico, a fin de evitar el colapso de este último. El conjunto de estos factores impactó negativamente en las finanzas públicas, a lo que se sumó el deterioro que las políticas de ajuste recesivo impusieron a los ingresos fiscales, tanto por el menor nivel de actividad interna, y la consiguiente caída de la recaudación tributaria, como por el descenso de las importaciones y su secuela sobre la recaudación proveniente del comercio exterior.

La conjunción de bajos ingresos fiscales y ausencia de créditos externos obligó al sector público a concentrar en el mercado doméstico el financiamiento del déficit con el propósito de evitar que el deterioro de la posición fiscal se tradujera en una merma del consumo y la inversión del gobierno. Saturado el endeudamiento interno, y enfrentados a una escalada inflacionaria, se impuso finalmente una reducción de los gastos corrientes y de inversión, con la consiguiente depresión de la inversión privada.¹

En 1983 el déficit fiscal fue uno de los más elevados que registrara la Argentina en los últimos treinta años, alcanzando el 16% del PBI. El gobierno democrático que asumió ese año tuvo que afrontar estos desequilibrios bajo

1 La crisis de la deuda externa ha impuesto restricciones directas e indirectas a la capacidad de invertir. La evidencia empírica, tanto para la Argentina como para la mayoría de los países endeudados de América Latina, indica que la aplicación de políticas de austeridad en el consumo resultan ineficientes y puramente recesivas en la medida que no se actúe sobre los determinantes de la inversión que también son afectados por la crisis, esto es, el proceso de generación de divisas y el presupuesto fiscal para inversión pública.

condiciones muy restrictivas: un elevado nivel de gasto público, con persistentes presiones alcistas y un sistema tributario ineficiente. Desde mucho tiempo atrás los procedimientos constitucionales para el diseño del presupuesto fueron reemplazados por negociaciones (que muchas veces se transforman en presiones) entre distintos grupos o sectores y el gobierno. Al final de esas negociaciones/presiones surge un presupuesto de gastos e ingresos que, en lugar de responder a una cuidadosa planificación de la gestión pública, es el resultado de algunas previsiones estatales y numerosas decisiones "arrancadas" al gobierno central o a algún organismo público específico, por aquellos que lograron ubicarse en las mejores posiciones para la negociación.

La creciente presión inflacionaria que se abatió sobre la economía argentina a mediados de 1985 impulsó a las autoridades a intentar aplicar una política de contención y reasignación de los gastos públicos. El Plan Austral instrumentado en el segundo semestre de ese año, incorporó el compromiso de no financiar el déficit mediante emisión y logró reducirlo a 4.3% en 1986.

Cuadro 14.2
LOS INGRESOS Y EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO.
(En % del PBI)

AÑO	INGRESOS			DEFICIT
	Tributarios	No Tributarios	Totales (*)	
1961	20.00	13.30	33.80	4.40
1962	15.70	13.30	29.80	7.70
1965	16.00	11.10	27.40	4.10
1970	19.40	12.00	31.80	1.80
1972	15.30	11.02	26.64	5.79
1973	16.49	10.61	27.22	7.46
1974	19.74	10.95	31.18	8.17
1975	13.62	10.60	24.37	15.14
1976	15.84	11.90	27.89	11.81
1977	19.20	13.55	33.15	4.71
1978	20.88	15.35	38.68	6.48
1980	23.26	12.27	36.43	7.47
1981	20.35	14.27	35.73	13.26
1982	18.73	15.34	33.09	15.11
1983	18.55	15.61	34.64	16.08
1984	18.15	14.78	33.36	12.64
1985	22.01	18.48	41.49	6.09
1986	21.93	15.31	38.16	4.30
1987	21.20	13.93	35.91	7.29

Fuente: Secretaría de Hacienda.

(*) Incluye recursos de capital.

Entre 1983 y 1986 los ingresos aumentaron 2.2% del PBI y los gastos cayeron aproximadamente 9 puntos porcentuales del producto.

Sin embargo, el fuerte descenso de los precios internacionales de nuestros principales bienes exportables redujo agudamente la recaudación del año 86, a lo que se sumó la decisión gubernamental de eliminar las retenciones.

Asimismo, la contención de gastos lograda con la instrumentación del Plan Austral resultó precaria. En efecto, las demandas por mayores gastos no tardaron en reaparecer y en 1987 el déficit y el gasto de algunas empresas públicas y administraciones provinciales y municipales superaron las erogaciones presupuestadas. El repunte inflacionario atacó las mejoras obtenidas a nivel de recaudación impositiva y el déficit alcanzó al 7.3% del PBI en 1987.

La experiencia del Plan Austral llevó a reconsiderar la estrategia utilizada hasta ese momento. Así lo expresaron las autoridades económicas:

"La disciplina fiscal y la contención del gasto son necesarias en la acción cotidiana del Tesoro, pero no son suficientes en sí; más allá de lo que es superfluo y excesivo, el gasto público refleja demandas sociales sobre el Estado que exceden estructuralmente los recursos con que éste cuenta. En 1987, el déficit estructural de la Tesorería no fue menor del 7% del PBI, y hubiera estado claramente por encima del 10% si se operara con los niveles de gastos de la década del 70. Dada la incompatibilidad de esos desequilibrios con la estabilidad de precios, la tarea de equilibrar las cuentas públicas requiere un replanteo de las funciones y de los modos de operación de los organismos públicos².

14.2 CARACTERISTICAS DE LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA

A lo largo de muchos años la Argentina enfrentó un progresivo deterioro y resquebrajamiento de su sistema tributario. Estas tendencias negativas se manifestaron no sólo en la continua caída de los ingresos fiscales sino también en la pérdida de equidad, neutralidad y transparencia del sistema impositivo. En realidad, estos aspectos se realimentan entre sí, creando un círculo vicioso de difícil ruptura. La insuficiencia de recursos genuinos para financiar el crecimiento del gasto público determinó que sucesivos gobiernos apelaran ya sea a un uso más intenso de la emisión monetaria, o bien a crear tributos de fácil recaudación pero inequitativos y con efectos distorsionantes sobre la asignación de recursos. A medida que se recurría a estos mecanismos, se favorecía un clima generalizado de injusticia tributaria, que contribuía al debilitamiento global del control y fiscalización del sistema impositivo, lo cual a su vez facilitaba mayores niveles de evasión y elusión, provocando una nueva caída de los ingresos fiscales.

² Ministerio de Economía, *Programas para la recuperación económica y el crecimiento sostenido*, agosto 1988.

De esta forma el sistema tributario se fue cristalizando como una estructura donde fueron ganando espacio impuestos ineficientes e inequitativos, pero de fácil recaudación. Veamos algunos números.

En el Cuadro 14.3 es posible comprobar que los recursos tributarios representaron, en 1987, el 16.55% del PBI, correspondiendo el 13.03% a tributos nacionales y un 3.52% a tributos provinciales. Los ingresos previsionales alcanzaron a 3.77% del producto y los destinados al FONAVI un 0.92%, lo que significó una presión tributaria total del 21.24% del PBI.

El IVA es el impuesto de mayor peso relativo, y su recaudación significó en 1987 un 2.64% del PBI.

Le siguen en importancia el impuesto a los combustibles (1.81%), a las ganancias (1.47%); impuestos internos (1.46%) y los derechos de importación (1.25%).

Los cinco tributos hasta aquí mencionados representan el 66% del total de ingresos tributarios nacionales, dentro de los cuales se han identificado 17 fuentes distintas.

Entre los tributos provinciales, los ingresos brutos (equivalente a 1.82% del PBI) y el impuesto inmobiliario (0.98% del PBI) constituyen las fuentes de recursos más significativas.

Las variaciones ocurridas en la estructura impositiva argentina entre 1970 y 1984, quedan expuestas en el Cuadro 14.4. Mientras en 1970 los impuestos a las ganancias y a los capitales sumaban el 2.4% del PBI, en 1984 sólo representaban el 1%. Simultáneamente, los principales impuestos indirectos como el IVA, internos y combustibles, que en 1970 aportaban el 3.9% del PBI, en 1984 pasan a proveer el equivalente a un 6.6% del producto, lo que evidencia el carácter crecientemente regresivo que fue adoptando el sistema tributario argentino.

Uno de los signos distintivos de la estructura impositiva argentina es que descansa, fundamentalmente, en tributos indirectos, cuya principal característica es que se agregan a los precios de venta de los bienes o servicios gravados, especialmente en los casos en que la demanda es poco sensible al precio, es decir, cuando el que compra el producto no lo puede sustituir por otro no gravado.

La fuerte incidencia de los tributos indirectos, que recaen sobre los consumidores, independientemente de su nivel de ingreso, sumada al uso excesivo del impuesto inflacionario, confiere a la estructura impositiva un elevado grado de regresividad. Los gravámenes directos, de carácter personal, que son los que permiten diferenciar la carga impositiva en función de las diferentes capacidades de pago de los contribuyentes, han venido perdiendo, en cambio, importancia relativa.

Cabe señalar que, considerando un grupo de ocho países latinoamericanos, algunos de los cuales tienen ingresos per cápita varias veces inferiores al nuestro, la Argentina exhibe la menor participación de los impuestos sobre el

Cuadro 14.3
PRESION TRIBUTARIA.
(En % del PBI)

	1987	PRESU- PUESTO 1988
I. TRIBUTOS NACIONALES	13.03	13.61
Combustibles (total)	1.81	1.55
Valor Agregado	2.64	2.56
Internos	1.46	1.46
Débitos Bancarios	0.42	1.04
Sellos	0.19	0.17
Compra - Venta. Divisas	0.12	0.12
Patrimonio Neto	0.15	0.16
Capitales	0.57	0.67
Venta y Transf. Títulos Valores	0.09	0.09
Ganancias	1.47	1.85
Beneficios Eventuales	0.04	0.04
Premios de Juegos	0.05	0.05
Zonas Afectadas Inundación (2% s/intereses y actualización)	0.15	0.27
Derechos de Importación	1.25	1.48
Derechos de Exportación	0.31	0.23
Derechos de Estadística	0.18	0.19
Normalización Tributaria	0.41	0.03
Otros	0.10	0.10
Otros de Afectación específica	1.62	1.55
II. TRIBUTOS PROVINCIALES	3.52	3.85
Ingresos Brutos	1.82	1.82
Inmobiliario	0.98	0.98
Patente Automotor	0.44	0.44
Sellos	0.24	0.24
Otros	0.04	0.04
Fondo p/Déficit Pcias. (L. 23562)		33.00
III. PARATRIBUTARIOS (FONAVI)	0.92	1.02
IV. SEGURIDAD SOCIAL	3.77	5.26 (*)
TOTAL	21.24	23.74

Fuente: Secretaría de Hacienda, *Reformulación del Sistema Tributario Argentino 1988*.

(*) Incluye 1.53 % proveniente de recursos L. 23.549

Cuadro 14.4
PRINCIPALES IMPUESTOS NACIONALES.
(En % del PBI)

IMPUESTO	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984
Ganancias	2.0	8.0	1.5	1.6	1.3	1.0	0.5
Capitales*	0.4	—	0.8	0.8	1.0	0.9	0.5
IVA (o Ventas)	1.7	1.8	4.0	4.7	3.7	3.4	2.3
Internos	1.2	0.6	1.6	1.7	1.6	1.3	1.1
Combustibles	1.0	1.3	1.3	1.9	2.2	2.4	3.2
Derechos							
Importación	1.1	0.6	1.3	1.4	1.0	0.8	0.6
Derechos							
Exportación	0.5	0.5	0.1	0.2	0.5	1.5	1.2

Fuente: Secretaría de Hacienda. *Proyecto de Ley de Presupuesto para 1987*.

* Incluye el impuesto al patrimonio neto.

Cuadro 14.5
LOS IMPUESTOS SOBRE EL INGRESO Y LA RIQUEZA.
(En % del total de impuestos)

Argentina	5.2
Brasil	14.5
Uruguay	19.4
Chile	21.4
Bolivia	22.0
Colombia	26.0
México	41.2
Venezuela	77.1

Fuente: Secretaría de Hacienda. *Proyecto de Ley del Presupuesto para 1987*.

ingreso y la riqueza, en el total de impuestos explícitos, tal como puede comprobarse en el Cuadro 14.5. Más aún, en una estimación de los impuestos individuales en relación al Ingreso Nacional realizada para un total de 63 países y ordenados en sentido decreciente, la Argentina se ubica en el puesto sesenta y dos (Cuadro 14.6).

Cuadro 14.6
PARTICIPACION DE LOS IMPUESTOS PERSONALES
EN RELACION AL INGRESO NACIONAL

PAISES	Año de Observación	Imp. Personal como % del Ingreso Nacional	PAISES	Año de Observación	Imp. Personal como % del Ingreso Nacional
1.Nueva Zelandia	1982	58.45	33.Malta	1982	13.10
2.Australia	1982	50.81	34.Zaire	1982	12.95
3.Estados Unidos	1982	45.17	35.Malawi	1982	12.62
4.Japón	1982	41.24	36.Ecuador	1982	12.29
5.Canadá	1982	37.31	37.Barbados	1982	11.95
6.Singapur	1982	33.65	38.Trinidad Tobago	1982	11.91
7. Fiji	1982	30.69	39.Chile	1982	11.79
8.Italia	1982	29.75	40.Chipre	1982	11.38
9.Bélgica	1982	26.54	41.Francia	1982	10.94
10.Irlanda	1982	26.34	42.Senegal	1982	10.13
11.Reino Unido	1982	26.34	43.Corea	1982	10.07
12.Kenya	1982	26.13	44.Filipinas	1982	10.00
13.Bostwana	1982	24.90	45.Grecia	1981	9.78
14.Luxemburgo	1982	24.89	46.Nicaragua	1982	9.70
15.Zimbabwe	1982	24.39	47.Tailandia	1982	9.62
16.Sudáfrica	1982	24.10	48.El Salvador	1982	9.35
17.Dinamarca	1982	23.74	49.Colombia	1981	8.83
18.Panamá	1982	22.50	50.Marruecos	1982	8.30
19.Finlandia	1982	20.92	51.Brasil	1982	7.83
20.Holanda	1982	20.41	52.Indonesia	1982	7.26
21.Papua M. Guinea	1982	19.65	53.India	1982	6.85
22.Suiza	1982	19.62	54.Rep. Dominicana	1982	6.83
23.Liberia	1982	17.82	55.Noruega	1982	6.50
24.Costa Rica	1982	17.03	56.Costa de Marfil	1980	5.96
25.Jamaica	1981	16.41	57.Venezuela	1982	4.05
26.Austria	1982	16.38	58.Pakistán	1980	4.52
27.México	1982	16.20	59.Egipto	1979	4.41
28.España	1982	16.08	60.Guatemala	1982	2.07
29.Islas Salomón	1982	15.11	61.Perú	1982	1.89
30.Zambia	1982	14.81	62.Argentina	1982	1.50
31.Suecia	1982	14.40	63.Nigeria	1975	0.00
32.Alemania Federal	1982	13.62			

Fuente: International Monetary Fund (MF). International Statistics. Varios Números

14.2.1 El impacto de los impuestos indirectos

En un trabajo reciente (Bour J. L., 1989) se ha intentado estimar la incidencia global de los impuestos indirectos sobre los gastos de consumo de diferentes estratos de la población. Trabajando sobre datos de consumo promedio de Capital Federal y Gran Buenos Aires, se calculó que los impuestos indirectos representan el 16.3% del gasto total de las familias, con base en la canasta de consumo elaborada por INDEC (Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares).

Los cálculos que llevaron a tal resultado, suponen plena traslación de impuestos a precios y excluyen la incidencia de los impuestos al trabajo y de los tributos sobre las importaciones.

La desagregación de la incidencia de los impuestos indirectos según tipo de consumo, reveló que el 27% de los impuestos indirectos abonados por las familias, proviene de sus gastos en alimentación, que es el rubro a través del cual se recauda la mayor parte de aquellos impuestos (más de cuatro puntos de los dieciseis a los que alcanza el total). El pago de impuestos por compra y mantenimiento de automotores particulares representa un 2.9% del gasto total; un 1.4% corresponde a pago de impuestos por consumo de cigarrillos, y un 0.8% es absorbido por impuestos al consumo de alimentos fuera del hogar.

Al analizar las tasas impositivas promedio que gravan los distintos rubros de la canasta de consumo, se comprueba que la tasa promedio más elevada (38%) corresponde a "Bienes y Servicios Diversos", donde se incluyen, entre otros, a los cigarrillos, que presentan la mayor carga impositiva relativa. Le siguen en importancia las tasas aplicadas a Transporte y Comunicaciones (29%), Indumentaria (22%), Equipamiento y Funcionamiento del Hogar (16%) y Esparcimiento (15%).

Si se observan las tasas promedio de los distintos impuestos (Cuadro 14.7), se comprueba que es el IVA el tributo que capta la mayor parte del pago de impuestos indirectos (7.1%), el impuesto a los Ingresos Brutos representa un 5.3% del gasto familiar, los Impuestos Internos un 2.7%, en tanto los siete impuestos restantes representan un 1.2% del gasto total.

14.2.2 La incidencia de los impuestos indirectos por estrato de gasto

La carga tributaria indirecta es decir, el porcentaje de impuesto contenido en el gasto familiar, presenta un nivel promedio de 16.3%, con variaciones que oscilan entre un 15.1% para el estrato I (de menores ingresos) y un 16.6% para el estrato V; esto es, un leve crecimiento a medida que aumenta el ingreso de las familias (Cuadro 14.8). Si bien ese comportamiento es el que caracteriza al IVA, que crece junto con los ingresos desde un 5.6% hasta un 7.9%, no ocurre lo mismo con otros tributos indirectos. En efecto, tanto el impuesto a los Ingresos brutos, como los Impuestos Internos, los Impuestos sobre los consumos de Energía Eléctrica y Gas y los Impuestos sobre los Cigarrillos son

Cuadro 14.7
TASA EFECTIVA POR RUBRO DE GASTO*. (Porcentajes)

Rubros de gasto	I.V.A.	Ing. Brutos	Otros Ingresos (**)	Transf. comb.liq	Internos	Total
Alimentos y Bebidas	3.918	8.930	0.000	0.000	0.707	13.555
Indumentaria	15.254	6.650	0.000	0.000	0.000	21.905
Viv. Comb. y Elec.	6.743	1.975	0.338	0.433	1.883	11.179
Eq. y Func. del Hogar	11.875	4.360	0.000	0.000	0.000	16.235
Gastos para la Salud	0.000	5.927	0.000	0.000	0.000	5.927
Transp. y Comunicaciones	10.963	3.162	1.061	7.015	7.019	29.220
Esparcimiento	9.342	4.438	0.000	0.000	1.568	15.350
Educación	0.358	4.520	0.000	0.000	0.000	4.877
Bienes y Servicios	10.712	4.226	3.089	0.000	18.849	37.962
PROMEDIO GENERAL	7.068	5.331	0.336	0.848	2.710	15.295

Fuente: Bour J. L. Et. al., 1989.

(*) Tasas impositivas promedio que gravan los distintos rubros de la canasta de consumo.

(**) Incluye: Sellos, Cigarros, Tabaco, Fondo nacional autop, Energía Eléctrica y gas.

claramente regresivos, puesto que gravan con una tasa mayor a la población de menores ingresos.

Por otra parte, si bien la tasa impositiva promedio es creciente en los sucesivos estratos de gasto, la tasa sobre el ingreso equivalente revela una situación de inequidad vertical en la tributación, ya que los grupos con menores ingresos contribuyen con una fracción mayor que los grupos con ingresos más altos.

El cálculo de las tasas impositivas en relación al ingreso corrobora la regresividad del esquema tributario indirecto, ya que mientras el estrato de mayores recursos está sujeto a una carga del 14.2% sobre su ingreso, el estrato de menores recursos tributa el equivalente a un 16.3% de sus ingresos.

Este resultado es de algún modo esperable, puesto que el consumo tiene una mayor incidencia en los sectores de menores ingresos, aunque esta regresividad podría compensarse por medio de la aplicación de otros tributos, como el impuesto a las ganancias o el impuesto al patrimonio, que tienden a gravar no sólo los consumos sino también el ahorro.

14.2.3 Los impuestos directos

El conjunto de los tributos directos aporta aproximadamente ocho mil millones de dólares, y su incidencia sobre los ingresos gravados varía ampliamente según quién sea el perceptor de tales ingresos.

Cuadro 14.8

INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS POR ESTRATO DE GASTO*. (Porcentajes).

	I.V.A.	Ing. Brutos	Sellos	Adic. S/cigar	Tabaco	Fdo. Nac. Autopist.	Energía Eléctrica	Gas	Transf. Comb.liq.	Internos	Total
Estrato I	5.598	6.086	0.022	0.092	0.153	0.018	0.004	0.001	0.376	2.753	15.101
Estrato II	6.194	5.909	0.026	0.085	0.147	0.051	0.004	0.001	0.571	2.797	15.785
Estrato III	6.718	5.574	0.030	0.086	0.148	0.069	0.003	0.001	0.808	2.917	16.355
Estrato IV	7.107	5.389	0.030	0.062	0.126	0.133	0.002	0.001	1.025	2.833	16.708
Estrato V	7.929	4.755	0.037	0.034	0.093	0.183	0.002	0.000	0.995	2.489	16.517
PROMEDIO GENERAL	7.068	5.331	0.103	0.060	0.123	0.119	0.003	0.001	0.849	2.710	16.295

Fuente: Bour, J. L., et. al., 1989.

* Peso relativo de los tributos indirectos sobre los gastos de consumo de los distintos estratos de ingresos. Los cinco estratos considerados varían entre el 20 % de la población con menores ingresos, hasta el 20 % de la población con mayores ingresos.

Los trabajadores en relación de dependencia remunerados en blanco y que generan un valor agregado de aproximadamente 19 mil millones de dólares, pagan impuestos directos por 6,400 millones, de modo que sus ingresos de bolsillo resultan sólo de 12,600 millones de dólares. Estos impuestos directos resultan principalmente de la incidencia de los aportes patronales y personales al Sistema Jubilatorio, al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, al Sistema Nacional de Seguro de Salud y al FONAVI. En ese cálculo no están incluidos como impuestos los aportes a las cajas de subsidios familiares, ni a la obra social, ni tampoco la cuota sindical, porque se los consideró como pagos de servicios o fondos de redistribución entre los mismos trabajadores.

El resto de los perceptores de ingresos, entre los que se incluyen los que obtienen rentas del capital y del trabajo por cuenta propia, o remuneraciones en negro, contribuye sólo con 1,600 millones de dólares, a pesar de que sus ingresos se estiman en casi 52 mil millones. Es decir, que mientras los impuestos directos representan un 34% del ingreso total imputado al trabajador en relación de dependencia, ocupado en empresas que cumplen (al menos parcialmente) con las leyes sociales, la incidencia efectiva es de sólo el 3% en el resto de los ingresos. Desde este punto de vista podría entreverse una posible alianza entre el poder sindical y los promotores de un capitalismo competitivo, ambos eventualmente interesados en captar ingresos de la economía negra. Sin embargo, no debería soslayarse el impacto que la imposición tributaria en el sector negro de la economía seguramente tendrá sobre la tasa de desempleo, al desaparecer los resquicios gracias a los cuales hoy subsisten actividades con niveles de productividad muy bajos, para quienes será imposible absorber las nuevas cargas tributarias.

Entre los impuestos directos, el impuesto a las ganancias es un gravamen de crucial importancia en la mayoría de los sistemas impositivos modernos, por cuanto permite establecer bases impositivas y tasas marginales progresivas en función directa a la capacidad contributiva de las personas. Es interesante advertir lo ocurrido en la Argentina, donde este tributo ha visto perder su significación dentro del conjunto de impuestos que recauda la administración nacional, y de ser la principal fuente de recursos tributarios en el segundo quinquenio de los 60 (cuando representaba entre un 2% y un 2.6% del PBI), se convirtió en un gravamen de escasa relevancia, que en 1984 sólo logró recaudar el equivalente a medio punto del PBI.

Por otra parte, tanto la legislación sobre el impuesto a las ganancias, como las leyes referidas a los tributos sobre los patrimonios y capitales, declaran exentas a las rentas y a la propiedad de los bienes radicados permanentemente en el exterior, aunque hayan sido adquiridos por recursos obtenidos en Argentina. Esta exención, que no requiere de ninguna tarea de ocultamiento por parte del contribuyente, dado que está otorgada por la ley, genera una situación de franca inequidad en relación con aquellos que pagan impuestos a las ganancias,

a los patrimonios y a los capitales radicados en el país (sobre quienes en algunas ocasiones se aplicaron tasas de ahorro obligatorio), mientras se absuelve de todo tributo a los ingresos obtenidos en el extranjero.

14.2.4 La evasión y la elusión impositiva

Los elevados niveles de evasión y elusión impositiva, uno de los factores que afectan con mayor severidad el manejo de las cuentas del sector público, se traducen en una concentración de la recaudación en pocos contribuyentes, dando lugar a una distribución inequitativa de las cargas. Este efecto se registra incluso dentro de grupos de contribuyentes con igual capacidad contributiva, debido a las diferentes capacidades de evasión y elusión, que varían según el sector de la economía en el que operan.

En el caso del impuesto a las ganancias, la información disponible para el año 1984, indica que sobre un universo de inscriptos de 1,6 millones, sólo el 32.7% presentaban declaración jurada, y apenas 57,000, 3.6% de los inscriptos, ingresaban efectivamente al tributo. Las cifras son igualmente desalentadoras en el caso de los impuestos a los capitales y el valor agregado. (Cuadro 14.9).

El circuito evasión - elusión, recrea, en cierta forma, un dilema de causa-efecto (¿se admite nombrarlo como el dilema del huevo y la gallina?), que sintéticamente, puede ser expresado así:

Por un lado, la Argentina corporativizada consigue arrancar exenciones fiscales a un Estado débil y colonizado. Los que quedan afuera del sistema de privilegios, perciben que la elusión de las obligaciones impositivas crea una situación de aguda inequidad horizontal, porque naturalmente, el Estado

Cuadro 14.9
LOS CONTRIBUYENTES DE LA DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA *
(DGI). 1984

TIPO DE IMPUESTOS	Inscriptos (miles) (1)	Declarac. jurada (miles) (2)	2/1 % (3)	Saldo a favor (miles) (4)	Pagadores / Inscriptos % (5)
a. Impuesto a las Ganancias	1597	523	32.7	57	0.1
*Personas Físicas	1380	474	34.3	50	0.4
*Sociedades de Personas	112	20	17.9	3	0.3
*Sociedades por Acciones	105	29	27.6	4	0.4
b. Impuesto a los Capitales	477	142	29.8	137	28.7
c. Impuesto al Valor Agregado	950	350	36.8	210	22.1

Fuente: Secretaría de Hacienda. *Proyecto de Ley de Presupuesto para 1987.*

(1) Contribuyentes Inscriptos.

(2) Contribuyentes que presentan Declaración Jurada

(4) Contribuyentes que presentan Declaración Jurada con saldo a favor de la D.G.I.

sobrecarga las alícuotas de los escasos contribuyentes efectivos. Esta percepción de ser "los únicos que pagan" alienta la evasión y da lugar a la construcción de argumentos que se utilizan como justificación de aquella conducta. La evasión deja así de ser un delito y se convierte al menos en la percepción de la mayor parte de la sociedad, en un acto de defensa propia.

El proceso puede, sin embargo, describirse como recorriendo un camino inverso: la existencia de altos niveles de evasión empuja a las autoridades a elevar las alícuotas como forma de compensar una base impositiva estrecha. Los sectores productivos reaccionan frente a la presión tributaria, solicitando, y obteniendo, regímenes preferenciales, exenciones, diferimientos de pago, etc. Los poderes corporativos ejercen presión suficiente hasta lograr algún tipo de tratamiento de excepción, el que una vez instaurado, reforzará la situación de inequidad horizontal y alimentará el circuito de elusión-evasión.

Se trata, pues, de un círculo vicioso que como tal se retroalimenta, al tiempo que da lugar a una mala asignación de recursos, pues no existe correlación conocida entre la capacidad de evadir y la eficacia en la utilización de los recursos.

Cabe formular aquí el siguiente interrogante:

¿En qué medida podrían cambiar los precios finales si no hubiera evasión? O, planteado desde un ángulo diferente, en qué medida el consumidor final se asocia al evasor o comparte, a través de un menor precio, el impuesto evadido?

Aunque estos interrogantes son difíciles de responder, puesto que no existen estudios que puedan probar fehacientemente la incidencia de la evasión en el precio final, la hipótesis generalmente adoptada en los trabajos vinculados al tema fiscal, es que la evasión eleva el margen de ganancia del contribuyente y es generadora de cuasirentas, puesto que su efecto económico no es trasladado a precios. Bajo estas hipótesis se explica la existencia de unidades económicas que operan con costos medios de producción más elevados que otras en el mercado y que compensan su menor productividad con la evasión del pago de los tributos y otras obligaciones fiscales y/o previsionales.

Un cómputo más ajustado debería así mismo incluir la incidencia de los aranceles a la importación, puesto que no siempre son el resultado de la aplicación de una política fiscal con fines recaudatorios. En algunos casos, responden a objetivos de promoción o reflejan mayores costos domésticos por causas ajenas a la eficiencia productiva y vinculadas, en cambio, a regulaciones estatales, o con mayores costos de insumos básicos que son suministrados por empresas públicas.

Por su parte, los impuestos a la exportación, deprimen, en algunos casos, los precios domésticos, y constituyen, por lo tanto, un subsidio al consumo que correspondería evaluar como un efecto fiscal que favorece al consumidor, aunque no necesariamente constituye un factor de progresividad.

14.2.5 La administración tributaria

Una característica adicional del sistema tributario argentino, es la existencia de una legislación compleja y poco adecuada a las características del sistema económico actual, a lo que se une la presencia de severas debilidades y deficiencias en los sistemas de administración y control.

La debilidad del sistema tributario es un problema de larga data, y se agudiza con los frecuentes cambios legislativos y con el establecimiento de tributaciones de emergencia.

La administración tributaria se deteriora severamente cuando se la somete a un proceso frecuente de cambios de legislación. Esto afecta transitoriamente la capacidad recaudatoria debido a que frente a cada cambio del esquema tributario (cuanto más importante, mayor impacto), se pierde el valor de la experiencia adquirida en la administración del sistema previo, así como el de la jurisprudencia interpretativa acumulada previamente. Asimismo, la ineficiencia administrativa de la Dirección General Impositiva genera condiciones que favorecen el incremento de los márgenes de evasión tributaria³.

Ello trae aparejadas consecuencias negativas no sólo sobre la recaudación impositiva sino también sobre la equidad, el anular una norma tributaria básica: dos personas o empresas con la misma capacidad contributiva deben tributar lo mismo. Esta regla es permanentemente violada, lo que contribuye a la existencia de una extrema concentración de la recaudación en pocos contribuyentes y un escaso número de los mismos que cumplan puntualmente sus obligaciones impositivas, generando así situaciones de injusticia que alientan conductas evasoras.

Existe, en este terreno, una correlación inversa entre equidad y progresividad por un lado, y simplicidad, por el otro. El diseño de un sistema que cumpla con requisitos de equidad horizontal y se proponga, además, objetivos redistributivos, exige, por un lado, el desdoblamiento de alícuotas en varios niveles, pero requiere, además, la consideración de situaciones diversas que resguarden el principio de "igual tributo a igual ingreso". Los encargados de diseñar un sistema tributario se enfrentan, inevitablemente, con la opción entre algún grado de "justicia" (utilizando aquí este término para reunir los conceptos de equidad horizontal y progresividad) y algún grado de "efectividad" en el sentido que cuanto más complejo y matizado es el sistema, mayores son las dificultades de control, y por lo tanto, mayor la probabilidad de evasión. Cabe preguntarse si un gobierno que se enfrenta, como en la Argentina, a una combinación de una generalizada conducta evasora a una administración tributaria débil e inhábil para cobrar los tributos, puede aspirar a una reforma

³ Existe, además, un bajo nivel de utilización y aprovechamiento de la información estadística, tanto cuantitativa como cualitativa, imprescindible para orientar la tarea de fiscalización hacia las áreas o sectores de mayor incumplimiento.

tributaria fundada en un régimen equitativo y progresivo y como consecuencia sumamente complejo y que seguramente sobrepasará el poder de administración con el que se puede efectivamente contar.

Puede argumentarse, sin embargo, que cualquier intento de reforma tributaria no puede sino incluir una profunda reconversión del sistema administrativo encargado de la puesta en marcha, la fiscalización y el control de todo el mecanismo tributario. Tampoco puede ignorarse que una reconversión de tal naturaleza involucra no sólo una tecnología adecuada sino también recursos humanos⁴ apropiadamente calificados y adecuadamente retribuidos, y, por lo tanto, se requerirán recursos y tiempo para hacerla posible.

Una evaluación de los recursos y restricciones existentes, no sólo de carácter instrumental, sino también político, permitirá conocer los grados de libertad con que habrán de operar los encargados de llevar a cabo la reforma tributaria, tema sobre el que se habrá de volver más adelante.

14.2.6 La presión tributaria

Con frecuencia se intenta dar un orden de magnitud de cuánto le cuesta a la sociedad mantener el gasto del sector público, a través de lo que se conoce como presión tributaria y que se calcula como el cociente entre la recaudación tributaria explícita y el producto bruto interno. Sin embargo, la presión tributaria así calculada, no explica todo el fenómeno del financiamiento gubernamental.

En efecto, el gobierno puede, además de utilizar los fondos provenientes de impuestos, financiar sus gastos colocando títulos de deuda tanto en el mercado interno como en el extranjero. El endeudamiento público a través de estos mecanismos puede tener efectos perturbadores en el desenvolvimiento económico como consecuencia de un posible incremento en las tasas reales de interés o de un mayor endeudamiento externo.

La otra razón por la que la presión tributaria explícita no es un buen indicador de la carga que efectivamente recae sobre la sociedad, es que los gobiernos recurren con asiduidad a la emisión monetaria como fuente de financiamiento de sus gastos, que es lo mismo que decir que recurren a un impuesto implícito, no legislado, y de amplia base de aplicación.

Ambos motivos explican por qué la medición de la presión tributaria tal como se la definió más arriba tiene un uso muy difundido en países con estabilidad de precios, pero en casos como la Argentina, con muy elevados

4 Los organismos tributarios de Alemania Occidental y Francia reúnen aproximadamente 90,000 agentes. La DGI supera ligeramente los 10,000. La puesta en marcha de procedimientos energéticos de fiscalización y control demandaría, seguramente, una expansión de la dotación de recursos humanos.

niveles de inflación, su validez se relativiza al no incorporar entre los tributos al impuesto inflacionario.

Una forma de sortear esta última limitación consiste en relacionar los gastos públicos con el PBI, puesto que en última instancia, el Estado debe financiar sus gastos con la utilización de tributos y endeudamiento. Los tributos pueden ser explícitos —como los que se incluyen en la definición convencional de presión tributaria— o implícitos, como el impuesto inflacionario. Para poder medir la presión tributaria total en países con alta inflación, se requiere entonces, apelar a este método indirecto de llegar a determinar a través del total de erogaciones la carga correspondiente al impuesto inflacionario y a la variación de la deuda pública. Los datos expuestos en el Cuadro 14.10 ilustran la situación descrita. Las cifras correspondientes a la relación Recursos Tributarios/ PBI (tercer renglón) representan la presión tributaria explícita. Si se observa su evolución en el período 1980-1983, se advierte una tendencia fuertemente declinante, pasando de un 23.3% a un 18.7% del PBI; si se lo mide en relación al financiamiento total del gasto, la caída va desde un 66% en 1980 a un 46% en 1983. Simultáneamente, el nivel de erogaciones totales se incrementó del 35.3% a un 40.4% del PBI. Al aumentar los gastos mientras simultáneamente cae la percepción de impuestos, el sector público apela, en un principio (años 1981 y 1982), a las dos fuentes no tributarias de financiamiento antes mencionadas: los créditos internos y externos, que representaron entre seis y ocho puntos porcentuales del PBI, y a la emisión monetaria, que de representar 3.5% del PIB en 1980, pasó a alrededor de un 15% en los dos años siguientes. En 1983, cuando se agotaron las posibilidades de colocar títulos de la deuda pública, más de un 40% del gasto gubernamental se financió con emisión (en 1980 rozaba el 10% y en 1970 era sólo un 3.5%). Estas cifras ponen en evidencia que, en un contexto de alta inflación y alto endeudamiento del sector público, medir la presión tributaria como el cociente entre impuestos explícitos y PBI, nos conduciría a concluir que, por ejemplo, en el lapso 1980-1983 se redujo la presión tributaria sobre el sector privado, al tiempo que creció el gasto público total. En realidad, el desequilibrio entre ingresos y gastos fue resuelto mediante el uso creciente de un impuesto de fácil recaudación y gran inequidad: el impuesto inflacionario, y también a través de la colocación de nuevos instrumentos de deuda.

Si se observa la información correspondiente al período 1983-1986, puede comprobarse una situación casi inversa a la descrita anteriormente. En efecto, la presión tributaria explícita aumentó, en ese período, desde un 19% hasta casi un 23%, mientras la relación gasto total/PBI cayó de un 40% a un 32%. Por su parte, el uso de crédito interno y externo que se había contraído en 1983 y 1984, comenzó a recuperarse el año siguiente, y en 1986 ya representó un volumen equivalente al 9% del total de las erogaciones. Se trata, en su mayor parte, de endeudamiento doméstico, voluntario e involuntario, pero siempre de alto costo para el sector público, y con plazos de amortización cada vez más cortos.

FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO
(En % del PBI)

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
1. Total de Erogaciones ¹	25.1	31.2	35.3	38.9	38.5	40.4	35.6	33.8	31.7
2. Total de Recursos ²	23.3	15.8	27.8	25.5	23.4	23.6	22.8	27.9	28.1
* Tributarios	19.4	13.6	23.3	20.4	18.7	18.6	18.1	22.0	22.9
* Resto ³	3.9	2.2	4.5	5.1	4.7	5.0	4.7	5.9	5.2
3. Déficit Fiscal	1.8	15.4	7.5	13.4	15.1	16.8	12.8	5.9	3.6
4. Financiamiento del Déficit	1.8	15.4	7.5	13.4	15.1	16.8	12.8	5.9	3.6
* Créditos internos y externos	0.9	1.8	3.4	8.3	6.4	-1.5	-1.0	0.6	2.9
* BCRA - Emisión Monetaria	0.9	9.8	3.5	5.0	4.8	15.4	5.8	2.3	—
* Resto	—	3.8	0.6	0.1	3.9	2.9	8.0	3.0	0.7
5. Recursos Totales/ Erogaciones Totales (en %)	92.8	50.6	78.8	65.6	60.8	58.4	64.0	82.5	88.6

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto para 1987.

¹Excluye "Erogaciones para contribuciones"²Excluye "Financiamiento por contribuciones"³Incluye "Variación neta de activos y pasivos financieros". Dependen básicamente de los cambios en el nivel de depósitos bancarios que maneja el gobierno en el sector financiero y los "Adelantos a proveedores y contratistas del Estado".

Durante el Plan Austral, la mayor presión tributaria explícita permitió sustituir impuesto inflacionario, como fuente de financiamiento de un gasto público que además bajó en términos del PBI. La sustitución de un impuesto implícito por otro u otros explícitos, ejerce un doble efecto favorable: por un lado, permite reducir la inflación, lo que tiene una influencia positiva en la distribución del ingreso, dado que son los sectores de escasos recursos los que tienen menos capacidad de protegerse financieramente de una inflación creciente; por otra parte, facilita una mejor asignación productiva, al tiempo que hace posible el diseño y aplicación de gravámenes progresivos.

14.3 LA RELACION ENTRE LA NACION Y LAS PROVINCIAS

La Argentina es —supuestamente— un país federal. En él las relaciones financieras entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales están consignadas en la Constitución Nacional, que delimita los poderes tributarios de cada nivel de Gobierno y prevé los Aportes del Tesoro Nacional.

Los mecanismos de asignación de recursos entre la Nación y las Provincias presentan tres instancias: 1) definición de la masa coparticipable; 2) división de la masa coparticipable entre Nación y Provincias; 3) distribución entre los gobiernos provinciales de los recursos correspondientes a las provincias. Dichos mecanismos están encuadrados en el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, como parte de un esquema de coordinación financiera entre el gobierno central y los gobiernos provinciales.

De acuerdo al mismo, los fondos recaudados se distribuyen automáticamente entre la Nación y las Provincias (distribución primaria) y entre las distintas Provincias (distribución secundaria), según los coeficientes fijados con la Ley de Coparticipación.

El régimen se inició en 1935, y fue sometido a revisión y discusión en distintos momentos. Hacia 1973, la ley 20.221 unificó los tres sistemas de distribución vigentes en ese momento, logrando una mayor simplificación operativa, y estableció para la distribución secundaria un método explícito, basado en el principio de promover igualdad de trato, en cuanto a provisión de servicios públicos provinciales, hacia todos los habitantes del país.

A fines de 1980, y como parte de un anunciado cambio en la estructura tributaria, se modificó la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, estableciendo que de la recaudación total se deducirían ciertos importes destinados al pago de jubilaciones y pensiones y al financiamiento de gastos en vivienda; una vez efectuadas esas deducciones, el resto se distribuiría entre la Nación y las Provincias, según los porcentajes fijados en la Ley 20.221. El perjuicio financiero que experimentaron las provincias como resultado de la modificación de 1980, condujo a la crisis total del régimen que finalmente caducó en diciembre de 1984. Entre 1983 y 1984 los aportes del Tesoro alcanzaron una

magnitud excepcional, llegando a superar en términos absolutos a los fondos asignados según el régimen de coparticipación.⁵

Desde 1985 y hasta el final de 1987, la recaudación total de impuestos coparticipables ingresó al Tesoro Nacional y su asignación a provincias se realizó a través del presupuesto nacional en concepto de aportes del Tesoro.

Cabe tener en cuenta, que a diferencia del Régimen de Coparticipación Federal, para el que se fijan coeficientes legales de distribución primaria y secundaria, los aportes del Tesoro, en general no han estado fijados claramente ni en cuanto al monto total ni en cuanto a su distribución entre jurisdicciones.

En enero de 1988 el Congreso aprobó un régimen de carácter transitorio (destinado a tener vigencia entre el 1/1/88 y el 31/12/89) con el propósito de cubrir el vacío legal producido a partir de 1985. La Ley sancionada (Nº 23.548) intentó legislar tanto un régimen transitorio de distribución automática de los impuestos nacionales, como un régimen de aportes del Tesoro Nacional, con límites explícitos. En tal sentido, contempla que el 1% del total recaudado por los gravámenes a que se refiere dicha ley se destinará al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a Provincias, con el propósito de atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales. Se dispuso, asimismo, que el Poder Ejecutivo no podrá girar suma alguna que supere el porcentaje antes citado. La distribución del total de recursos recaudados quedó establecida como sigue:

Gobiernos Provinciales	57.66%
Gobierno Nacional	42.34%

El porcentaje asignado a las provincias, se distribuye de la siguiente manera:

Distribución automática de impuestos	56.66%
Aportes del Tesoro Nacional	1.00%

El coeficiente de distribución primaria correspondiente a las provincias en el régimen automático (56.66%) es el más elevado desde 1935 (Cuadro 14.11). Si a ese monto, resultante del régimen de distribución de impuestos, se agrega el del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional, se alcanza una suma total que supera en un 9.4% a la registrada en 1987 y en un 18.4% al promedio 1984/86.

Es necesario señalar, sin embargo, que el coeficiente de distribución primaria no es un dato que permita determinar en forma concluyente la participación

5 En 1983, por cada peso asignado al conjunto de provincias en concepto de coparticipación federal se giraron 1,74 pesos en concepto de Aportes del Tesoro Nacional. En 1984 la relación fue de 1,84. Estos valores sólo son comparables con los de 1975 (2,56 pesos de aportes del Tesoro Nacional por cada peso de coparticipación federal) cuando fue necesario compensar con Aportes del Tesoro el efecto producido por la alimentación del impuesto a las actividades lucrativas provinciales.

Cuadro 14.11
COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS
DISTRIBUCION PRIMARIA

AÑO	% Correspon- diente a las provincias	AÑO	% Correspon- diente a las provincias
1935	29.1	1959	32.0
1936	27.9	1960	33.2
1937	25.0	1961	35.1
1938	24.0	1962	37.1
1939	23.4	1963	38.7
1940	24.3	1964	41.7
1941	24.6	1965	41.6
1942	23.9	1966	41.6
1943	22.1	1967	38.3
1944	18.9	1968	38.8
1945	19.1	1969	38.8
1946	17.9	1970	38.7
1947	20.8	1971	38.7
1948	20.5	1972	38.6
1949	19.8	1973	48.5
1950	19.4	1974	48.5
1951	20.2	1975	52.4
1952	20.3	1976-1979	48.5
1953	21.9	1980	44.0
1954	21.9	1981	32.6
1955	24.6	1982	32.6
1956	25.9	1983	29.0
1957	25.5	1984	31.5
1958	23.9	1988-1989	56.7
		(Ley- 23.548)	

Fuente: Secretaría de Hacienda. Proyecto de Ley de Presupuesto para 1988.

efectiva de las provincias en el total de los recursos que dispone el gobierno nacional. En efecto, con relación a los fondos que perciben las provincias, tan importante como el coeficiente de distribución primaria es el porcentaje de participación de los impuestos coparticipados en el total de recursos del

gobierno nacional. Cabe señalar, que dentro de esos recursos debe incluirse el impuesto inflacionario, que es un tributo no coparticipado.

Expresado en términos algebraicos muy simplificados, la situación puede sintetizarse así:

$$GN = RT = (1 - \alpha) FC + FNC + RNT + D \quad (1)$$

donde:

GN = Gasto Nacional

RT = Recursos Totales (Tributarios + No Tributarios).

FC = Fondos Tributarios Coparticipables.

FNC = Fondos Tributarios no Coparticipables⁶.

RNT = Recursos no Tributarios.

D = Déficit (Gastos no financiados con recursos tributarios).

α = Coeficiente de distribución primaria correspondiente a las Provincias.

Para el conjunto de gobiernos provinciales, la ecuación de financiamiento puede expresarse como sigue:

$$GP = \alpha FC + FP \quad (2)$$

donde:

GP = Gasto Provincial

y FP = Fondos Propios

De las ecuaciones (1) y (2) se desprende que el nivel de los recursos provinciales está estrictamente ligado a la estructura de financiamiento del gasto nacional. Para un mismo nivel de ese gasto, un financiamiento que implique la utilización de una mayor proporción de recursos no coparticipables (FNC) y/o que se acuda a un nivel más elevado de emisión monetaria, se traduce en un menor volumen de recursos coparticipables, y se afecta, por lo tanto, el financiamiento del gasto provincial.

$$CP = \alpha \cdot \beta \cdot RT \quad (3)$$

donde:

CP = Fondos de Coparticipación a Provincias

y β refleja la estructura de financiamiento del gasto nacional.

Es decir:
$$\beta = \frac{RT - FNC - D}{RT}$$

⁶ Integrados, en su mayor parte, por los impuestos al comercio exterior y el excedente del impuesto a los combustibles.

La expresión (3) resume los factores que inciden directamente en las finanzas provinciales: la distribución primaria de tributos, y la proporción de recursos coparticipados en relación al resto de los recursos que financian el gasto total.

Una sustitución de impuestos no coparticipados por impuestos coparticipados aumentaría β y las provincias percibirían mayores ingresos aunque los recursos totales se hubieran mantenido constantes.

La ecuación (2) puede, entonces, corregirse de la siguiente manera:

$$GP = RP = \alpha \cdot \beta \cdot RT + ATN + FP \quad (4)$$

donde:

RP = Recursos Provinciales

y ATN = Aportes del Tesoro Nacional.

En la expresión (4) los recursos provinciales incluyen, además de los fondos de coparticipación y los fondos propios, los recursos obtenidos a través del Tesoro Nacional que—como antes se señalara—constituyeron en algunos períodos, un componente de mucha importancia.

El Cuadro 14.12 resume los aspectos hasta aquí mencionados. En él se exponen los coeficientes de distribución primaria fijados legalmente, y los coeficientes de participación efectiva, en los cuales inciden, además de la participación primaria, el peso relativo de los recursos coparticipables en el total de recursos y los aportes realizados por el Tesoro Nacional con destino a las finanzas provinciales.

El resultado observado es que la estabilidad o las variaciones registradas en la distribución primaria no siempre se traducen en cambios del mismo signo en la distribución final. Entre 1976 y 1979, por ejemplo, aunque el coeficiente de distribución primaria se mantuvo en un nivel de 48.5% (el más elevado del período expuesto), la participación resultante final varió entre un 35% y un 30%, como producto de cambios en la combinación de recursos coparticipados y no coparticipados y de distintos niveles de aportes del Tesoro Nacional. Solamente en 1989 se logra superar el 30% que se había registrado en 1979. Una evolución de los impuestos coparticipados y no coparticipados en relación al PBI puede verse en el Cuadro 14.13.

Medidas como la eliminación del financiamiento del sector público vía emisión monetaria y la disminución y/o eliminación de las retenciones a la exportación, dos reformas que se intentaron en oportunidad del Plan Austral, son instrumentos que conducen, ambos, a incrementar la participación efectiva de las provincias en los recursos totales; equivalentes a un aumento de la distribución primaria, pero que implican cambios de carácter estructural en la aplicación de la política económica.

Cuadro 14.12
LA PARTICIPACION DE LAS PROVINCIAS
EN LOS RECURSOS TOTALES. (En %)

Año	Distribución primaria α	(DP + ANT)	Participación resultante final (2)
		RC (1)	
1970	38.7	47.0	27.9
1971	38.7	57.6	28.7
1972	38.6	68.1	29.8
1973	48.5	91.1	32.0
1974	48.5	89.0	34.3
1975	40.8	174.7	35.3
1976	48.5	89.8	32.5
1977	48.5	56.4	34.9
1978	48.5	55.5	33.4
1979	48.5	52.4	30.0
1980	44.0	47.9	28.6
1981	32.6	46.2	23.4
1982	32.6	42.3	22.6
1983	29.0	79.6	20.1
1984	31.5	78.0	21.7
1985 (3)	-	63.3	23.3
1986 (3)	-	62.4	31.7

Fuente: Secretaría de Hacienda

- (1) (Distribución Primaria + Aportes del Tesoro Nacional) / Recursos Coparticipables.
 (2) (Coparticipación a Provincias + ATN) / Recursos Totales Nacionales.
 (3) Entre el 01-01-85 y el 31-12-87 sólo existieron aportes del Tesoro Nacional.

14.3.1 Otras transferencias a las provincias.

Las transferencias de recursos de la Nación no se limitan a los recursos coparticipables y a los aportes del Tesoro Nacional, ya que existen otros métodos, que se concentran, básicamente, en algunos fondos específicos, entre los que se pueden citar los siguientes:

- Fondo de Desarrollo Regional (FDR)
- Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI)
- Fondo de Coparticipación Vial
- Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)
- Fondo Nacional del Tabaco

Los recursos transferidos a las provincias a través de estos fondos se han incrementado en forma sostenida desde comienzos de la década del 70. En 1986

Cuadro 14.13

IMPUESTOS COPARTICIPADOS Y NO COPARTICIPADOS EN RELACION AL P.B.I.

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
COPARTICIPADOS	6.65	5.40	4.30	4.54	5.90	3.40	5.49	7.94	7.32	6.70	8.20	8.91	7.88	7.11	5.42	6.52	7.89
Ganancias	1.97	1.66	1.39	1.44	1.49	0.79	1.16	1.71	1.62	1.07	1.48	1.58	1.31	1.01	0.51	0.95	1.23
Capitales	0.36	0.33	0.23	0.30	0.38	0.03	0.16	0.49	0.57	0.67	0.77	0.77	1.01	0.09	0.55	0.62	0.69
I.V.A. (Ventas)	.72	1.66	1.34	1.17	1.65	1.75	2.32	2.91	2.93	3.13	4.00	4.71	3.73	3.35	2.65	2.96	3.45
Internos	1.23	1.09	0.90	0.89	0.90	0.64	0.71	1.04	1.30	1.36	1.58	1.68	1.56	1.34	1.07	1.34	1.61
Débitos	-	-	-	-	-	-	0.14	0.23	0.24	0.01	-	-	-	0.09	0.29	0.43	0.57
Otros Coparticipados	1.37	0.66	0.44	0.74	1.48	0.19	1.00	1.56	0.66	0.46	0.37	0.17	0.28	0.42	0.35	0.22	0.34
NO COPARTICIPADOS	2.29	2.30	2.52	2.59	3.00	1.87	2.16	2.10	1.82	1.52	2.47	3.13	3.40	4.22	4.30	4.48	3.85
Combustible (Tesoro)	0.21	0.35	0.25	0.37	0.79	0.38	-0.22	0.46	0.58	0.10	0.32	1.01	1.47	1.46	2.01	1.07	1.00
Sellos	0.40	0.37	0.30	0.36	0.38	0.24	0.24	0.33	0.31	0.37	0.41	0.34	0.29	0.23	0.15	0.19	0.27
Operac. con divisas	0.07	0.04	0.05	0.09	0.11	0.12	0.11	0.13	0.11	0.08	0.13	0.17	0.15	0.14	0.10	0.14	0.12
Derechos de Importación	1.07	1.00	0.92	0.58	0.88	0.59	0.65	0.81	0.77	0.95	1.32	1.42	0.96	0.83	0.62	0.78	1.11
Derechos de Exportación	0.54	0.54	1.00	1.19	0.84	0.54	1.38	0.37	0.05	0.02	0.08	0.17	0.54	1.48	1.17	1.99	1.11
Derechos de Estadística	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.20	0.02	-	-	0.08	0.16	0.16
Inundaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.08	0.17	0.16	0.08

Cuadro 14.13

IMPUESTOS COPARTICIPADOS Y NO COPARTICIPADOS EN RELACION AL P.B.I.

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
SUB-TOTAL	8.94	7.70	6.82	7.13	8.90	5.27	7.65	10.04	9.14	8.22	10.67	12.04	11.28	11.33	9.72	11.00	11.74
Fondos																	
Combustibles	0.79	0.61	0.59	0.82	1.35	0.96	0.96	0.84	1.29	1.17	0.93	0.89	0.71	0.91	1.17	1.70	1.52
Otros Asig. Especifica	1.51	1.20	1.32	1.45	1.70	1.51	1.28	1.78	2.51	2.85	2.00	1.05	1.15	1.29	1.08	1.53	1.49
Seguridad Social	4.51	4.50	3.64	4.90	5.45	4.62	4.22	4.07	4.94	5.71	5.92	2.42	1.86	2.27	3.06	4.66	4.86
Seguridad Social Nacional	4.51	4.50	3.64	4.50	4.97	4.22	3.87	3.57	4.26	4.81	4.97	2.42	1.86	2.27	2.56	3.80	4.06
FONAVI	—	—	—	0.40	0.48	0.40	0.35	0.50	0.68	0.90	0.95	—	—	—	0.50	0.86	0.80
Tributos Provinciales	2.54	2.10	1.75	1.81	2.22	0.97	1.48	2.87	3.45	3.67	3.89	3.70	3.25	2.49	3.15	3.44	3.89
TOTAL TRIBUTOS	18.29	16.11	14.12	16.11	19.62	13.33	15.59	19.60	21.33	21.62	23.41	20.10	18.25	18.29	18.18	22.33	23.5
Ahorro Forzoso	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0.70	0.57
TOTAL	18.29	16.11	14.12	16.11	19.62	13.33	15.59	19.60	21.33	21.62	23.41	20.10	18.25	18.29	18.18	23.03	24.07

Fuente: Secretaría de Hacienda.

dichos recursos triplicaron, en términos reales, a los recaudados en 1972. (Cuadro 14.14).

Mientras tanto, los fondos de coparticipación federal muestran marcadas oscilaciones que fueron en general acompañadas, con sentido compensatorio, por aportes provenientes del Tesoro Nacional. Estos dos items, a los que hay que agregar las regalías petrolíferas y gasíferas, constituyen los recursos de libre disponibilidad de las transferencias explícitas totales, aunque en los primeros años de la década de los 70 superaban holgadamente aquel porcentaje; la diferencia está explicada por la creciente importancia de los recursos con destino específico anteriormente comentada.

El análisis de las dificultades y conflictos que se enfrentan en la instrumentación de las políticas tanto a nivel provincial como nacional, parecen señalar que el peso exagerado que los fondos de afectación específica tienen sobre el total de la recaudación tributaria argentina resta flexibilidad a las políticas públicas, cristalizando posiciones que luego son esgrimidas por los ocasionales beneficiarios como "derechos adquiridos".

14.3.2 Las transferencias implícitas

Se han considerado hasta aquí las distintas vías de transferencias explícitas de fondos hacia las provincias. Sin embargo, los estados provinciales son también receptores de recursos a través de los mecanismos de promoción industrial. En 1983 se transfirieron, por medio de dichos mecanismos, fondos equivalentes a un 7% del total de las transferencias a las provincias; dicho porcentaje se incrementó en los años posteriores hasta alcanzar un 18% en 1986 (Cuadro 14.15).

De este modo, cuando se asigna el costo de la promoción industrial al conjunto de las provincias, la distribución primaria pasa del 56.66% al 61.3%.

	Millones Austr'87	Porcentaje Distr. Prim.
1. Impuestos Coparticipables:	8,241	56.66%
2. Costo de la Prom. Industr.:	1,735	100.00%
3. Total (1+2)	9,976	61.30%

La distribución del costo de la promoción industrial entre cada una de las provincias se expone en el Cuadro 14.16.

14.3.3 Distribución secundaria

La distribución secundaria constituye un tema de gran complejidad por el conflicto de intereses implícito en el proceso asignativo. La ganancia de una provincia en términos de mayor participación significa una pérdida para, por lo menos, una de las otras. En el corto plazo esta situación implica también más

ESTRUCTURA Y EVOLUCION DE LAS TRANSFERENCIAS EXPLICITAS A LAS PROVINCIAS

AÑOS	Recursos de afectación específica						Recursos libre disponibilidad						Evolución Total Transferencias explícitas (*)
	Estructura Porcentual %			Evolución Anual R.A.E. (*)	Estructura Porcentual %			Evolución Anual R.L.D. (*)	Estructura Porcentual %				
	FDR	FEDEI	FONAVI		Cop. vial	Otros	Total		ATN	Regalías	Total		
1972	29.0	2.8	—	41.6	26.6	100	100	60.7	36.0	3.3	100	100	
1973	22.3	1.5	—	43.8	32.4	100	114	52.6	45.6	1.8	100	162	
1974	10.9	1.3	20.7	42.3	24.8	100	168	52.8	43.2	4.0	100	232	
1975	7.2	2.7	23.6	24.2	42.3	100	208	23.0	74.4	2.6	100	272	
1976	15.5	3.3	38.5	27.7	15.0	100	173	51.4	46.0	2.6	100	206	
1977	22.0	2.9	35.3	23.9	15.9	100	195	83.6	13.8	2.6	100	196	
1978	12.9	2.6	53.2	22.9	8.4	100	257	82.3	12.8	4.9	100	178	
1979	12.0	2.1	58.7	20.1	7.1	100	257	87.8	7.5	4.7	100	169	
1980	14.8	2.4	56.5	17.0	9.3	100	313	88.6	7.5	3.9	100	188	
1981	11.1	2.2	57.3	17.4	12.0	100	311	67.4	27.2	5.4	100	187	
1982	10.3	1.5	54.6	19.3	14.3	100	227	68.4	19.8	11.8	100	145	
1983	6.9	1.7	53.2	21.5	16.7	100	275	33.2	56.5	10.3	100	248	
1984	4.4	1.8	64.5	20.1	9.2	100	281	36.9	51.7	11.4	100	217	
1985	7.1	3.7	44.6	29.4	15.2	100	275	—	86.1	13.9	100	213	
1986	9.9	3.5	43.8	29.1	13.7	100	301	—	85.4	14.6	100	245	

Notas: FDR = Fondo de Desarrollo Regional.

FEDEI = Fondo de desarrollo Eléctrico del Interín.

FONAVI = Fondo Nacional de la Vivienda.

R.A.E. = Recursos con Afectación Específica.

ATN = Aportes del Tesoro Nacional.

R.L.D. = Recursos de Libre Disponibilidad.

(*) Índice Base 1972 = 100.

Fuente: Elaboración de la autora con base en datos de la Secretaría de Hacienda.

Cuadro 14.15
TRANSFERENCIAS TOTALES A LAS PROVINCIAS.
(En millones de A de Dic. 86)

AÑOS	Explícitas		Implícitas (promoción industrial)		Totales	
1983	6,874	(93%)	514	(7%)	7,388	(100%)
1984	5,919	(91%)	554	(9%)	6,473	(100%)
1985	5,797	(86%)	913	(14%)	6,710	(100%)
1986	6,681	(82%)	1,489	(18%)	8,170	(100%)

Fuente: Secretaría de Hacienda

fondos para las que ganan participación (y menos para las que pierden). A más largo plazo, sin embargo, el efecto sobre el monto de fondos recibidos por las Provincias que ganan participación puede no ser tan claro en la medida en que las redistribuciones afectan la tasa de crecimiento de las provincias que aportan fondos (Porto, 1987).

En el Cuadro 14.17 se muestran los coeficientes de distribución para cada provincia, correspondientes a los años 1960, 1971, 1973 y 1980. Sin embargo, estos no son indicadores de la distribución efectiva total de recursos hacia las provincias, puesto que, como se señalara antes, la Nación realiza transferencias explícitas también por otras vías: los aportes del Tesoro y los Fondos Específicos, y efectiviza, además, transferencias implícitas a través de los regímenes de promoción industrial.

La consideración de la totalidad de las transferencias explícitas y de la promoción industrial, altera significativamente los coeficientes iniciales de asignación, tal como puede comprobarse en el Cuadro 14.18 donde se comparan, para el año 1986, los coeficientes originales establecidos por el acuerdo financiero, con los coeficientes resultantes de considerar primero el resto de los aportes explícitos e incluir luego los aportes implícitos.

Un examen del monto de las transferencias por habitante (Cuadro 14.19) revela que los mayores aportes per cápita corresponden a esta última provincia, con un nivel casi nueve veces superior al promedio del conjunto de las provincias y a Santa Cruz (7.74 veces superior al promedio); Buenos Aires, por su parte, registra el menor nivel de transferencias per cápita (67% inferior al promedio), y le siguen Córdoba (37% inferior) y Santa Fe (23% inferior).

El régimen transitorio de distribución de impuestos entre la Nación y las provincias, establecido por la Ley sancionada en enero de 1988 (Ley 23.548), significó un crecimiento real de fondos a disposición de las provincias del 7.5%, en relación con los niveles de 1987. La Ley previó la creación de un Fondo de

DISTRIBUCION DE LA COPARTICIPACION FEDERAL Y LA PROMOCION INDUSTRIAL
-Año 1988-

PROVINCIAS	COPARTICIPACION FEDERAL		PROMOCION INDUSTRIAL		TOTAL	
	en millones A de 1987	en %	en millones A de 1987	en %	en millones A de 1987	en %
Buenos Aires	1,812	22.0	22.	1.3	1,834	18.4
Catamarca	227	2.7	175	10.1	402	4.0
Córdoba	733	8.9	21	1.2	756	7.5
Corrientes	307	3.7	14	0.8	321	3.2
Chaco	412	5.0	14	0.8	426	4.3
Chubut	130	1.6	188	10.8	318	3.2
Entre Ríos	403	4.9	21	1.2	424	4.2
Formosa	301	3.7	5	0.3	306	3.1
Jujuy	235	2.8	30	1.7	265	2.7
La Pampa	155	1.9	13	0.7	168	1.7
La Rioja	171	2.1	80	4.6	251	2.5
Mendoza	345	4.2	17	1.0	362	3.6
Misiones	273	3.3	114	6.6	387	3.9
Neuquén	143	1.7	61	3.5	204	2.0
Río Negro	208	2.5	29	1.7	237	2.4
Salta	316	3.8	27	1.6	343	3.4
San Juan	279	3.4	162	9.3	441	4.4

Cuadro 14.16

DISTRIBUCION DE LA COPARTICIPACION FEDERAL Y LA PROMOCION INDUSTRIAL
-Año 1988-

Conclusión

PROVINCIAS	COPARTICIPACION FEDERAL		PROMOCION INDUSTRIAL		TOTAL	
	en millones A de 1987	en %	en millones A de 1987	en %	en millones A de 1987	en %
San Luis	189	2.3	566	32.6	755	7.6
Santa Cruz	130	1.6	35	2.0	165	1.7
Santa Fe	738	8.9	111	6.4	849	8.5
Santiago del Estero	341	4.2	4	0.2	345	3.5
Tucumán	393	4.8	27	1.6	420	4.2
TOTAL	8,241	100.0	1,736	100.0	9,977	100.0

Fuente: Secretaría de Hacienda.

Cuadro 14.17
COEFICIENTES DE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS

PROVINCIAS	1960	1971	1973	1980
Buenos Aires	29.6	34.2	28.0	28.3
Catamarca	1.9	1.4	1.9	2.0
Córdoba	8.9	8.3	8.9	8.2
Corrientes	4.7	4.3	3.8	3.8
Chaco	3.5	2.9	4.1	4.6
Chubut	1.4	1.6	1.9	2.0
Entre Ríos	4.6	4.2	4.6	3.8
Formosa	1.5	1.5	2.3	2.4
Jujuy	2.6	2.7	2.2	2.5
La Pampa	1.6	1.6	1.8	1.7
La Rioja	1.4	1.2	1.7	1.7
Mendoza	5.4	5.7	4.7	4.3
Misiones	2.9	2.6	3.0	3.5
Neuquén	1.4	1.4	1.7	1.8
Río Negro	1.6	1.7	2.3	2.6
Salta	3.4	3.3	3.8	4.2
San Juan	2.9	2.8	2.6	2.6
San Luis	1.6	1.4	1.8	1.7
Santa Cruz	1.1	1.6	1.4	1.4
Santa Fe	10.4	9.4	9.1	8.2
Santiago del Estero	2.9	2.3	4.0	4.3
Tucumán	4.7	4.0	4.6	4.8
TOTAL	100	100	100	100

Fuente: Secretaría de Hacienda

Nota: En los períodos en que existió más de un régimen, se consideró la participación promedio.

Aportes del Tesoro Nacional para atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de las provincias, fijando como suma máxima que la Nación podrá girar por ese concepto, el 1% del total de la masa de impuestos distribuibles según la misma norma legal. Esa cláusula constituía una severa restricción tanto para el gobierno nacional, que se veía obligado a "no girar suma alguna" en forma adicional, como para las provincias, que debían ajustar sus erogaciones a su restricción presupuestaria (dada por la recaudación de impuestos provinciales y los fondos que perciben de jurisdicción nacional). De todos modos, el hecho más relevante asociado a la sanción de esta ley, fue, seguramente, restablecer un régimen automático de distribución de fondos.

Sin embargo, y a propósito del actual debate sobre la reforma del régimen tributario, existe un tema vinculado estrechamente a la distribución de los

Cuadro 14.18
TRANSFERENCIAS ACORDADAS Y EFECTIVAS.
1986*. (Porcentajes).

PROVINCIAS	Aportes acuerdo financiero	Total aportes explícitos	Total aportes explícitos implícitos
Buenos Aires	19.4	16.4	14.5
Chubut	1.4	3.2	4.0
Neuquén	1.8	5.1	4.6
San Luis	2.2	2.0	7.5
Santiago del Estero	4.0	3.5	2.9
Tucumán	5.0	4.3	3.9

Fuente: Secretaría de Hacienda.

*Participación porcentual de las provincias en el total de cada tipo de aporte considerado.

ingresos que se logren recaudar. Aún en la mejor hipótesis sobre el resultado de la reforma en términos de recaudación, no puede olvidarse que por cada austral que se recaude en impuestos coparticipables (que son el núcleo del nuevo régimen), la Nación percibirá sólo cuarenta y dos centavos. Eso significa que –suponiendo un déficit fiscal de seis puntos del producto– la eliminación de ese desequilibrio por vía de ingresos tributarios exige un incremento de la recaudación superior a los doce puntos porcentuales del PBI.

Por cierto, esto podría atenuarse, en parte, con una redistribución entre la Nación y las Provincias de los gastos totales del sector público consolidado, o con una modificación a la ley de coparticipación federal, pero, en todo caso parece evidente que existen serias dificultades estructurales que habrá que enfrentar, si lo que se desea es alcanzar un acuerdo federal compatible con un equilibrio fiscal estable en el largo plazo.

14.4 LA REFORMA TRIBUTARIA EN LA ARGENTINA

La sociedad argentina parece estar poco dispuesta a financiar los gastos estatales, tanto a través de los impuestos, como a través de la adquisición de deuda pública en los mercados financieros. A lo largo de este trabajo se han expuesto diversas evidencias que fortalecen esta presunción.

En efecto, por medio de múltiples mecanismos de evasión y elusión, se omite el pago de tributos, y la captación de crédito en el sistema financiero sólo encuentra prestamistas predominantemente a corto plazo, condiciones que el sector público –en su afán por superar estas restricciones– no vacila en convalidar. Cuando el endeudamiento público alcanza proporciones demasiado elevadas en relación al crédito total del sistema, las exigencias de los tomadores aumentan a ritmo creciente, porque una cartera poco diversificada incrementa

Cuadro 14.19
TRANSFERENCIAS A PROVINCIAS, POR HABITANTE, AÑO 1986
 (Promedio Provincias = 100)

PROVINCIAS	Total transferencias explícitas a provincias	Total transferencias explícitas e implícitas
Buenos Aires	38	33
Catamarca	301	434
Córdoba	73	63
Corrientes	149	128
Chaco	168	144
Chubut	306	378
Entre Ríos	111	98
Formosa	276	231
Jujuy	183	173
La Pampa	299	263
La Rioja	344	349
Mendoza	118	101
Misiones	143	178
Neuquén	524	473
Río Negro	237	216
Salta	172	154
San Juan	189	235
San Luis	242	875
Santa Cruz	828	774
Santa Fe	77	77
Santiago del Estero	146	121
Tucumán	111	100
PROMEDIO GENERAL	100	100

Fuente: Secretaría de Hacienda.

el riesgo. En tales circunstancias, el sector público puede acudir, y lo hace, a cambiar deuda voluntaria por deuda involuntaria, a través de la política de encajes bancarios.

Por supuesto, más allá de estos mecanismos siempre queda el recurso de crear el dinero que le es negado, opción sólo disponible para los estados soberanos (dejando de lado los falsificadores).

Sin embargo, esta sociedad que rechaza financiar al Estado es la misma que reclama de él el cumplimiento de sus funciones de proveedor de los "clásicos" servicios de seguridad, justicia, salud, educación, etc., y otros no tan "clásicos" como la promoción de ciertas actividades vinculadas al desenvolvimiento económico y una demanda porque el Estado comparta con el sector privado una mayor cuota de riesgo en las decisiones de inversión.

Los rasgos que dominaban la escena fiscal en la Argentina de la inmediata post-guerra (considerable relevancia inicial de los impuestos directos y los gravámenes al comercio exterior; absorción institucional del ahorro privado; posibilidad de financiar los desajustes en un mercado monetario con elevado índice de monetización) fueron diluyéndose uno a uno, y condujeron, gradualmente, al debilitamiento estructural del Estado.

La interacción de un conjunto de factores de índole interna y externa pueden articularse en un modelo que explique las causas de aquel debilitamiento. Pero lo cierto es que la propia inestabilidad, fruto de la erosión de los recursos fiscales y de la crisis de fuentes alternativas de financiamiento del sector público, fue impulsando un proceso acumulativo en el que mientras los desequilibrios del sector público daban lugar a un clima de incertidumbre y poca credibilidad (por el cambio cada vez más frecuente de precios relativos) aquella incertidumbre era, por su parte, generadora de nuevos reclamos y, con ellos, mayor gasto público y ampliación de los desequilibrios (Gerchunoff - Vicens, 1989).

Esta situación de un Estado sobredemandado y extraordinariamente limitado en sus posibilidades de financiamiento, constituye el marco en el que la necesidad de una reforma tributaria surge como impostergable.

14.4.1 Los episodios recientes

La Argentina de mediados de 1987 aparece, pues, "a punto" como para encarar su propia "revolución impositiva"⁷.

Si bien la necesidad de una reconversión del sistema impositivo se venía expresando desde tiempo atrás, los escasos resultados obtenidos con la aplicación de algunas reformas remarcaron la necesidad y urgencia de cambios más drásticos.

En diciembre de 1988 se instrumentaron algunas medidas, con el propósito de que constituyeran el comienzo de un proceso global de reforma impositiva. La intención original de dichas medidas fue convertir al IVA en la pieza central de un nuevo esquema impositivo, ampliando significativamente su base, en especial a través de la limitación de algunos instrumentos de promoción que se consideraban excesivos, y por medio de mejoras en los mecanismos de administración tributaria.

7 Esta situación es comparable a la de Bolivia en 1985. Además del reciente episodio hiperinflacionario de Argentina presenta otras semejanzas en relación con aquel país: su base impositiva ha sido severamente socavada por diversas exenciones y regímenes de excepción, disminuida por la inflación y administrada ineficientemente. Sin embargo, la estructura formal del sistema impositivo argentino es notablemente más compleja que la que presentaba Bolivia antes de la crisis.

Para hacer un poco más aceptables los cambios implícitos en dichas medidas se propuso la reducción de la tasa del IVA a un 14% (ya se había producido una previa reducción del 18% al 15%, sin ampliación de base).

A lo largo de las discusiones sobre esta reforma, la generalización del IVA fue atendida, introduciendo una tasa adicional del 7% e incorporando algunas exenciones para ciertos productos. Más aún, comenzó a hacerse evidente que ninguno de los cambios administrativos propuestos llegarían a plasmarse a menos que formaran parte de una mejora mucho más profunda del sistema administrativo global, lo que parecía un propósito difícil de alcanzar, al menos en el corto plazo.

La base del IVA fue experimentando una sistemática erosión, a través de deficiencias administrativas en lo que hace a pequeños contribuyentes y a través de concesiones legislativas en el área de los grandes contribuyentes. La reforma finalmente instrumentada logró ejercer alguna influencia en este último problema, pero sólo con carácter temporario, e incluso a expensas de introducir cambios que redujeron tasas (e ingresos) y complicaron la administración. La evolución en este terreno fue semejante a lo ocurrido con otros componentes de la reforma de fines de 1988. Todo lo que se consiguió con respecto al complejo sistema de impuestos directos fue reducir las tasas, en particular nada se logró en el sentido de poder superar los deletéreos efectos que las altas tasas de inflación ejercen sobre el rendimiento de esos tributos. El único ingreso adicional significativo provino del siempre "último refugio" de los gobiernos: los tradicionales impuestos sobre consumos específicos, particularmente sobre el alcohol y las naftas.

En los meses siguientes, la situación económica y social fue empeorando sistemáticamente, hasta el punto que algunos analistas han inferido que cuando el nuevo gobierno asumió el poder, las condiciones habían llegado a un punto de gravedad tal que la tradicional preferencia de la sociedad argentina por pagar el impuesto inflacionario antes que pagar los impuestos regulares, parecía debilitada lo suficiente como para permitir que una reforma tributaria de tal envergadura tuviera lugar. Pero ¿qué clase de reforma?

Es una afirmación generalmente aceptada el que un sistema tributario debe satisfacer el equilibrio esencial de asegurar la recaudación de recursos necesarios para que el Estado pueda cumplir con sus finalidades básicas, aunque tan amplio acuerdo se agota cuando se avanza en la definición de esas finalidades.

No es ese el debate que aquí nos ocupa. Nos detendremos, en cambio, en la otra área de conflicto que se genera en torno de cuáles son las restantes funciones que se esperan de un sistema tributario.

Están, por un lado, los que enfatizan el rol del sistema impositivo como redistribuidor de ingresos entre grupos sociales de distinto nivel de recursos. Se encuentran, por otra parte, los que consideran que el sistema tributario debe tender, al igual que la política de erogaciones, a favorecer una adecuada expansión económica (Por ejemplo, López Murphy *et al*, 1988).

Desde el primer punto de vista, se enfatiza la necesidad de lograr un sistema tributario que tenga un efecto neto progresivo en el sentido de gravar proporcionalmente más a quienes mayor capacidad contributiva tienen.

Este propósito va más allá de los objetivos de equidad vertical y horizontal generalmente reclamados como condición necesaria para lograr eficacia en el sistema. En efecto, cuando personas de ingresos muy similares tributan cargas impositivas muy diferentes, se crean las condiciones ideales que favorecen la evasión y generan una presunción de inmoralidad en su propia estructura.

Cuando se aspira a que el sistema tributario actúe como instrumento de redistribución, se requiere, entonces, superar aquellos principios de proporcionalidad vertical para dar lugar a transferencias netas de recursos que permitan modificar la distribución personal del ingreso.

Los argumentos esgrimidos desde el otro punto de vista enfatizan, en cambio, la necesidad de evitar cualquier freno u obstáculo a la expansión (producción/inversión), y alertan sobre la posibilidad de que los impuestos pueden ejercer un efecto de discriminación contra el ahorro, así como constituir un sesgo antiexportador. De acuerdo a este enfoque, el propósito principal de una reforma tributaria debería ser incrementar la recaudación (especialmente reduciendo la evasión) sin crear distorsiones en la asignación de recursos ni desalentar el ahorro. Se advierte, en particular, sobre la inconveniencia del uso de instrumentos fiscales como herramienta de corrección de desvíos entre la distribución del ingreso a la que se aspira y la resultante de los mecanismos de mercado. Se sostiene que el accionar redistributivo puede ser instrumentado a través de la composición y el direccionamiento del gasto público y que mientras la utilización de los instrumentos impositivos está limitada por un conjunto de restricciones de difícil remoción⁸, el gasto público, por el contrario, permite, según este criterio, "apuntar precisamente a la carencia que se quiere subsanar o al apoyo que se procure brindar" (López Murphy *et al*, 1988).

Sin embargo, aquí se considera que estos argumentos que enfatizan la complejidad implícita en los sistemas tributarios cuando se le asignan metas redistributivas sólo ven la mitad del conflicto. Las recomendaciones por dejar a la política tributaria libre de todo objetivo de redistribución y concentrar ese propósito en la política de erogaciones, parece entonces, un modo de desplazar los problemas que surgen con el intento de progresividad, desde el campo de los ingresos al campo del gasto público. Se descarga en la asignación del gasto toda la responsabilidad de la redistribución. La "población-objetivo" se transforma así, en un problema exclusivo de quienes deciden el gasto, mientras se

8 Se citan, usualmente, las siguientes: a La dificultad de gravar el capital en economías abiertas; la inconveniencia de introducir tratamientos muy discriminatorios a nivel de bienes particulares; las dificultades administrativas del sistema tributario y los problemas de evasión. (López Murphy *et al*, 1988).

rechaza, al mismo tiempo, la posibilidad de trabajar con "poblaciones objetivo" en el área tributaria.

No se ignora, naturalmente, que los matices complican, y que por ello, los objetivos de progresividad tributaria y focalización del gasto, ambos, restan simplicidad a las políticas gubernamentales en todas las etapas: desde su diseño y programación, hasta su administración, gestión y control. Esa complejidad requiere flexibilidad, y sólo un actor fuerte puede ser flexible. En tal sentido, la problemática del gasto se aúna con la problemática tributaria, y ambas surgen como expresiones del conflicto en el que se debate el Estado, conflicto que presenta un frente interno (las relaciones dentro del Estado) y un frente externo (las relaciones Estado-Sociedad Civil).

En los últimos tiempos, y a propósito de la anunciada reforma tributaria, se instaló en la Argentina un debate que hasta el momento (y el proyecto del Poder Ejecutivo ya ingresó en el Parlamento), ha soslayado esta discusión. Esto ha significado, en los hechos, abandonar todo propósito redistributivo, enfatizando, en cambio, objetivos de recaudación y simplicidad.

14.4.2 Principales rasgos de la reforma proyectada

A fines de octubre de 1989, ingresaron a la Cámara de Diputados dos proyectos de ley: el primero referido a un nuevo régimen penal tributario y previsional, y el segundo referido a modificaciones de varios tributos y derogación de otros.

El mensaje que acompañaba a este último proyecto formula una breve descripción del sistema actual, al que caracteriza como de alta complejidad en dos sentidos: por el elevado número de impuestos que lo componen y por la sobrecarga normativa que fue acoplándose a muchos gravámenes, desnaturalizando, con frecuencia, las características originales de aquellos. El elevado número de tributos existente es, de acuerdo al proyecto, el reflejo de una administración tributaria ineficaz que no logra cobrar los impuestos e intenta compensar la escasa recaudación con la creación de otros lo que agrava, a su vez, la situación inicial.

A partir de ese diagnóstico, se formulan las siguientes premisas sobre las que se funda el proyecto de reforma (Cámara de Diputados, 1989):

- a) "El sistema debe tener continuidad", con el propósito de crear un "marco de confianza y previsibilidad que, como condición, requiere el crecimiento económico sostenido, evitando la inestabilidad que generan las sucesivas modificaciones"⁹.

9 Tal vez valga la pena alertar sobre el uso a veces excesivo del tema de la credibilidad como requisito insustituible para alcanzar el éxito de cualquier programa económico. "Credibility is the buzz word of the late 1980s, used to explain vacuously why programs fail or succeed. The need for credibility is used as right wing smoke screen for social injustice; left wing apologist of mismanagement blame lack of credibility for their plight. In practice it comes down to high

- b) Es necesario lograr "coherencia con los modos de tributación desarrollados por la doctrina y la práctica que son compatibles con los principios de justicia y equidad, la neutralidad económica y las vinculaciones comerciales con otros países".
- c) "El sistema, en su conjunto, debe proporcionar los recursos suficientes para financiar el programa fiscal".
- d) "Las materias imponibles seleccionadas no deben afectar las bases de contribución adoptadas por las provincias".
- e) "El sistema debe tender a la simplificación, tanto en el número de tributos como en la composición intrínseca de cada uno de ellos, de manera de facilitar su aplicación y administración".

Las modificaciones más importantes contenidas en la propuesta radican, básicamente, en los siguientes cuatro puntos:

- 1) Simplificación tributaria: se derogan tres tributos: sobre los beneficios eventuales, sobre capitales y sobre patrimonio neto, aunque este último es, en realidad, reemplazado por un impuesto a los activos empresarios.
- 2) Generalización del Impuesto al Valor Agregado, que responde a una tendencia internacional en esta dirección orientada a reducir las posibilidades de evasión y elusión. Si bien la propuesta de generalización de este impuesto es una opción claramente preferible a la alternativa del impuesto a las ventas, defendido por algunos sectores empresarios, acentúa el carácter regresivo del sistema al incrementar la presión tributaria sobre las familias de menores ingresos. En efecto, el sentido importante de la generalización propuesta es que abarca a alimentos y medicamentos, bienes que usualmente eran excluidos por razones distributivas, ya que constituyen un componente fundamental en el ingreso de los hogares con mayor vulnerabilidad social.

Por otra parte, esta propuesta tiene la característica de dividir a los empresarios entre aquellos que, por pertenecer a sectores productivos integrados verticalmente, propugnan su reemplazo por un impuesto a las ventas (el cual se liberarían de pagar en las etapas integradas) y aquellos otros sectores de empresas no integradas que perderían competitividad frente a los primeros.

interest rates and an exchange rate so competitive that expected further depreciation is unlikely. But high interest rates are counterproductive from a point of view of growth because they lead to holding of paper assets rather than investment. A low real exchange rate cuts the standard of living and thus reduces domestic demand and profitability for all investments except in the traded good sector. If real depreciation is not sufficient to bring about investment the government faces a very awkward position: income is being redistributed from labor to capital, but because the real depreciation is not sufficient, the increased profits are taken out as capital flight. (Dornbusch R., 1989).

3) Modificación en el número de escalas del impuesto a las ganancias, las que se proponen reducir de ocho a cinco, siguiendo aquí también una tendencia que se verifica a nivel internacional.

Se reduce, además, el mínimo no imponible en el Impuesto a las Ganancias de las personas y se eleva la alícuota inicial del 6% al 10%, fijándose una alícuota máxima del 30% para las personas físicas, que supera en un 20% a la aplicada a las empresas. El resultado es que el aumento de la presión impositiva se concentra en las personas físicas, puesto que las empresas se ven beneficiadas con una reducción en la alícuota correspondiente.

Puesto que la carga impositiva sobre los salarios, originada fundamentalmente en las contribuciones a la seguridad social, no se modifica, desde el punto de vista de los precios de los factores productivos el esquema propuesto significa una discriminación contra el trabajo¹⁰.

4) Reemplazo del impuesto al patrimonio neto por un impuesto a los activos empresarios brutos. La creación de este nuevo tributo, el único rasgo de clara progresividad contenido en el proyecto, ha generado una oposición en bloque del sector empresario, porque se les impide descontar los pasivos comprometidos, y de ese modo, reducir los montos imponibles.

A diferencia de la propuesta de generalización del IVA que, como se ha visto antes, divide las aguas dentro de los sectores empresarios, el establecimiento de esta sustitución genera, pues, una reacción empresarial, casi sin fisuras.

Una vez descritos los principales rasgos del nuevo régimen tributario cabe la siguiente pregunta: ¿en qué medida las modificaciones propuestas tienen la categoría de una reforma tributaria?

La magnitud del cambio parece mucho menor al anunciado. Se limita, en realidad, a algunas ligeras simplificaciones y a una más definida alineación con la tendencia internacional de organizar un sistema tributario que aumente la recaudación, a través de una ampliación de la base tributaria y de mejoras en la administración, al tiempo que se presta mucho menos atención a los objetivos de la redistribución personal de los ingresos.

Las evidencias parecen pues, indicar, que no nos encontramos frente a una reforma tributaria global. De todas maneras, para un país como la Argentina, que ha venido conviviendo durante largo tiempo con un sistema tributario injusto e ineficiente, que fue empeorando paulatinamente y vaciando al Estado de sus fuentes de financiamiento genuinas, sería significativo poder hacer efectivas algunas modificaciones que constituyan, al menos, el comienzo de un cambio. La reforma posible (en una primera etapa) tal vez no sea la reforma necesaria, pero puede ser el camino para llegar a ella.

¹⁰ En este sentido, la propuesta de reforma tributaria entra en conflicto con la intención declarada en las propuestas de desregulación laboral, las que se suponen persiguen el objetivo de incrementar la demanda de empleo.

En tal sentido, si se logra una reorganización administrativa que le devuelva al sector público la capacidad –hoy perdida– de cobrar impuestos, es probable que esa misma recuperación del poder recaudatorio se constituya en una base más sólida para abordar los temas de largo plazo.

En primer lugar, abordar el tema acerca de cuáles son los impuestos (y no sólo sobre cómo cobrar “algún” impuesto) que resultan compatibles con las necesidades fiscales, pero también con los objetivos que en materia de sistema productivo y distribución del ingreso se aspira lograr. En otras palabras, reincorporar al debate fiscal, el vínculo entre sistema tributario y metas de crecimiento y equidad social, de modo de poder avanzar en el difícil arbitraje entre la progresividad, que necesariamente requiere un sistema tributario más complejo, y la eficiencia recaudatoria, para lo cual parece inevitable transitar hacia una mayor simplicidad.

En segundo lugar, una vez recuperada la capacidad recaudatoria del Estado, será posible –y necesario– volver a plantear la discusión atinente a cuáles son los mecanismos más idóneos para desarrollar la política pública social. En el marco de un Estado con mayor capacidad de llevar a cabo (en forma más o menos directa y más o menos descentralizada de acuerdo al área de que se trate) las políticas globales, cobrará nuevo sentido explorar las alternativas que armonicen política tributaria y política de gasto público social y resulten las más eficientes para concretar las metas deseadas en materia de redistribución personal del ingreso. La reforma necesaria habrá coincidido, entonces, con la reforma posible.

En el sector público, los ingresos más importantes son los impuestos y los recursos propios de las empresas estatales. El sector público también recibe recursos de los sectores privados y de los organismos internacionales. En el sector privado, los recursos más importantes son los impuestos y los recursos propios de las empresas privadas. El sector privado también recibe recursos de los sectores públicos y de los organismos internacionales.

El sector público también recibe recursos de los sectores privados y de los organismos internacionales. El sector privado también recibe recursos de los sectores públicos y de los organismos internacionales.

El sector público también recibe recursos de los sectores privados y de los organismos internacionales. El sector privado también recibe recursos de los sectores públicos y de los organismos internacionales.

El sector público también recibe recursos de los sectores privados y de los organismos internacionales. El sector privado también recibe recursos de los sectores públicos y de los organismos internacionales.

Tercera Parte: HACIA UNA POLITICA DE DESARROLLO SIN POBREZA

El sector público también recibe recursos de los sectores privados y de los organismos internacionales. El sector privado también recibe recursos de los sectores públicos y de los organismos internacionales.

15.

CIUDADANIA O INEQUIDAD **Política social argentina en los 90**

Ernesto A. Isuani

En un período en que la inversión productiva y por ende, el crecimiento económico se encuentran inhibidos, se torna particularmente difícil garantizar un prerrequisito principal para una sociedad democrática: que todos sus habitantes puedan acceder a condiciones de vida socialmente aceptables.

Efectivamente, la crisis económica se abate sobre gran parte de la población y se expresa en crecientes niveles de desempleo y abruptas caídas en salarios e ingresos. Así, el acceso a un nivel básico de consumo a través del ingreso que genera la inserción en el mercado laboral es cada vez más difícil. Parece existir un regreso a situaciones similares a las existentes en el período prekeynesiano y que parecían desterradas por el uso de instrumentos anticíclicos que el estado intervencionista había logrado utilizar con éxito a partir de la segunda postguerra.

Sin embargo, las recesiones de nuevo cuño encuentran una importante innovación. El consumo realizado por mecanismos ajenos al mercado se incrementó notablemente. La existencia del Estado-benefactor desarrollado durante las últimas décadas, constituye sin duda una crucial diferencia con el panorama previo a la década del 30, especialmente en los momentos recesivos.

En nuestro país, el gasto adquirió un volumen significativo y constituye una herramienta clave en la presente coyuntura para reducir el impacto negativo de la crisis económica. Sin embargo, para que su papel en evitar la marginalidad social y contribuir a una sociedad más justa se potencie, es necesario que supere concepciones, modos de operación y prioridades que lo han caracterizado.

En este trabajo intentaremos puntualizar los principales problemas de la política social argentina. Para ello, hemos seleccionado la equidad y racionalidad como ejes de análisis para evaluar las diversas problemáticas sectoriales.

En un segundo momento, ofreceremos un intento de explicación de los problemas que afectan a la política social argentina, centrado fundamentalmente en la acentuada sectorialización de la organización socio-política nacional; en otras palabras, la relativa ausencia de fuerzas políticas con capacidad de articular intereses diversos.

Una vez descritos los problemas y ofreciendo un intento explicativo, introduciremos algunas reflexiones sobre el papel del Estado en los procesos de redistribución de ingresos. La discusión abarcará tanto lo que consideramos deben ser las funciones del Estado como las formas en las que deben ser ejercidas. Esto último conduce a replantear tanto la responsabilidad estatal como la de la sociedad civil en la provisión de bienes y servicios.

Por último, y a partir de las reflexiones sobre el papel del Estado, presentaremos lo que creemos constituyen lineamientos generales de política que contribuirán a elevar los niveles de equidad y racionalidad de la política social argentina.

15.1 EJES PARA EL ANALISIS DE LA POLITICA SOCIAL

Equidad y racionalidad constituyen dos ejes centrales para analizar los problemas de la política social argentina.

El concepto de equidad no responde aquí a una visión individualista que vincula "retribución" con "esfuerzo" independientemente de los niveles de desigualdad existentes en la sociedad. Como a nuestro juicio, la estratificación social se relaciona más con la estructura de poder existente que con la "indolencia" de ciertos sectores sociales, el concepto de equidad aquí empleado trasciende, sin rechazar, la acepción individualista privilegiando su dimensión social: equidad implica en primer lugar, reducción de desigualdades sociales.

En otras palabras, si bien "a mayor aporte, mayor beneficio" es una fórmula que ilustra la acepción individualista de equidad, no consideramos equitativos los sistemas de producción de bienes públicos que tienden a perpetuar desigualdades sociales, aunque sean "equitativos" en un sentido individual; esto es, en la relación que poseen aporte/beneficio. Por ello no nos preocupan ciertas "inequidades" (para la perspectiva individualista) si ellas contribuyen a reducir desigualdades sociales, como por ejemplo, que los que menos tienen reciban beneficios proporcionalmente mayores a las contribuciones que realizan para financiarlos.

En el caso argentino y desde esta perspectiva, tres son los aspectos que deben ser analizados en relación a la equidad. En primer término, la exclusión de un conjunto de la población de los productos de la política social. En segundo lugar, las pronunciadas desigualdades existentes en el monto y calidad de los servicios que reciben aquellos que están cubiertos y finalmente, la inequidad que se expresa en la forma como la política social es financiada.

El término racionalidad califica a las formas institucionales y reglas de juego que articulan o presiden los diversos sistemas de producción de bienes y servicios en función de cómo ellas inciden en el logro de determinados objetivos (eficacia) optimizando recursos (eficiencia).

En nuestro país, la naturaleza institucionalmente fragmentaria de estos sistemas y la lógica de los modelos que prevalecen en ellos implican un bajo grado de racionalidad si se juzgan en relación al objetivo de proveer beneficios de calidad, eficientemente y en condiciones de equidad social.

15.1.1 Sobre la equidad

a) Los excluidos de la Política Social

Entre los problemas referidos a la equidad de la política social argentina, la existencia de un significativo sector de la población sin acceso a la misma y las marcadas diferencias territoriales de dicha exclusión son los más importantes.

En relación al sistema educativo, existe un importante número de personas que no han concluido el ciclo primario a pesar de la existencia de un ya centenario precepto legal que establece no sólo la gratuidad, sino también la obligatoriedad de ese nivel de enseñanza.

En 1980, el 6% de la población mayor de 15 años no tuvo acceso alguno a la escuela primaria y el 33% no la completó. Este promedio nacional oculta importantes diferencias regionales. Mientras en la Capital Federal menos del 2% de la población mayor de 15 años no fue nunca a la escuela y sólo el 13% no había completado el ciclo primario, en provincias como Jujuy, Salta, Corrientes, Chaco, Santiago del Estero, Misiones y Formosa los porcentajes se elevaban a más del 10% y 50% respectivamente (Sánchez, 1987). Otro indicador que mide el grado de exclusión del sistema educativo es el analfabetismo. El promedio nacional de analfabetas en las personas mayores de 10 años existente en 1980 (5,8%) también esconde las diferencias regionales: este indicador varía de 1.4% en la Capital Federal y 3.8% en Buenos Aires a 14.8% en Corrientes y 16.5 en el Chaco (INDEC, 1980).

Uno de los indicadores de la cobertura del sistema previsional es el porcentaje de beneficiarios sobre el conjunto de la población potencialmente beneficiaria (Feldman-Golbert-Isuani, 1988). Si utilizamos los requisitos de edad que la actual legislación establece para la concesión de jubilaciones a varones y mujeres (60 y 55 años como mínimo respectivamente), esta población alcanzaba en 1980 a 3'952,000 personas. En el mismo año, el Sistema Nacional de Previsión pagaba 2'342,000 beneficios. A ellos deben sumarse alrededor de 450.000 beneficios de Cajas provinciales y de las Fuerzas Armadas. En dicho año, entonces, la cobertura previsional ascendía a alrededor de 70%.

Pero este es en realidad un límite máximo de cobertura ya que una cantidad importante de personas menores a dichas edades poseen beneficios. De acuer-

do a información de 1982, un 13.5% de los beneficios del Sistema Nacional pertenecían a estas personas. Por otro lado existe el fenómeno de múltiple cobertura (personas que poseen más de un beneficio del sistema de previsión nacional y simultáneamente de otro provisto por un sistema provincial o municipal. Inclusive, en el mismo sistema nacional no es incompatible poseer una pensión por vejez y otra por viudez. No es posible determinar con precisión el fenómeno de la múltiple cobertura, pero se estimaba que en 1980, entre 14 y 22% de las mujeres en edad de jubilarse percibían al menos dos beneficios.

En consecuencia, el nivel real de cobertura debe situarse por debajo del 60% de la población potencialmente beneficiaria con fuertes desigualdades regionales. Utilizando el porcentaje de beneficios para varones de más de 65 años sobre el total de varones en ese tramo de edad, surge con claridad el fenómeno de sobrecobertura (doble beneficio) en el caso de la Capital Federal (104%) y los bajísimos porcentajes de cobertura en provincias como Formosa, donde más del 70% no recibían beneficio previsional alguno o en Corrientes, Misiones, Neuquén, Río Negro y Santiago del Estero donde la población masculina anciana no cubierta superaba el 50%.

En el sector habitacional el déficit de viviendas supera 2'500,000 unidades. Si bien la definición de precariedad de la vivienda, componente (junto a hacinamiento) del concepto de déficit, puede llegar a ser catalogada de amplia (lo que implicaría una sobreestimación de dicho déficit), en ningún caso lo que podría denominarse déficit crítico, aquel que combina precariedad de la vivienda con hacinamiento familiar (dos o más familias nucleares en la misma vivienda), sería inferior a 200,000 viviendas o a 800,000 si la precariedad se combina con el denominado "hacinamiento por cuarto" (dos personas o más por cuarto), de acuerdo a las estimaciones de Susana Lumi. A pesar de la ya dilatada historia de la política habitacional en Argentina ésta no ha conseguido eliminar este tipo de déficit, acción sin duda prioritaria para una política de vivienda preocupada por la equidad.

La distribución del déficit global estimado es notoriamente desigual en términos regionales. Mientras en el Gran Buenos Aires el déficit equivale al 17.4% de las viviendas ocupadas, en la región del NEA llega a representar el 62% y en el NOA el 57%.

En el terreno de la atención médica, la existencia de un sistema público abierto a la población y la falta de información censal o muestral sobre demanda de servicios de salud, hace difícil la estimación de quienes no poseen acceso a dichos servicios. Sin embargo una encuesta sobre el área metropolitana de Buenos Aires (Ministerio de Salud Pública, 1982), indica que la cobertura de los diferentes tipos de obras sociales alcanzaba al 61.5% de la población y los seguros médicos privados cubrían a un 12% adicional. Como existen fuertes indicios que revelan que el porcentaje de cobertura es mayor en el Gran Buenos Aires que en el país en su conjunto, seguramente más de un 30% de la población no tenía acceso a seguros médicos privados ni a obras sociales.

La casi totalidad de este sector de la población tiene en la infraestructura pública de salud la única posibilidad de atención médica y su utilización está condicionada, entre otros elementos, por la existencia de infraestructura próxima y por ende posible de ser efectivamente utilizada.

Por último, los niños en el tramo de edad de 0 a 6 años parecen ser los grandes excluidos de la política social argentina, la que orienta dos tercios de su gasto hacia el sistema previsional y el sistema educativo formal. Esta afirmación adquiere especial dramática en relación a la infancia que proviene de hogares humildes.

b) *La estratificación de los beneficios*

Además de la existencia de un sector de la población excluida de la política social, es posible hallar importantes desigualdades en los beneficios que reciben los cubiertos por ella.

El sistema previsional plantea inequidades en relación a los beneficios otorgados y a las condiciones para acceder a ellos. Por ejemplo, los regímenes especiales para funcionarios del sector público existentes dentro del sistema nacional de previsión constituyen una situación de privilegio. En la mayoría de estos regímenes la pensión oscila entre el 82% y el 85% del salario asignado al cargo que el empleado poseía al momento de su retiro, actualizable cada vez que se producen ajustes en la retribución correspondiente al cargo. En cambio, la jubilación promedio otorgada por el sistema nacional de previsión equivalía aproximadamente al 50% del salario promedio en la economía en los años 1984 y 1985 (Secretaría de Seguridad Social, 1985).

Diferencias adicionales se detectan relacionando el balance financiero de las tres Cajas Nacionales con el número de beneficios en el nivel mínimo. Mientras la Caja de Industria y Comercio tiene mayor participación en los ingresos que en los egresos del sistema previsional, en las del Estado y de Autónomos sucede lo contrario. En 1985 sin embargo, el 80% de los beneficios otorgados por aquélla se hallaban en la categoría mínima, mientras que en la Caja de Empleados Públicos se reducía al 51% (Golbert-Lo Vuolo, 1989).

Los beneficiarios con múltiples beneficios y las diferencias en los requisitos de edad o años de aporte que es dable hallar en los diversos regímenes previsionales, también plantean problemas de equidad.

En el campo de la salud, los servicios disponibles están sujetos a una fuerte estratificación. Un sector de ingresos altos adquiere servicios médicos en forma privada. Un segundo conjunto, básicamente trabajadores del sector asalariado formal, lo hace a través de las obras sociales y un tercer grupo (el de menores ingresos) tiene en el sector público la única opción para cubrir sus necesidades de salud.

De esta manera, la estratificación en los servicios se correlaciona con la estructura de ingresos existentes en la sociedad. Pero además, la estratificación se reproduce, y con mucha intensidad, al interior de cada sector. Por ejemplo,

si observamos lo que sucede al interior de la seguridad social, concluiremos que existen marcadas diferencias en el gasto médico per cápita de las diversas obras sociales (Pérez Irigoyen, 1989), (Lerner, 1988), (Isuani-Mercer, 1988).

La existencia de una marcada estratificación en la atención a la vida y la salud de las personas es un hecho particularmente cuestionable desde el punto de vista de la equidad social. Pero ella no es el único tipo de inequidad existente. Otra expresión es al subsidio que el sector público realiza a la seguridad social. Aquí se trata de un porcentaje, aún no precisado pero ciertamente importante, de afiliados que se atienden en el sector público sin que las obras sociales a las que pertenecen retribuyan los servicios por éste brindados. Se descarga así sobre el sector público una gran cantidad de prestaciones, especialmente aquellas de baja rentabilidad. Ello agrava la precaria situación de los servicios públicos al no poder contar con recursos adicionales a los asignados presupuestalmente. Debe advertirse que debiendo administrar casi 2/3 de la capacidad asistencial del país (medida por camas hospitalarias) el sector público sólo dispone de 1/4 de los recursos totales para la salud (MSAS-OPS, 1985).

También el sistema educativo presenta desigualdades de varios tipos. Una de ellas se refiere a los logros en relación a las diferencias regionales. Por ejemplo, mientras en la Capital Federal más de la mitad de la población mayor de 15 años tuvo acceso a la educación secundaria y más de un tercio la completó, en la mayoría de las provincias del NEA este sector poblacional se reducía a un 25 y un 12% respectivamente (Sánchez, 1987). Por otra parte el nivel de escolarización de los niños de 5 años en el nivel pre-primario es del 90% en la Capital Federal y menor a 40% en Chubut, Misiones y Chaco. Estos indicadores expresan elocuentemente las desigualdades en el acceso a diferentes niveles de escolarización por regiones (Tenti, 1989).

Otra expresión de inequidad se encuentra en la existencia de un importante subsidio del sector público a la enseñanza privada que llegó a representar en el período 83-85 un 0.74% del PBI y un 20% del gasto público en educación. Este subsidio se ha estimado beneficia a los dos quintiles superiores en la distribución del ingreso, lo que habla de la regresividad de este gasto (Banco Mundial, 1987).

La forma como se distribuyen los recursos humanos, materiales y la calidad de los mismos plantea otras formas de desigualdad. En este aspecto y como ilustración, un tercio de los edificios escolares carecen de iluminación, ventilación y espacio. Por otra parte, un 20% de los edificios tienen más de 70 años y se encuentran en estado de obsolescencia. La falta de infraestructura obliga a crear turnos escolares reducidos para atender un mayor número de niños, fenómeno que afecta fundamentalmente a los sectores más modestos de la sociedad (Ministerios de Educación y Justicia, 1984).

En el campo habitacional los subsidios no han sido enmarcados en reglas claras que permitan su asignación a los sectores que menos recursos poseen para hacer frente a la adquisición de un bien tan caro como es la vivienda. En

realidad ha existido alta discrecionalidad en la adjudicación del subsidio dando espacio para una asignación regresiva de los recursos del sector (Lumi, 1989).

c) Inequidad en el financiamiento

A pesar de ser financiado a partir de una estructura impositiva fuertemente regresiva como es la argentina, el gasto en educación primaria y salud pública parece cumplir una función redistributiva con sentido progresivo. Esto no sucede con el grueso del gasto social que es financiado por un impuesto a la nómina salarial. El sistema de jubilaciones y pensiones, las obras sociales, las asignaciones familiares y la política habitacional representan más de dos tercios del gasto público social siendo el impuesto al salario que los financia considerablemente elevado (casi 50% del salario) distribuyéndose de la siguiente forma:

FINANCIAMIENTO DE LA POLITICA SOCIAL A PARTIR DE LA NOMINA SALARIAL . (En %)

	Empleadores	Empleados	Total
Servicio previsional	11	10	21
Obras sociales	8	6	14
FONAVI	5	-	5
Asignaciones familiares	9	-	9
	33	16	49

No es dable pensar que las contribuciones patronales que equivalen a 1/3 de la nómina salarial sean absorbidas como costo. Ellas son normalmente transferidas a precios con lo que en definitiva el consumidor es quien financia el sistema de política social. De ahí que los excluidos de estas políticas públicas (los sectores sin dudas de menores recursos de la sociedad) financian, aún cuando fuese en pequeña escala un sistema del cual no pueden beneficiarse. Este es también un aspecto central de la inequidad de la política social argentina.

15.1.2 Sobre la racionalidad

El nivel del gasto público social argentino, que gira en torno al 20% del PBI, expresa que una porción considerable del esfuerzo productivo nacional es asignado por los gobiernos nacional, provinciales y municipales a un conjunto de finalidades tales como educación, salud, vivienda, jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares y asistencia social en general (Isuani y otros, 1989).

La importancia de este esfuerzo se torna evidente cuando lo comparamos con el que realiza el conjunto de países de la OCDE que asigna, en promedio,

alrededor de 25% del P.B.I. a los mismos fines (OECD, 1987). Si bien los montos absolutos son notoriamente diferentes, el esfuerzo relativo realizado por el país se halla muy cercano al realizado por un conjunto importante de países desarrollados.

Sin embargo, el impacto positivo de este gasto social no es mayor por una serie de elementos que tienen que ver con la racionalidad de la estructura institucional existente en los diversos sectores sociales y por la lógica de los modelos prevalentes en cada uno de ellos, aspectos que abordaremos a continuación.

a) *Racionalidad Institucional*

Existe en el país una estructura de servicios de salud sumamente diversificada. En primer lugar, y a pesar de su estancamiento y deterioro, el sector público tiene aún una fuerte presencia en el campo de la atención médica. Ahora bien, la responsabilidad pública en salud descansa en las provincias y municipios, debido a que administran la mayor parte de los establecimientos públicos. Por otra parte, cada nivel del sector público brinda servicios con un alto grado de independencia. Así, el gobierno central, cada provincia y cada municipio que presta servicios de salud lo hace respondiendo a su propia lógica y no conforman unidades que funcionen de acuerdo a una estrategia global.

En segundo lugar, la seguridad social presenta, por el peculiar sistema constituido por alrededor de 340 obras sociales, una gran heterogeneidad en número de afiliados y poder económico. Por ejemplo, sólo 5 de estas obras sociales (pensionados, rurales, empleados de comercio, metalúrgicos y obreros de la construcción) cubren al 50% del total de beneficiarios de la seguridad social. Si tomamos como referencia las 20 obras sociales de mayor número de afiliados, ellas cubren aproximadamente al 80% de la población total beneficiaria (MSAS-INOS, 1984). De esta forma, los servicios para el 20% restante, son administrados por más de 300 obras sociales. La independencia de decisión de cada obra social es virtualmente absoluta. Las acciones por ellas desarrolladas no responden a planificación alguna dentro de la seguridad social y la relación entre ellas y el sector público es extremadamente pequeña. Replicando lo que sucede en el sector público, cada obra social actúa con total autonomía.

Como es de esperar, el sector privado acompaña a los otros dos sectores en cuanto a autonomía de funcionamiento. Este sector está constituido por clínicas que son propiedad de profesionales médicos, por hospitales pertenecientes a colectividades nacionales (hospitales italiano, español, francés, alemán, etc.), por instituciones médicas de alta complejidad con presencia de capital no médico en el paquete accionario, por esquemas de seguro médico privado o "pre-pagos" y finalmente debemos incluir la labor realizada individualmente por el médico, relacionada básicamente con la consulta ambulatoria, a cambio del pago directo del paciente.

Este conjunto pluralista y diversificado de instituciones prestadoras de servicios médicos ha devenido fragmentario por la ausencia de un centro que pueda orientarlo hacia metas nacionales en materia de salud y posibilitar la coordinación y optimización de recursos. La Secretaría de Salud del gobierno nacional no está en condiciones de ejercer este papel de dirección. La irrelevante presencia que ella tiene en la prestación de servicios (posee sólo 1.8% de los establecimientos hospitalarios del sector público) se correlaciona con ausencia de poder económico. Los gastos de esta Secretaría equivalen a menos del 5% de los gastos totales en atención médica en el país (González y otros, 1987). Con dichos recursos es virtualmente imposible utilizar el poder de financiamiento como instrumento para dar dirección a las diversas unidades del sistema. Además de no poseer recursos para estimular la adopción de comportamientos acordes a una estrategia nacional en salud, el gobierno central tampoco posee la capacidad de fiscalizar efectivamente el cumplimiento de normas debido, entre otras razones, a la pobreza de sus sistemas de información y al deterioro de la función pública como profesión.

En definitiva, el gobierno nacional no tiene ni la capacidad financiera ni la de regulación y supervisión para dar dirección al pluralista sistema de salud argentino. El pluralismo se transforma así en una suerte de anarquía con ineficiencia como principal resultado.

El sistema educativo también presenta problemas a la hora de evaluar su racionalidad institucional (Tenti, 1989). En la enseñanza primaria, el sector público posee 82% de la matrícula (80% provincias y municipios y 2% escuelas nacionales) y el sector privado el 18% restante. En el nivel secundario el gobierno nacional posee la mayor parte de la matrícula (45%), las provincias 26% y el sector privado 19%. El 90% de la matrícula universitaria corresponde a las universidades públicas, autónomas administrativamente, pero dependientes del financiamiento del gobierno nacional.

El desarrollo histórico del sistema educativo cristalizó así un mosaico institucional donde la acción educativa está dividida entre los distintos niveles del sector público y del sector privado. Pero como sucede en el sistema de salud, la articulación entre las distintas instancias presenta un perfil poco racional. En realidad la forma de coexistencia es más la de competencia que la de articulación.

En lo que respecta al papel del gobierno nacional, este no tiene virtualmente participación alguna en la enseñanza primaria; administra poco menos de la mitad de la matrícula secundaria y dada la autonomía de las universidades públicas, solamente las financia. En verdad el papel del gobierno nacional es básicamente administrar una porción de la enseñanza secundaria (y una porción aún menor de la enseñanza superior no universitaria).

En definitiva y también como en el sistema de salud, cada provincia administra la educación primaria con una autonomía virtualmente absoluta y desarrolla su labor en el nivel secundario sin complementación o coordinación

con las otras provincias. Por otra parte, si bien las universidades poseen una instancia interuniversitaria, esta no tiene capacidad para inducir convergencia de esfuerzos, división racional de tareas, etc.

También aquí entonces la lógica de autonomía de las instancias educativas plantea problemas de eficiencia en el uso de los recursos materiales y humanos disponibles. Además, la virtual ausencia de una instancia central en el sistema educativo, no permite acciones orientadas a la reducción de las desigualdades regionales en materia de educación y a ejercer un control de la calidad de la enseñanza. En relación a este último punto, el gobierno nacional no posee siquiera un sistema de seguimiento y evaluación que le permita obtener la información necesaria para implementar un sistema de incentivos al mejoramiento de la calidad educativa.

El sistema previsional está también altamente fragmentado. En el Sistema Nacional de Previsión existen las Cajas para trabajadores del sector privado, público y autónomos y un conjunto de regímenes especiales para funcionarios judiciales, legislativos y de la administración pública. Pero además de estas instituciones del sistema nacional, existen Cajas para empleados de los gobiernos provinciales y municipales, para diversos grupos de profesionales y para las Fuerzas Armadas y policiales. En las provincias se reproduce lo existente en el Sistema Nacional; no sólo existen Cajas para la administración pública, sino que también existen regímenes especiales para jueces, legisladores y policías provinciales. En 1981, existían por lo menos 67 Cajas de Pensiones provinciales (Feldman-Golbert-Isuani, 1988).

Esta atomización institucional es responsable de la existencia del fenómeno del beneficio múltiple que, como vimos, plantea problemas en términos de equidad. Sin embargo en un sistema donde los aportes no alcanzan a financiar los gastos y debe recurrirse a otros impuestos, el beneficio múltiple también plantea problemas en términos de la racionalidad en el uso de los recursos públicos.

Finalmente es conveniente afirmar que el problema no es precisamente la existencia de un conjunto diferenciado de instituciones en el campo de la atención médica, la educación o la previsión social sino la ausencia de instancias y mecanismos de conducción, complementación y coordinación de esfuerzos.

b) La racionalidad de los modelos prevalentes

En relación a la lógica del sistema previsional los aportes de los trabajadores y empleadores no pueden evitar una situación deficitaria. En 1986 los ingresos provenientes del impuesto a la nómina salarial alcanzaron a cubrir el 74% de los gastos y la situación era particularmente grave en la Caja de Autónomos donde los gastos eran cinco veces superiores a los ingresos (Schultess, 1988). Para resolver el déficit se ha debido recurrir a otros impuestos pero a pesar de que estos recursos adicionales permiten cubrirlo, el sistema no ha logrado

pagar los beneficios estipulados por la ley, que oscilan entre el 70 y el 82% del promedio de salarios percibidos por el trabajador en los últimos años de la vida activa.

La actual tasa de sostenimiento (menor a 2 activos por pasivo) y de contribución (21% de la nómina salarial incluyendo los aportes de trabajadores y empleadores) no son suficientes para cumplir con los niveles de pensiones que establece la ley.

En realidad el centro del problema es que el sistema previsional argentino es un régimen de reparto simple que posee una estructura legal basada en el concepto de capitalización. Efectivamente, las jubilaciones y pensiones se determinan en función de un porcentaje fijo del salario en actividad sin que los aportes estén asociados al valor de dichos beneficios. A pesar de que hace ya más de tres décadas que se efectuó la transición de un sistema de capitalización a otro de reparto, la población aún cree que la pensión es un fruto de los ahorros capitalizados en la vida activa.

En el terreno de la atención médica no se ha desarrollado en el país investigación suficiente para permitir afirmaciones fundadas sobre su calidad, pero es razonable suponer que existen problemas crecientes con las prácticas de diagnóstico y tratamiento. Ello se debe en gran medida a ciertas características de la atención médica que si bien no son particulares del país, se han visto aquí agravadas.

Como en otros países, existe en Argentina un enfoque excesivamente biológico que responde casi exclusivamente a dar respuestas a la enfermedad más que asegurar condiciones para la preservación de la salud. De allí la escasa importancia que las acciones sobre el medio ambiente y la educación para la salud tienen en el país. Pero además, esta tendencia se ha agudizado como consecuencia de una acrítica producción y utilización de recursos humanos para el sector. El país cuenta con 80,000 médicos, una de las relaciones médico/habitante más alta del mundo. El número de personal auxiliar no guarda una relación adecuada con este número de médicos ya que existen dos médicos por cada auxiliar cuando la relación debería ser al menos la inversa.

Esta sobreoferta de médicos y un altísimo grado de especialización han incentivado la adopción de prácticas excesivamente medicalizadas y que se traducen en un muy elevado consumo de fármacos, sobreprestación en materia de exámenes de diagnóstico e incluso la sobreprestación alcanzaría a las intervenciones quirúrgicas. Como ilustración puede señalarse que en 1985 el gasto total en medicamentos rondaba los US\$1,600 millones y ello representaba casi un 30% del gasto total en salud (González y otros, 1987). Esta medicalización del sistema plantea problemas de iatrogenia, o consecuencias negativas de la acción médica.

La política de vivienda también plantea problemas de racionalidad (Lumi, 1989). Ha sido frecuente en relación a los créditos otorgados, la fijación de cuotas y formas de pago que no le ha permitido al sector público recuperar el

valor de dichos créditos. Además se ha aceptado la existencia de altos niveles de morosidad y bajas penas por incumplimiento, reforzando la imagen de que el derecho a la vivienda es más importante que el deber de realizar un esfuerzo para pagar su valor.

Un segundo aspecto relativo a la racionalidad de la política habitacional es la articulación Estado-sector privado. Los contratos en el sector vivienda garantizan que las empresas privadas cubran sus costos por lo que estas transfieren al Estado la responsabilidad de asegurar rentabilidad. Esto, o bien no promueve modos eficientes de comportamiento por parte de las empresas o bien, dado que el Estado tiene escasa capacidad de controlar los costos reales de producción, los niveles de ganancia empresarial son muy altos. Un sistema en el cual el sector privado tiene garantizado rentabilidad sea cual fueren sus costos, constituye otra expresión de uso ineficiente de recursos públicos.

15.2 HIPOTESIS SOBRE LOS PROBLEMAS DE LA POLITICA SOCIAL

Antes de ofrecer un intento explicativo de los problemas de la política social argentina, es conveniente introducir algunos elementos teóricos sobre el ámbito donde se define dicha política, esto es, el Estado.

En primer término, es necesario trascender una visión que convierte al Estado en un sujeto dotado de intereses propios y por ende al que se atribuye la misma lógica de funcionamiento de las fuerzas políticas y sociales de la sociedad civil. Por el contrario concebimos al Estado como un conjunto de instituciones de gobierno, administración y coerción "ocupados" por fuerzas sociales y políticas de la sociedad civil que disputan y negocian en su interior con el objeto de modelar las políticas estatales en función de sus respectivos intereses.

Ahora bien, en sociedades de cierta complejidad, es común que suceda que las instituciones o aparatos administrativos y coercitivos del Estado, (las burocracias civiles y militares) logren definir intereses propios y promuevan o defiendan estos intereses de igual manera que lo realizan las fuerzas sociales y políticas de la sociedad civil. En esta situación entonces, las instituciones de gobierno del Estado constituyen un espacio institucional donde disputan y negocian no sólo las fuerzas políticas y sociales de la sociedad civil sino también las instituciones burocráticas del mismo Estado.

A nuestro juicio, las particulares relaciones entre la sociedad civil y el estado en Argentina constituyen el eje central para un intento explicativo de los problemas que afectan a la política social.

Nuestra hipótesis básica es que los problemas de equidad y racionalidad descritos son fundamentalmente el resultado de la existencia de una sociedad civil que ha desarrollado poderosas organizaciones que expresan intereses sectoriales pero ha demostrado su inhabilidad para generar fuerzas políticas (específicamente, partidos políticos) con el poder suficiente para trascender

perspectivas sectoriales, imponiendo una racionalidad más global, más comprometida con la reducción de desigualdades.

De esta manera en los procesos de formulación de políticas que se desarrollan en el interior de las instituciones de gobierno del Estado, suelen prevalecer las posiciones que expresan intereses sectoriales de la sociedad civil y raramente prosperan aquellas iniciativas o políticas que se inspiran en principios de equidad.

Esta situación se ve agravada por un factor adicional. No solamente existe en la sociedad civil una notoria prevalencia de las instituciones sectoriales sobre las más generales, de la lógica gremial sobre la lógica política sino que además las restantes instituciones estatales (la burocracia civil, los trabajadores de las empresas públicas y las fuerzas armadas y de seguridad) constituyen o poseen también fuertes organizaciones a través de las cuales expresan sus intereses sectoriales y participan en la modelación de las políticas públicas.

La imagen que así puede reconstruirse de las relaciones prevalentes sociedad civil-estado es la de fuertes grupos de intereses en la sociedad civil y en el estado que pugnan al interior de los aparatos gubernamentales por satisfacer sus intereses y frente a ellos el escaso poder de fuerzas políticas en condiciones de impulsar políticas públicas de carácter más universal.

Esta hipótesis que nos ayuda a explicar la falta de equidad y racionalidad de las políticas sociales es ejemplificada por las dificultades que la sociedad ha tenido para generar un modelo de política social centrado en el concepto de ciudadano o ciudadanía.

En su primera etapa la política social estuvo asociada a las acciones del Estado tendientes a reducir el fenómeno de la miseria entre aquellos considerados "pobres merecedores", es decir, aquellos incapaces de obtener ingresos por medio del trabajo (viejos, inválidos, huérfanos, etc.) en contraposición a vagos y mendigos, quienes fueron generalmente objeto de medidas represivas. Beneficencia o asistencia social son nombres que recibe esta modalidad de política social. La preocupación por el "orden social", esto es la prevención de conflictos, explica en gran medida su surgimiento (Polanyi, 1957), (Piven-Coward, 1971).

En una segunda etapa el concepto de política social se expande para cubrir las acciones estatales orientadas a proteger la fuerza de trabajo asalariada. Desde fines del siglo pasado los trabajadores asalariados constituyeron el objeto central de la política social del Estado. Por un lado surge el reconocimiento de las organizaciones obreras. Por el otro, se expande el derecho al voto. Estas medidas facilitan el fortalecimiento de las organizaciones sociales y políticas de los trabajadores. En algunos casos esto es el resultado de la presión de los asalariados organizados y en otros se trata de medidas estatales que tienden a prevenir y eliminar los riesgos de la protesta social, o bien a captar su apoyo político (Rimlinger, 1971), (Flora-Heidenheimer, 1982).

Así se explica el surgimiento en nuestro país, como en casi todos los países europeos, de una copiosa legislación laboral (trabajo de mujeres y menores, jornada de trabajo, descansos), y de seguridad social (seguro de accidentes de trabajo, pensiones, etc.).

A partir de la segunda postguerra y del hito que significa la publicación del "Beveridge Report" en Gran Bretaña, se opera un cambio en el concepto de política social que influyó en la mayor parte de Europa. Ahora, los beneficios se conciben como un derecho del individuo en su carácter de ciudadano. El establecimiento del Servicio Nacional de Salud inglés es un ejemplo de esta lógica universalista en la provisión de servicios.

Esta tercera etapa no ha llegado aún a cristalizarse en el país, explicando la exclusión de un importante sector de la población de los beneficios de la política social. Existen no obstante algunos aspectos que la prefiguraron; por ejemplo, el sistema educativo primario y el sistema público de salud. Pero en el caso del sistema de salud que en la década del 50 se había desarrollado ampliamente y se encontraba abierto a la ciudadanía, se fue transformando hasta convertirse en la actualidad en un testimonio del primer modelo de política social que hemos analizado: hospital para pobres. Debemos recordar que esto es en definitiva un triunfo de la lógica sectorial; en aquella década, junto al sistema público, comenzaron a desarrollarse las obras sociales para asalariados que terminaron finalmente captando la mayor parte del financiamiento para la atención médica y así el sector público quedó relegado al papel "benéfico" que hoy cumple.

La hipótesis esgrimida sobre el fuerte predominio de los intereses sectoriales no se limita sólo al campo de las políticas sociales y puede utilizarse para explicar también otras áreas de política pública. Efectivamente la apropiación de recursos públicos por parte de las empresas a través de diversas formas de subsidios o la notoria incapacidad del estado argentino para extraer impuestos que graven la renta o el patrimonio es otra evidencia del poder sectorial y la debilidad política del estado para implementar políticas centradas en el principio de equidad.

A partir de mediados de este siglo las organizaciones de la sociedad civil no se preocuparon en implementar en forma autónoma, como lo habían hecho en el pasado servicios sociales para sus miembros. La provisión de los mismos fue transferida al Estado y así proliferó un enorme y complejo sistema de producción de bienes y servicios no siempre provisto por el Estado, pero siempre financiado por él. Como para conformarlo cada organización hizo jugar su fuerza relativa obteniendo, en general, beneficios proporcionales a la misma, el sistema resultante fue poco equitativo.

A tal punto llegó esta fragmentación que por ejemplo, los asalariados no estuvieron en condiciones de crear, a partir de un impuesto como las deducciones a la nómina salarial, un sistema de atención médica para el conjunto de los trabajadores, y se cristalizó un mosaico de más de 350 obras sociales que

expresan en los beneficios que reciben, el poder relativo que posee cada una de ellas o los sindicatos a los que pertenecen.

Un elemento que no suele ser tenido en cuenta pero que refuerza la lógica sectorial e inhibe el surgimiento de opciones más igualitarias y eficientes es la ausencia de debate sobre los problemas de la política social. Por ejemplo, hemos afirmado que el sistema previsional argentino constituye desde hace ya varias décadas un sistema de reparto pero se halla estructurado legalmente como si aún fuera un sistema de capitalización. Sin embargo este fenómeno es desconocido para la gran mayoría de la población. La ausencia de estudios y especialmente de difusión y debate sobre esta situación dificulta las posibilidades de cambios en el sistema. En otras palabras, la población está firmemente convencida de que el beneficio que recibe o deberá recibir es el fruto de la capitalización de los ahorros que realizó durante su vida activa, y no comprende que en realidad lo que recibe o va a recibir como beneficio es consecuencia del monto de aportes y contribuciones realizados por los trabajadores activos en el momento de recepción del beneficio.

Un simple ejercicio aritmético dejaría seguramente a la gran mayoría de argentinos con rostro de sorpresa. Puede sencillamente explicarse que si la tasa de sostenimiento es inferior a dos trabajadores por cada beneficiario y si el aporte al sistema equivale al 21% de la nómina salarial (aporte de trabajadores y empleadores sumados) lo que el sistema puede ofrecer en promedio no es el 82% de su salario sino alrededor del 40%. Y esto si su pensión esté calculada sobre el promedio salarial de su vida activa. En verdad, debiera ajustarse a lo que la ley establece: la pensión debe calcularse sobre el promedio de los mejores salarios de los últimos años de su vida activa.

En la medida que la creencia de la población es que "recibe menos de lo que debería", no está dispuesta a aceptar la actual situación de pensiones que se hallan por debajo de lo estipulado por la ley. Sería necesario entonces aumentar la tasa de contribución al sistema, pero hoy es impensable aumentarla sustantivamente y en verdad no existen presiones en este sentido. Es como si se pensara que dicha tasa de contribución es adecuada y que es responsabilidad del estado colocar los recursos que faltan en el sistema para pagar jubilaciones como las que estipula la actual legislación.

Los problemas de inequidad e irracionalidad del sistema de salud tampoco son conocidos y discutidos por la sociedad. Así por ejemplo, el debate sobre la reciente ley del Seguro Nacional de Salud no trascendió los aspectos vinculados con la administración de las obras sociales (Estado o sindicatos). La fuerte estratificación de las obras sociales y las características de una atención sobre-medicalizada, despreocupada por la educación para la salud y por las acciones preventivas, simplemente no existen como temas de discusión. Sólo la sobreproducción de médicos comienza a ser un tema de debate que aún no ha trascendido el ámbito académico.

La ausencia de debate posibilita la prevalencia de actitudes sectorialistas por parte de las organizaciones que se relacionan con la política social y aún de los mismos administradores del estado. Se pierde así una visión global para asignar racional y equitativamente los recursos públicos, y no se percibe que mayores recursos para un sector disminuyan las posibilidades de usos alternativos que pueden mejorar la cobertura y la calidad de otros servicios del estado quizás más prioritarios. Desafortunadamente, el establecimiento de prioridades descansa en la fuerza que se posee.

Como comentario final creemos conveniente puntualizar que además de la debilidad del Estado para generar políticas de mayor contenido universalista, o mejor dicho, la ausencia de fuerzas políticas al interior del Estado con el suficiente poder para impulsar dichas políticas, un factor adicional que ayuda a explicar los problemas de racionalidad de la política social argentina es la existencia de una "cultura de abundancia" surgida de un proceso socioeconómico que generó la creencia de que habitamos un país en el que los excedentes que nutren el Estado manan con relativa facilidad, posibilitando así escasa preocupación por la minimización de costos, por los problemas de eficiencia. Una ilustración de esta problemática es la ausencia en general de sistemas de informaciones, seguimiento o evaluación de la eficiencia y efectividad de las políticas sociales argentinas.

15.3 PAPEL DEL ESTADO EN LA POLITICA SOCIAL

Una rediscusión de la política social implica un debate sobre el Estado y aquí son dos las preguntas que deben ser contestadas. ¿Cuál debe ser el papel? ¿Cómo debe ser ejercido?.

15.3.1 Sobre el papel del Estado

Creemos que en relación al proceso de redistribución, dos son las funciones centrales del Estado. En primer lugar, garantizar que ningún habitante se encuentre por debajo de un nivel de satisfacción de necesidades humanas definidas como básicas, o en otras palabras, garantizar el derecho a la ciudadanía. Si bien este nivel básico no es fácilmente definible y depende del grado de desarrollo de la sociedad, implica asegurar a cada habitante, el acceso a una adecuada alimentación y nutrición, a servicios de atención médica, de saneamiento ambiental, vestimenta y vivienda. También el acceso al empleo, la educación, la cultura y la participación social y política integran este nivel básico que el Estado debe garantizar.

En segundo lugar, el Estado debe disminuir las desigualdades sociales. El argumento es relativamente simple: si las necesidades básicas dependen del desarrollo de la sociedad y no constituyen por ende un nivel "zoológico" de reproducción, aquel nivel básico será mayor mientras menores sean las desi-

gualdades sociales. En otras palabras no se trata de asegurar un nivel de subsistencia para algunos y "piedra libre" para los demás. Se trata de que el proceso de redistribución permita que se reduzcan las desigualdades y que los recursos obtenidos de esta distribución sirvan para elevar continuamente el nivel en el que se defina la ciudadanía. En suma, garantizar la ciudadanía y el desarrollo de una sociedad con equidad son dos responsabilidades básicas del Estado.

15.3.2 Los Caminos del Estado

Otro tema es cómo cumplir estas dos funciones.

Conviene señalar previamente que a nuestro juicio, no es posible garantizar la ciudadanía o el acceso a determinados bienes básicos con un Estado mínimo o ausente como pretenden ciertas posturas de lenguaje liberal pero de sustancia conservadora, y menos aún producir avances en términos de equidad social. Esto resuelve una primera disyuntiva; el Estado es necesario para asegurar ciudadanía y equidad.

Ahora bien, surge una nueva disyuntiva cuando se pregunta si el Estado debe garantizar la universalidad en el acceso, interviniendo directamente en la provisión de bienes y servicios a todos o sólo aquéllos que no han alcanzado los niveles básicos de satisfacción de necesidades.

En primer lugar, creemos que no debe confundirse universalismo con estatismo. El acceso universal a la condición de ciudadano no depende necesariamente de que el Estado posea el monopolio de la producción y distribución de bienes sociales. Muchas veces, cuando éste es el caso, los ingentes recursos no alcanzan a llegar a los más necesitados, a los excluidos.

Desafortunadamente, muchos de quienes rechazan la propuesta conservadora y que están preocupados por la equidad social parecen no tener otra respuesta que insistir en que universalismo se identifica con provisión estatal de bienes y servicios sin percibir que estamos frente a un Estado en crisis, que no llega a quienes más necesitan y que esto no se resuelve simplemente con más recursos.

La provisión centralizada por parte del aparato estatal suele estandarizar la producción de servicios y en consecuencia empobrecer las respuestas a multiplicidad de situaciones. La excesiva burocratización que suele implicar, ocasiona rigideces y lentitud de respuestas y la ineficiencia no parece ser un problema menor cuando los que administran suponen que los recursos públicos son recursos ajenos antes que comunes. Además, la exclusiva responsabilidad estatal en las políticas sociales, independientemente del nivel de gobierno que la asuma, termina adormeciendo las capacidades de la población y generando una perversa dependencia del Estado.

La descentralización del sector público es un camino para superar algunos de estos problemas, pero no todos. En la práctica los procesos de descentrali-

zación de la política de salud y educación a fines de los 70 parecen haber consolidado a nivel de las provincias, sistemas tan centralistas en el territorio provincial como el que anteriormente conducía el gobierno nacional. Es probable que las consecuencias no fueran diferentes si se avanzara hacia la municipalización de ciertos servicios. Por estas razones, al mismo tiempo que se avanza hacia un mejor equilibrio en las responsabilidades de los diferentes niveles del sector público, es necesario abrir caminos para la responsabilidad y participación de la población en la identificación de problemas, diseño de soluciones y administración de programas.

Creemos especialmente necesario en la crisis, que el Estado comparta responsabilidades con la sociedad civil (fundamentalmente asociaciones no lucrativas) (Bustelo, 1988). No puede ya confiarse en un estado que prometió y convenció a la sociedad que podía resolver todos sus problemas; el estado omnipotente y centralista, magnífico instrumento en manos del autoritarismo pero deslegitimante en los períodos democráticos. Devolver responsabilidades a la sociedad civil por todo aquello que está en sus manos hacer, no es otra cosa que consolidar la participación y fortalecer instancias de poder democrático para que ella defina y administre las respuestas a los problemas que enfrenta. Estas instancias seguramente tendrán un conocimiento más cercano de los problemas y mayor potencial creativo para el diseño de soluciones.

Es conveniente entonces que las asociaciones de la sociedad civil tomen a su cargo la provisión de buena parte de los bienes y servicios que permiten acceder al nivel de ciudadano a quienes ellas cubren o representan.

Pero una provisión librada a la suerte de la sociedad civil introduce el problema de las desigualdades existente en ella y por lo tanto de la ciertamente alta inequidad que presentaría tal sistema de producción de bienes y servicios. El escenario probable de tal sistema sería: más para los que más recursos y poder poseen.

Es claro entonces que cuando no existe una instancia central de dirección y coordinación cada grupo social, en la lucha por la obtención de recursos, termina eliminando o revirtiendo el principio de solidaridad. Se profundiza la estratificación en la calidad de los servicios y en el acceso a los mismos y se incrementa la probabilidad de irracionalidad o ineficiencia global en el uso de los recursos. En esta situación sólo el Estado puede ser un factor de reducción de desigualdades y aumento de racionalidad.

Es importante la presencia del Estado en un cuádruple sentido:

En primer lugar, mediante la provisión directa, pero preferentemente mediante la promoción de organización y recursos para que quienes no son aún ciudadanos, lo sean.

En segundo lugar, a través de su poder de regulación para asegurar niveles de calidad en la producción de bienes y servicios.

En tercer lugar, efectuando un proceso de corrección de desigualdades sociales y regionales mediante la aplicación de mecanismos de promoción diferencial (más a los que menos tienen).

En cuarto lugar, facilitando y promoviendo la coordinación necesaria cuando ella es esencial para la optimización de los recursos.

En síntesis, así como es necesario descargar responsabilidades del Estado en materia de provisión directa de servicios y fortalecer la responsabilidad de la sociedad civil hoy tan ahogada por un estatismo paternalista, es también necesario devolver un rol más potente al Estado en relación a su poder de regulación para evitar la fragmentación a la que está tentada permanentemente la sociedad civil. Estimular las energías sociales, corregir desigualdades, regular la calidad de los bienes y servicios sociales, optimizar la utilización de recursos por parte de la sociedad civil y especialmente velar por la protección de los más débiles deberían ser puntos salientes de un nuevo papel asignado al estado en la coyuntura actual.

Concebimos, en síntesis, un sistema de política social donde las responsabilidades fundamentales de ejecución sean compartidas por los gobiernos locales en conjunción con las instituciones de la sociedad civil, y donde el gobierno central sea un factor normatizador, orientador, supervisor, complementador y compensador.

15.4 LINEAMIENTOS DE POLITICA

Dijimos que la constitución de la ciudadanía implica la posibilidad de acceder a un conjunto de bienes y servicios considerados socialmente como básicos. A dicho consumo básico puede accederse a través de servicios gratuitos brindados por el Estado, del ingreso percibido por individuos o grupos familiares o por una combinación de ambos.

Mientras la provisión de servicios gratuitos (salud, educación primaria) es una forma de asegurar el acceso al consumo básico, el Estado posee en la política salarial, la política de empleo y la de seguridad social instrumentos para garantizar un ingreso que permita "comprar" la porción del consumo básico que no es provisto en forma gratuita.

De esto se desprende que el valor del ingreso directo que debe ser considerado como básico es variable en función del valor de los bienes y servicios provistos en forma gratuita por el estado, e inversamente proporcional al mismo.

A partir de estas consideraciones generales abordaremos lo que a nuestro juicio constituyen líneas de política consistentes con los objetivos de constitución de la ciudadanía, reducción de desigualdades en el acceso a los bienes y servicios sociales y aumento de la racionalidad institucional y de los modelos prevalentes.

15.4.1 Salud

La atención a la salud es un campo particular donde no es posible establecer un nivel básico: todo habitante debe tener acceso a la atención, independientemente de su complejidad.

Para ello es necesario que el sector público juegue un rol más decisivo. La naturaleza del tema (la vida y la integridad psico-física) es justificativo suficiente para evitar que el lucro se convierta en motivación principal para la prestación de servicios. La atención a la salud no puede estar determinada por la estratificación de ingresos que existe en la sociedad. Ella no es una mercancía, es una de las principales fuentes de producción de servicios relacionadas con las necesidades de la población. Ello implica fortalecer la capacidad del sector público y de las instituciones sin fines de lucro para ofrecer servicios.

El país tiene un gran camino a recorrer en el entendimiento de que los condicionamientos sociales, económicos y ambientales son fundamentales para la obtención y conservación de la salud. Ello implica que es urgente diseñar una estrategia de formación de recursos humanos para el sector que replantee el enfoque biológico y curativo imperante, al cual no es ajeno al mercantilismo que afecta una considerable porción de la práctica médica. Por ello, promover una nueva conceptualización de los determinantes del proceso salud-enfermedad y enfatizar la prevención como eje fundamental de la asistencia a la salud, implica simultáneamente crear condiciones de práctica y desarrollo profesional que permitan eliminar la mercantilización aludida. En otras palabras deben crearse condiciones para que los profesionales puedan vivir dignamente sin necesidad de sobremedicalizar la atención como forma de obtener mayores ingresos. La implementación de una carrera médica de dedicación exclusiva y bien remunerada es quizás el instrumento más apto para ello. Pero además, es necesario que el nuevo modelo no sólo se incorpore a la percepción de los profesionales del sector, sino también en la población que ha asimilado la medicalización como única opción posible para acceder a la salud. Es necesario que la población redescubra que lo que ella puede hacer por su salud es mucho más de lo que cree.

La presencia del gobierno nacional en materia de salud es muy débil y no se puede privar a éste de la necesaria responsabilidad de impulsar una política nacional en el sector. Para ello es necesario aumentar sus recursos para lograr un mejor balance con el gasto de los gobiernos locales. Creemos sin embargo, que la infraestructura asistencial debe continuar en poder de las provincias y municipios y reservar para el gobierno nacional la capacidad de financiar y supervisar la implementación por parte de los gobiernos locales de las políticas nacionales de salud. El apoyo financiero y técnico a éstos y el mantenimiento de instituciones modelos de referencia para investigación y formación de recursos humanos es una actividad que también debería asumir el Estado Nacional.

15.4.2 Educación

En el campo educativo la prioridad debe ser asegurar que la población complete el ciclo primario, pero sin duda el gran desafío radica en mejorar la calidad de la educación.

La relación maestro-alumno basada en un esquema autoritario, el enciclopedismo, el memorismo y la obsolescencia de las técnicas pedagógicas prevalecen en el modelo educativo argentino. Aquí como en el caso de la salud la estrategia de formación de recursos humanos para un modelo democrático y creador es esencial y sabemos que exige esfuerzos sistemáticos en períodos prolongados para obtener resultados. A nadie escapa la importancia de la educación en la formación de ciudadanos aptos para la aceptación civilizada de las diferencias y para la liberación de energías creadoras. De esta manera el nuevo modelo debe contribuir a fortalecer las prácticas democráticas y estimular la creatividad individual y grupal a través de mejorar contenidos y técnicas pedagógicas.

El gobierno central debería profundizar el proceso de descentralización dejando en manos de los gobiernos locales, no sólo la educación primaria sino también la educación media. Con respecto a ambas, el gobierno nacional tampoco puede renunciar al impulso de políticas nacionales que deberían ser posibles a través de una mayor capacidad financiera, de supervisión y de apoyo técnico. Los recursos del gobierno nacional se orientarían a constituir un fondo de apoyo destinado a premiar creatividad y corregir desigualdades regionales. El apoyo financiero al sector privado debería restringirse a aquel que se oriente hacia la población de escasos recursos eliminando todo subsidio a los sectores que opten por un sistema privado. En otras palabras el subsidio estatal al sector privado debe ser incorporado a la estrategia de universalizar prioritariamente la finalización del ciclo primario.

Dos áreas del sector educativo deberían ser responsabilidad del gobierno nacional. Por un lado, la formación de docentes de nivel primario y secundario, como forma de evitar una caótica atomización de contenidos y técnicas, y por otro lado, la enseñanza superior y la investigación científica que precisan ser relacionadas estrechamente con el desarrollo nacional.

15.4.3 Vivienda

En el sector habitacional, si bien la magnitud del déficit es gigantesco, el considerado déficit absoluto o crítico es superable en un plazo relativamente breve si se asume como propósito prioritario, reorientando en consecuencia los recursos actuales y exhibiendo una mayor creatividad en el diseño de soluciones y eficiencia en la ejecución.

Esto significa que debe ampliarse el estrecho horizonte que tiene en la vivienda tipo FONAVI, como la casi única opción que se constituye en una

solución adecuada. La diversidad de situaciones socioeconómicas y regionales hace que sea conveniente desarrollar un conjunto mayor de opciones que también constituyan soluciones para el problema habitacional y una buena forma de contribuir a ello es, además del esfuerzo del gobierno nacional en esta dirección, dotar de mayores recursos y autonomía a los gobiernos locales y a través de ellos a las organizaciones de la sociedad civil. Las provincias y municipios podrán definir programas sociales y planes de vivienda y administrarlos como forma de garantizar que los recursos financieros, técnicos y humanos estén más cerca de donde se encuentran las necesidades posibilitando una mejor identificación de ellas y un aumento de la variedad de soluciones. Los fondos nacionales deberán servir para fomentar programas innovativos y eficientes de gobiernos locales. También en este campo el Estado central deberá contribuir en materia de desarrollo tecnológico.

15.4.4 Previsión Social

La responsabilidad estatal en materia de previsión social y los recursos asignados al sector parecen haber ido muy lejos para lograr un objetivo que no cumplen y seguramente no podrán cumplir. En otras palabras, cuestionamos que el papel del Estado en materia de jubilaciones sea garantizar una remuneración acorde con los últimos años de la vida activa. Una simple estimación de los recursos adicionales necesarios para cumplir este principio muestra que la carga sobre la sociedad llegaría a límites intolerables en primer lugar, no lograría cubrir a quienes hoy el sistema excluye en segundo lugar, aumentaría la evasión en tercer lugar, y sustraería recursos para otras políticas sociales agudizando la ya desequilibrada estructura sectorial del gasto público social en el país.

Por esta razón creemos necesario redefinir el rol del Estado en materia de seguridad social a garantizar un beneficio básico universal, dejando en manos de la sociedad civil la administración de fuentes que permitan generar ingresos complementarios. Obtener ingresos en la pasividad equivalentes a la vida activa es responsabilidad de la sociedad civil y no del Estado.

Así como en salud y educación es necesario redefinir y dar mayor centralidad al sector público, en el campo de la seguridad social es preciso ampliar el margen de acción de la sociedad civil. El sector público debería garantizar que todo ciudadano que dejó de percibir ingresos por vejez, muerte o invalidez, tenga él o su familiar acceso a un beneficio básico que le permita acceder al consumo básico del que hemos hablado y cuyo valor debe ser determinado en función de los activos que el ciudadano posee y de los servicios gratuitos que recibe.

Las organizaciones de la sociedad civil pueden proveer beneficios complementarios a quienes realicen un esfuerzo adicional en la vida activa. Ello sí, el beneficio deberá estar basado en el aporte realizado como manera de contribuir

a eliminar la profunda inequidad que hoy lo caracteriza expresada en que sectores privilegiados se apropian del financiamiento aportado por otros. Sistemas de capitalización (seguros privados o fondos de pensiones) son opciones a disposición de la sociedad civil. Estos sistemas deberán ser voluntarios y preferiblemente administrados por los propios beneficiarios. Las provincias y municipios no deberían mantener los actuales sistemas de reparto obligatorio para empleados públicos que en la práctica significan regímenes de privilegio.

15.4.5 Salario y Empleo

En relación a los asalariados, el uso adecuado de la política de salario mínimo es el instrumento a través del cual se logra garantizar la cobertura de las necesidades básicas. Su valor, como en el caso de la jubilación, deberá ser función del valor de los servicios provistos en forma gratuita por el Estado.

El papel de las asignaciones familiares debería también ser replanteado. Los valores que ellas poseen significan un complemento salarial cada vez menor a medida que se sube en la escala de salarios, hasta representar un porcentaje ínfimo del ingreso para los asalariados mejor remunerados. Sería conveniente repensarlas como un efectivo apoyo a los niveles de salario mínimo. Para ello, este debería ser desagregado según la carga familiar, utilizando los fondos de asignaciones familiares para asegurar que los trabajadores no estén por debajo del salario básico que les corresponde según su grupo familiar.

En relación a la población activa no asalariada, la política de generación de trabajo productivo es la opción que permitiría a quienes no cubren sus necesidades básicas acceder a la percepción del salario básico. Debe ser una política sumamente flexible y pensada como coyuntural, temporaria, una especie de refugio hasta tanto se obtenga un empleo asalariado o un trabajo autónomo que brinde el ingreso socialmente considerado como básico.

En el campo de la generación de empleo que asegure un ingreso básico, los gobiernos locales deberán desempeñar un papel central en la ejecución de dichos programas preferiblemente a través de instituciones de la sociedad civil. El gobierno central deberá también, como en el caso de la salud y la educación, disponer de un monto de financiamiento relevante para premiar a quienes exhiban mayor grado de innovación y creatividad.

15.4.6 Asistencia Social

En el contexto de políticas sectoriales que avanzan hacia la universalización es necesario redefinir el papel de las clásicas políticas de asistencia social, ya que el esfuerzo que ellas realizan en materia de salud, educación o vivienda deberán ser asumidos por los sectores correspondientes.

Queda entonces para ellas la opción de concentrar sus recursos en la atención de situaciones de emergencia social y especialmente la atención a la infancia desprotegida.

Es necesario revisar críticamente la concepción de que el Estado nacional tiene la capacidad para cumplir la tarea de identificar y dar respuesta a problemas de esta naturaleza. Estamos convencidos que una acción de este tipo debe estar basada en el apoyo y estímulo a los gobiernos locales y asociaciones intermedias. Las acciones generadas por ellos seguramente serán más eficaces por estar más cerca de los problemas y por ende permitirán una identificación mejor de necesidades y prioridades y también el surgimiento de mayor variedad de estrategias de intervención que las que puedan ser diseñadas desde cualquier oficina del gobierno central. De esta manera se ayudará a trascender el asistencialismo y el paternalismo.

16.

MUCHO, POQUITO O NADA: Crisis y Alternativas de Política Social

"Te creés que al mundo lo vés a cambiar vos..."
Discípulo, "Qué vachaché"

Citado por el troesma Oscar.

Eduardo S. Bustelo (*)
UNICEF - Argentina

La presente crisis socioeconómica, que coloca severas restricciones no ya para expandir, sino para mantener un determinado nivel de prestaciones sociales, aparece como una oportunidad para reflexionar sobre diferentes estilos, alternativas o modelos de política social, en términos de implementación de acciones prácticas y concretas que mejoren la calidad de vida, particularmente de los sectores de bajos ingresos.

El desconocimiento no ya de los componentes técnicos involucrados en el diseño, desarrollo e implementación de políticas sociales, sino de la tradición misma de la política social y de su desarrollo histórico implica entre otras cosas, la posibilidad más que real de reiterar errores o ignorar experiencias que han demostrado resultados positivos. Por lo tanto, la sistematización de ideas subyacentes a distintas concepciones de política social puede aportar una importante contribución para la discusión de los caminos a seguir o del "mix" de acciones concretas a implementar para hacer frente a la crisis socioeconómica más importante desde nuestra independencia política.

La idea de sistematizar distintas experiencias históricas de política social en términos de modelos o estilos de la misma tiene ya cierta tradición. Comenzó con Titmus (1974) y siguió tiempo después con Mishra (1977), aunque fue el

(*) Las opiniones del Autor no representan necesariamente, ni total ni parcialmente, las políticas de la Organización a la que pertenece.

primero quien estableció las categorías básicas: el modelo residual, el distributivo institucional y el distributivo de acuerdo a pautas técnicas. Si bien el análisis de Titmus prestó particular utilidad para la discusión y análisis de la política social, el mismo se encuentra centrado en las experiencias de los países desarrollados, particularmente de Gran Bretaña. Por su parte, en América Latina se desarrollaron algunos trabajos pioneros en CENDES (1969) y en CEPAL (Pinto, 1976) ambos con la participación de O. Varsavsky, los que estuvieron centrados en el análisis de distintos estilos de desarrollo. Si bien los aspectos distributivos eran tratados con particular atención, la preocupación central estaba en la conceptualización de estilos y modalidades de desarrollo. Quedó por lo tanto pendiente la tarea de reconciliar las principales tradiciones de política social con la realidad de nuestros países en vía de desarrollo y de centrar la atención específicamente en la política social. Este trabajo es un primer intento en esa dirección.

Se pretenden dos objetivos. En primer lugar, hacer una presentación preliminar de tres modelos de política social con el propósito de sistematizar una amplia gama de políticas sociales que han tratado de implementarse bajo diferentes contextos históricos y socio-culturales (Flora y Heidenheimer, 1982). En segundo lugar, proponer para la discusión una alternativa práctica de política social pluralista que se inspira en una combinación viable de componentes de política social de distintas tradiciones en base a interacciones positivas y ventajas recíprocas.

Dar una definición de política social es una actividad compleja debido en parte al aspecto convencional que toda definición conlleva. Por otro lado, la historia del desarrollo de la política social muestra aspectos tanto heterogéneos como contrastantes con respecto al concepto, los principios, instrumentos y actitudes hacia la política social (Robson, 1976).

Es preferible entonces hablar de modelos o "tipos" de política social en el sentido de presentar de una manera general y simple un conjunto de ideas con propósitos principalmente comparativos. En vez de dar una definición "acabada" del concepto –generalmente a gusto del consumidor– se pretende introducir a nivel cualitativo un conjunto de definiciones y/o descripciones ordenadas que permitan la discusión, análisis y definición de políticas.

El uso de modelos como modo de conocer la realidad no es algo nuevo y ha prestado particular utilidad al análisis económico y social. En el proceso del conocimiento, los modelos han demostrado tener una capacidad de organización y explicitación de ideas, que posibilita el análisis comparado y el diseño e implementación de políticas con mayor coherencia.

Como dijimos, la palabra *modelo* significa –entre sus múltiples acepciones– imagen o representación generalmente incompleta de lo que se modela. Desde el punto de vista del conocimiento, al definirlo como imagen o representación, un modelo implica –entre otras cosas– seleccionar u omitir. Esto significa

entonces que un modelo nunca puede ser una representación definitiva y totalizante de la realidad.

El uso de modelos no tiene por otro lado un sentido normativo. Se trata sólo de presentar con algún grado de organización, tipos o modalidades debidamente "idealizados" de política social que en la práctica real aparecen mezclados, en contradicción o en relación de predominio.

16.1 MODELOS DE POLITICA SOCIAL

Tentativamente, pueden reconocerse tres modelos de política social a lo largo de su desarrollo histórico y que esquemáticamente figuran en la tabla de las páginas siguientes.

En la columna de la izquierda, se distinguen ocho dimensiones o componentes de política social, en términos de los cuales se pretende diferenciar los modelos de política social.

El contenido general de dichos componentes apunta a no dar definiciones exhaustivas sino más bien, orientaciones simples que en su mutua relación refuerzan su significado particular y por ende, el del modelo de pertenencia. La definición de los componentes es como sigue:

- 1) **Igualdad:** económica (distribución de la riqueza y el ingreso), social y política entre los miembros de una sociedad.
- 2) **Solidaridad:** percepciones, actitudes o prácticas que hacen que un individuo o grupo social asuma o incorpore intereses o problemas de otros individuos y/o grupos más allá de los propios.
- 3) **Organizaciones sociales:** todas las entidades sociales que con diferentes formas de organización actúan fuera del ámbito del sector público.
- 4) **Creatividad:** posibilidad de inventar –pensar o realizar– con originalidad.
- 5) **Necesidades:** humanas, individuales y colectivas, materiales o espirituales, de todo tipo.
- 6) **Sector Público:** comprende gobierno central, provincial y municipal, las empresas públicas y toda empresa en donde el estado tenga un control mayoritario. **Planificación:** procesos en términos de los cuales se pretende determinar el comportamiento del sistema económico y social en base a determinados criterios y objetivos.
- 7) **Servicios Sociales:** educación, salud, agua y saneamiento, seguridad social, bienestar, recreación, etc.
- 8) **Infancia:** población menor de 14 años.

Ahora bien, definidos los componentes generales, queda ahora por explicitar los distintos modelos de política social. Ellos representan –concepciones explícitas o implícitas– o valores con un cierto grado de estructuración y que,

en conjunto, proveen de una unidad de contenido a los distintos componentes que hemos descrito.

Tres modelos de Política Social pueden ser definidos, que como se dijo, ninguno de ellos se encuentra en un estado "puro". La realidad es más compleja, pudiéndose observar múltiples combinaciones de diferentes modelos. Asimismo, los criterios para definir el grado en que un determinado componente pertenece o no a un modelo particular son difusos, por lo que aquí se intenta—como ya se afirmó—sólo proponer un esquema conceptual que oriente el análisis comparado y el diseño de políticas.

16.1.1 Modelo Asistencial

Se parte de un análisis atomizado de la sociedad en la que cada individuo persigue su propio bienestar e interés particular mientras que, "una mano invisible" lleva a cada ciudadano—en la búsqueda de su óptimo individual— a maximizar el bienestar del conjunto social.

La pobreza es en sí misma una manifestación de desigualdades biológicas: existe un determinismo biológico. En efecto, que una persona sea "pobre" significa que posee una ineptitud física o psíquica básica para la lucha con la vida en la que sobreviven sólo los más fuertes. Este modelo presupone entonces una fuerte estratificación social como resultado de una alta competitividad entre individuos en la que—la lucha por la vida— lleva al triunfo de los más aptos.

Como resultado de esta inequidad biológica que se distribuye de un modo "natural" entre los individuos no hay mucho que pueda hacerse: la productividad media de un pobre nunca será recuperada de modo que siempre será un "costo" para la sociedad. De este modo, los programas para pobres sólo se limitan a una transferencia unilateral de recursos por parte de los sectores más pudientes (donaciones) sin preocuparse por la superación de la pobreza.

Todo el sistema de interacciones sociales es analizado en términos del mercado que es donde se enfrentan oferentes y demandantes. Los precios relativos expresan las distintas transacciones y constituyen las luchas que orientan las conductas de los distintos agentes sociales. La función del Estado deberá ser por lo tanto mínima, siendo el mercado el medio natural para la distribución de los recursos. El bienestar de una comunidad es el resultado del trabajo honesto de sus componentes individuales de modo que la acción del Estado resulta ser tanto desaconsejable como ineficiente. El mercado es un mecanismo autorregulador que lleva al conjunto social a un punto de funcionamiento óptimo.

En la promoción de una sociedad libre el orden económico juega un doble rol: por un lado, el orden económico es parte de la libertad en un sentido amplio de modo que, libertad es un fin en sí mismo; y por el otro lado, la libertad económica es un medio indispensable para el logro de la libertad política.

MODELOS DE POLITICA SOCIAL

	ASISTENCIAL	ECONOCRATICO	SOLIDARIO
IGUALDAD	Fuerte estratificación social. Los grupos de más altos ingresos son los "mejores" en sentido biológico. La desigualdad social es "natural" y existirá para siempre.	Poca igualdad aunque se admite la movilidad social a través de ciertos canales "reconocidos" como la educación.	Objetivo importante. Todo lo que se hace tiene un contenido distributivo-progresivo. Las políticas públicas reorientan el proceso de acumulación.
SOLIDARIDAD	Dentro de cada estrato social. El que triunfa en la vida es el "más apto" la actitud respecto a la pobreza se basa en la generosidad del triunfador y la caridad. La pobreza es un problema de beneficencia.	Alta competitividad. Solo compitiendo se demuestra "lo mejor". El sector público puede actuar en los casos de pobreza extrema con programas específicos.	Muy importante. Solidaridad social no competitiva. Trabajo voluntario-solidario, basado en una movilización social.
ORGANIZACIONES SOCIALES	Visión atomística de la sociedad organizada en muchas asociaciones "específicas". Asociativismo de beneficencia o "Misionerismo Social". Visión microsocial sin perspectiva de conjunto.	Organización social promovida para institucionalizar y regular el conflicto social. Frecuente cooperativismo, clientelismo y manipulación para legitimar decisiones autocráticas. Participación controlada.	Participación "amplia" y comunidades movilizadas base del proceso de desarrollo social. Se favorecen las autonomías sociales, regionales y los procesos de autogestión. Fortalecimiento de organismos sociales de todo tipo.

MODELOS DE POLITICA SOCIAL

	ASISTENCIAL	ECONOCRATICO	SOLIDARIO
CREATIVIDAD	Creatividad según pautas de algún país que se toma como referencia. Tendencia a la homogeneidad cultural.	Estímulo a la creatividad "productiva" que produce renta. Creatividad se asimila a tecnologías de "punta". Seguidismo Cultural.	Gran estímulo a la creatividad individual y grupal. Tendencia a la diversidad cultural y uso de tecnologías locales.
NECESIDADES HUMANAS	Se satisfacen a través de la familia y el mercado. Su nivel y calidad son funciones de ingreso real familiar.	Se satisfacen a través de la familia y el mercado, pero se admite que el Estado puede actuar con eficiencia para corregir los mecanismos de distribución. Importancia de la generación de empleo y del sector educativo.	La familia y el mercado tienen un rol pero "mediano" por una serie de mecanismos de solidaridad. Importancia del sector público en la "oferta de servicios". El eje necesidades-demanda es la base de la planificación y define el perfil del aparato productivo.
SECTOR PUBLICO Y PLANIFICACION	Casi no tendría que existir. Libre empresa. La sociedad se debe encargar de los problemas de la pobreza. El mercado es el mecanismo más eficiente de asignación de recursos. La planificación puede ser aceptada a nivel micro, como programación.	El sector público opera solo en áreas donde es más eficiente que el sector privado. La planificación es predominantemente económica y vertical. Promedio del corto plazo.	Orienta la actividad económica y social. Importancia de la planificación integrada: política, económica y social. Se favorece la participación y los mecanismos de autogestión. Se armoniza el corto con el mediano plazo.

MODELOS DE POLITICA SOCIAL

	ASISTENCIAL	ECONOCRATICO	SOLIDARIO
SERVICIOS SOCIALES	Para quienes pueden, los servicios deben ser privados y pagos. Los organismos no gubernamentales deben hacerse cargo de servicios para los pobres. Organizaciones asistenciales privadas a cargo de "señoras de bien".	Los servicios deben ser pagos y privados para los sectores de mayores ingresos. El Estado debe proporcionar servicios a los sectores pobres. Fundamento: inversión en capital humano y aumento de productividad.	Gratuitos y sobre bases universales. Énfasis en provisión local y descentralizada de servicios. Fundamento: progresividad, solidaridad y simetría social. Los servicios responsables del sector público articulado con el sector voluntario e informal.
INFANCIA	Asociaciones de caridad y de protección a la infancia. Orfanatos y guarderías infantiles. Rifas, festivales y donaciones para financiar programas para niños. Primeras damas a cargo de la protección de los niños.	Programas "especiales" para niños: niños abandonados, pre-escolar, servicios materno-infantiles innunización, etc. Mejorar conocimiento de los padres para reducir demanda "potencial" sobre servicios.	Base primordial del desarrollo social a mediano plazo. La infancia como posibilidad de fundar un "desarrollo alternativo". Desarrollo infantil prioridad política, económica y social.

Sólo hay dos modos de coordinar las actividades económicas de un conjunto grande de personas: uno es la coordinación centralizada que conlleva coerción; la otra es la cooperación voluntaria a través del mercado. La libertad política implica ausencia de coerción, por lo tanto, el mercado aparece también como el medio mejor para eliminar la concentración de todo poder coercitivo.

Las necesidades humanas se satisfacen a través de la familia y el mercado. Los servicios sociales –salud, educación, bienestar– no tienen por qué escapar a las mismas leyes: la oferta y la demanda deben regular la provisión efectiva de los mismos. Por lo tanto, deben ser pagos y tener un precio transable en el mercado. Los casos más extremos de pobreza e indigencia se solucionan a través de organizaciones privadas de caridad. Dentro de los sectores sociales, la educación tiene un rol importante: es el filtro que selecciona los más aptos.

Como la responsabilidad por la provisión de servicios a los más necesitados no es del Estado, se privilegia el trabajo con los organismos no gubernamentales. Estos son organizaciones de caridad financiadas mediante la generosidad de los triunfadores en la lucha económica que de esta manera retribuyen en el prójimo parte de las gratificaciones con que los premia una voluntad divina. La operación de los servicios se hace mediante voluntariado social –generalmente “damas de bien”– o religioso.

Existe una “femenización” de la política social en términos de una identificación de los atributos de la mujer: mayor sensibilidad y protección por los más débiles. Frecuentemente esto es responsabilidad de la “Primera Dama” (esposa del Presidente de la República u otro sucedáneo), quien coordina el trabajo en “lo social” y moviliza la solidaridad colectiva oficializando la no responsabilidad fiscal del Estado.

Existe una preocupación particular por la infancia: la infancia desnutrida, abandonada, la violencia y la explotación del menor en el trabajo. En realidad la preocupación no es por la infancia en sí, sino por algunos problemas de la infancia. A su vez, el trabajo con la infancia se hace desde el control social: en efecto, si no se hace nada ella constituirá una “amenaza” en el futuro. Se trata de “defender a la sociedad de los niños” mediante procesos de inducción a la integración social o de represión cuando los primeros fracasan. El conflicto social es una manifestación patológica que resiente la armonía social “natural” y por lo tanto es un problema policial.

Las bases teóricas de este modelo de política social pueden encontrarse avanzadas en los economistas clásicos A. Smith y D. Ricardo; en T. Malthus; en sociólogos como H. Spencer, W.G. Sumner y Red Cliff-Brown y en una acepción más moderna, en el pensamiento de economistas como F.M. Hayek (1960) y M. Friedman (1962).

16.1.2 El Modelo Econocrático

La palabra econocracia está tomada de Peter Self, quien define a la econocracia como la forma de tecnocracia basada en el predominio absoluto del razonamiento económico. El economista es el “homo economicus” convertido en tecnócrata. Econocracia es la creencia de que “existen tests económicos básicos o medidas económicas universalmente aceptadas de acuerdo a las cuales las decisiones públicas deben ajustarse” (Self, 1975). Las diferencias de este modelo de política social con el anterior parecen ser más bien de grado que de sustancia.

El eje central de este modelo es la “razón instrumental” medios-fines. La razón recursos disponibles-objetivos se define en base a una relación “neutra” que optimiza la menor cantidad de recursos por la mayor cantidad de objetivos deseables. En otras palabras, se optimiza la diferencia neta entre costos y beneficios. El criterio costo-beneficio ocupa un lugar predominante en esta concepción y se asume como una “verdad objetiva” que permite a sus detentadores la definición precisa y eficiente de los cursos de acción a seguir (Mishan, 1972; Layard, 1976). Es la propiedad de esta certeza, proporcionada por la definición de una función de bienestar “científicamente” desarrollada, lo que infunde en los adherentes de esta concepción, una propensión al autoritarismo.

El proceso de desarrollo es visualizado linealmente a través de etapas por las que van pasando los diferentes países: así los países desarrollados representan la etapa terminal a la que deberán arribar con el tiempo los países subdesarrollados o en vías de desarrollo. Desde el punto de vista sustantivo, existe una concepción del desarrollo por secuencias: primero “económico”; después “social”. Se trata primero de crecer y después de distribuir. En la medida en que se crece y se genera mayor riqueza se producen efectos de difusión (“spill over”) o derrame hacia abajo (“trickle down”).

A nivel macroeconómico la satisfacción de necesidades en este modelo es a través de la secuencia empleo-ingreso-consumo. El binomio ocupación-ingreso representa así un componente básico de la política social porque condiciona el acceso a los restantes bienes y servicios básicos. La política social tiene también un contenido contracíclico: el gasto social debe aumentar en la onda baja para posibilitar y/o acelerar la onda expansiva en donde debe ser reducido. La política social se concibe entonces como un esfuerzo por mantener un nivel de ingreso real razonable vía la inserción en el mercado de trabajo. Cualquier transferencia de ingreso –monetario o no monetario– que no pase por la mediación del trabajo remunerado es considerado como donación asistencialista.

A nivel sectorial, la política social es definida como la administración de los sectores sociales. Los servicios sociales deben ser privados y pagos para los sectores de altos ingresos mientras que, los que provee el sector público deben ser gratuitos pero focalizados estrictamente sobre los sectores de menores

recursos. Fuera de los grupos sociales más vulnerables, cualquier provisión de servicios no puede escapar a la racionalidad costo-beneficio por consiguiente, el sector público debe adoptar gran parte de los criterios decisionales del sector privado. El Estado debe ganar o dejar que otros ganen, ya que la productividad media de los servicios se convierte en un criterio básico de las decisiones públicas (Williams and Anderson, 1975).

Para el desenvolvimiento de este enfoque se desarrolló la teoría del capital humano (Schultz, 1961 y 1963; Becker, 1962 y 1976) que transformó la concepción de gasto "improductivo" en los sectores sociales en "inversión social" (en educación, consultar Blaug, 1972; en salud, Cooper and Culyer, 1973). Este enfoque se centra en el análisis del "retorno" de las inversiones sociales que resultan homologadas y comparables a otras inversiones en capital físico.

Dentro de los sectores sociales, el sistema educativo es percibido como el más importante para producir movilidad social vertical. No existe criterio de progresividad en la asignación de los recursos públicos ya que la distribución del ingreso es función de los conocimientos adquiridos en el sistema educativo.

No hay ninguna dimensión que pueda escapar al análisis económico. Incluso el concepto de necesidad social es también esencialmente un juicio costo-beneficio. Ello por dos motivos: en primer lugar, porque un juicio referido a algo necesario es también un juicio acerca de prioridades o beneficios a obtener y su costo asociado. En segundo lugar, si necesidad es definida como prioridad en términos de un flujo neto de beneficios -que es a su vez la esencia de la racionalidad costo-beneficio- luego el definir necesidades sociales es esencialmente un juicio costo-beneficio (Davies, 1977).

Como se dijo, la concepción de la planificación de este modelo, ya admite la política social adjunta a la política económica y la intervención del Estado organizada sobre las bases eficientes. Se admite por tanto que, la lógica del mercado tiene ciertas "imperfecciones" que se hace necesario corregir. El enfoque de planificación es concebido como un conjunto de operaciones en secuencia lógica destinadas a alcanzar determinados objetivos. La relación objetivos-medios es definida por una función de optimización que relaciona la obtención de más y mejores resultados con el mínimo de recursos. Esta función se define generalmente a través de modelos de programación lineal que contemplan básicamente tres alternativas: maximax (maximización de máximos), minimin (minimización de mínimos) y minimax (diferencia neta entre mínimos y máximos). Central en esta concepción es la evaluación concebida principalmente *ex-ante*, para lo cual se definieron una serie de técnicas bajo el nombre general de "cost-utility analysis" (Prest and Turvey, 1965). Según este enfoque, desde el punto de vista distributivo un proyecto debe ser "neutro": así el impacto del mismo se determina respecto de un óptimo (Óptimo de Pareto) en el que algunos mejoran su posición relativa sin que nadie resulte perjudicado o, se admite alguna forma de compensación para aquellos que el proyecto pueda haber afectado (Fórmula de compensación Kaldor-Hicks).

El cuadro analítico de este modelo se completa finalmente con "el mercado" y sus categorías conexas: precios, conducta del consumidor, elasticidades, propensiones marginales, etc. que conforman el esquema conceptual básico del análisis económico neoclásico.

16.1.3 El Modelo Solidario

Bajo este título se agrupa un conjunto de concepciones heterogéneas cuyas bases teóricas pueden reconocerse en una gran variedad de enfoques que tratan de maximizar los principios de solidaridad e igualdad social. El modelo que aquí se presenta se ha desarrollado principalmente en base a los trabajos de Titmus (1963, 1968 y 1974) y Varsavsky (1971, 1974 y 1975).

Los puntos de partida básicos de esta concepción son dos: el principio de la solidaridad y la satisfacción de las necesidades humanas como eje motor de todas las políticas públicas.

Al lado y subsistiendo con igual fuerza que el principio del interés individual, existe la dimensión humana de la solidaridad. La solidaridad como principio organizativo de la conducta humana y social es más antigua que el interés individual: su origen puede ser identificado en las comunidades humanas más primitivas (Polanyi, 1957). La base de la solidaridad la constituyen las relaciones de reciprocidad y simetría social. Incluso después de la constitución histórica del individuo como "sujeto" social, las relaciones de reciprocidad permanecen como una dimensión básica de las relaciones de familias, parentesco, grupales, etc. Como no todos pueden dedicarse a todo, ni resolver todos los problemas, se infiere un principio de especificidad que requiere relaciones de reciprocidad las que a su vez, son el fundamento de la constitución de una compleja variedad de especificidades como un conjunto social. De igual modo, la reciprocidad requiere de ciertas relaciones de equidistancia que constituyen la simetría social necesaria para que la dinámica del conjunto social se mueva sin fracturas definitivas. Como bien se ha demostrado en la esfera económica, la reciprocidad supone el trueque y no necesariamente los precios y el mercado como mecanismo autoregulatorio. En efecto, existen "precios de solidaridad" en todas las comunidades, indicando la voluntad de transacciones efectivas que escapan a la lógica de la oferta y la demanda. Aún más, existen amplios e insospechados "espacios sociales de solidaridad" que no están sometidos a la dinámica del mercado y que constituyen la base de la formación del tejido social (Van Osch, 1986).

El principio de satisfacción de las necesidades humanas es un punto de partida de la planificación de las políticas públicas: el perfil del consumo modela la oferta, las necesidades de ahorro e inversión, de importar y exportar, de generación de empleo y demás parámetros y coeficientes económicos. Para ello, en primer lugar, se definen las necesidades humanas -individuales, colectivas, materiales o espirituales, de todo tipo- que se supone es responsabilidad

de la comunidad entera satisfacer en cierto grado. En segundo lugar, se analizan los grupos de población que presentan grados de diferenciación apreciable en la satisfacción de las necesidades previamente definidas. En tercer lugar, se indica de qué modo, en qué grado y en qué plazo se propone satisfacer las necesidades para cada uno de los grupos sociales.

El concepto de política social subyacente en este modelo le otorga gran importancia a la distribución del ingreso y la riqueza, lo que puede significar alteraciones importantes en los mecanismos básicos de acumulación, producción y distribución. Central a esta concepción es por tanto la planificación, la que —como implica la posibilidad del cambio social— se presupone integrada, esto es: política, económica y social. Consecuencia de ello, es que se considera a la política social integrada a la política económica, y se reconoce la simultaneidad de los procesos de crecimiento económico y de desarrollo social. Para este modelo entonces, tan importante como el crecimiento económico, es definir cómo crecer y sobre todo para quién crecer.

Al admitirse la posibilidad de cambio o transformaciones sociales, la planificación es concebida en términos de instrumentos hacia la consecución de objetivos programados, esto es, este modelo, es teleológicamente orientado develando así a la política social como "política". La planificación es concebida no como un ejercicio lineal sino como proceso iterativo-progresivo entre los distintos actores participantes.

El sector público aparece aquí como un importante agente distributivo asociando la política social no tan sólo al gasto público, sino también a los ingresos del sector público. Así planteado, aparece tan importante un programa social como su financiamiento, siendo entonces la política fiscal un componente imprescindible de la política social vía la imposición y las transferencias directas o indirectas. Asimismo, los servicios sociales se proveen sobre bases universales, fuera del mercado y siguiendo el principio de satisfacción de las necesidades humanas.

Otra característica fundamental de este modelo es la participación lo más plena, igualitaria y profunda posible para toda la comunidad. La comunidad pasa de ser población "objeto" a "sujeto" de su propio desarrollo. Se favorecen los procesos de descentralización y generación de más responsabilidades por el lado de la demanda de servicios. La aproximación problema-beneficiario redundará así en una provisión más eficiente en la cantidad y calidad de los servicios. La amplitud de la participación va desde el producto, en el trabajo y en las decisiones políticas, administrativas y técnicas. De particular importancia es la participación en la estructura productiva —sistema de autogestión— porque presupone, además de ingresos mayores, el funcionamiento de la economía orientado para la satisfacción de las necesidades humanas.

Otra implicación básica de este modelo es la creatividad. Para ello se favorece la creatividad individual y grupal desalentándose todo tipo de homogeneización cultural: modas, pautas de consumo, tecnología, arte y ciencia de

otros países. Se favorece el uso intensivo de medios de comunicación social. Este aspecto se hace no manipulativamente, sino en base a modelos educativos-informativos e interactuantes de comunicación social. Esto se orienta a una movilización social en sentido amplio concebida como un proceso de liberación de las condiciones de necesidades humanas (pobreza), inducción de hábitos de solidaridad, promoción de mayor identidad social y nacional.

Finalmente, si la planificación está relacionada con el mediano plazo, la niñez y la juventud adquieren una importancia singular en términos de recursos humanos. La infancia constituye la principal posibilidad de un desarrollo social alternativo desde que es sólo en el niño donde se pueden generar los cambios sustantivos más profundos que modifiquen la realidad social a mediano plazo. El desarrollo económico comienza entonces con el desarrollo infantil que se constituye en una prioridad económica y social.

16.2 HACIA UNA ALTERNATIVA PLURALISTA

Si la política social en su aspecto más general, puede ser pensada como un conjunto de acciones públicas y/o privadas relacionadas con la distribución de recursos de todo tipo en una sociedad particular, se impone como se dijo, una reflexión sobre su contenido y modalidades sobre todo, cuando se trata de repartir los costos de una situación crítica que esperamos sea transicional. Los modelos presentados anteriormente pueden ser punto de partida de esa reflexión.

Se trata de desarrollar las primeras líneas de un enfoque general sobre política social que tendría los siguientes pre-requisitos básicos:

- i) Definición de un vector de transferencias netas de recursos de todo tipo a través del sector público. Esto implica definir quién es el beneficiario principal y quién financia la política social. En otras palabras, el sistema debe ser transparente por el lado del gasto como del financiamiento.
- ii) Necesidades humanas: aquellos que más necesitan son los que deben recibir más, "eo ipso" los que más tienen, más deben pagar. En otras palabras, como decía Titmus (1974) "de cada uno según sus recursos; a cada uno según sus necesidades".
- iii) Es crucial analizar la viabilidad de lo que se propone. Ello comprende, la viabilidad física (si los recursos naturales, humanos, técnicos y de capital alcanzan para producir los bienes y servicios necesarios); la viabilidad social (si las actitudes, costumbres y/o expectativas de los distintos grupos sociales no oponen resistencias insalvables a lo programado); y la viabilidad política (dada una constelación de fuerzas políticas, si las fuerzas que se oponen a lo programado, poseen poder suficiente para detenerlo).

El criterio de viabilidad es muy importante para posibilitar propuestas fundadas en un voluntarismo creativo y no en un voluntarismo utópico. El

análisis de la viabilidad política es el más importante para poder construir una red de alianzas que posibilite la satisfacción de las necesidades humanas como criterio básico. Es a partir de una determinada correlación de fuerzas que los sectores más vulnerables podrán "zafar" y mejorar su posición relativa.

Ahora bien, en el ámbito de la provisión de bienestar individual y colectivo (sistema de política social) actúan por lo menos cuatro subsistemas:

- 1) El Sector Público: está conformado por los servicios del Estado en educación, salud, vivienda, etc. Estos servicios se prestan a nivel nacional, provincial y local. Se financian a través de una serie de mecanismos y se ejecutan directamente, conjuntamente o a través de los restantes subsistemas de política social.
- 2) El sector Comercial: que opera en base a la ganancia a través de los precios en el mercado. Es particularmente importante, en vivienda y salud. Actúa articulado con o en espacios reservados en los que no actúa el sector público. Generalmente, opera sobre el mercado de medianos y altos ingresos.
- 3) El sector Voluntario: es tradicionalmente asociado a la política social, conformado por una variedad muy amplia de asociaciones sin fines de lucro que se dedican a la resolución de una gama muy variada de problemas. Se financia esencialmente con trabajo voluntario, con transferencias y subsidios del sector público y con donaciones. Hay dos formas predominantes de voluntariado: el político y el religioso. Debe aclararse que el trabajo voluntario no coincide necesariamente con trabajo no remunerado. En efecto, en la práctica el voluntariado obtiene siempre una forma de compensación: o política (puesto o empleo público); o religiosa (comida, vestuario, protección); o económica (semipago y reconocimiento de un crédito en horas trabajadas). El hecho de que una asociación sea voluntaria no implica entonces que no tenga un costo para poder funcionar.
- 4) El Sector Informal: este sector está conformado por la familia, las relaciones de parentesco, los amigos y los vecinos. Es el subsistema básico de solidaridad humana y el que absorbe los primeros choques de una sociedad adversa: falta de ingresos, enfermedad, carencias básicas. Dentro de este subsistema tienen un rol relevante la mujer y el niño. La primera porque tiene un rol distributivo muy importante dentro de la unidad familiar, por su rol reproductivo y como agente de socialización. A su vez, el niño es el comienzo de todo desarrollo social alternativo: la "nueva" sociedad sólo es factible y está ya en germen en el niño de hoy. Dentro de la política social la importancia de este subsistema es crucial: piénsese por ejemplo, que el 75% de los cuidados básicos de salud, el 90% de los cuidados a los enfermos e incapacitados y todo el sistema de socialización básico de un individuo, se dan en el hogar.

Estos cuatro subsistemas se encuentran en la realidad en constante interacción y frecuentemente sobrepuestos. La política social no es sólo el resultado de la intervención del Estado sino que ella es *construida socialmente* a partir de la dinámica e interacción de estos cuatro subsistemas. Considerar que la política social es socialmente construida, implica aceptar que el Estado tiene un rol prioritario –principalmente regulador y coordinador– pero en ningún caso monopólico. El problema básico reside en cómo hacer trabajar estos cuatro subsistemas en un sentido progresivo y de una manera coordinada de modo de evitar sobreposiciones y pérdidas de recursos.

Sería imposible prescribir un rol y un límite para cada uno de los subsistemas que pudiera ser recomendado de una manera definitiva. En general parece aconsejable conservar un sistema pluralista (Johnson, 1987) de política social basado en una combinación de los subsistemas mencionados. Más que en un nivel normativo dicha combinación debe definirse en términos prácticos relacionando las ventajas comparativas que cada subsistema tiene en su *capacidad de resolver problemas concretos*. En general es recomendable:

– Sector Público: debe conservar su rol de regulador y coordinador. Financia y es responsable de la progresividad general del sistema. Cuando sea proveedor directo, es aconsejable que lo haga lo más descentralizadamente posible. Normatizar y evaluar los operadores del sistema son funciones no delegables. La interacción de este sector con el sector voluntario es muy importante. Dentro de un análisis de ventajas comparativas, el sector voluntario deberá asumir mayores responsabilidades, sobre todo para posibilitar que el gasto social llegue efectivamente a sus beneficiarios más necesitados y no se diluya en el financiamiento de la burocracia del Estado.

– Sector Comercial: debe estar reservado al trecho de más altos ingresos que están dispuestos a pagar por los servicios. No puede actuar como monopolio natural pues en ese caso, no hay ninguna garantía que lo haga más eficiente que el sector público (Hemming y Mansoor, 1988). Por más que se libere o privatice la prestación de los servicios tiene que estar sometido a control de calidad y fiscalización, aún más si el sector público financia total o parcialmente los servicios. En el caso de que se privatice o libere, son aplicables los mismos criterios y recomendaciones que se usen para todo el sector público (Martín, 1988): la ineficiencia de la administración pública no debe considerarse un axioma; el supuesto de la mayor eficiencia de la empresa comercial tampoco tiene validez universal y se pueden adjudicar ventajas comparativas a una y otra, pero más la tiene su interacción positiva.

– Sector Voluntario: de gran importancia y al que se lo debe estimular con el criterio de autonomía respecto del sector público. Este subsistema es fundamental cuando se quieren promover formas organizativas para la resolución de problemas a nivel local, ya que en su origen la variedad de asociaciones que lo conforman surgen por y para resolver problemas concretos. El desafío aquí es como coordinar la acción de una variedad de asociaciones entre sí y de éstas

con el resto de los subsistemas de política social. Interesa aquí destacar el creciente rol de los "movimientos sociales" que son aquellos que desarrollan formas de solidaridad para sobreponerse a la crisis a partir de la identificación de sus carencias básicas. Estos movimientos han evolucionado a partir de la contextualización de sus problemas, desde una postura reivindicativa –que generalmente nunca abandonan– a la posibilidad práctica de constituirse en agentes con capacidad concreta de solucionar sus propios problemas. Así a las tradicionales "estrategias de presión" están crecientemente sumando "estrategias de gestión" para resolver sus propios problemas y asumirse como sujetos de su autoliberación de las condiciones de pobreza.

El sector voluntario a su vez, está directamente relacionado a los procesos de descentralización. La razón para descentralizar y/o hacer participar a los beneficiarios tiene que ver también con la eficiencia. En efecto, mientras más próximo se está de los problemas mejor se los conoce y por ende, la solución puede ser más adecuada. La participación de los beneficiarios en la solución de sus propios problemas es un incentivo y estímulo para que desarrollen capacidades de administrar y proveer servicios. La participación facilita el consenso, y puede evitar conflictos y competencias estériles que se traducen en demoras innecesarias en la provisión de servicios. También la participación posibilita que los beneficiarios se autonomocen de la dependencia asistencial del Estado fortaleciendo el sistema de solidaridad básico de una determinada sociedad. Así es como se posibilita *la construcción social de la política social*. No menos importante, la participación cuando está asociada a la generación de formas organizativas, posibilita que nuevos grupos sin representación puedan llegar a defender sus intereses y a plantear sus problemas en el cuadro de la asignación de los recursos del sector público.

– **Sector Informal:** está adquiriendo cada vez mayor relevancia. Piénsese sólo en el impacto que tiene la elevación del nivel educativo de la madre en términos de la fecundidad, la nutrición y la salud del niño. Puede ser alcanzado a través de estrategias de comunicación social que transfieren a los padres conocimientos en salud y educación básica con la capacidad de resolver la mayor parte de los problemas a este nivel (UNICEF, 1984). Los medios de comunicación tienen el poder de *penetrar* al ámbito familiar y transferir conocimientos a los padres para la resolución de los problemas concretos a nivel del hogar (por ejemplo: sales de rehidratación oral hechas en casa para el control de la diarrea) y por esa vía, abrir la puerta para la generación de procesos más amplios de movilización y participación popular.

Las ideas presentadas aunque generales, pueden servir de encuadre en la formulación e implementación de políticas para enfrentar la crisis. En vez de suprimir la riqueza de lo diverso sería conveniente tomar la realidad como punto de partida práctico para articular un sistema pluralista de política social que concilie la equidad con la eficiencia. El peligro es la fragmentación (Isuani y Mercer, 1986) que puede ser prevenida reforzando el rol coordinador y

articulador del sector público. No se trata de intervenir más, sino mejor. Un sistema de política social pluralista combinará el potencial de las relaciones de solidaridad básico del sistema informal, la libertad de iniciativa y la promoción de formas de organización voluntaria, con una orientación global del sector público legitimada por el consenso social. De lo que se trata es asegurar un sistema *gobernable* lo que no implica necesariamente centralización. El sistema en su conjunto adquiere direccionalidad mediante autoregulación a través de la cual, se respeta la autonomía relativa de los distintos subsistemas. Mediante ajustes sucesivos, se viabiliza la administración de lo complejo. Esto a su vez conlleva, un largo proceso de aprendizaje social, de flexibilidad recíproca y participación (Costa-Filho, 1987).

16.3 CONCLUSIONES

La lectura desde la crisis de los modelos y de la alternativa de política social presentada sugiere, claramente, que por lo menos hay cinco dimensiones sobre las que es posible concluir lo siguiente:

- i) **Eficiencia:** el análisis económico de la política social adquiere una importancia particular en tiempos de severas restricciones de recursos. Una conclusión insoslayable de quienes conocen la práctica presente de la política social es que se puede hacer mucho más y mejor con el presente nivel de recursos ya disponibles (McGreevey, 1988).
- ii) **Equidad:** existen graves distorsiones en el financiamiento y estructura de gasto del sector público que pueden ser corregidas. En la presente coyuntura en donde los desequilibrios son tan grandes, la equidad es sinónimo de eficiencia desde que se puede alcanzar a más beneficiarios y de una manera mejor con igual cantidad de recursos. Hay una demanda por mayor transparencia (UNICEF, 1987).
- iii) **Solidaridad:** existen importantes espacios de solidaridad que pueden ser movilizados. La fábrica social de iniciativas está comenzando pese al debilitamiento del tejido social por la crisis. Las personas y las comunidades desean participar en la solución de sus propios problemas. Hay muchas y variadas energías solidarias que pueden ser estimuladas y movilizadas.
- iv) **Convergencia:** ante la gravedad de la crisis, se pueden hacer más convergentes las acciones de los distintos subsistemas de política social. Cada uno de ellos tiene que ganar más a través de interacciones positivas que de competencia inproductiva. Solidaridad y convergencia abren el espacio a la concertación democrática (Bustelo, 1988).
- v) **Política y Técnica:** la administración "social" es tan seria como la administración "económica" requiriendo conocimientos y experiencias específicas. Los sectores sociales son algo más que mero "clientelismo" o el espacio institucional para practicar el "amiguismo político". Los electo-

res son cada vez más inteligentes y se está reduciendo el mercado de votos cautivos.

En conclusión: la nada no tiene identidad en la práctica social. Ante la presente crisis, se trata de "hacer más pero muy distinto". Y aún se puede hacer mucho; sin triunfalismos... tal vez de "a poquito".

17.

ELEMENTOS GENERALES PARA UNA ESTRATEGIA DE INTERVENCION ESTATAL EN EL DESARROLLO SOCIAL

Ernesto Isuani, Emilio Tenti.

17.1 VALORES ASUMIDOS, SOCIEDAD AUTORREGULADA Y NECESIDAD DEL ESTADO

Si se quieren redefinir las políticas públicas, es preciso comenzar explicitando el marco de valores que orientarán la elección de objetivos, estrategias y arreglos institucionales de la intervención pública.

Los valores, en tanto que acontecimientos deseados que deben orientar las prácticas y los esfuerzos sociales, existen como ideales, como aspiraciones o preferencias de actores individuales y sociales. Ellos no son ni estáticos ni eternos, sino que tienen una historia. Desde el punto de vista social se expresan en forma compleja y contradictoria en una serie de principios y normas producidos y asumidos por actores sociales como postulados orientadores de sus prácticas. Sin embargo, éstas nunca se ajustan totalmente a las normas. Los valores se refieren al plano del deber ser y del ideal, y no pretenden describir las acciones concretas de los actores concretos. En este sentido sirven no tanto para explicar las prácticas como para juzgarlas, esto es, para valorarlas en función del grado en que se ajustan o no a los valores socialmente asumidos como válidos.

Por eso, una propuesta de reforma de políticas debe comenzar por una toma de posición respecto de estos valores. Bienestar y equidad constituyen, para nosotros, los dos valores centrales de un proceso de desarrollo social. El bienestar es entendido como un estado ideal de liberación del hombre de necesidades y servidumbres en relación con la naturaleza y con los otros hombres, respectivamente, y como posibilidad de realización plena de todas sus potencialidades expresivas. Como tal incluye varios componentes. Por un

lado, supone un desarrollo de las capacidades de producir aquellos bienes materiales y simbólicos para satisfacer necesidades humanas permanentemente renovadas. Por el otro, evoca un modo de convivencia que articula la libertad y la igualdad. Por último, se refiere a la integración entre libertad personal y exigencias propias de la vida en sociedad. La imposibilidad misma de pensar al individuo sin la sociedad convierten a la solidaridad, la seguridad, la paz, la tolerancia y el respeto de las reglas establecidas en común, en requisitos básicos de la propia existencia y del desarrollo de cada uno de los miembros de la sociedad.

Cada aspecto de este conjunto sólo tiene sentido si se articula en forma armónica con los otros. De este modo no puede pensarse la libertad sin la solidaridad, o la igualdad sin el respeto a la diversidad. Desde este punto de vista, el desarrollo social supone progreso en todos los frentes, esto es, tanto en los que están relacionados con el crecimiento de la producción de bienes materiales como en los modos de convivencia y de expansión plena de todas las dimensiones constitutivas del hombre (intelectuales, afectivas, éticas, estéticas, etc.).

Este complejo de valores ha penetrado ampliamente la conciencia moral de la Argentina contemporánea, y en la actualidad se expresa en la reafirmación del proyecto democrático. Las graves dificultades encontradas en el proceso de construcción de una Argentina con más libertad, justicia y riqueza no vuelven menos vigentes estos valores, los que deben funcionar como generadores y orientadores de la energía social.

Hay quienes tienden a pensar que la realización del bienestar y la satisfacción creciente de las necesidades humanas de todos los miembros de una sociedad determinada serán el fruto espontáneo de su propia evolución natural. Es más, el desarrollo social estaría regido por leyes tan inexorables como las leyes naturales, cuyo funcionamiento libre de trabas y obstáculos es la mejor garantía para lograr la satisfacción de los deseos humanos. Cualquier intento que hagan los hombres de reemplazar las leyes sociales por una organización deliberada de las prácticas e instituciones no puede acarrear más que daño o postergaciones a la realización del bien común. El desarrollo social y el progreso son el fruto de la evolución y no el resultado de un esfuerzo colectivo calculado, dirigido a unos objetivos predeterminados.

Existe una tradición discursiva de origen liberal que propugna esta visión espontaneísta del desarrollo de las sociedades que tiende a limitar al mínimo la intervención de fuerzas supraindividuales en los procesos sociales. En este esquema, el Estado deberá ser siempre un Estado mínimo, esto es reducido a los estrechos límites señalados por la función de protección contra cualquier atentado a los derechos individuales, a la seguridad personal, la propiedad y la sancionabilidad de los contratos. Desde este punto de vista y en relación con el bienestar de las personas, el Estado no puede usar su aparato coercitivo para obligar a unos a hacer el bien de otros. El bienestar general será el resultado

espontáneo de los esfuerzos y de los intercambios que realicen los individuos libres en el mercado.

El intercambio libre de los individuos libres producirá una cantidad de bienes y una distribución de ellos que nunca podrá ser juzgada con el criterio ético de la justicia. Las distribuciones son lo que deben ser, el resultado de un proceso no calculado, no deseado por nadie sino efecto de la fuerza misma de las cosas. Cualquier distribución que se haga desde el Estado nunca podrá igualar la pertinencia de la que naturalmente produce el mercado. Esta visión culpabiliza al Estado no por la calidad de sus intervenciones sino por su misma presencia en el ámbito de la vida socioeconómica. Existe un déficit de crecimiento y bienestar precisamente a causa de la intervención del Estado. La solución no consiste en modificar esta intervención sino en eliminarla. El desmantelamiento del Estado y su reclusión a las más estrictas funciones de guardián del orden interno y de la seguridad externa se constituyen en el imperativo del momento. La culpa del Estado consiste en pretender erigirse en el motor del desarrollo.

Consecuencias negativas de la intervención del Estado y la modalidad que adquirió en los últimos años juegan en favor de esta especie de *revival* de un discurso liberal que basa toda su creencia en las virtudes propias del mercado como ámbito de la libertad, la espontaneidad y la racionalidad. Resulta obvio que la idea misma de equidad o justicia social no tiene ningún lugar dentro de este planteamiento. Lo mismo puede decirse del bienestar como objeto de política.

Esta posición es doblemente impertinente. Aparte de no valer como escenario éticamente deseable, no se sostiene como descripción o explicación del funcionamiento de la sociedad. La idea misma del surgimiento de la sociedad moderna como simple resultado de la evolución social no resiste la prueba de la investigación histórica. Aún en el contexto de los países pioneros del capitalismo, el Estado y la política como expresión de fuerzas sociales supraindividuales jugaron un papel protagónico.

Todos los análisis coinciden en afirmar que el desarrollo del capitalismo y los procesos concomitantes de modernización social (industrialización, urbanización, secularización) tuvieron lugar en el interior de sociedades que se dieron la forma de Estado-nación. En América Latina, en general, y en la Argentina, en particular, no pueden entenderse el desarrollo social y la propia constitución de la nación como entidad soberana en el contexto de otros Estados-nación sin la iniciativa del poder público. Este poder es la instancia "emancipadora" en el contexto internacional y pacificadora en las relaciones internas. Desde el Estado se orientaron los recursos, se pobló el país, se conquistó y ocupó el territorio y se lo constituyó en espacio nacional a través de la unificación temporoespacial producida por el impulso dado a la construcción de los medios de comunicación y transporte, la unificación lingüística y cultural, etc. El Estado se constituyó en impulsor principal del "progreso", aun

cuando este papel entrara en contradicción con los principios abstractos del liberalismo, doctrina explícitamente asumida por la élite fundadora de la Argentina moderna. Y el Estado tuvo que ocuparse de asuntos que en los países de capitalismo temprano fueron asumidos por la propia iniciativa de la sociedad civil. Como vimos, hasta la Sociedad de Beneficencia, institución típica de la lógica privada, tuvo que fundarse con el decreto del gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

El grado de intervención estatal en los países occidentales fue variable de acuerdo con el período histórico en cuestión. Así ella fue intensa en el período mercantilista, se debilitó en aquellos países que experimentaron un período liberal y volvió a crecer de manera universal después de la gran depresión y la segunda posguerra.

Ahora bien, la última etapa de intervención estatal surge como respuesta a las limitaciones de los mecanismos de mercado para evitar profundas fluctuaciones cíclicas en la economía. Keynes formula una propuesta para impulsar la economía fuera de una recesión a través del manejo de la demanda efectiva, y de esa forma posibilita la adopción de instrumentos tendientes a mantener niveles relativamente constantes de actividad y crecimiento del producto (regularizar el ciclo económico). Por otra parte se desarrolla la noción de derechos del ciudadano.

De esta forma, durante la posguerra asistimos a la aplicación de lo que denominaríamos típicos instrumentos keynesianos para regularizar el ciclo, más específicamente para evitar recesiones o depresiones. La política fiscal, crediticia, el consumo público son algunos de estos instrumentos que tienen la flexibilidad para poder ser utilizados anticíclicamente. Además, se produce un masivo crecimiento de servicios públicos y transferencia de ingresos (salario social) que si bien no poseen esta flexibilidad anticíclica, ya que constituyen derechos adquiridos, son funcionales a la lógica de mantenimiento de un alto nivel de demanda efectiva.

Sobre los pilares de políticas keynesianas y Estado benefactor se asentó el gran acuerdo de posguerra que permitió un período de alta inversión, producción y productividad, junto con una sustancial elevación de las condiciones de vida de la población en un contexto de pleno empleo.

La crítica liberal al Estado posee hoy un poder persuasivo muy grande, pero en realidad no es más que una exhortación nostálgica a buscar en el pasado la solución a la crisis presente. De hecho se propugna un retorno a las prácticas del período previo a la década de 1930, sin explicitar cómo eliminar los problemas ocasionados por una "sociedad autorregulada" cuyas falencias llevaron precisamente a la instauración de un período de alta intervención estatal. Difícilmente puede pensarse hoy que las complejidades de la sociedad moderna se resuelven sólo por mecanismos de mercado, especialmente cuando la difusión del poder económico no es su característica principal. El modelo de una sociedad agraria o industrial primitiva no es obviamente el perfil que

presenta hoy nuestra sociedad. El nivel de desarticulación y conflicto social que implicaría un intento de este tipo lleva a develar un supuesto no explícito que requiere la propuesta: niveles crecientes de coerción y autoritarismo político. América Latina tiene algunos ejemplos para ofrecer en este respecto.

Si bien la solución no pasa de ninguna manera por el liso y llano desmantelamiento de toda instancia de dirección sobre el conjunto social, el Estado está efectivamente en crisis y ello exige ciertos replanteos. La crisis socioeconómica de comienzo de los años setenta ha contribuido a cuestionar la legitimidad del papel jugado por el Estado después de la segunda guerra mundial.

17.2 LA CRISIS DEL ESTADO Y EL ESTADO INDEFENDIBLE

Un primer problema para tener en cuenta es la contradicción que puede presentarse entre la necesidad de acumulación y de legitimidad. Esto es, el Estado debe confrontarse con el imperativo de favorecer o apoyar el proceso de acumulación y crecimiento económico a fin de poder extraer los recursos necesarios para desarrollar sus políticas. Por otra parte, en un sistema democrático, las políticas estatales deben obtener consenso o legitimidad política. Es posible pensar que estas dos funciones estatales pueden ser complementarias. Sin embargo, es posible pensar también que puede producirse un desfase entre los usos que el Estado da a los recursos que extrae de la sociedad vía su poder fiscal y las expectativas de la población en términos de lo que espera de la acción estatal. En este caso se produce una situación que puede erosionar la legitimidad estatal.

Esta parece ser la situación en el presente. Dos factores principales explicarían la creciente demanda de Estado en los años posteriores a la segunda guerra mundial: la extensión de los derechos del ciudadano (educación, vivienda, trabajo, etc.) y la consolidación de un sistema competitivo de partidos políticos. De esta forma, es el Estado mismo quien repolitiza las relaciones sociales. Por un lado, aumenta su presencia en la sociedad al calor de la competencia política o de la necesidad de evitar, prevenir o reducir conflictos. Por otro lado, los actores sociales demandan al Estado o presionan sobre él para obtener sus reclamos. ¿Ante quién se reclamó el derecho a la educación o la vivienda, o cualquier otra expresión del derecho general a la vida, si no es ante el Estado? Como resultado, la proliferación de los derechos sociales vuelve al Estado cada vez más responsable en forma directa y excluyente del bienestar general y su acción tiende cada vez más a ser juzgada en función del grado en que es capaz de garantizarlo. El resultado es la sobrecarga de un Estado que se vuelve cada vez más deudor de la sociedad y sus productos se alejan progresivamente de las demandas y expectativas sociales.

Confrontado con la demanda, el Estado contribuye a agudizar el conflicto político y las resistencias sociales. Son comunes las consecuencias no deseadas de sus políticas y se imposibilita una planificación de mediano y largo plazo.

Las políticas formuladas por el Estado se exponen a los golpes de las fuerzas sociales y políticas y se produce una tensión entre racionalidad y eficiencia, por un lado, y legitimidad, por el otro. Frente a la crisis de gobernabilidad, algunos insisten en que el problema es que se necesita más producción estatal de bienes y servicios para atender las crecientes demandas que se derivan de las legítimas aspiraciones al bienestar por parte de la población. En este sentido, la crisis del Estado lisa y llanamente se resuelve con más acción estatal, más recursos para el Estado, más competencias. De esta forma, quienes confrontan a la propuesta liberal parecen estar sin otra respuesta que insistir en un fuerte intervencionismo, sin percibir que la crisis de gobernabilidad en la que se halla inmerso el Estado no puede ser resuelta simplemente sobrecargando su responsabilidad.

Es obvio que el problema no pasa por el tamaño del Estado, sino que es preciso discutir su sentido, función y modo de articulación con la sociedad, y esto es especialmente necesario en la Argentina, ya que, además de sobrecargado, el Estado es muy débil política y técnicamente.

Como vimos en apartados anteriores, existió en el país una demanda creciente de Estado por parte de grupos organizados de la sociedad civil. El poder público terminó siendo ejercido en función de intereses sectoriales. La institución del Estado adquirió un sentido instrumental que lo subordinó crecientemente a las presiones de los grupos socialmente dominantes para conservar y mejorar sus posiciones en la sociedad. Como tal, no tuvo capacidad autónoma para imponer decisiones conforme a una definición aceptable del interés general. Esta escasa autonomía se traduce en una incapacidad creciente de responder a demandas muchas veces contradictorias.

En estas condiciones no puede esperarse mucho de la acción estatal. En esta situación, el Estado no está dotado de las cualidades mínimas para tomar la iniciativa frente a las múltiples presiones originadas en el seno de la sociedad civil. Su rol tiende a ser cada vez más pasivo y reactivo en función de un juego de relaciones de fuerza en el que su propia fuerza es cada vez menos significativa.

17.3 EL ESTADO NECESARIO

Frente a la necesidad de una instancia de dirección social, que no puede ser nuestro sobrecargado y débil Estado, se impone el Estado necesario. El sistema cada vez más complejo de intereses y demandas presentes en la sociedad argentina hace necesario el momento de la integración y de la articulación. La política y el Estado son esta instancia necesaria de mediación, de agregación de intereses y de construcción del interés general efectivo.

Una sociedad madura es una sociedad que ha logrado superar (no eliminar) los legítimos intereses individuales y sectoriales para retraducirlos en una síntesis, en un programa que se convierte en el programa de todos mediante el funcionamiento de la mecánica de las instituciones políticas. Y entonces la

política se vuelve dirección consciente del conjunto, juego de armonización de intereses parciales. La síntesis es totalización sin ser totalitarismo. En otras palabras, unidad que no suprime la diversidad sino que la alienta al volverla gobernable. El problema del Estado no es un problema de cantidad sino de calidad. Por un lado es preciso un arreglo institucional que dé lugar al interés general, pero no debe confundirse la primacía de lo colectivo con la primacía del Estado. Este ejerce una función general de dirección del conjunto social, pero no tiene el monopolio de las prácticas de interés social. En el cumplimiento de esta tarea no sólo pueden colaborar las instituciones que operan según la lógica del contrato privado, sino, y en mayor medida, las instituciones sociales autónomas de interés colectivo basadas en el uso de ese valiosísimo recurso que es la solidaridad social. En las condiciones de la Argentina actual, estas instituciones funcionan en general al margen de las instancias estatales. El nuevo Estado director del desarrollo social no puede pensarse en forma desarticulada de las iniciativas de interés social de la propia sociedad civil.

En síntesis, el esquema de argumentación es el siguiente: no hay desarrollo social sin dirección consciente del conjunto social. Para ello es preciso potenciar las instituciones políticas y el Estado como ámbitos de mediación, construcción y realización del interés general. Esto supone una nueva articulación entre Estado y sociedad civil en la Argentina. Esta articulación se logra alentando la iniciativa social solidaria, favoreciendo la multiplicación y despliegue de la participación social y al mismo tiempo fortaleciendo un polo estatal capaz de ejercer efectivamente su función de dirección.

Este Estado director orienta los recursos y las acciones hacia los fines y metas socialmente acordados mediante la discusión y la argumentación propia del debate político. El cumplimiento efectivo de este papel asignado al Estado exige que éste posea una real autonomía, entendida como distanciamiento relativo respecto de los intereses sectoriales presentes en la sociedad argentina actual. Esto supone no un Estado mínimo, sino un Estado capaz, dotado de todos los recursos (financieros, técnicos, humanos, administrativos, etc.) aptos para el eficaz desempeño de su función.

La fuerza del Estado de ninguna manera debe ser entendida como debilidad de las instituciones de la sociedad civil, sino como condición de realización efectiva del interés general. Un Estado fuerte no es un Estado que monopoliza la realización de las tareas productivas del país, sino aquel que es capaz de vigilar y orientar las prácticas sociales en función de objetivos socialmente compartidos.

Una nueva forma de articulación entre Estado y sociedad en la Argentina implica además desburocratizar el Estado en todos los sentidos de la expresión. En efecto, la burocracia estatal, como todas las burocracias, tiende a la rigidez y al encierro. Genera sus propios intereses, los que progresivamente sustituyen a los fines para los que ha sido constituida. A veces actúa con una lógica corporativa-particularista, perdiendo de vista el interés del ciudadano como

objeto preferencial de su acción. Entonces su relación con la sociedad se vuelve conflictiva. Administración y funcionarios tienden a ser considerados como entidades ajenas y hasta opuestas al interés general. La complejidad de la sociedad argentina actual y el desarrollo de sus capacidades e iniciativas en diversas esferas de la vida social obligan a pensar en formas originales de articulación y cooperación entre recursos públicos y sociales.

El ámbito del Estado deberá ser siempre el de la realización de aquellos valores básicos que son el bienestar y la equidad. Si socialmente se desea el crecimiento para todos, será preciso contrarrestar las naturales tendencias a la reproducción de las desigualdades de todo tipo que signan la estructura social con la voluntad colectiva expresada en el Estado para reasignar recursos, realizar transferencias e implementar políticas explícitamente orientadas a esta finalidad general. Este Estado orientador no sustituye a los individuos y grupos sino que los induce a cumplir normas y políticas consensualmente establecidas relativas al desarrollo armónico del conjunto de los ciudadanos del país. Sólo así es posible integrar participación e iniciativa social autónoma con la necesaria realización del interés general.

La resolución de esta tensión entre autonomía y desarrollo equitativo se vuelve necesaria a la hora de la redefinición del papel del Estado nacional respecto de las instancias territoriales (provincias y municipios) del sector público. Aquí también es preciso integrar federalismo, entendido como autonomía y capacidad de iniciativa y gestión, con la necesidad de garantizar el bienestar colectivo a lo largo y a lo ancho del país. Aquí también la desigualdad es el punto de partida. Corregir progresivamente estas distribuciones territoriales supone la existencia de un Estado central dotado de la suficiente capacidad como para producir redistribuciones efectivas.

Durante los últimos años se registró un vacío en la capacidad normativa y ejecutiva del Estado nacional. En campos tan fundamentales como la educación básica o la salud de la población, el Estado nacional no cuenta con las atribuciones y recursos como para hacer efectiva la realización de objetivos tales como la equidad y el desarrollo armónico de servicios de calidad homogénea en todo el territorio, más allá de las profundas desigualdades socioeconómicas vigentes. Un proceso de descentralización mal entendido resultó en un liso y llano desmantelamiento de toda capacidad de intervención desde el poder central.

El ejercicio del poder tiene siempre una dimensión espacial. Cualquier intervención pública en la dirección del bienestar general deberá tomar en cuenta tanto la necesidad de garantizar una unidad de concepción (definición de objetivos y estrategias sociales para todo el territorio de la nación), como el imperativo de la descentralización que garantice el máximo grado de participación de las instancias estatales más próximas a los ciudadanos (como las provincias y los municipios) y de las propias organizaciones de la sociedad civil en la satisfacción de sus propias necesidades. Desde esta perspectiva, el Estado nacional tiene un rol de dirección y de vigilancia sobre el conjunto. Sin esta

presencia directora, lo más probable es la reproducción de las diferencias y de las injusticias que terminan por excluir a sectores y regiones del país de los frutos del desarrollo, poniendo así en peligro la propia integración de la sociedad.

En síntesis, el Estado necesario es, por un lado, aquel capaz de ejercer una función de dirección del conjunto social hacia metas socialmente compartidas, evitando así los riesgos de fragmentación o disgregación social que acarrea la lógica autónoma de grupos sociales intentando imponer sus intereses. Este Estado no puede ser, en un régimen democrático, otro que un Estado ocupado por partidos políticos que tengan en la búsqueda de bienestar con equidad su principal programa y poder político para impulsarlo. Implica, además, un Estado potente instrumentalmente, esto es, con los recursos técnicos, financieros y humanos necesarios para poder ejercer su rol de dirección.

Por otro lado, el Estado necesario no es el Estado "absolutista", esto es, el que absorbe para sí un creciente número de prácticas de interés social; éste es precisamente el Estado en crisis de gobernabilidad. Por el contrario, el Estado debe compartir con la sociedad civil la acción destinada a producir bienestar. Esto posee dos ventajas: en primer lugar, potencia el encuentro de soluciones para los problemas que enfrenta la sociedad y evita una peligrosa dependencia del Estado por parte de ella; en segundo lugar, impide el burocratismo del Estado, promueve la participación y, en consecuencia, afianza las prácticas y el régimen democrático.

17.4 BIENESTAR CON EQUIDAD Y CONSTITUCION DE LA CIUDADANIA

El Estado posee como función fundamental impulsar la realización de aquellos valores que se relacionan con el ideal de bienestar colectivo sobre bases equitativas.

Todos los instrumentos del Estado deben apuntar a esta dirección. Así, las normas y acciones referidas a la paz exterior, la seguridad interior y la administración de la justicia deben ser medios para garantizar dicho bienestar colectivo. Pero, además, éste debe ser el fin de las normas y acciones del conjunto de políticas públicas, instrumentos de acción estatal.

Si bien la política del Estado en su sentido más amplio debe estar orientada a impulsar crecientes niveles de bienestar, una prioridad ineludible debe ser la satisfacción de las necesidades socialmente definidas como básicas de toda población. Estas pueden ser enunciadas como acceso a una adecuada alimentación y nutrición, al agua potable y saneamiento ambiental, los servicios de salud, el vestuario y la vivienda básica. También debe reconocerse como necesidades básicas el acceso al trabajo creativo, la educación, la cultura, la justicia y la participación cívica y política.

No hay duda de que existen en el país situaciones que ofenden la conciencia moral de los argentinos. En este sentido, el hambre y la subalimentación, el analfabetismo, la enfermedad y la muerte evitable, la falta de vivienda digna y de un hábitat aceptable constituyen situaciones-problema que es preciso asumir como sociedad.

El ejercicio de las libertades civiles y políticas requiere una condición previa: la propia existencia del individuo como ciudadano. Hay un umbral a partir del cual el individuo pasa a ser integrante de la sociedad. Si no traspone ese umbral, es inevitablemente un ser marginal de ella. Se puede decir que, si no accede a esa mínima condición, no es posible establecer siquiera sus responsabilidades y derechos individuales. Por consiguiente, asegurar el ingreso de todos los individuos a la condición de integrantes plenos de la sociedad a la que pertenecen es una primera e ineludible responsabilidad social.

Así, la constitución del ciudadano no se agota en el plano de la juridicidad formal (por ejemplo, la igualdad ante la ley, el derecho a elegir y ser elegido, etc.) sino que supone el desarrollo de capacidades básicas (bienestar físico, conocimiento, lenguaje, etc.) a través del acceso a bienes materiales y culturales básicos. El mismo ejercicio práctico de los derechos civiles y políticos requiere un nivel determinado de acceso a dichos bienes fundamentales. De este modo los derechos civiles, políticos y sociales, aunque distintos analíticamente, conforman una unidad práctica indisoluble.

Ahora bien, la satisfacción de las necesidades socialmente básicas no debe interpretarse como un fin en sí mismo, sino como un aspecto incorporado como prioridad al interior de las diversas políticas públicas. En otras palabras, la función de todas y cada una de las políticas públicas es promover el bienestar con equidad, incorporando como prioridad la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población.

Como ilustración puede decirse que la universalización del ciclo primario debe ser la prioridad de una política educativa, pero ésta no se limita a dicha universalización. Por lo tanto, el establecimiento de esta prioridad no debe confundirse con aquellas visiones que reducen el objetivo de las políticas públicas a cubrir un estado reproductivo mínimo.

Asegurar un mínimo de bienestar universal que permita el ejercicio de las potencialidades individuales y colectivas no es una acción caritativa o identificable con la beneficencia. Es un reconocimiento de un derecho individual a integrar la sociedad, la que se verá beneficiada cuando todos sus miembros puedan desarrollar sus capacidades creativas.

La superación de la pobreza no es solamente un problema ético, es también un problema político. No se puede pretender la legitimación de un sistema democrático cuando un amplio sector de la población no se siente representado por el supuesto interés social, ni se siente partícipe de la construcción de ese interés social.

18.

ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE "DESARROLLO SIN POBREZA"

Julio Boltvinik*

INTRODUCCIÓN

1. **Desarrollo sin Pobreza** es una resultante de tres años de intensa interacción entre el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, los gobiernos de la Región, las agencias internacionales y numerosos consultores. Además, **Desarrollo sin Pobreza** se apoya en una vasta literatura sobre el tema, producto de investigadores, gobiernos y agencias internacionales. Cualesquiera sean sus méritos, se derivan de estas circunstancias. Sus errores, en cambio, son responsabilidad exclusiva del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza.
2. La versión publicada incorpora, hasta donde ello fue posible por restricciones de tiempo, los valiosos comentarios de los delegados de los gobiernos a la Reunión Preparatoria, celebrada en Santiago de Chile del 17 al 19 de octubre de 1990. Aunque es un texto bastante largo, es el resultado de una apretada síntesis realizada a partir de documentación muy vasta de la que, además, se han eliminado referencias bibliográficas y notas metodológicas. Es intención del Proyecto Regional publicar la versión amplia de **Desarrollo sin Pobreza** durante 1991.
3. El trabajo comprende una introducción y diez capítulos adicionales estructurados en tres partes. La introducción empieza ubicando a América Latina y el Caribe en el contexto mundial. Ahí se destaca que la Región tiene una participación más baja en el PIB mundial que en la población

* Director, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza
RLA/86/004, PNUD

del planeta; que, además, estas participaciones evolucionan en sentido contrario, mientras aumenta la de la población, decrece la del PIB; que tiene más pobreza que otras áreas del mundo con niveles similares de producto por habitante, dada la muy alta desigualdad en la distribución del ingreso en ALC; que a la crisis de la deuda se suma el peligro de que ALC "se quede sola" ante procesos acelerados de integración en otras regiones del mundo, se amplíe la brecha tecnológica de la Región y se agraven las tendencias en su comercio exterior.

Ante estos enormes desafíos, América Latina y el Caribe, sin embargo, cuenta con ventajas y potencialidades que el documento destaca, entre ellas su relativamente alto nivel de educación y los resultados positivos, en algunos países, del "aprendizaje doloroso" a que obligó la "década perdida".

4. La Introducción procede a enumerar importantes antecedentes del trabajo para terminar glosando su estructura y contenido. Se abordan dos tipos de antecedentes: los de tipo documental y las decisiones políticas a nivel regional que reflejan el creciente grado de conciencia sobre el problema y la cada vez más firme decisión política de hacerle frente.
5. Los diez capítulos restantes están organizados en tres partes: "La pobreza y el desarrollo social en la Región"; "Estrategias de Acción para la década del noventa"; y "Aspectos institucionales, financieros y de cooperación regional".

Primera Parte:

LA POBREZA Y EL DESARROLLO SOCIAL EN LA REGION

6. La primera parte contiene algunos aspectos conceptuales y metodológicos de la pobreza y del progreso social. El desarrollo conceptual lleva a proponer la adopción en ALC del método Medición Integrada de la Pobreza (MIP) y del Índice de Progreso Social. Los enfoques metodológicos de medición son posteriormente aplicados para estudiar la evolución, situación actual y perspectivas de la pobreza en ALC y para presentar algunas estimaciones ilustrativas del Índice de Progreso Social.
7. En el marco conceptual (capítulo 2) se discuten los siguientes temas: el concepto de pobreza y de necesidades básicas; las raíces de la pobreza; las metodologías para la medición de la pobreza y el índice de progreso social.
8. En tanto la pobreza es la incapacidad de una persona o un núcleo humano para satisfacer sus necesidades básicas, cualquier discusión conceptual de aquélla remite necesariamente al análisis de éstas. Por ello en el capítulo 2 se analizan pobreza y necesidades básicas conjuntamente. Par-

tiendo de la doble naturaleza de las necesidades humanas como necesidades biológicas humanizadas y necesidades sin raíz biológica, se arriba a una concepción mixta de la pobreza que resulta de comparar la situación de una persona con la suma de normas universales (absolutas) y específicas de cada realidad nacional (relativas) sobre las necesidades básicas. Estas normas, que definen las características mínimas de los satisfactores de las necesidades, deben revisarse periódicamente para ser coherentes con el postulado del carácter histórico de las necesidades.

9. Aunque las necesidades pueden agruparse de distintas maneras, en el texto se utilizan dos criterios de clasificación. Por una parte, se clasifican en aquellas cuya satisfacción depende principalmente de condiciones económicas y aquellas cuya satisfacción tiene otros determinantes. En base a este criterio se clasifican en el primer grupo las necesidades de alimentación; mantenimiento de la salud y reproducción biológica; vivienda y los servicios de agua, eliminación de excretas y electricidad; socialización y educación; información, recreación y cultura; vestido, calzado y cuidado personal; transporte público, comunicaciones básicas; y seguridad. En el segundo grupo se incluyen necesidades como afecto, participación, creación, identidad y libertad.
10. Puesto que la pobreza se presenta cuando alguna o varias de las necesidades no pueden satisfacerse, podemos clasificar la pobreza, en primer lugar en pobreza total y pobrezas parciales. Además, según el criterio utilizado para clasificar las necesidades, podríamos distinguir la pobreza económica y la no económica; o, utilizando otro criterio, en pobreza "biológica" y pobreza "cultural". Más adelante, al discutir las raíces de la pobreza y las metodologías de medición, se introduce una clasificación adicional de la pobreza basada en la insuficiencia de las "fuentes de bienestar" que, a nivel del hogar, determinan su pobreza. Se constituyen así tipos de pobreza según la fuente que resulta insuficiente: pobreza de ingresos, pobreza de derechos de acceso, de activos de consumo básico, etc.
11. La clasificación en pobreza económica y no económica deslinda, en gran medida, el campo de análisis y de la acción orientada a la superación de la pobreza, aunque no del todo. La deslinda porque, por poner un ejemplo, no interesa directamente a la estrategia, la pobreza afectiva de una niña de familia rica o los problemas de creatividad de un tendero millonario. Pero no la deslinda del todo porque estas pobrezas no económicas suelen estar asociadas con la pobreza económica. En efecto, son los niños pobres los que con mayor frecuencia sufren abandono y desafecto y son también menores las oportunidades para la participación y la creatividad entre los pobres. Es decir, las necesidades no económicas de los pobres —a pesar de las dificultades empíricas para su medición y las prácticas para

estimular su satisfacción— son también objeto de una estrategia de superación de la pobreza.

12. Por su parte, la clasificación en pobreza cultural y pobreza “biológica” sirve de fundamento a la definición de uno de los componentes de la estrategia, la política de desarrollo socio-cultural.
13. La clasificación de la pobreza según la(s) fuente(s) de bienestar insuficiente(s), da lugar a una amplia tipología de pobreza, que puede ser desagregada tanto como se quiera y que permite afinar la orientación de las políticas, incluso la definición de esfuerzos relativos en áreas específicas de la política económica y de la política social. Esto se analiza en los capítulos 3 y 8.
14. Por último, aunque está más implícita que explícita en “Desarrollo sin Pobreza”, es necesario tomar en cuenta la condición de edad, así como de capacidad-incapacidad de la persona, lo que determina la medida en que puede ser sujeto de la superación de su condición de pobreza y, por tanto, el grado y tipo de ayuda que requiere.
15. La sección referida a las raíces de la pobreza no intenta, ni mucho menos, un análisis exhaustivo. Empieza por postular —en el plano conceptual— tres raíces de la pobreza: la insuficiencia del valor agregado, su apropiación inequitativa y la no disponibilidad de satisfactores por inadecuaciones de la oferta o de la demanda. En el plano histórico, se señala el carácter estructural de la pobreza y su asociación con los círculos viciosos interno y externo del subdesarrollo de la Región. La sección concluye señalando:

“Tanto la evolución estructural de ALC, como el grueso de las políticas aplicadas, han contribuido a la insuficiencia de las fuentes de bienestar: a) del ingreso corriente, porque no se generan suficientes oportunidades de trabajo bien remuneradas; b) de los derechos de acceso, porque el gasto social es insuficiente, ineficiente y no plenamente distributivo; c) de los activos porque se concentra la propiedad de los activos físicos y se subinvierte en “capital humano”; y d) del tiempo disponible porque la pobreza misma, en otro círculo vicioso, impone la temprana vinculación al trabajo y las sobrehoradas laborales”.

16. La siguiente sección de este capítulo tiene como propósito evaluar críticamente los métodos usuales de medición de la pobreza en la Región, superar su fragmentación y deficiencias para proponer el método de Medición Integrada de la Pobreza.
17. La parcialidad de los métodos de línea de pobreza (LP) y de necesidades básicas insatisfechas (NBI) deriva de que ambos consideran sólo algunas de las fuentes de bienestar. El método de LP toma sólo en cuenta los ingresos corrientes. El de NBI sólo el acceso a servicios gubernamentales y

los activos de consumo básico acumulados por los hogares. Es decir, el método de LP ignora los derechos de acceso y los activos acumulados (incluyendo la educación), mientras el de NBI ignora los ingresos corrientes. Ambos ignoran el tiempo disponible.

18. Esta crítica y otras más que se presentan en el documento, lleva a la conclusión de que ambos métodos no son alternativos sino complementarios, justamente porque consideran diferentes fuentes de bienestar. La aplicación simultánea de ambos métodos, pioneramente iniciada por Minujin y Beccaria en Argentina y por Kaztman en Uruguay, ha sido después aplicada por el Proyecto Regional en Perú, Colombia, República Dominicana, Costa Rica y Bolivia, y por la OIT en Ecuador. Sin embargo, en estas aplicaciones no se resolvieron diversos problemas metodológicos que surgen de su aplicación combinada, ni algunos problemas individuales de cada método. A resolver estos problemas se dedica el resto de la sección.
19. Suprimir redundancias y lograr su plena complementariedad —señala el documento— supone eliminar un indicador de NBI y agregar otros, pero sobre todo supone definir la satisfacción-insatisfacción de cuáles necesidades habrán de verificarse por LP y cuáles por NBI. El criterio que el texto recomienda para este propósito está asociado a cuál fuente de bienestar es la que predominantemente determina la satisfacción de una necesidad. Así, las necesidades cuya satisfacción dependa predominantemente del ingreso corriente (como la alimentación o el vestido), se verificarán por LP y, en principio, las demás por NBI. Este criterio se aplica a la lista de necesidades previamente definidas y se obtienen tres grupos de necesidades: a) las que deben verificarse por LP; b) las que deben abordarse por NBI y, c) finalmente, las que requieren criterios combinados.
20. Clasificadas así las necesidades, la sección procede a señalar los pasos necesarios para calcular la línea de pobreza y para obtener el ingreso disponible del hogar para la satisfacción de las necesidades que específicamente se calculan por esta vía. Se señala que la línea de pobreza debe ser calculada para cada hogar no sólo para tomar en cuenta su tamaño y su estructura por edades y sexos, sino también necesidades especiales como realizar consumos alimentarios fuera del hogar y contratar servicios para el cuidado de los menores. Igualmente, para las familias que no tienen acceso a servicios gratuitos de salud y seguridad social, que constituyen las necesidades cuya satisfacción se verifica con criterios combinados, se realiza un cálculo específico vía línea de pobreza para determinar si el hogar está en posibilidades de sufragar el costo de dichos servicios por la vía mercantil.

21. La sección sobre metodologías de medición de la pobreza termina señalando la necesidad de incorporar criterios cualitativos en algunos indicadores de NBI, v.gr. en educación, e incluir en ésta no sólo los conocimientos que se adquieren vía la educación formal sino también conocimientos cívicos, políticos, de organización comunitaria y de gestión empresarial.
22. El Capítulo 2 cierra con una sección dedicada a presentar la propuesta que el Proyecto Regional de Pobreza ha venido impulsando sobre el Índice de Progreso Social. En unas cuantas páginas se presenta una apretada síntesis de un documento amplio. La sección empieza constatando que el crecimiento del PIB per cápita se ha venido convirtiendo en objetivo único y criterio universal para evaluar el desarrollo, y que ello tiende a generar un tipo de desarrollo concentrador y excluyente. Al evaluar las razones de este predominio del PIB per cápita y del fracaso de los indicadores alternativos del desarrollo, se destaca que el primero posee atributos de los cuales carecen los segundos. Entre ellos el uso de unidades de medida iguales a las de la vida cotidiana y su pertenencia al marco conceptual coherente de las cuentas nacionales. De aquí se deriva que un índice de progreso social debería expresarse en unidades de medida de la vida cotidiana y debería –por lo menos gradualmente– ir integrando un marco conceptual coherente, si aspira realmente a sustituir al PIB como criterio de evaluación del desarrollo.
23. Además de procurar cumplir con estos requisitos, el índice propuesto da cuenta de: a) El grado de desarrollo alcanzado socialmente, expresado por la magnitud de los bienes, servicios y tiempo libre disponibles para la satisfacción de las necesidades humanas, y por la equidad en su distribución. Esto constituye el marco de oportunidades. b) La calidad y la cantidad de la vida, sintéticamente medidas, conforman el marco de realizaciones.
24. El conjunto de oportunidades para el bienestar humano se construye a partir de dos grupos de indicadores. Por una parte los que hacen referencia a la capacidad humana para apropiarse de la naturaleza, medios de satisfacción (dimensión hombre-naturaleza). Por otra parte, los que hacen referencia a la equidad en la distribución social de tales medios de satisfacción. Los indicadores de la dimensión hombre-naturaleza propuestos en “Desarrollo sin Pobreza” son: 1) El PIB expresado por “unidad de necesidades”, o PIB por adulto equivalente, corregido adicionalmente para eliminar sus sesgos como el de no tomar en cuenta los bienes y servicios que no se venden en el mercado, las distorsiones de sus precios, etc. y 2) El tiempo libre disponible. En la dimensión hombre-hombre se proponen dos indicadores de equidad, ambos basados en el conocido coeficiente de Gini, aplicado uno a los medios disponibles (bienes y servicios) y el otro

aplicado al tiempo libre. Los cuatro indicadores utilizados se combinan multiplicativamente, obteniendo al final una expresión en unidades monetarias que puede ser interpretada como el equivalente igualitario de medios disponibles y de tiempo libre.

25. En cuanto al marco de realizaciones, la medición de la cantidad y la calidad de la vida se acomete de la siguiente manera. En primer lugar, la cantidad de la vida se expresa como la proporción del potencial vital realizado. Es decir, qué proporción representan los años *que viven* las personas en relación con los que deberían vivir, o longevidad observada como proporción de la longevidad normativa. El número de años que las personas viven se corrige adicionalmente eliminando los años que viven sin uso de sus facultades. Es decir, el indicador final adoptado es la cantidad de la vida en condiciones de capacidad, expresada en relación con la longevidad normativa.
26. La calidad de la vida se aproxima conceptualmente con el grado de satisfacción de las necesidades básicas. Para su medición se usa un enfoque similar al del Método Integrado de Medición de la Pobreza. En efecto, el grado de satisfacción-insatisfacción de algunas necesidades humanas se aborda por la vía de la línea de pobreza, mientras otras se abordan por una vía similar a la de NBI. En este caso, sin embargo, no sólo interesa la población pobre sino la total, por ello es necesario construir escalas a todo lo largo del espectro poblacional. Esto se hace con una función de bienestar que, debajo de las normas mínimas resulta en privación –bienestar negativo– y por arriba en un bienestar que crece menos que proporcionalmente al acceso a medios de satisfacción, otorgando así menor valor a una unidad adicional de medios de bienestar para una persona no pobre que para una pobre. Esta función de bienestar se construye a partir de un indicador global del grado de satisfacción de las necesidades básicas que es el resultado de combinar la situación del consumo privado corriente respecto a la línea de pobreza y la situación de satisfacción en necesidades básicas específicas que se coteja por el método directo (tipo NBI).
27. El último paso es combinar los indicadores de cantidad y calidad de la vida. Para los pobres, la combinación resulta en el concepto de privación vital, que expresa en forma combinada sus carencias en ambas dimensiones. La suma de las privaciones vitales de los pobres puede interpretarse como la deuda de pobreza y expresarse como proporción del PIB o de la deuda externa. Para los no pobres, la combinación da lugar al bienestar vital. La diferencia entre el bienestar vital y la privación vital es, a escala social, la cantidad y la calidad de la vida, expresión de las realizaciones alcanzadas. La fórmula final del índice del objetivo del desarrollo está expresada en unidades monetarias, cumpliendo así el requisito expresado al principio.

28. Esta sección termina señalando: "Tenemos pues un índice del grado de desarrollo y un índice de la calidad-cantidad de la vida. El análisis detallado de ambos componentes definirá las relaciones entre el conjunto de oportunidades para el bienestar social que expresa el primer índice y la realización efectiva del mismo que expresa el segundo". Dado que las oportunidades no se transforman automáticamente en bienestar, se genera una tipología de países según la eficiencia de transformación de oportunidades a bienestar. El texto argumenta que la variable explicativa fundamental de esta eficiencia es la proporción de recursos que un país dedica a bienes y servicios básicos. De aquí se deriva un corolario que es señalado en el capítulo 5 al abordar los fundamentos generales de la estrategia: "La manera más rápida de aumentar el bienestar social es a través del crecimiento económico acompañado de eficiencia de transformación de oportunidades en bienestar, lo cual supone orientar proporciones crecientes de los recursos socialmente disponibles a los satisfactores básicos. Dadas las altas incidencias de la pobreza en la Región, ello supone un estilo de crecimiento por el cual los ingresos de los pobres aumentan más rápido que el ingreso medio". Además de ello es necesario orientar proporciones crecientes del gasto público en beneficio de la población pobre.
29. En los capítulos 3 y 4 se presentan los resultados empíricos que, en la aplicación de los métodos de medición de la pobreza y del índice de progreso social han sido obtenidos hasta la fecha. La mayor parte de las mediciones de pobreza presentadas son fruto de investigaciones del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, realizadas una parte mediante un convenio con la CEPAL y otra mediante asistencia técnica del Proyecto a diversos gobiernos de la Región. También se han recogido algunas otras investigaciones realizadas por institutos de estadística de la Región y agencias de Naciones Unidas.
30. Una estimación de la pobreza para América Latina (capítulo 3), con base en el método MIP, desarrollado en el capítulo anterior, arroja un total de 270 millones de pobres en 1990 (250 millones en 1986) equivalentes al 62% de la población de AL (61% en 1986). Debe aclararse que se trata de una estimación gruesa aunque basada en: a) información amplia y sólida de estimaciones independientes por LP y por NBI para numerosos países de la Región; b) información más restringida en su cobertura pero igualmente sólida del método MIP aplicado en 8 países; y c) cálculos muy amplios de brechas de satisfacción de necesidades básicas para la mayor parte de los países de AL. Aunque es una estimación, puede afirmarse que su grado de error es menor a cualquier otra estimación disponible.

31. La composición de la población latinoamericana quedaría de la siguiente manera: pobres por ambos métodos, la tercera parte; pobres parciales el 29%, 14% sólo por LP y 15% sólo por NBI; y 38% no pobres.
32. La aplicación del método MIP, además de permitirnos conocer la magnitud y composición de la pobreza en AL, hace posible conocer el grado de subestimación de la pobreza por cualquiera de los métodos parciales de LP o NBI. En efecto, las mediciones realizadas en las áreas urbanas de 8 países, y en las rurales de 4 de ellos, con el método MIP, muestran que cuando se usa solamente el método de LP, se subestima la pobreza en proporciones que van del 10 al 60% según los países y las áreas geográficas. La subestimación por el método de NBI tiene un rango de variación similar.
33. Las tendencias observadas en la evolución de los diferentes tipos de pobreza y la asociación entre pobreza por ingresos y el comportamiento del PIB per cápita, permitieron proyectar la evolución de la pobreza en dos escenarios macroeconómicos. El primero de ellos, que supone una tasa de crecimiento del PIB per cápita de 1.3% promedio en el período 1990-2000, se obtuvo de las previsiones económicas realizadas en el Proyecto Regional y que se presentan en el capítulo 6. El segundo supone que el producto crecerá al mismo ritmo que la población, manteniéndose el PIB per cápita, por tanto, sin cambios. La tendencia histórica de reducción de la pobreza por NBI, sirvió de base para prever su gradual reducción a lo largo de la década. Se tuvieron en cuenta, además, las previsiones de crecimiento poblacional y del grado de urbanización proporcionadas por el CELADE. La proyección con el primer escenario resulta en 296 millones de pobres (56% de la población), mientras que en el segundo escenario se llega a una cifra de 312 millones (59.3% de la población).
34. La evolución de la pobreza por LP entre 1970 y 1986, que se presenta en la sección C del capítulo 3, se basa en el estudio pionero de la CEPAL que permitió conocer la magnitud de la pobreza en AL alrededor del año 70, y en el estudio que, para 1980 y 1986, llevaron a cabo conjuntamente la CEPAL y el Proyecto Regional con el apoyo de FNUAP. Con ambos trabajos ha sido posible, por primera vez en la Región, conocer de manera precisa la evolución de la pobreza por ingresos en un período bastante largo.
35. Entre 1970 y 1986 la pobreza de ingresos en América Latina ha venido aumentando en números absolutos desde 130 millones en 1970 a 144 en 1980, y a 175 en 1986. Las estimaciones realizadas para 1990 arrojan un total de 204 millones. Es decir, mientras en la década del 70 aumentó en 14 millones el número de pobres, la estimación para la década del 80

- arroja una cifra de 60 millones de pobres adicionales, más de cuatro veces la cifra de los setenta. La proyección con el escenario de crecimiento en el PIB per cápita para el 2000 arroja un total de 232 millones, esto es, 28 millones de pobres adicionales que si bien es menos de la mitad de la de los ochenta, representa el doble de la de los setenta. La proyección sin crecimiento arrojaría una cifra de 245 millones de pobres, 41 millones más que en 1990.
36. Esta evolución, mirada en números relativos, resalta todavía más las diferencias entre las décadas del 80 y del 90. En efecto, entre 1970 y 1980 el porcentaje de pobreza *disminuye* del 47% al 41% mientras que entre 1980 y 1986 *aumenta* del 41 al 43% y se proyecta que en 1990 haya prácticamente "recuperado" el nivel de 1970 con 46.6%. Es decir, el terreno relativo ganado en los setenta se perdió totalmente en los ochenta. Aunque el PIB per cápita en 1990 está muy por arriba del de 1970, el porcentaje de pobreza es el mismo. Mientras en los períodos de crecimiento rápido la pobreza disminuye lentamente, en los períodos de crisis aumenta rápidamente. Las previsiones muestran, además, que de continuar la disminución del PIB per cápita en los noventa al mismo ritmo que tuvo en los ochenta, el porcentaje de pobreza por LP alcanzaría el que se estima tenía la Región en 1960. De ocurrir así se habría perdido no una década sino casi medio siglo.
37. El documento continúa presentando la evolución de las brechas de pobreza. Estas muestran qué tan intensa es la pobreza. Las brechas de pobreza se miden como la insuficiencia del ingreso de los pobres respecto a la línea de pobreza. De cinco países para los cuales es posible comparar la insuficiencia de ingresos a nivel nacional entre 1970 y 1986, en tres de ellos (que representan un porcentaje muy importante de la población latinoamericana) aumentó la intensidad de la pobreza (Brasil, México y Venezuela). Además, la intensidad de la pobreza parece haber aumentado sustancialmente en Argentina que en 1970 tenía una insuficiencia nacional promedio de 25.5% y que muestra en 1986 una insuficiencia para el Gran Buenos Aires de 39.1%. Dado que el ingreso medio por habitante de Bs.As. es muy superior al promedio nacional, la insuficiencia de ingresos de la Argentina en su conjunto debe ser similar a la de Brasil (48%). Aunque en Costa Rica y Perú la intensidad de la pobreza disminuyó entre 1970 y 1986, Perú ha visto radicalmente alterados los niveles de ingresos entre 1986 y 1990, por lo cual puede asegurarse que la intensidad de la pobreza en Perú es ahora mayor que en 1970. Además, en el conjunto de la Región, entre 1986 y 1990 el PIB per cápita siguió bajando, por lo cual la intensidad de la pobreza debe haber aumentado aún más. Es decir, salvo la excepción de Costa Rica, que tiene la más baja intensidad observada de la pobreza en América Latina –y una de las incidencias más bajas de la

Región– puede afirmarse que entre 1970 y 1986 no sólo aumentó el número de pobres por ingresos en 35%, sino que los pobres de hoy son, en promedio, más pobres que los de hace veinte años.

38. La sección procede a analizar la pobreza por NBI en once países de la Región y la pobreza por MIP en ocho. En el primer caso se analiza también la evolución de la pobreza en 5 países; y se presenta el análisis por zonas urbanas, rurales y ciudades capitales.
39. La sección termina con un rápido recuento de los factores condicionantes de la pobreza en los ochenta. Se analizan el crecimiento de la economía; la evolución del consumo y la evolución de los salarios mínimos y el empleo. En todos ellos se encuentra un comportamiento negativo que explica el notable aumento de la pobreza en el período analizado: el PIB per cápita disminuyó en 10.1%; el consumo privado era ya para 1988, 11.3% inferior al de 1980; en todos los países de AL (con la excepción de dos) el salario mínimo disminuyó en el período; igual comportamiento muestran los salarios promedio con tres excepciones; en el terreno del empleo, las estrategias de sobrevivencia de los pobres permitieron que la economía popular evitara un aumento dramático de los niveles de desempleo.
40. El capítulo 4 presenta una cuantificación preliminar del Índice de Progreso Social. En cuanto al conjunto de oportunidades, se calculó el indicador compuesto del PIB por unidad equivalente y el indicador de equidad (en la distribución del ingreso) para 35 países de diferentes áreas del mundo. En base al indicador compuesto se formaron tres grupos de países: países con oportunidades bajas (POB), oportunidades medias (POM) y altas (POA). Por otra parte se hizo el mismo ejercicio para 94 países y 142 observaciones pero usando el PIB per cápita. De estos análisis se derivan dos conclusiones: a) En general, los grupos de países muestran un patrón consistente de igualdad creciente a medida que aumenta el PIB por unidad equivalente. b) El análisis por países individuales muestra diferencias importantes entre la ordenación con el PIB por unidad equivalente y la que resulta al combinarlo con el indicador de equidad. Los países latinoamericanos, en general, empeoran su ubicación en la ordenación en el segundo caso. Brasil y Venezuela bajan ocho puestos y Ecuador (1970) once puestos. En tercer lugar se hicieron mediciones del conjunto de oportunidades para las áreas rurales, restos urbanos y metrópolis de 10 países de América Latina alrededor de 1986. Las conclusiones obtenidas antes se mantienen aunque en este universo se encontró una menor influencia del indicador de equidad, explicable por el pequeño rango de variación observado. Aun así, se encontró que Bogotá y el resto urbano del Brasil descienden 5 y 4 puestos en la ordenación al introducir el indicador de equidad. Igualmente, se encontró que las distancias entre ciertas áreas geográficas se ven enormemente reducidas como efecto de

dicho indicador. Por ejemplo, el ingreso medio de Río de Janeiro es 1.7 veces el de Venezuela rural, pero su conjunto de oportunidades es sólo 1.18 veces mayor.

41. Como fue previsto en el análisis conceptual, las oportunidades no se transforman automáticamente en bienestar y aunque se encontró una fuerte tendencia a que a mayores niveles del conjunto de oportunidades menores fueran los niveles de pobreza (tomados como aproximación inversa del nivel de bienestar), también se encontraron fuertes desviaciones de la tendencia. Un ejemplo es el contraste entre Caracas y San José, Costa Rica. Mientras la primera tiene un conjunto de oportunidades 2.5 veces mayor que San José, mantiene un porcentaje de población pobre muy similar.
42. Las únicas mediciones realizadas a la fecha sobre la cantidad y la calidad de la vida son la proporción del potencial vital realizado y la deuda de pobreza (suma de privaciones vitales de los pobres) como proporción del PIB. Estas mediciones las realizó la División de Estadística de la CEPAL a pedido del Proyecto Regional y comprenden 10 países para los años de 1970, 1980 y 1986. La proporción del potencial vital realizado se refiere al promedio de la población y no, como sería deseable, para los pobres. Entre 1970 y 1986 el potencial vital realizado aumenta en los diez países, situándose en un rango de 0.83 en Guatemala hasta 0.95 en Argentina.
43. La deuda de pobreza calculada es una expresión ligeramente diferente a la antes presentada. Intuitivamente puede ser explicada como el consumo que la gente debería tener durante los años que debería vivir menos el consumo que realmente tiene durante los años que realmente vive. Es decir, es una brecha a lo largo de toda la vida. Calculada esta brecha como proporción del PIB resulta en valores que van, en 1986, de 0.8 en Argentina a 19.4 para Guatemala. Salvo Colombia y Costa Rica este indicador aumenta entre 1980 y 1986 en todos los países estudiados.

Con esto termina la primera parte de *Desarrollo sin Pobreza*.

Segunda Parte:

ESTRATEGIAS DE ACCION PARA LA DECADA DEL 90

44. La segunda parte del trabajo presenta la parte medular de la estrategia para la superación de la pobreza. Está integrada por cinco componentes y sus interrelaciones: a) reactivación económica y transformación productiva; b) el desarrollo de la economía popular; c) la política para la satisfacción de necesidades básicas específicas o política social; d) la política de desarrollo socio-cultural; y e) la reforma y modernización del Estado. En esta segunda parte se desarrollan los tres primeros componentes. La reforma del Estado se presenta en la tercera parte y la política de desarrollo

socio-cultural está expuesta a lo largo de los capítulos 7 a 10, en forma más implícita que explícita.

45. La segunda parte arranca en el capítulo 5, con una presentación de los fundamentos y componentes de la estrategia, destacando sus interrelaciones. En este mismo capítulo se analiza la dimensión de género en la estrategia de superación de la pobreza. El texto presenta dos tipos de fundamentos, los generales y los específicos de cada componente. Los fundamentos generales se derivan de la discusión conceptual, metodológica y empírica realizada en la primera parte. El texto define, en primer lugar, el objetivo común a todos los países de la Región: satisfacer el componente universalista de las necesidades básicas para toda la población, aclarando que en algunos países el nivel del objetivo puede estar por arriba de la norma general como producto del componente relativo de las necesidades básicas. Otra diferencia importante entre países es el distinto énfasis relativo que en ellos debe darse al ataque a las tres raíces de la pobreza según la fuerza relativa de cada una: insuficiencia del excedente, apropiación inequitativa del mismo e inadecuaciones de la oferta. Para precisar el objetivo se aclara que si bien la estrategia debe centrarse en las necesidades que conforman la dimensión económica de la pobreza, debe prestar atención a necesidades no económicas. Otra aclaración necesaria es que se debe considerar no solamente el acceso a ingresos, bienes, servicios y activos básicos, sino también el desarrollo de habilidades y la disponibilidad de tiempo libre, de los que depende igualmente la satisfacción de necesidades. Del análisis de la insuficiencia de las fuentes de bienestar de los hogares derivan los siguientes requerimientos para una estrategia de superación de la pobreza: mayores oportunidades de trabajo e ingresos; mejor distribución de los activos productivos; aumentar la cobertura, suficiencia, eficiencia y eficacia del gasto público social; una estrategia legal, crediticia y de apoyo para los activos de consumo básicos, en especial la vivienda; mejoramiento de la salud de la población y aumento de sus conocimientos y habilidades; y, por último, crear condiciones que hagan innecesarios el trabajo infantil, las sobrejornadas laborales y las dobles y triples jornadas de la mujer.
46. Concebido el desarrollo como la elevación de la cantidad y la calidad de la vida, y dada la alta incidencia de la pobreza en la Región, el documento concluye que la pobreza no puede seguirse viendo como un programa o como una tarea parcial a cargo de la política social, sino que debe convertirse en el objetivo central del desarrollo y, por tanto, en tarea conjunta de las políticas económicas y de las políticas sociales. Para que el crecimiento se traduzca en aumentos rápidos del bienestar social es necesario orientar proporciones crecientes de los recursos socialmente disponibles a los satisfactores básicos, lo que supone que los ingresos de los pobres

crezcan más aceleradamente que el ingreso medio y que el gasto público se oriente crecientemente a bienes y servicios básicos. Por esta razón, concluye este razonamiento en el texto, el gran reto para los países será conciliar los incentivos al crecimiento en el sector empresarial moderno con el crecimiento más rápido en los ingresos de los pobres.

47. La sección de fundamentos generales termina estableciendo la sinergia positiva que se establece entre la superación de la pobreza de ingresos y la pobreza de conocimientos, que deben concebirse como procesos simultáneos, destacando el papel creciente de los conocimientos en el desarrollo económico.

48. En cuanto a los fundamentos específicos de cada componente, el capítulo 5 destaca lo siguiente:

- a) Para lograr la reactivación económica es necesario el retorno (o mantenimiento) de la estabilidad macroeconómica, la recuperación de los niveles de ahorro e inversión y el desarrollo de un sector exportador sólido. Pero el crecimiento sostenido a largo plazo dependerá de una transformación productiva en la que el aumento de la competitividad deberá recaer sobre la incorporación de progreso técnico y no sobre la compresión de los salarios reales. Esto es, además, condición necesaria para que la transformación productiva no se contraponga a la equidad. Aquí el documento sigue muy de cerca los planteamientos de la CEPAL. *Desarrollo sin Pobreza* amplía el componente de equidad de *Transformación Productiva con Equidad*. Por ello, el segundo componente de la estrategia está constituido por el desarrollo de la economía popular ya que como dice el referido documento de la CEPAL "para lograr el crecimiento económico con mejoras razonables en materia de equidad, cada país deberá desplegar esfuerzos no sólo para dotar de mayor capacidad productiva a sus sectores modernos, sino también para elevar los niveles de productividad y de ingresos de los más rezagados". Los caminos para lograr esto último son explorados en el segundo componente de la estrategia.
- b) El texto señala cuatro fundamentos al desarrollo de la economía popular como elemento clave en la estrategia de superación de la pobreza: 1) El papel central del aumento de los ingresos en la superación de la pobreza. 2) La imposibilidad práctica de que las empresas grandes y el sector público ofrezcan la cantidad de empleos necesarios para absorber el crecimiento de la fuerza del trabajo y mucho menos disminuir el subempleo acumulado en la década del noventa. Esto supone que la economía popular seguirá siendo en los noventa, como lo fue en los ochenta, el principal generador de empleo, pero si no recibe apoyo lo hará a niveles cada vez más bajos de productividad e ingresos. 3) Los cambios tecnológicos mundiales que hacen viable la

competitividad de las pequeñas unidades de producción han creado las bases para revalorizar la economía popular. 4) Los ingresos generados vía la economía popular no requieren redistribuirse, están ya en manos de la población objetivo que, además, tiene como preocupación central el bienestar familiar.

- c) La política social para la satisfacción de necesidades básicas específicas está orientada a modificar la insuficiencia de los derechos de acceso a servicios gratuitos y la carencia de activos de consumo básico. Esta política tiene dos componentes: el de compensación social –dirigido a paliar los efectos de la crisis– y el de transformación estructural. El primero está orientado a las urgencias inmediatas de la población y tiende a compensar con servicios y bienes gratuitos la insuficiencia de ingresos de la población: por ello debe dar prioridad a la necesidad alimentaria. Para que esta política se convierta auténticamente en una pieza importante para la superación de la pobreza, deben resolverse la insuficiencia, ineficacia, ineficiencia e inequidad del gasto público social y de las políticas de crédito a la vivienda. Los capítulos 8, 9 y 10 abordan los criterios generales, las metas y la reforma del Estado necesarias para lograrlo.
- d) La política de desarrollo socio-cultural está imbricada estrechamente con los demás componentes de la estrategia. En efecto, tanto para la transformación productiva, como para el desarrollo de la economía popular, la satisfacción de necesidades básicas específicas y para el éxito de una reforma del Estado como la que aquí se plantea, resulta esencial la apropiación por la población de conocimientos socialmente relevantes, ya que el propósito de este componente es convertir a los pobres en los protagonistas centrales de las tareas de superación de la pobreza. Este componente no es materia de un capítulo específico ya que, por su naturaleza, cruza horizontalmente todos los demás.
- e) El quinto componente, la reforma del Estado, tiene también un carácter horizontal. Su sentido fundamental es dar respuesta a qué organización del Estado se requiere para llevar a cabo la estrategia de superación de la pobreza y qué tipo de interacción entre Estado y Sociedad Civil es la más adecuada para alcanzar tal fin. La reforma del Estado está orientada a superar la desarticulación entre la política económica y la política social; la desarticulación interna de lo social; la debilidad política y decisoria del sector social en el conjunto del Estado; el carácter atrasado de sus organizaciones; la sujeción de las organizaciones del sector social al juego de todo tipo de lobbies; su carácter antiparticipativo derivado de su centralismo, su formalismo y su estructura piramidal; su debilidad para concertar con la sociedad civil; su gerencia inflexible y no adaptativa; la carencia de gerentes

- sociales especializados; y el escaso y mal uso de la evaluación en el sector social.
49. Aunque no está concebido como un sexto componente de la estrategia, la búsqueda de la equidad de género constituye uno de sus principales objetivos. Una sociedad equitativa no puede construirse solamente a partir de la equidad entre clases sociales, es necesario también alcanzar la equidad en las relaciones entre hombres y mujeres. La perspectiva de género ha sido adoptada en *Desarrollo sin Pobreza* como un principio rector de la estrategia. Por ello se empieza señalando que la perspectiva de género no considera aisladamente a las mujeres, ni las concibe como seres vulnerables. En cambio plantea la necesidad de reestructurar a fondo las relaciones entre hombres y mujeres, relaciones de género, para construir sociedades más equitativas. La incorporación de la perspectiva de género en el proceso de desarrollo sin pobreza supone, en primer lugar, repensar los conceptos económicos básicos, que tradicionalmente han excluido el ámbito del hogar, lo que conlleva, entre otras consecuencias, redefinir como trabajo productivo el trabajo doméstico y el no remunerado e incluirlos como tales en las cuentas nacionales y en las estadísticas laborales. En segundo lugar, la reestructuración de las relaciones de género requiere dos niveles de intervención. Las acciones estratégicas que tienen implicaciones de largo plazo y que buscan nuevas alternativas para las relaciones laborales, la legislación y las responsabilidades en las tareas reproductivas, y las acciones prácticas con implicaciones más inmediatas, orientadas a satisfacer requerimientos que se derivan de situaciones actuales; por ejemplo, guarderías y otros servicios comunitarios para madres que trabajan. Esta sección está basada en una contribución específica de UNIFEM.
50. El capítulo 5, fundamentos y componentes de la estrategia, termina señalando las interacciones entre los componentes. Se destacan las interacciones entre la recuperación económica y la transformación productiva con la economía popular y la política social, concluyendo que las dos últimas tendrán mayores posibilidades de acción si el primer componente tiene éxito. Se hacen notar también algunos efectos del desarrollo de la economía popular y la política social en la reactivación económica. A continuación el documento apunta dos tipos de sinergia positiva entre la promoción de la economía popular y la política social. En primer lugar, la que ocurre a nivel de la organización comunitaria que aun cuando se desarrolla normalmente alrededor de un objetivo, el recurso organizacional creado permite atender otros objetivos; en segundo lugar, se anotan las sinergias derivadas de un apoyo a la economía popular en un entorno territorial de barrio o de comunidad, ya que las actividades productivas se convierten en un pivote para el mejoramiento radical de las comuni-

dades. Por último se hace notar la importancia de la política de desarrollo socio-cultural y de la reforma del Estado para impulsar sinérgicamente la participación comunitaria tanto para el desarrollo de la economía popular como para la política social. La política de desarrollo socio-cultural, al desarrollar el saber qué y el saber cómo de las comunidades las prepara para esa participación. La reforma del Estado, en la medida en la cual vaya logrando estructurar organizaciones descentralizadas, flexibles y adaptativas, favorecerá la auténtica participación ciudadana.

51. El capítulo 6 aborda la reactivación económica y la transformación productiva. El capítulo empieza analizando el desempeño comparativo de las economías latinoamericanas en los años ochenta, destacando que la conjunción del comportamiento de las exportaciones y la magnitud de las transferencias netas de recursos al exterior son los dos factores externos que mejor explican el desempeño económico diferencial de los países durante la década. En cuanto a los factores internos, los niveles inflacionarios se asocian claramente con las tasas de crecimiento económico. En general se verifica que los países con tasas más altas de crecimiento en los precios tuvieron tasas de crecimiento económico más bajas. Una vez analizado este comportamiento se estudian las condiciones actuales de los países, destacando los problemas por resolver y los avances logrados. En el frente externo se hace notar la carga excesiva de pasivos en casi todos los países, el cierre del financiamiento privado voluntario como característica casi permanente, y el hecho de que muchos países no han logrado todavía establecer un dinamismo exportador sostenido o resolver problemas recientes de balanza de pagos. En el frente interno se llama la atención al hecho de que varias economías de la Región muestran contracciones violentas recientes en su actividad económica o han sido incapaces de estabilizar el ritmo de crecimiento en niveles aceptables. Otros problemas en este frente son la gran susceptibilidad de los niveles de inflación, producto de la indexación generalizada, a choques inflacionarios de origen fiscal o cambiario, y las tasas de ahorro e inversión insosteniblemente bajas. Entre los avances logrados se señala la estabilidad interna alcanzada por varios países, procesos de crecimiento más o menos sostenidos en algunos de ellos, la interrupción del crecimiento explosivo de la deuda y en unos pocos países la adopción de programas de reducción de sus pasivos externos en el marco del Plan Brady, así como los éxitos en el frente exportador de varios países. La sección termina caracterizando las perspectivas de crecimiento de los países en tres grupos de acuerdo con su situación presente. Un grupo pequeño que está en condiciones para un proceso sostenido de crecimiento. Un grupo intermedio que si bien ha abatido los niveles de inflación, presenta niveles muy altos de endeudamiento o tasas de ahorro e inversión muy bajas. Finalmente,

- un grupo grande de países enfrentan problemas mucho más severos de todo tipo pero sobre todo de orden interno, particularmente la hiperinflación.
52. Este corte de situación sirve de base para estimar el crecimiento económico probable de la Región en la década del noventa. Se pronostica un crecimiento regional promedio para la década de 3.2% anual en el PIB y 1.3% en el PIB per cápita. Esto implica que el retroceso de la producción por habitante experimentado por la Región en los ochenta sólo se revertiría plenamente hacia fines de siglo. Esto lleva a concluir que en términos de crecimiento, no es una la década perdida sino dos.
53. El capítulo 6 termina con un planteamiento breve de las políticas requeridas para la reactivación económica y la transformación productiva en los noventa. Si el mantenimiento de los desequilibrios macroeconómicos en niveles moderados es una condición necesaria para la reactivación, las condiciones suficientes mínimas son elevar las tasas de ahorro e inversión y desarrollar un sector exportador sólido. El documento analiza algunos factores clave para recuperar los niveles de ahorro e inversión y para desarrollar el sector exportador. En cuanto a éste señala, basándose en CEPAL, que las políticas cambiarias estables constituyen una condición necesaria pero que se requieren además políticas de oferta de más largo aliento, entre ellas una política tecnológica, una apertura comercial gradual y selectiva, incentivos tributarios durante la fase de modernización, que permitan que la competitividad internacional se base en una auténtica transformación productiva y no en la reducción de los salarios reales.
54. El segundo componente de la estrategia, el desarrollo de la economía popular es la materia del capítulo 7. Se trata de una apretada síntesis de varios documentos de fondo, uno de los cuales, "La Economía Popular en América Latina y el Caribe", ha sido publicado en una versión preliminar, por el Proyecto Regional. El capítulo, partiendo de las características e importancia que en la Región han alcanzado las diversas expresiones productivas de la población pobre, propone que a los innovativos programas que hoy se están desarrollando en diversos países de la Región para apoyar y dinamizar las formas productivas de la economía popular, se les otorgue una nueva dimensión capaz de convertirlos en auténtica alternativa de desarrollo.
55. El capítulo empieza señalando la importancia de la economía popular en la Región. A pesar que las empresas medianas y grandes constituyeron, durante muchas décadas, los "agentes oficiales" del crecimiento económico de la Región, la economía popular tiene una importancia socioeconómica muy alta. En el medio rural, según datos de la CEPAL, absorbe el 57% de la fuerza de trabajo y, según los últimos datos disponibles generaba el

41% de la producción agrícola para consumo interno y el 32% de las exportaciones agrícolas. En el medio urbano, los datos de PREALC muestran que los trabajadores por cuenta propia y las pequeñas unidades productivas de hasta 10 trabajadores representaban el 49% de la fuerza de trabajo. La productividad media por trabajador es, sin embargo, sustancialmente más baja que en empresas agrícolas y urbanas mayores. En el medio urbano ese 49% de la fuerza de trabajo genera sólo el 24% del valor agregado en las ciudades. Esto nos da una idea de su importancia actual. El documento explora también su comportamiento y papel durante la década de crisis. Dos rasgos merecen destacarse. Por una parte, generaron el 78% de los nuevos empleos creados en la Región durante estos años, pero por otra parte, los ingresos medios por trabajador disminuyeron abruptamente (41% en las unidades de menos de cinco trabajadores). La explicación de estas dos tendencias divergentes deriva de una mayor afluencia de trabajadores a la economía popular, simultáneamente a una menor demanda por sus productos. El documento resalta la "dependencia" de la economía popular de la masa de ingresos, particularmente salarios, generada en la economía moderna. De aquí se deriva como corolario que la reactivación económica crearía condiciones para que el fomento de la economía popular tuviera mayores posibilidades de éxito.

56. El texto pasa a discutir someramente algunos rasgos de la economía popular. En el medio rural, la economía campesina está asociada a la propiedad o posesión de una parcela que se cultiva aprovechando la mano de obra familiar. Sin embargo, una proporción importante de las familias campesinas complementan sus ingresos trabajando fuera de la parcela. En el medio urbano, la economía popular suele también estar asociada a la utilización de la mano de obra familiar. En ambos casos, la satisfacción de las necesidades familiares es el objetivo central del proceso productivo. En ambos casos suelen ser unidades pequeñas, con restricciones financieras severas, y con dificultades institucionales más agudas en el medio urbano, lo que limita su acceso al sistema institucional de crédito y de compras. La economía popular tiene ventajas competitivas en algunos productos como resultado de su flexibilidad y bajos costos fijos. Sin embargo, también tiene desventajas importantes en la comercialización, acceso al crédito, y en los aspectos legales que fueron diseñados para unidades económicas de otro tamaño.
57. Sin pretender ser exhaustivo, el trabajo menciona algunas alternativas interesantes para el desarrollo de la economía campesina y popular urbana. Para las primeras se mencionan la diversificación de cultivos y actividades buscando desestacionalizar los requerimientos de mano de obra, la alternativa pequeño-empresarial con empleo relativamente estable de mano de obra en productos como frutales, verduras o flores, y el comple-

- mento agroindustrial. Para el medio urbano se plantea una doble vía para el desarrollo de la economía popular: por una parte la "reconversión" de actividades existentes y, por otra, la creación de empresas populares bien diseñadas. Aunque no se desarrolla, se hace mención a la estrategia de desarrollo productivo y mejoramiento de las condiciones de vida que el Proyecto Regional ha venido impulsando y que está ampliamente desarrollada en otro documento publicado por el proyecto, denominado **Comunidad Urbana y Vivienda Productivas** que ahora se ha enriquecido con la presentación de experiencias en Villa El Salvador y un barrio en Bogotá. Esta estrategia, que plantea la optimización de la fuerza de trabajo y la utilización de la vivienda y el barrio popular para la producción asociativa de bienes y servicios, ha sido recibida con entusiasmo por los institutos de vivienda de varios países de la Región y por HABITAT. En dos países (Colombia y Venezuela) ya forma parte de la legislación de vivienda.
58. A continuación el capítulo identifica actividades y agentes fundamentales para un programa masivo de apoyo a la economía popular. Entre las actividades iniciales se sugiere identificar y evaluar los programas que en cada país vienen impulsando la Economía Popular, (EP), compararlos con los de otros países y, a partir de este análisis plantear vías para su desarrollo y masificación. Recomienda una labor de identificación de productos y servicios ajustados al perfil de la EP en los que puedan ser altamente competitivos. Para resolver los frecuentes problemas de mercado de las unidades económicas populares se plantea como necesario calificar su oferta, crear canales de comercialización y superar los obstáculos legales, para que el producto pueda llegar a mercados dinámicos y exigentes. Como elementos claves para apoyar al productor popular en sus procesos de gestión empresarial, productivo y comercializador se identifican dos tipos de agentes: los promotores y las empresas comercializadoras.
 59. Los promotores impulsan y asesoran a los productores populares en la evaluación de sus oportunidades, en el diseño de sus plantas, en los aspectos técnicos del proceso productivo, en el diseño y control de calidad de sus productos y en la dinámica organizativa, apoyándose en centros tecnológicos, universidades y consultores independientes. El promotor puede ser una ONG, una empresa de consultoría, un instituto universitario, o un ente gubernamental. La vinculación del agente promotor a la unidad económica popular puede adoptar también formas variadas, desde un consultor que simplemente cobra sus servicios hasta la de quien invierte como socio.
 60. Las comercializadoras deben apoyar todo el proceso de colocación de la producción en el mercado; asesorar a los productores sobre las calidades

requeridas por el mercado y las tendencias de la moda, e incluso actuar como canal de intermediación para líneas de capital de trabajo. Las comercializadoras pueden ser entidades de tipo privado con autonomía presupuestal; pueden ser propiedad parcial o total de grupos de productores populares. Sólo en casos de productores muy precarios se debería optar por comercializadoras gubernamentales.

61. En cuanto a las formas de organización de la economía popular, **Desarrollo sin Pobreza** postula que debe ser el dinamismo de las propias comunidades, la identificación de sus problemas, sus cuellos de botella, lo que vaya guiando su proceso organizativo. Aunque se parte de la necesidad de unificar fuerzas a través de la asociación, se rechazan la imposición de formas de asociación por ineficientes y porque suponen falta de respeto a los productores.
62. El apoyo a la economía popular –continúa señalando el trabajo– también requiere de una estrategia jurídica e institucional. Como vía para lograr procedimientos sencillos de formalización se sugiere un registro mercantil único que surtiría efectos legales en todas las instancias. En materia tributaria se sugieren exenciones temporales, bonificaciones al número de puestos de trabajo, y pisos mínimos debajo de los cuales se estaría exento de cualquier tributación.
63. El capítulo de Desarrollo de la Economía Popular concluye abordando el tema del crédito. Se parte de experiencias exitosas en otras partes del mundo, una buena parte de ellas recogidas en un trabajo reciente del PNUD llamado "Crédito a los pobres". Ahí se muestra que los más exitosos programas de financiación a la economía popular son aquellos que han logrado diseñar mecanismos y procedimientos ajustados a las características y dinamismo de aquella, bajo concepciones que se ha dado en llamar **banca popular**. Estas concepciones parten de la premisa que no es posible trasladar al crédito popular las normas y costumbres de las operaciones tradicionales de crédito y suelen adoptar las siguientes normas de operación: a) se requiere una gran cercanía y conocimiento directo del cliente; b) las mejores garantías son su inserción en la comunidad, su palabra y su proyecto; c) los préstamos deben amoldarse a las necesidades y ritmos propios del cliente; d) la operación debe cubrir sus costos cobrando lo justo al usuario y sobre todo aumentando la eficiencia del intermediario.
64. Para el manejo del crédito a la economía popular se distinguen dos tipos de ministraciones: las que requieren apoyo especializado y seguimiento y las que no requieren de ninguna asistencia. En este último caso se sugiere que las ministraciones se hagan directamente a los productores a través de pequeñas oficinas barriales o de comunidad. En el primer caso, tratándose de créditos de inversión nueva o ampliaciones se sugiere hacer las

- ministraciones a través del agente promotor y las ministraciones para capital de trabajo a través de las comercializadoras. Esto permitirá abatir los costos de colocación.
65. Por último, se aborda la creación o fortalecimiento de fondos de garantías como complemento a las garantías directas de la economía popular (garantías solidarias, de palabra) procurando mecanismos que le permitan tener una amplia capacidad de acción sin elevar desmesuradamente sus recursos.
66. El capítulo 8 y el capítulo 9 presentan la política social para la superación de la pobreza o política de satisfacción de necesidades básicas específicas. En el primer capítulo se aborda el cálculo de las brechas actuales en materia de satisfacción de necesidades básicas específicas en América Latina y el Caribe, se proponen metas para su abatimiento total o parcial al fin del siglo, y se calcula el costo del esfuerzo adicional para alcanzar dichas metas. Esto ocupa el primer inciso del capítulo. El material que presenta *Desarrollo sin Pobreza* es una síntesis de los resultados principales de una amplia investigación realizada por el Proyecto Regional con el decidido apoyo de UNICEF, CELADE, CEPAL, unidad conjunta CEPAL/FAO, HABITAT, OIT/PREALC, OMS/OPS y UNESCO. Los resultados completos de la investigación están siendo actualmente preparados para su publicación por el Proyecto Regional.
67. Este primer inciso empieza clasificando los 20 países incluidos en la investigación en tres grupos según la magnitud de la incidencia de la pobreza y de la insatisfacción de necesidades básicas. En el grupo III, con las mayores carencias, quedaron ubicados dos países de Sudamérica (Bolivia y Paraguay), cuatro de centroamérica (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y dos del Caribe (Haití y República Dominicana). En el grupo II, con una situación intermedia, quedaron los dos países más poblados (Brasil y México) así como tres países andinos (Colombia, Ecuador y Perú). Por último, en el grupo I se ubican tres países del cono sur (Argentina, Chile y Uruguay) así como Venezuela del área andina, Panamá y Costa Rica de América Central, y Cuba del Caribe. Este grupo de países presenta la situación social más favorable.
68. Las brechas en la satisfacción de las necesidades básicas las define el trabajo como el número de unidades (personas, viviendas, hogares) que no satisfacen una norma que intenta reflejar las predominantes en la Región. Las normas adoptadas no implican hacer formulaciones prescriptivas sino más bien describir, interpretar y fijar límites observables a las prescripciones existentes. Estas se derivaron de declaraciones de organizaciones y conferencias internacionales y, sobre todo, regionales. Las normas que sirven de pauta pretenden tener un alcance universal. Postulan que es derecho de todos los seres humanos el acceso a un míni-

- mo de condiciones, con las cuales pueden tener una existencia humana. En el documento se supone que para el conjunto de América Latina existen un sustrato común normativo, un marco valorativo semejante, que permite evaluar sus déficit sociales con la misma medida. Las metas, en cambio, que expresan el objetivo de la norma colocado en el tiempo, en la medida que reflejan las posibilidades, la limitación de recursos y la conciliación de intereses, son diferenciales por grupos de países.
69. En general los indicadores seleccionados expresan niveles agudos de privación, por lo cual pueden ser interpretados como expresión de carencias extremas.
70. Las metas que para el decenio de los noventa, a ser alcanzadas en el año 2000, plantea el documento son las siguientes:
- a) Reducir la pobreza del 62% actual al 40% en el año 2000.
 - b) Aumentar el promedio regional de la esperanza de vida al nacer de 68 a 73 años.
 - c) Abatimiento total del déficit habitacional y de los servicios básicos de agua potable, eliminación de excretas y electricidad. Esta meta supone abatir los déficit actuales promedio de la Región que son de 23.5% en lo que hace a materiales inadecuados o hacinamiento crítico, 25% en agua potable, 34% en eliminación de excretas y 19% en energía eléctrica. El esfuerzo adicional, entendido como las acciones adicionales, por arriba de la tendencia histórica, requeridas para alcanzar la meta, supone la construcción de 13.7 millones de unidades de vivienda equivalente para la meta de eliminar el hacinamiento crítico y los materiales inadecuados en las viviendas, lo que representa un costo aproximado de 97 mil millones de dólares. Para eliminar las brechas en materia de servicios el esfuerzo adicional supone dar acceso al agua sana a 27.7 millones de viviendas (16 mil millones de dólares), sistemas adecuados de eliminación de excretas a 36.1 millones (13 mil millones de dólares) y ampliar la cobertura de la electricidad a 18.6 millones (21 mil millones de dólares). En conjunto, el costo del esfuerzo adicional para abatir las tres brechas de servicios asciende a 50 mil millones de dólares durante el decenio. El costo total de eliminar los déficit habitacionales ascendería a 147 mil millones de dólares.
 - d) Escolarización universal de niños y niñas en edades de educación primaria. Esta meta supone atender al 14% de menores que actualmente no asisten a la escuela y a quienes, de acuerdo a las tendencias, tampoco asistirán. El esfuerzo adicional representa ampliar en 11.8 millones los alumnos regulares, con un costo de 19 mil millones.
 - e) Alfabetización y educación primaria (equivalente) completa para todos los analfabetas de 15 a 19 años; de todos los de 20 a 40 años en los

países de los grupos I y II y del 80% de los del grupo III; para los mayores de 40 años, 85% en los países del grupo I y el 50% en los otros dos grupos. Estas metas se complementan con las de educación primaria completa (equivalente) para los adultos en situación de analfabetismo funcional que, en promedio para el conjunto de la Región, son: 100% para los de 15 a 24 años; 65% para los de 25 a 39 y 47% para los de 40 y más. Estas metas se dan a partir de una situación actual en la cual el 17% de los adultos son analfabetas y 25% adicionales son analfabetas funcionales. Para alcanzar las metas se requiere un esfuerzo adicional consistente en alfabetizar y dar educación primaria a 34.4 millones de adultos así como permitir completar la primaria a 61.5 millones de adultos adicionales a los anteriores. El costo de tales esfuerzos adicionales es de 10 mil y 12 mil millones de dólares respectivamente.

- f) Actualmente los servicios de salud no tienen capacidad para atender al 21% de la población regional. La meta de cobertura total requiere ampliar la capacidad y los derechos de acceso a 99.5 millones de personas que, de acuerdo a las tendencias, quedarían fuera de los servicios en el 2000. El costo de este esfuerzo adicional es de 93 mil millones de pesos.
71. Los costos totales de los esfuerzos adicionales para alcanzar las metas de vivienda y sus servicios, educación para menores y adultos y para salud, son estimados en *Desarrollo sin Pobreza* en un monto aproximado de 282 mil millones de dólares, que representa alrededor del 70% de la deuda externa acumulada de la Región. En términos per cápita, tomando la población total proyectada a 1995, representa 585 dólares o 58.5 por persona-año. Es necesario aclarar que, como señala el documento que venimos reseñando, este costo no corresponde exclusivamente al sector público. De hecho, la construcción de vivienda, que representa un tercio de esa cifra, suele ser inversión privada.
72. La segunda sección del capítulo 8 presenta un análisis de la evolución del gasto social entre 1980 y 1986, en 9 países de América Latina que representan una proporción significativa de la población regional. Se analizan tres indicadores, el gasto social per cápita, el gasto social como porcentaje del PIB y el gasto social como porcentaje del gasto total del gobierno central. Para la elaboración de estos datos se contó con el apoyo entusiasta del ILPES. La fuente de la información fue, en todos los casos, los anuarios del Fondo Monetario Internacional. Las cifras se refieren al gasto consolidado del gobierno central. Los niveles de gasto social per cápita se muestran en dólares de tipo de cambio de mercado y en dólares de paridades de poder adquisitivo (ppa) para 1986. Uno y otro cálculo arrojan resultados diversos en cuanto a los niveles de gasto y en cuanto a

la ordenación de los países. En ambos casos los rangos varían fuertemente ubicándose Perú y Ecuador con los más bajos niveles. En los niveles más altos se ubica Venezuela con dólares de tipo de cambio o Chile con paridades de poder adquisitivo. La evolución de este indicador muestra para el agregado de los países un aumento importante entre 1980 y 1982 y, a partir de ahí, una tendencia fuerte a la baja que lleva el gasto per cápita de 1986 a 148 dólares, por debajo del nivel inicial de 152. El documento analiza la evolución de estos indicadores por país y por grupos de ellos.

73. El gasto social como porcentaje del PIB es una expresión del esfuerzo relativo, dados los recursos de que dispone cada país. En este indicador hay también grandes diferencias entre países. Mientras Chile, Costa Rica y Panamá destinan a este concepto porcentajes que van del 18 al 16%, y Uruguay el 14%, el resto de los países analizados está por debajo del 10% y tres de ellos, Perú, Ecuador y México destinan cifras ligeramente superiores al 5%. En general no hay una fuerte asociación entre este indicador y el nivel del PIB per cápita de los países. Esto ayudaría a explicar parte de la imperfecta asociación entre PIB per cápita y niveles de pobreza. Países como Costa Rica con niveles relativamente bajos de PIB per cápita presentan altos niveles de gasto social y bajos niveles de pobreza. En cuanto a la evolución de este indicador, el nivel promedio de los nueve países en 1986, 8.4%, es superior al de 1980, 7.9%, mostrando el esfuerzo realizado por los países para que el gasto social creciera a mayor ritmo que el PIB.
74. En cuanto a las proporciones del gasto social en el gasto total del gobierno central, el promedio latinoamericano resultó en 1986 de sólo el 32%, muy por debajo del nivel de 1980. El caso más dramático es el de México que ve reducido este porcentaje a la mitad en los seis años. Una buena parte de la explicación de este descenso en México, y en otros países altamente endeudados, radica en las crecientes proporciones del gasto público destinadas al servicio de la deuda, provocando incluso un aumento en el porcentaje del PIB destinado al gasto público.
75. La sección termina mostrando la composición diferencial del gasto social por sectores entre los países analizados. Mientras en Brasil, Chile y Uruguay los gastos en seguridad social representan más de las dos terceras partes del gasto social, en Ecuador y Perú los gastos en educación absorben esta proporción. En los demás países las estructuras relativas no muestran un sector absolutamente predominante.
76. El análisis de esta información es todavía preliminar. Por una parte es necesario ampliar el número de países analizados y extender las series. Por otra parte es necesario abordar aspectos técnicos no resueltos del todo como el deflactor apropiado para las series de gasto social, y la definición

misma de lo que constituye el gasto social. Por otra parte es necesario ahondar en los análisis del impacto distributivo del gasto social, disponible ahora sólo para unos cuantos países.

77. El capítulo cierra con una propuesta de criterios generales de política social desde la perspectiva de la superación de la pobreza. Aunque el texto parte del reconocimiento que la superación de la pobreza no es el objetivo único de las políticas sociales, que están ligadas también a la integración nacional, a la creación de una identidad nacional y a la formación de personal altamente calificado para la transformación productiva, da por supuestos estos otros objetivos y se concentra en el de superación de la pobreza.

78. Para postular los criterios generales de la política social el texto parte de dos premisas. La primera de ellas es que todas las personas, por el solo hecho de existir, tienen derecho a una vida digna. De aquí se derivan dos corolarios: a) La población beneficiaria de un programa social no está recibiendo un favor, sino un servicio al que tiene derecho. Este corolario supondría acabar con el paternalismo y el clientelismo. b) Así como en los sistemas democráticos no hay ciudadanos "de segunda", ni por tanto votos que cuenten menos, en la política social no hay "beneficiarios de segunda" a los que corresponda proveer "servicios de segunda". Este corolario implica la no aceptabilidad, en principio, de modalidades de atención inferiores para ciertos grupos en razón de su pobreza o, dicho de otro modo, se rechaza la discriminación negativa.

79. La segunda premisa consiste en que el nivel de desarrollo, de bienestar y de pobreza, así como el proceso económico-social en su conjunto, sólo pueden comprenderse como el resultado de la interacción de cuatro subsistemas socioeconómicos: el público, el privado lucrativo, el solidario (familia y comunidad) y el no lucrativo (fundaciones, ONG's, agencias internacionales de cooperación técnica). De esta premisa el documento deriva varios corolarios, entre los que conviene destacar uno: toda acción (u omisión) pública produce una reacción en los otros subsistemas que es necesario prever para evitar el fracaso de las políticas públicas. Dos ejemplos sirven en el texto para ilustrar esta tesis, de los cuales mencionamos uno: un programa de complementación alimentaria a escolares resultó en un aumento en la desnutrición de muchos de ellos. Cuando se averiguó sobre las razones de efecto tan perverso, se encontró que sus familias habían dejado de alimentarlos puesto que el "gobierno se estaba encargando de hacerlo". Una consecuencia inmediata de este corolario es que el reto principal de la política de superación de la pobreza, y de la política social en particular, es hacer confluir los cuatro subsistemas hacia los mismos objetivos.

80. A partir de estas premisas y corolarios, la sección postula los siguientes criterios en lo que llama el "estilo de las políticas sociales": papel orientador del Estado para lograr la confluencia de los subsistemas; convertir la política social en una auténtica política de Estado que rebase la temporalidad de los gobiernos; carácter conjunto y participativo de las acciones sobre todo entre el subsistema solidario y el público, lo que supone también la concertación y la corresponsabilidad; control de los procesos en manos de la población beneficiaria; respeto a las tradiciones, concepciones y opiniones de la comunidad; transparencia informativa; descentralización y gerencia pública flexible para que el sector público sea proparticipativo; e intersectorialidad en la gerencia pública.

81. Además de los criterios de estilo, el texto postula criterios que podrían llamarse sustantivos. El primero de ellos es que la política social debe estar orientada centralmente a la búsqueda de mayor equidad social y de género, lo que supone reconocer la diversidad de necesidades y que la verdadera igualdad de oportunidades se alcanza solamente mediante el "trato desigual a desiguales". El segundo criterio es que la eficacia y la eficiencia de la política deben ser evaluadas por el objetivo de disminuir la pobreza, de tal manera que resultan eficaces las que lo logran efectivamente y eficientes las que la disminuyen a bajos costos. Para la eficiencia es indispensable la focalización, entendida como la minimización de las filtraciones fuera de una población objetivo concebida como una gradación de poblaciones objetivo de acuerdo con la relación entre sus recursos y sus necesidades, lo que supone también una gradación de subsidios y apoyos que les permitan a todas satisfacer sus necesidades básicas. Por último se postula la necesidad de la suficiencia de la política para evitar el desaliento y el desperdicio de recursos.

82. Las premisas, corolarios y criterios enumerados en los párrafos anteriores deben ser visualizados como un todo integral.

Así, por ejemplo, al aplicar el criterio de focalización, debe entenderse que ello se hace a partir de la participación y el control social.

83. En el capítulo 9 se abordan las políticas sociales en campos específicos. Los campos abordados son alimentación y nutrición, educación, vivienda, salud, saneamiento ambiental, energía, e infancia y mujer. Cada sección inicia con un análisis de la situación actual, prosigue presentando metas y costos como complemento del capítulo anterior. A continuación se estudian distintas orientaciones de política que tienden a mejorar la calidad del servicio y/o a abatir costos de su satisfacción para hacer más viable la consecución de las metas. Para ello se discuten modalidades de atención y tecnologías alternativas que logran tal propósito. Así las políticas planteadas en cada tema son una reflexión sobre los caminos para su más rápido abatimiento a la luz de las barreras de acceso que enfrentan

los pobres y las dificultades financieras de los gobiernos. Las secciones terminan con una propuesta de programas que los gobiernos pueden emprender en cada campo. En general, se trata de programas puestos en marcha en algún lugar de la Región y que han mostrado ser exitosos por sus modalidades organizativas y sus bajos costos. Los programas enumerados son un fruto incipiente de un esfuerzo de mayor aliento, emprendido por el Proyecto Regional de Pobreza para documentar y transferir a los países de la Región, un amplio universo de experiencias exitosas.

84. Este capítulo se apoya ampliamente en trabajos muy diversos de las agencias de Naciones Unidas, algunos preparados en forma especial para este documento, como la sección de Infancia y Mujer que constituye un apretado resumen de un documento preparado por UNICEF.
85. La sección de alimentación y nutrición sigue muy de cerca un trabajo reciente de FAO y de la unidad conjunta CEPAL/FAO sobre seguridad alimentaria. En ella se presentan tres tipos de brechas alimentarias. Para diez países de América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú y Venezuela) se analizan brechas de desnutrición (ingestas alimentarias por debajo del gasto energético requerido con 1.4 veces la Tasa de Metabolismo Basal) y el subconsumo alimentario (relacionado con los requerimientos reales de las personas dada su actividad, sexo y peso). Aproximadamente el 44% de la población de tales países se encuentra en esta última situación. Se presenta evidencia también de la desnutrición infantil, que en países como Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador y Haití afecta a más de una tercera parte de los menores de un año. En los elementos de política se discute el grado posible y conveniente de autosuficiencia alimentaria, así como la necesidad de promover la producción de alimentos autóctonos que han quedado marginados de apoyo gubernamental y desplazados por otros productos recibidos en el pasado sobre bases concesionales. Se apunta la necesidad de educación nutricional para mejorar la dieta prevaiente. Al abordar el problema principal de la desnutrición y el subconsumo, el acceso insuficiente a los alimentos, se plantea la necesidad de programas asistenciales en tanto no se resuelvan las causas que lo originan. El resto de este inciso discute, a partir de experiencias reales, algunos criterios para el diseño de estos programas, orientados a evitar las filtraciones, independizar las acciones de los intereses de tipo sectario, a fortalecer el papel de la mujer y a transformar estos programas asistenciales en productivos. En todos ellos la participación y el control comunitario aparecen como elemento clave. La sección termina enumerando y analizando brevemente cuatro programas alimentarios exitosos en la Región. Uno asistencial, uno productivo, y dos de comercialización.

86. En vivienda, campo en el que el Proyecto Regional ha venido contando con el aporte permanente de HABITAT, se desarrolla un enfoque novedoso en un doble sentido, por una parte promoviendo las comunidades urbanas productivas y por la otra, construyendo matrices programáticas para el cálculo de costos según modalidades de atención tanto para urbanización como para construcción de la vivienda. Esta sección ilustra claramente uno de los propósitos de este capítulo: abatir los costos de alcanzar las metas. Así, el costo del esfuerzo adicional para eliminar las brechas por materiales y hacinamiento presentado antes podría disminuirse hasta la cuarta parte con modalidades de autoconstrucción que empiezan por núcleos básicos de vivienda. Algunos cálculos de costos de este capítulo se basaron en cifras proporcionadas por las agencias del sistema de Naciones Unidas y otros fueron tomados de la serie Necesidades Esenciales en México realizada por el gobierno de este país a principios de la década del ochenta.
87. La sección de saneamiento ambiental no pretende abordar todos los temas de medio ambiente ni proponer una política sistemática en este campo. Se concentra en los servicios de agua, eliminación de excretas y manejo de basuras, donde los pobres tienen importantes brechas, y toca además los temas de erosión de la tierra vegetal de los pobres y la destrucción de bosques, ambos muy relacionados con la pobreza rural.
88. En la sección de energía, tema que no suele ser tratado en las políticas sociales, se abordan las dificultades de los pobres para satisfacer sus necesidades energéticas y se sugieren medidas de política para la energía térmica y para la electricidad, que van desde tecnologías para el ahorro energético en la cocción de alimentos hasta el manejo de tarifas progresivas en la electricidad de uso doméstico. La sección de Infancia y Mujer presenta metas de salud y educación complementarias a las que se presentan en las secciones respectivas.
89. La sección de salud desarrolla el cálculo de brechas en la capacidad de atención a la salud a partir del análisis de la existencia de médicos, enfermeras y camas. Añade metas de cobertura en seguridad social y hace notar que las todavía bajas esperanzas de vida en la Región significan 725 mil muertes anuales evitables que representan el 21% de las observadas. También se añaden metas de vacunación y de atención de partos a partir de las cifras actuales de cobertura. En los elementos de política se parte de tres condiciones necesarias para mejorar la salud de la población: la satisfacción de necesidades básicas, las medidas de promoción de la salud y de prevención de daños, y la extensión universal de los servicios de atención a la salud en sus tres niveles (medicina general y familiar, especialidades y subespecialidades) enlazados con un sistema de referencia de pacientes. La sección destaca la necesidad de equilibrar dichos niveles

ante la hipertrofia relativa del 2o. y 3er. nivel, así como eliminar el desbalance entre el número de médicos y enfermeras. La sección destaca el papel clave y prioritario de los servicios del primer nivel y de los sistemas locales de salud, enlazados adecuadamente con los otros niveles y sin delegar toda la atención primaria en personal paramédico. Este planteamiento está desarrollado en el contexto de un perfil epidemiológico regional que combina las patologías propias del subdesarrollo con una presencia cada vez mayor de las crónico-degenerativas.

90. La sección de educación parte del derecho a la educación, vigente en toda la Región, de la necesidad de revisar el mínimo educativo a la luz de las transformaciones tecnológicas mundiales, para detallar las brechas y metas educativas antes presentadas, así como sus costos. Destaca problemas cualitativos de la oferta educativa, particularmente en las zonas rurales, y el carácter desigual de las oportunidades educativas reales que tienden a acentuar las diferencias de clase. Aborda la descentralización educativa y discute las ventajas y desventajas de la uniformidad curricular, destacando entre éstas la desvalorización del mundo cultural de los niños rurales, especialmente de los indígenas. En los elementos de política plantea el importante papel de la educación preescolar articulada alrededor de la organización comunitaria. Desarrolla una concepción de la educación primaria derivada de la Escuela Nueva de Colombia que vincula la escuela estrechamente a la comunidad, que transforma radicalmente la relación maestro-alumno, los métodos de aprendizaje y los mecanismos de promoción, vinculándose también a la educación de adultos. La sección termina enumerando y analizando someramente cuatro programas y una medida de política en esta línea de pensamiento.

Tercera Parte:

ASPECTOS INSTITUCIONALES, FINANCIEROS Y DE COOPERACION REGIONAL

91. Podemos pasar ahora a la tercera parte del documento, capítulos 10 y 11, donde se abordan los temas de Reforma del Estado, y algunas cuestiones financieras y de cooperación externa.
92. En cuanto a la Reforma del Estado, el capítulo 10 es una síntesis pragmática de dos contribuciones especialmente recibidas para este trabajo. Por una parte la muy valiosa contribución del Proyecto Regional de Modernización de la Organización y Gestión del Estado, del PNUD, que partiendo de las corrientes más avanzadas de las ciencias gerenciales plantea una nueva manera de concebir la organización y la gestión de las políticas públicas, en particular las relacionadas con lo social y la superación de la pobreza para, a partir de ahí, proponer las líneas directrices de una

reforma a fondo del Estado. Por otra parte una contribución muy sólida del ILPES que aborda los temas del ejecutivo social y la descentralización.

93. El capítulo de la Reforma del Estado parte de constatar un mito según el cual el problema crítico de las políticas públicas se circunscribe al campo de la planificación y el diseño de las mismas. Este es un mito porque la llamada implementación es de una altísima complejidad y sus problemas han bloqueado los diseños más estructurados de política social.
94. Las lecturas tradicionales del sector social, extremadamente formalistas, ponen énfasis en la proliferación de organismos, organigramas globales difusos, etc., que si bien son problemas reales, no corresponden a la cuestión central, puesto que las ciencias gerenciales modernas han demostrado que la productividad y excelencia de las organizaciones públicas y privadas dependen muy poco de estos aspectos formales. La baja productividad del sector social se asocia en el capítulo a los siguientes elementos: a) su debilidad política y decisoria en el conjunto del Estado; b) organizaciones atrasadas o intermedias; c) se mueve en un campo de conflicto y está abierto a todo tipo de "lobbies" que tratan de decidir "qué corresponderá a quién"; d) su centralismo, su formalismo y estructura piramidal excluyen la participación comunitaria; e) no tiene mecanismos eficientes para concertar con la sociedad civil; y g) utiliza poco y mal la evaluación como instrumento gerencial.
95. De este diagnóstico el texto desprende las siguientes líneas directrices para la Reforma del Sector Social. En primer lugar, para encarar la desarticulación actual del sector social, se sugiere pasar del concepto de gerencia aislada de organismos al de gerencia intergubernamental, que parte de la concepción de que, en general, las organizaciones públicas no alcanzan sus objetivos aisladamente, sino que necesitan que otras organizaciones marchen en direcciones semejantes. La gerencia intergubernamental configura redes organizacionales de tipo horizontal, cuya base de cohesión no es la jerarquía sino la identificación de sinergias. En segundo lugar, para articular la política económica y la social se requiere una participación activa y permanente del sector social en la concepción de las políticas socioeconómicas integradas, para lo cual se requiere el desarrollo de espacios organizacionales y capacidades apropiadas en el sector social. Un requisito destacado para ello es la unificación de los métodos de medición disímiles, que constituye propósito central del Índice de Progreso Social desarrollado en el capítulo 2. En tercer lugar, encarar las luchas de poder al interior del sector social (y no eludirlas) lo cual requiere preparar las organizaciones a tal fin. En cuarto lugar, y puesto que una reforma del corte planteado supone un gran esfuerzo de ensayo y error, de aprendizaje continuo, de apertura hacia la experiencia internacional, se vería

sumamente beneficiada con la cooperación regional. En quinto lugar, la profesionalización de la gerencia social, preparando el tipo de gerente social que debe reunir una serie de capacidades estratégicas que el texto enumera. En sexto lugar, se requiere una rejerarquización en profundidad del actual posicionamiento organizativo del sector social en el aparato público. En séptimo lugar, la descentralización y municipalización que conlleva un gran potencial de mejoras en la productividad. La gerencia adaptativa, proparticipativa y flexible, en efecto, encuentra su hábitat propicio en modelos de gestión descentralizados. En octavo lugar, el cuantioso potencial de colaboración de la sociedad civil en los objetivos planteados al sector social requiere, para su movilización, de reformas significativas que favorezcan la concertación con los sectores privados, con las comunidades, las ONG's y otras unidades asociativas. La concertación entre partidos políticos que lleven a acuerdos nacionales puede ser la base para convertir las políticas de superación de la pobreza en políticas de Estado, base para una transformación sustancial en la estabilidad de las políticas y para eliminar sus rasgos clientelistas. En noveno lugar, la evaluación debe cambiar drásticamente su enfoque y su estrategia, debe estar diseñada para captar las señales difusas de una realidad compleja, múltiple y cambiante y poner énfasis en la interacción de los actores centrales de los programas, en las realidades de los procesos y actividades a todo lo largo del programa y en las oportunidades y restricciones político-administrativas a dichas actividades.

96. Además de estas líneas de reforma, el documento explora las funciones y conveniencias de establecer una autoridad social que se especializara en la problemática social en su conjunto, aportando los puntos de coordinación instrumentales de las redes organizacionales mencionadas antes. Se exploran posibles funciones de dicha autoridad social en campos como la priorización, la coordinación, la evaluación y la asignación de recursos, en la elaboración de un informe periódico sobre el estado de la situación social. Por último, se explora la creación de fondos sociales en el contexto de la implantación demostrativa de esquemas de gestión social alternativos.
97. El volumen concluye con el capítulo 11 que empieza planteando la necesidad de institucionalizar las Conferencias Regionales de Pobreza para evaluar los resultados alcanzados, para coordinar mecanismos de acción, para intercambiar experiencias, para avanzar de manera práctica en la coordinación e integración política y técnica en torno a una problemática común, para establecer posiciones comunes acerca del papel de la asistencia financiera de la banca multilateral de desarrollo, así como de la asistencia y cooperación bilateral. A tal fin, el documento propone la instauración de una Secretaría Pro-Témpore que sea ejercida por el país anfi-

trón de la siguiente Conferencia Regional con las responsabilidades de coordinación política del tema y de seguimiento de los acuerdos. Esta Secretaría Pro-Témpore estaría apoyada por una Secretaría Técnica que sería ejercida por el organismo idóneo de Naciones Unidas.

98. El texto continúa explorando algunas alternativas de financiamiento. Se exploran vías para aumentar los recursos disponibles, entre ellos las readecuaciones tributarias, mejorar los sistemas de recaudación disminuyendo la evasión, incrementar los ingresos públicos no tributarios por vías como revalorizar bienes y servicios facilitados por el Estado a la comunidad; se explora también la posibilidad de utilizar recursos de los otros tres subsistemas socioeconómicos analizados en el capítulo 8. Como una alternativa se plantea alentar el desarrollo de servicios privados para los estratos poblacionales que puedan pagar por ellos, de tal manera que los recursos públicos se puedan concentrar en los pobres. Otra vía que se menciona es la movilización de recursos de los propios beneficiarios que –como se ilustró con el caso de la vivienda– puede abatir los costos monetarios sustancialmente. Reducir gastos militares, obras de exposición y subsidios que benefician sobre todo a las clases medias y altas, es una manera importante de aumentar los recursos disponibles para gasto social. El texto reafirma que el crecimiento económico facilita la asignación de recursos para la superación de la pobreza tanto porque aumenta los recursos totales disponibles como porque es más sencillo distribuir los excedentes adicionales. Esta sección termina recomendando la formulación de un presupuesto social integrado que fuera discutido y aprobado por mecanismos de concertación interministerial.
99. Al abordar la cooperación externa se parte de que en las condiciones actuales de la Región se requiere disponer de recursos externos que aminoren o reviertan la transferencia neta de recursos que la Región viene haciendo a los países industrializados. En este campo resultará muy importante vigorizar mecanismos como los *swaps* y en particular abrir las compuertas para *swaps sociales* orientados a la superación de la pobreza.
100. En la cooperación externa, tanto en cooperación técnica como en la asistencia financiera multilateral, se propone un nuevo criterio para la asignación de recursos que consista en que aquellos países que logren avances significativos en sus niveles de desarrollo humano, en sus indicadores sociales, en sus resultados de superación de la pobreza o que muestren un serio compromiso con tales objetivos, deben ser premiados en la asistencia externa. Debería dejarse de lado el actual “castigo al desarrollo” aplicado tradicionalmente y según el cual, en la medida que una nación asciende en la escala del progreso, se le encarece su ayuda financiera y se le hace más difícil competir en los mercados internacionales de capitales, bienes y servicios, además de los recortes que operan en la ayuda

concesional. Los países de menores niveles de desarrollo deberán recibir una ayuda inicial que les permita demostrar su compromiso con estos objetivos. La nueva filosofía de la cooperación internacional debería ser "a mayores esfuerzos, a mayor compromiso, a mayores logros para la superación de la pobreza, mayor asistencia y cooperación externas".

101. En materia de cooperación técnica el documento propone una mayor coordinación inter-agencial que debería plasmarse tanto a nivel regional como subregional y nacional.

102. Se propone al PNUD que desarrolle la capacidad para convertirse también en captador de recursos internacionales para aplicarlos a los proyectos que apoya. Este sería un paso adicional al ya aprobado por su Consejo de Gobernación de pasar de un enfoque basado en proyectos a uno basado en políticas y programas.

103. En cuanto a la banca multilateral de desarrollo se reitera la conveniencia de que apoyen los swaps sociales, y se sugiere que incluyan metas de desarrollo social y de superación de la pobreza en los condicionamientos de sus créditos. Por último se propone el desarrollo de misiones técnicas conjuntas entre los organismos de cooperación técnica y la banca multilateral, que permitan enlazar su acción.

104. El capítulo, y con él, **Desarrollo sin Pobreza**, termina abordando muy someramente la cooperación técnica entre países en desarrollo, las acciones conjuntas de carácter subregional para presentar paquetes integrados de proyectos ante fuentes bilaterales, y el papel de las ONG's. En este último aspecto se distinguen las ONG's en el ámbito nacional y las ONG's de los países industrializados.