

D-2231

D-2231

c e d l a

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario

CENTRO DE DOCUMENTACION
CEDLA

Notas sobre la Inversión Social
en el Marco de la Aplicación del
Programa de Ajuste Estructural

Huáscar Eguino

6

La Paz, septiembre 1993

SERIE: AVANCES DE INVESTIGACIÓN

NOTAS SOBRE LA INVERSION SOCIAL
EN EL MARCO DE APLICACION
DEL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL

Huáscar Eguino Lijerón

I N D I C E

LA INVERSION SOCIAL EN EL MARCO DE APLICACION DEL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL¹

	Página
1. El Programa de Ajuste Estructural y sus prioridades	3
2. El problema de la pobreza y la estrategia para su superación dentro de una concepción global de los Programas de Ajuste Estructural	4
2.1 Inversión social y focalización	4
2.2 Algunos problemas de la focalización	5
3. Notas sobre el comportamiento de la inversión social pública en el período 1987-1991	6

Cuadros

Bibliografía

¹ El siguiente trabajo fue preparado como parte del documento que la representación boliviana llevó al Seminario Subregional Andino sobre el "Significado de los Fondos de Inversión social dentro de las Políticas de Ajuste para las ONG's y las Agencias de Cooperación al Desarrollo"; 14-16 de junio de 1993, Caracas, Venezuela.

LA INVERSION SOCIAL EN EL MARCO DE APLICACION DEL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL

1. EL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y SUS PRIORIDADES

Antes de analizar el rol que se asigna a la inversión social dentro de la concepción neoliberal, es necesario indicar brevemente el objetivo central de éste nuevo modelo de funcionamiento de la economía e identificar sus áreas de acción estratégica.

A un nivel general, e independientemente de las características propias de cada país o región, el neoliberalismo se propone "promover un crecimiento autosostenido que permita garantizar el empleo productivo de la creciente fuerza de trabajo y restablecer la confianza de los mercados financieros externos por la vía del servicio continuado y oportuno de la deuda"². De igual manera, se espera que las nuevas políticas tengan un impacto social positivo favoreciendo la recuperación en el corto plazo de los disminuidos niveles de vida, fortaleciendo la iniciativa privada y consolidando la democracia.

Para el logro del anterior objetivo, se plantean programas en las siguientes áreas³:

- 1) la orientación hacia el exterior de la política económica a partir de la liberalización del comercio exterior y el incremento de la oferta de bienes exportables;
- 2) el aumento del ahorro interno y su asignación eficiente a proyectos de inversión; y
- 3) la reforma del papel del Estado, mediante un grado importante de desreglamentación de los mercados para apoyar el dinamismo empresarial; la reducción de su función como productor de bienes y servicios (privatización); y la concentración de su accionar en la prestación de servicios sociales; proponderantemente salud, educación y saneamiento básico.

Es propiamente esta última área de acción estratégica la que nos interesa, ya que la reforma del Estado no sólo implica la reducción de su importancia en cuanto a la producción de bienes y servicios sino la puesta en marcha de una nueva estrategia en la lucha contra la pobreza, substancialmente diferente a la observada en períodos anteriores.

² Sunkel O, y Zuleta G. "Neoestructuralismo versus Neoliberalismo", en *Revista de la CEPAL*, N. 42. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1990, p.37.

³ En esta sección se recoge en parte los términos de la propuesta de Balassa de acuerdo a Sunkel y Zuleta.

2. EL PROBLEMA DE LA POBREZA Y LA ESTRATEGIA PARA SU SUPERACIÓN DENTRO DE UNA CONCEPCIÓN GLOBAL DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL

2.1 Inversión social y focalización

El surgimiento de la propuesta neoliberal puso nuevamente en debate un viejo problema: el rol del Estado en la superación y eliminación de la pobreza.

En efecto, la propuesta neoliberal se contrapone a un Estado que, además de actuar sobre el empleo y la distribución funcional del ingreso, pretendió reasignar la inversión pública de manera tal que se modificasen con el tiempo los patrones subyacentes de concentración de capital físico y humano que causan la desigualdad social.

El neoliberalismo, por su parte, propone que la superación de la pobreza no debe depender de la intervención Estatal en la distribución del ingreso, sino del efecto "rebalse" que debería ocurrir una vez reestructurado el aparato productivo y reiniciado el crecimiento económico. Esto significa que el Estado debe dejar de lado todo cuanto avanzó en materia de conducción y regulación de los procesos económicos, y centrar su intervención social sólo en determinadas áreas como la salud preventiva, la educación primaria y el saneamiento básico.

A fin de que el Estado realice una intervención más eficiente en el área social, el neoliberalismo propone, además, la focalización de las políticas sociales. Este nuevo criterio de intervención permitiría asignar de manera más eficiente la inversión social entre los sectores más "vulnerables" de la sociedad como son los niños, las mujeres, los ancianos, y otros grupos sociales que han recibido el impacto negativo del Ajuste o que arrastran estructuralmente necesidades básicas insatisfechas.

En lo que respecta a los sectores sociales que a partir de la focalización dejarían de acceder a los servicios sociales, la propuesta neoliberal es optimista al afirmar que la distribución primaria del ingreso y la elevación del nivel de vida, producto del "derrame" y de la reactivación económica, les garantizarían la capacidad de pago necesaria para acceder a servicios sociales privados.

Adicionalmente, la propuesta neoliberal de focalización de la inversión pública en el área social es compatible con el mantenimiento de la estabilidad económica necesaria para el crecimiento. En efecto, de acuerdo a esta concepción, la focalización contribuye a una asignación más eficiente de los recursos públicos, coadyuvando de esa manera al control del presupuesto del sector público, cuyo déficit originó en el pasado la crisis hiperinflacionaria.

2.2 Algunos problemas de la focalización

La focalización de las políticas sociales es un instrumento para la capitalización de los grupos humanos que, por diversos motivos, se hallan en situación de vulnerabilidad y, por ende, menor capacidad de competir en una economía que asigna sus recursos por la vía del mercado.

Sin embargo, la viabilidad y conveniencia técnica de la focalización es de difícil evaluación ya que se trata de un proceso que absorbe muchos recursos económicos y tiempos que, finalmente, se pueden traducir en rezagos de ejecución. En efecto, uno de los principales problemas ligados a la inversión social es su bajo nivel de ejecución que, en parte, deriva de la carencia de recursos humanos con calificaciones técnicas adecuadas al nuevo carácter de la Inversión y Política Social.

Adicionalmente, si a partir de la focalización se concentra la inversión social sólo en aspectos como la educación primaria, es posible que cuando la población vulnerable -en este caso niños- entre a otra fase vital no cuente con las facilidades para continuar su educación, quedando igualmente incapacitada para insertarse adecuadamente en un mercado laboral competitivo. En otras palabras, la inversión en capital humano generaría una potencialidad que puede o no efectivizarse en el futuro, dependiendo del menor o mayor grado de utilización de los factores productivos que se gesten a partir del ajuste estructural y de la fortaleza o debilidad del crecimiento económico.

Otro problema generado por la focalización es que la asignación direccionada de la inversión social puede inducir a que los sectores medios de la población recurran a servicios sociales privados y, de esa manera, se pierda su importante función fiscalizadora de la calidad de los servicios públicos. Además, la focalización puede ocasionar que diferentes grupos sociales -preponderantemente medios y altos- perciban como injusto el pago de diversas contribuciones e impuestos sobre el que no reciben ninguna contraprestación pública. De esa forma, se produciría una situación en que entraría en riesgo la estabilidad de los ingresos del sector público y la propia continuidad de la Política Social.

Finalmente, la focalización implica decidir si se debe privilegiar la lucha contra la pobreza relativa o, si por el contrario, se lo debe hacer contra la pobreza absoluta. En efecto, no resulta claro si una región de 1.000 personas, con 900 de ellas sin servicios sanitarios básicos, es más "vulnerable" que una región con 100.000 habitantes de los cuales 45.000 no tienen los mencionados servicios. En otras palabras, bajo el criterio de focalización todas, ninguna o algunas de las poblaciones vulnerables puede ser atendida en sus necesidades básicas, quedando esto liberado a la decisión "técnica".

3. NOTAS SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA EN EL PERÍODO 1987 -1991⁴

El análisis de la inversión social debe realizarse en el marco de los lineamientos establecidos en la Estrategia Social de Desarrollo (ESD)⁵, documento que concretiza una concepción de política social compatible con la aplicación del Programa de Ajuste Estructural. Esta nueva política se caracteriza por tratar de integrar lo económico y lo social a partir del fortalecimiento del capital humano al que se asigna un rol fundamental en el éxito de la reestructuración productiva. Dentro de la concepción neoliberal, la inversión en este tipo de capital permitiría incrementar los niveles de productividad de nuestra economía y crearía las condiciones para el mejoramiento, en el mediano y largo plazo, de las condiciones de vida de los llamados 'grupos vulnerables'.

La función de la inversión en capital humano como instrumento para el incremento de la productividad del factor trabajo es propiamente la que establece la diferencia entre el concepto de inversión social y gasto social. En efecto, la inversión social se "capitaliza" en el tiempo a partir de mayores y mejores capacidades productivas de la población, en tanto que el gasto social se traduce sólo en mayores niveles de consumo, como es el caso de los gastos en subsidios familiares, subvenciones, gastos asistenciales y otras transferencias del sector público al privado.

Consecuentemente, dentro de los lineamientos de la Estrategia Social de Desarrollo, el Presupuesto Público de Inversiones Sociales debió priorizar aquellos programas y proyectos dirigidos a la satisfacción de las necesidades básicas de las poblaciones vulnerables tanto en el área rural como en la urbana. En términos específicos, esto significa que la ESD debió haberse

⁴ En esta sección se reconstruye el panorama de la inversión social pública que se financia vía Presupuesto General de la Nación. Obviamente, para hacer una evaluación más detallada de la inversión social habría que recurrir a la información de los Fondos de Inversión y, en especial, del FIS.

A manera ilustrativa de la importancia de esta última fuente hay que indicar que en 1991 esta significó el 21% de la inversión programada vía presupuesto, y que en 1992, el mismo porcentaje debió haber llegado al 67%.

Además, hay que recordar que en este tipo de análisis habría que evitar la doble contabilidad ya que el TGN también transfiere recursos al FIS.

⁵ La ESD simplemente formaliza una concepción de política social que se vino aplicando, aunque de manera poco articulada y discontinua, desde la introducción del PAE.

operacionalizado a partir de una mayor inversión social en salud básica, nutrición, educación primaria, infraestructura de apoyo a la producción y saneamiento básico.

En base a la información del Ministerio de Planeamiento y Coordinación, referida a la estructura de las Inversiones Públicas e Inversiones Sociales, se puede evaluar brevemente el grado en que las Políticas Sociales cumplieron o no el rol que se les asignó dentro de la mencionada estrategia. En este sentido, hay algunos comportamientos que merecen ser destacados:

- En el período que va de 1987 a 1991, el componente social de la inversión pública fue, en promedio, sólo el 18.3% del total. Este porcentaje fue ligeramente superior el año 1992 -21% del total-, aunque persistió el problema del bajo nivel de ejecución presupuestaria.

Esta información indica que, a pesar de que, en este período ya se manejó la inversión social dentro de la nueva concepción de Política Social, no se avanzó substancialmente en lograr que ésta tenga una mayor importancia dentro de la estructura de inversión pública. Aún así, el comportamiento observado en 1992 fue un primer indicio, aunque leve, de que hubo una tímida intención de entrar en una fase de mayor atención a los social por parte del Estado (ver Cuadro Nº 1).

- A nivel global, la inversión social presentó fuertes problemas de ejecución, los que resultaron particularmente graves entre 1991 y 1992. Esta situación aparentemente tuvo estrecha relación con el rezago de las reformas institucionales que el gobierno se propuso implementar en el área social, las dificultades de efectivización de algunos desembolsos previstos en los programas y proyectos, y el retardo en la privatización de las empresas públicas que debió haber generado recursos adicionales para los programas del área social (ver Cuadro Nº 1).

- A pesar de que en 1991 se establecieron los nuevos lineamientos de la Política Social, es propiamente a partir de ese año en que la ejecución de la inversión social per cápita llegó, en promedio, a sólo ocho dólares americanos (8.27 US\$), monto que es significativamente inferior a lo que se ejecutó entre 1987 y 1990 (12.14 \$Us por persona). Este indicador demuestra la gran brecha que existió entre la intencionalidad del Gobierno y los logros que efectivamente realizó en el sector social (ver Cuadro Nº 1).

- A nivel sectorial se observa la relativa priorización de las inversiones sociales en el área de saneamiento básico. En efecto, en 1992 del total del presupuesto ejecutado el 44% correspondió a saneamiento básico, 25% a salud y seguridad

social, 21% a urbanismo y vivienda y sólo el 9.8% a la educación (ver Cuadro Nº 2).

- El sector de educación percibió permanentemente asignaciones presupuestarias inferiores a las de los otros sectores, demostrando que los rezagos en las reformas institucionales fueron determinantes del menor grado de priorización que se otorgó al sector (ver Cuadro Nº 2).
- La inversión social per cápita ejecutada el año 1992 mostró los rezagos y escasa atención que se prestó a las Políticas Sociales Sectoriales. En efecto, en el último período la inversión social per cápita en salud y saneamiento básico fue de 2.66 US\$ por persona; en educación, 1.04 US\$; en saneamiento básico, 4.7 US\$, y en urbanismo y vivienda, 2.26 US\$ (ver Cuadro Nº 2).

En síntesis, los comportamientos observados indican que, a pesar de la importancia que se asignó a la política social en la estrategia social de desarrollo, los resultados fueron todavía insuficientes para lograr superar las condiciones de pobreza en que se halla la mayor parte de la población boliviana. Es más, la atención que recibió la inversión social no permitió ni siquiera el mantenimiento de los niveles de pobreza observados en 1987, año a partir del cual se agudizó la indigencia, tal cual resulta de nuestras estimaciones para las áreas urbanas (ver Cuadro Nº 3).

Esta situación nos obliga a abrir el debate sobre la necesidad o no de complementar y articular las políticas sociales con acciones que, desde el Estado, promuevan el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, no sólo a partir de políticas sociales focalizadas, sino también aplicando políticas de empleo más activas que permitan a los propios trabajadores generar los recursos necesarios para financiar -vía impositiva- servicios sociales públicos de mejor calidad y cobertura.

CUADROS

CUADRO N. 1.

ESTRUCTURA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA PROGRAMADA Y EJECUTADA, 1987-1992
(en miles de dólares)

Sector.	1987		1988		1989		1990		1991		1992 (p)	
	Prog	Ejec.	Prog.	Ejec.								
Extractivos	167482	91880	156691	105263	218183	105175	175386	106864	155448	124726	122275	116137
Apoyo a la Producción	98822	33641	34791	71621	66833	52916	63031	48396	78430	87104	63840	57435
Infraestructura	231640	122554	168104	160365	208115	147587	187932	126393	276152	182335	212568	198324
Sociales	111760	57285	87108	81514	80045	71441	88458	80338	118424	37039	110842	68446
Total Inversión Pública	609704	305360	446694	418763	572976	377119	514807	361991	628454	431204	509525	440342
Población		5790636		5911514		6034916		6160893		6289500		6420792
Inversión Social per cápita (dólares)		9.9		13.8		11.8		13.0		5.9		10.7
(%) Inv. Social/Inv	18.3	18.8	19.5	19.5	14.0	18.9	17.2	22.2	18.8	8.6	21.8	15.5

Fuente: elaboración UEUCEDLA, en base SISIN, Ministerio de Plan. y Coord.

CUADRO N. 2.

PRESUPUESTO E INVERSION PUBLICA EN EL AREA SOCIAL. 1987-1992 (en miles de dólares)

Sector.	1987		1988		1989		1990		1991		1992 (p)	
	Progr.	Ejec.	Progr.	Ejec.	Progr.	Ejec.	Progr.	Ejec.	Progr.	Ejec.	Progr.	Ejec.
Salud y Seguridad Social	11459	7363	9403	7455	7824	8855	16728	19557	36918	11691	33747	17096
Educación y Cultura	16262	8653	4682	7037	10008	9639	16110	14392	16426	2633	10606	6708
Saneamiento Básico	40349	16933	28616	29993	37681	30512	35568	29525	46358	11724	44052	30150
Urbanismo y Vivienda	43690	24336	44407	37029	24532	22235	20052	16864	18722	10991	22437	14492
Total Sector Social	111760	57285	87108	81514	80045	71441	88458	80338	118424	37039	110842	68446
Población		5790636		5911514		6034916		6160893		6289500		6420792
Inver. Social Ejecutada per cápita (en dólares)		9.89		13.79		11.84		13.04		5.89		10.66
Salud y Seguridad Social		1.27		1.26		1.47		3.17		1.86		2.66
Educación y Cultura		1.49		1.19		1.63		2.34		0.42		1.04
Saneamiento Básico		2.92		5.07		5.06		4.79		1.86		4.70
Urbanismo y Vivienda		4.20		6.26		3.68		2.74		1.75		2.26

Fuente: elaboración UEU, CEDLA, en base SISIN, Ministerio de Plan. y Coord.

CUADRO N. 3

PORCENTAJE DE FAMILIAS POBRES E INDIGENTES .
CIUDADES DEL EJE. (1987 - 1991)

CATEGORIA	1987	1989	1990	1991
TOTAL HOGARES	100	100	100	100
POBRES	74,7	75,5	77,3	80,1
Indigentes	45,6	43,3	46,7	49,5
No indigentes	29,1	32,2	30,6	30,5
NO POBRES	25,4	24,5	22,9	19,9

Fuente : INE, Encuestas de Hogares
Elaboración : UEU.CEDLA

BIBLIOGRAFIA

- SOJO, Ana "Naturaleza y selectividad de las políticas sociales", en *Revista de la CEPAL* No. 41, Santiago, Agosto, 1990.
- RODRIGUEZ, Percy "La selectividad como eje de las políticas sociales", en *Revista de la CEPAL* No. 44., Santiago, Agosto, 1991.
- PACHANO, Simón "Condiciones e instrumentos de las políticas sociales", Seminario "Las Políticas Sociales en el Desarrollo en los 90's": Lima, Octubre, 1992.
- COHEN E. y FRANCO R. "Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad", en *Revista de la CEPAL* No. 47, Santiago, Agosto, 1992.
- SUNKEL O, y ZULETA G. "Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa"; en *Revista de la CEPAL* No. 42, Santiago, Noviembre, 1990.
- ILDIS *La Estrategia Social Boliviana.* Ed. ILDIS, La Paz, 1992.