

EFFECTOS DE LA CRISIS EN LA SITUACION SOCIAL DE AMERICA LATINA

Pautas para el desarrollo de estudios nacionales

I. ANTECEDENTES

1. La CEPAL se propone realizar en el año 1986 un seminario para considerar los efectos de la crisis en las condiciones de vida de las poblaciones de distintos países y dentro de éstas en los diferentes estratos sociales.

Son conocidos los aspectos más externos de los efectos de la crisis en cuanto a tasas de desempleo y caída del ingreso, pero el conocimiento es por el momento precario respecto a la desigual reducción de ingresos según grupos sociales, las transformaciones de las estrategias familiares para afrontar los deterioros, la reducción de las ofertas en vivienda en una región en que el crecimiento de la población urbana superior al 4% anual y el deterioro de la calidad de servicios en cuanto a educación y salud.

Ante este fenómeno los gobiernos de algunos países han reaccionado con políticas de empleo y con programas de emergencia, especialmente alimenticios, cuya extensión, logros y efectos compensatorios son aun insuficientemente conocidos. El análisis de los mismos permitiría identificar las estrategias compensatorias ante la crisis social y extraer enseñanzas respecto a las políticas a desarrollar en el futuro, especialmente si se considera que en cada dimensión social (alimentación, empleo, vivienda, ingresos, servicios sociales) los distintos estratos son afectados de desigual forma. Así por ejemplo, mientras la desocupación incide más fuertemente en la categoría de jóvenes, los deterioros en materia de salud estarían afectando morbilidad y mortalidad infantil en las categorías sociales de más bajos ingresos, y así sucesivamente.

La información anterior adquiere sentido cuando se le ubica en relación a:

a) Las estructuras sociales características de las distintas categorías de países existentes con anterioridad a la crisis. Es conocido que mientras algunos países continuaban con una estructura ocupacional con alto peso de las categorías agrarias, otros estaban en plena transición hacia ocupaciones urbanas en la manufactura y en los servicios y otros más no solo habían completado el ciclo sino que las distribuciones ocupacionales estaban ya cristalizadas. Mientras en algunos países la distribución del ingreso tenía rasgos fuertemente concentracionarios, en otros existían distribuciones calificables de mesocráticas y mientras algunos países habían avanzado hacia cierta homogeneización social en cuanto a servicios

en salud y educación y en cuanto a provisión de viviendas, en otros la segmentación social definía circuitos de servicios de desigual calidad y condiciones habitacionales altamente polarizadas.

b) En relación a estas estructuras parecería necesario ubicar las políticas macroeconómicas asumidas por los gobiernos para enfrentar el endeudamiento externo e interno y la recesión económica. La asignación de recursos a las empresas para dar solución al endeudamiento o al mejoramiento de los niveles del ingreso social para promover reactivación económica, al igual que la restricción del gasto público en defensa o en servicios sociales establecen parámetros dentro de los cuales se inscribe el proceso de la crisis social.

2. El natural impacto de la crisis económica y las líneas de políticas requeridas por los acreedores externos han condicionado la asunción de políticas económicas con efectos sociales en algunos casos muy desfavorables, en lo que sin duda alguna influyó la noción de que la crisis tendría una limitada duración temporal. Hoy, cuando ya es evidente que los efectos negativos de la crisis comprenderán la totalidad de la presente década, e incluso suponiendo una intensa reactivación en los años próximos, las relaciones entre políticas económicas y políticas sociales asumen una perspectiva diferente.

El análisis teórico de las relaciones entre políticas económicas y políticas sociales en un período de crisis no ha sido suficientemente desarrollado y reclamaría de una acuciosa consideración. En esta línea figurarían como temas el análisis de políticas de reactivación con generación de empleo en servicios sociales que constituyeran formas de redistribución del ingreso no monetario y de atención a la formación con equidad de las próximas generaciones y de los recursos humanos para las nuevas etapas del desarrollo. (Por ejemplo políticas de desarrollo de la educación básica y preescolar que comprendieran servicios alimenticios, de salud, y provisión de vestimentas.) Otros temas de igual importancia son las políticas de capacitación de jóvenes que permitieran reducir presión sobre el mercado de empleo y preparar recursos humanos para las nuevas líneas de producción industrial y de producción de servicios modernos.

la crisis o...
la solución

II. TEMARIO DEL SEMINARIO

Los distintos aspectos mencionados serían analizados en el seminario agrupados en tres grandes categorías:

1. Identificación de los deterioros sociales resultantes de la crisis económica a nivel regional, nacional y según estratos sociales. Análisis del gasto social y de la calidad de los servicios.
2. Estrategias gubernamentales en materia de política social y programas específicos o de emergencia para paliar los efectos sociales de la crisis.
3. Análisis de las relaciones entre crisis económica y crisis social y de las políticas alternativas para que los efectos de las políticas económicas no se traduzcan en negativas políticas sociales.

III. ESTUDIOS NACIONALES PREPARATORIOS DEL SEMINARIO

1. Como etapa previa a la realización del seminario y sin desmedro de la realización de estudios sectoriales y de la solicitud a agencias u organismos especializados de informes sobre los efectos de la crisis en sus campos de acción, la CEPAL se propone realizar una serie de monografías sobre casos nacionales, seleccionando países según estructuras sociales anteriores a la crisis, magnitud del impacto de la crisis y políticas asumidas para resolverlo.
2. A los efectos de la comparabilidad se presentan a continuación lineamientos que deben ser tenidos en cuenta, en la medida de lo posible, y sin desmedro de los aportes sobre las situaciones específicas nacionales, por los consultores que realicen dichos trabajos.

IV. PAUTAS PARA LOS ESTUDIOS NACIONALES

Los informes comprenderán dos grandes capítulos: uno relativo al diagnóstico global y a la medición del deterioro de los niveles de vida y el otro relativo a las políticas sociales asumidas por los gobiernos y a la calidad de los servicios sociales actualmente prestados en relación a la existente en la década pasada.

1. Deterioro social

a) Período de tiempo

Debe ser suficiente para permitir apreciar los efectos de la crisis y de las políticas estatales implantadas para enfrentarla. Ello implica analizar la evolución de los indicadores y variables agregadas que más adelante se detallan durante la década pasada a fin de apreciar la magnitud de las caídas que se dan desde fines de los setenta y la primera mitad de los ochenta. En este punto deberían explicitarse los criterios de periodización utilizados en el análisis.

b) Presentación de la información

Debería encuadrarse dentro de una descripción sucinta del esquema general de la política de desarrollo económico y social vigente antes de la crisis y del marco político que la sustentaba, para reseñar luego las políticas macroeconómicas de ajuste adoptadas (i.e. de ingresos y gastos fiscales; de empleo y salarios; monetarias y crediticias, y frente al sector externo, con especial referencia a las políticas estatales con respecto a la deuda externa e interna, etc.) Un bosquejo de las posturas frente a los organismos internacionales y los rangos de maniobra impuestos por éstos sobre las políticas públicas sería deseable.

c) Análisis de la evolución de los indicadores

Debería hacerse con referencia a un perfil de la estructura social de cada país, intentando mostrar - aunque no sea más que a modo de hipótesis - el deterioro en los niveles de ingreso/consumo/empleo y acceso a servicios sociales en distintos grupos o estratos de la población. Esta condición es crucial si quiere evitar que el análisis puramente económico sustituya a un análisis social, esto es, del impacto de la crisis según estratos sociales y sus consecuencias para las posibles alternativas de salida a futuro. Al respecto, interesa que las monografías destaquen el impacto diferencial de las políticas estatales en - por ejemplo - los sectores populares urbanos organizados y marginales, en los estratos medios y en los sectores empresariales.

d) Variables e indicadores

La siguiente lista es de carácter indicativo. Se entiende que cuando corresponda las cifras deberán reflejar niveles absolutos y tasas de crecimiento y decrecimiento en el período y subperíodos considerados en la monografía y expresadas en términos reales (dólares de poder adquisitivo constante).

i) Indicadores económicos agregados. PBI total y por sectores de actividad. PBI y Consumo Privado por habitante. Ingreso Nacional Total y por habitante. Ahorro/Inversión total y como porcentaje del PBI total. Evolución de precios al consumidor. Volumen y estructura de la deuda externa pública y privada y de la deuda interna en términos reales. Coeficientes de valor de las exportaciones sobre PBI y de amortización e intereses de la deuda externa sobre exportaciones. Evolución del saldo neto del Balance comercial y de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos para lo cual los consultores dispondrán de los datos elaborados por la CEPAL.

ii) Ingresos y gastos fiscales. Niveles y estructura o composición del gasto fiscal total y del gasto social público por sectores de destino: vivienda, salud, educación, previsión y asistencia social. Estos mismos indicadores deberían presentarse en cifras per cápita. Nivel de los gastos totales y por beneficiario en programas de emergencia de empleo, distribución gratuita o subsidiada de alimentos, becas escolares, etc. Nivel y evolución del gasto militar y porcentaje con respecto al PBI. Magnitud y evolución del déficit fiscal. Composición de los ingresos fiscales corrientes (tributación directa e indirecta). Magnitud de recursos fiscales comprometidos en pago de amortización e intereses de deuda externa, especialmente de la contraída por sector privado y "estatizada".

iii) Fuerza de trabajo. Evolución de la población en edad de trabajar y de la población económicamente activa por sectores y áreas urbana y rural. Indicadores de aumento de fuerza de trabajo secundaria (mujeres no jefes de hogar, menores y adolescentes). Evolución del empleo, desempleo abierto y subempleo. Población adscrita a programas de empleo especiales o de emergencia. Evolución del empleo público y privado.

iv) Distribución del ingreso y remuneraciones. Nivel y evolución de los sueldos y salarios reales según sectores público y privado y por actividades. Evolución de ingresos mínimos reales (personales y/o familiares) y poder adquisitivo de los mismos en términos de quantum de bienes salario (kilos de pan, litros de leche, etc.), indicando eventuales cambios en la legislación sobre remuneraciones mínimas y aportes patronales a cajas o fondos de previsión. Evolución del consumo aparente por habitante de bienes de consumo esencial. Cambios en la distribución funcional, personal y familiar del ingreso por grupos de perceptores u hogares. Evolución en términos reales de tarifas de servicios básicos (luz, agua, alcantarillado, transporte colectivo urbano, etc.) y políticas de subsidio al respecto.

v) Otros indicadores sintéticos de calidad de vida. Cambios en tasas de mortalidad neo-natal, infantil y general. Morbilidad y defunciones por causas. Tasas de matrícula, repitencia y deserción escolar según grupos de edad y niveles de enseñanza. Evolución de indicadores de construcción de viviendas sociales y cambios en los programas de subsidio a la compra de viviendas.

vi) Otros indicadores. Número de huelgas por tipo y duración. Quiebras de empresas y protestos de cheques y letras. Suicidios y otras formas de anomia social, como por ejemplo prostitución, consumo de drogas, etc.

En la medida que buena parte del diagnóstico sobre el deterioro de las condiciones de vida de la población quedará reflejado en este conjunto de indicadores, sería conveniente insistir en la necesidad de que se especifique hasta donde sea posible las fuentes, cobertura, confiabilidad y períodos cubiertos por los datos presentados.

e) Concentración de ingreso y estructura del consumo

Es sabido que las fuertes caídas de los ingresos reales de la población que se han venido observando en la mayoría de los países desde fines de los años setenta se han hecho sentir en los niveles y estructura o composición de las canastas de consumo familiar. Datos recopilados por la CEPAL, y otros disponibles en algunos países de la región, permiten cuantificar las reducciones en los niveles reales de consumo de las familias agrupadas según niveles de ingreso familiar. Es posible, asimismo, proporcionar evidencia sobre los cambios en la estructura del consumo por tipos de bienes. Las encuestas disponibles muestran que en períodos relativamente breves (en relación al fenómeno analizado) se han producido cambios en la composición del consumo en los hogares de bajos ingresos, aumentando significativamente la proporción del gasto familiar total en el rubro alimenticio y en vivienda en detrimento de los gastos realizados en salud, educación, vestuario, esparcimiento y otros. Es notable que estos cambios han venido a modificar tendencias que se dieron en plazos bastante prolongados en el pasado, alterando bruscamente la capacidad de satisfacer las necesidades básicas de la población de menores ingresos. Conjuntamente con ello, los sectores de altos ingresos han destinado una proporción cada vez más alta del ingreso a consumo suntuario, indicativo de las fuertes reconcentraciones del ingreso producidas en el mismo período.

Los aspectos mencionados son cruciales por cuanto permiten poner en evidencia la forma por la cual los procesos de reconcentración del ingreso han permitido sostener estructuras de consumo que han "validado" los modelos de endeudamiento por consumo importado. Esto ha marcado notablemente el distanciamiento social en algunos países y forma parte de las explicaciones que se han dado al endeudamiento externo sin inversión productiva y sin crecimiento.

f) Fuerza de trabajo y características del empleo

Las encuestas de hogares proveen, por otra parte, información sobre las recomposiciones en la oferta de fuerza de trabajo. Las altas tasas de desempleo abierto y lo prolongado de la cesantía entre los jefes de hogar han empujado al mercado de trabajo a la llamada "fuerza de trabajo secundaria". La escasez de puestos de trabajo para nuevos trabajadores, conjuntamente con cambios en la legislación laboral y en la capacidad de negociación de los sectores asalariados, ha sido una de las vías de reducción de los salarios reales. Las mismas encuestas de hogares - la mayoría de las cuales actualmente investigan la variable ingreso - permiten obtener indicadores al respecto.

Dentro del mismo tópico es posible analizar también los cambios en los perfiles educacionales de las nuevas cohortes que ingresan al mercado de trabajo. Los perfiles ocupacionales, educacionales y de ingresos dan pistas para analizar el proceso de "desvalorización" de la educación formal, la que sin dejar de ser un "pasaporte" para el acceso a determinadas ocupaciones parece guardar cada vez menos relación con los ingresos obtenidos.

2. Políticas y gasto fiscal social

a) Vivienda e inversión pública social

Por otra parte, el crecimiento de la población, especialmente en los centros urbanos (a tasas no inferiores al 4% promedio anual) conjuntamente con el estancamiento o incluso reducción de la inversión estatal en términos reales en los "sectores sociales" (salud, vivienda, educación, etc.) - hecho que en muchos casos se explica por el aumento del gasto militar, la necesidad de reducir los déficits fiscales y la menor recaudación tributaria derivada de la caída de los niveles de actividad económica - ha derivado en un doble fenómeno de disminución de la población cubierta por esos servicios y en un notable empeoramiento de los servicios provistos. En algunos casos estos fenómenos se han

reforzado a consecuencia de las reformas introducidas a fin de privatizar estos sectores tradicionalmente provistos por el Estado, encareciéndose y cambiando las formas de prestación y, por tanto, sus destinatarios. Indicadores sobre construcción de establecimientos hospitalarios y educacionales, gasto estatal en esos sectores y aumento en los precios para acceder a ellos permiten dar una idea de los fenómenos descritos. En el caso de la vivienda, la tendencia ha sido a un aumento del déficit habitacional que incluso queda registrado en las encuestas como aumento del tamaño medio de los hogares por presencia de allegados o la existencia de más de un núcleo familiar en las viviendas de sectores populares. Por otra parte, se ha observado en algunos casos cambios drásticos en los programas estatales de vivienda, llegando a ser común la entrega de los llamados "lotes con servicio" que sin ser gratuitos sólo proveen a los beneficiarios de un terreno mínimamente urbanizado y de una "caseta sanitaria", librándose a la capacidad de cada grupo familiar la posibilidad de construir una vivienda precaria. Es notable que programas de subsidio a la adquisición de viviendas que normalmente estaban destinados a sectores de muy bajos ingresos estén hoy copados por sectores que pueden calificarse de ingresos medios. A lo anterior, cabría agregar las alzas de las tarifas en los servicios básicos, reajustadas normalmente en porcentajes superiores a las alzas promedio de precios y superiores a los aumentos de las remuneraciones, cuando estas no han sido congeladas.

b) Reestructuración del gasto fiscal social

Aunque con diferencias entre los países, la reducción del gasto fiscal social por habitante ha ido acompañada de modificaciones en la composición del gasto según sectores y cambios muy pronunciados en cada uno de ellos. En lo que respecta a los gastos en educación, éstos se han tendido a reducir en la enseñanza primaria, disminuyendo incluso la cobertura de algunos programas de alfabetización de adultos y manteniéndose o a veces aumentando los presupuestos destinados a la educación superior. Una implicancia obvia es el efecto concentrador de esta nueva estructura del gasto educacional. En el sector salud, cuando no ha habido privatización de los servicios, los menores recursos se han orientado a las atenciones primarias curativas más que preventivas, concentrándose dichos recursos en poblaciones-objetivo que han permitido mostrar mejorías en los indicadores de mortalidad infantil y desnutrición, indicadores éstos sancionados internacionalmente como evaluadores del estado de salud de la población y de los niveles de desarrollo de los países. Al mismo tiempo, se han visto aumentadas las tasas de morbilidad por agentes contagio-infecciosos atribuibles al deterioro de los asentamientos urbanos precarios.

Por último, el gasto en vivienda se ha tenido que orientar crecientemente al otorgamiento de subsidios (condonación de préstamos, rebajas en las cuotas de amortización de préstamos, etc.) que benefician a sectores medios de la población, disminuyendo con ello el carácter redistributivo de esos gastos.

V. REFERENCIAS COMPLEMENTARIAS

La División de Desarrollo Social ha preparado el documento E/CEPAL/R.360/Rev.1, titulado "Indicadores sociales: consideraciones y propuestas" que comprende un conjunto de recomendaciones para poder evaluar condiciones sociales de los distintos estratos atendiendo a la diferenciación creciente entre las calidades de vida que tienen los distintos grupos sociales en la región.

Dicho documento lista un total de 118 indicadores y en su mayoría pueden ser utilizados para un análisis acucioso de los efectos de la crisis en la medida en que se encuentren disponibles en los distintos países.

Efectos Sociales de la Crisis Económica.

R. Ley

I ~~Los efectos sociales, económicos y políticos de ajuste.~~

I El ajuste estructural, los efectos sociales.

1. - ~~El sentido del ajuste y sus supuestos.~~

2. - Contorno de un fracaso.

3. - El Plan Bahr y su impacto en el déficit

4. - Las consecuencias sociales
 {
 - desempleo
 - salarios
 - salud
 - educación
 - infraestructura
 } social

5. - Las respuestas políticas a las consecuencias sociales: programas de emergencia...

II ~~6. -~~

II La búsqueda de alternativas.

1. - El fracaso como elemento positivo:

c) (a) necesidad otra interpretación; una nueva heterodoxia

(b) conceptos que se revalorizan

(c) imposibilidad de mantener el "ajuste a todo costo"

2 Elementos que ~~se definen~~ ^{de manera heterodoxia} sin crear explosiones sociales.

2.a) Mayor liberalidad en lo externo. como condición necesaria...
 ^{en el acceso a los mercados}
 ^{en el mercado interno como motor de crecimiento.}

2.b) Énfasis en crecimiento.

4.c) ~~los servicios~~ El nuevo rol de los servicios: gasto social con inversión
 ^{inversión}
 ^{La reestructuración del Estado.}