

33001

INT-0571
c.1



ILPES

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE "NUEVAS ORIENTACIONES
DE LAS POLITICAS SOCIALES EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE"

CONADES, ILDIS E ILPES

Quito, Ecuador, 29 al 31 de agosto de 1988



LINEAMIENTOS PARA UNA POLITICA SOCIAL ORIENTADA
A LA CONSOLIDACION DEMOCRATICA EN UNA EPOCA DE CRISIS

ILPES



LINEAMIENTOS PARA UNA POLITICA SOCIAL ORIENTADA
A LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN UNA ÉPOCA DE CRISIS */

*/ ESTE DOCUMENTO FUE REDACTADO POR EL SEÑOR ROLANDO FRANCO, DIRECTOR DE LA OFICINA DEL ILPES PARA CENTROÁMERICA Y PANAMÁ,
CON LA COLABORACIÓN DE LOS SEÑORES JAIME AHUMADA, EDUARDO PALMA Y SRA. EMMANUELLE VERHOEVEN.



INDICE

PROLOGO

CARACTERISTICAS DE LAS POLITICAS SOCIALES EN LA ETAPA PREVIA A LA CRISIS

- 1) Acceso segmentado
- 2) Universalismo
- 3) Regresividad
- 4) Tradicionalismo o inercia
- 5) Surgimiento aluvional de nuevos temas
- 6) Crecimiento institucional acumulativo

LA CRISIS DE LOS OCHENTA Y EL AJUSTE ESTRUCTURAL

LINEAMIENTOS GENERALES PARA REORIENTAR LAS POLITICAS SOCIALES

1. Aumentar los recursos disponibles
 - a) Elevar los ingresos tributarios
 - b) Incrementar los ingresos no tributarios
 - i. Tarifar los servicios
 - ii. Revalorizar bienes y servicios facilitados por el Estado a la comunidad
 - c) Reorientar el gasto público hacia objetivos sociales
 - d) Utilizar recursos no públicos
 - i. Permitir el desarrollo de servicios privados
 - ii. Buscar que los propios beneficiarios aporten recursos
2. Elevar la eficiencia del gasto social y la eficacia de los programas
 - a) Realizar diagnósticos adecuados. Evitar el catastrofismo
 - b) Disponer de información confiable
 - c) Evaluar los programas sociales

3. Practicar una política compensatoria
 - a) Elaborar una concepción sintética de lo social
 - b) Priorizar las necesidades a satisfacer
 - c) Recuperar las grandes prioridades sociales
4. Redefinir la oferta de servicios sociales
 - a) Realizar una prestación selectiva de servicios sociales
 - b) Focalizar las prestaciones
 - c) Evitar las filtraciones de recursos
5. Facilitar el acceso a las prestaciones sociales, para lograr que los servicios se usen.
 - a) Suministrar información sobre la existencia de servicios
 - b) Superar obstáculos culturales
 - c) Reducir los costos para los usuarios
 - d) Considerar las estrategias de sobrevivencia de las familias
6. Mejorar la capacidad de administración de los programas sociales
 - a) Evitar duplicaciones y coordinar
 - b) Crear una red descentralizada y desconcentrada de servicios sociales
 - i. Descentralizar la toma de decisiones
 - ii. Fortalecer los municipios
 - c) Obtener la colaboración de los usuarios.
 - d) Lograr la persistencia y la continuidad de las políticas sociales básicas

BIBLIOGRAFIA

PROLOGO

Este documento presenta, de un modo sucinto, orientaciones de política social que se consideran apropiadas para lograr la satisfacción de las necesidades básicas de la población, en una época signada por la crisis económica. Se trata de lineamientos generales que, obviamente, deben adecuarse en caso que se pretenda su aplicación a una específica situación nacional.

Pero antes de comenzar lo que directamente tiene que ver con las sugerencias que se estima conveniente presentar respecto a la orientación o, mejor dicho, reorientación de las políticas sociales, conviene hacer tres consideraciones relacionadas con las políticas públicas: el factor tiempo, la fijación de prioridades políticas y el clima social e intelectual que se requiere para su formulación y ejecución.

En primer término cabe destacar que, en los regímenes democráticos, el tiempo para gobernar es muy acotado. En rigor, es un tiempo efímero, que contrasta con otros tiempos, como el más prolongado de que dispone la burocracia. Este énfasis en la brevedad del tiempo político tiene que ver con la urgencia que tiene cualquier nuevo gobierno democrático en llevar a la práctica la reorientación de las políticas públicas que estima indispensable. No tiene sentido tratar de fijar cuál es la duración exacta de ese período durante el cual el gobierno está "en gracia" para tomar decisiones. Está claro, en todo caso, que el mismo no coincide con la duración del mandato presidencial. Lo que importa es enfatizar la necesidad de tomar las medidas claves, lo más pronto posible.

La burocracia teóricamente depende del poder político, pero se encuentra dotada de gran autonomía y tiene intereses que muchas veces son contrapuestos a los que sustentan los actores políticos del sistema. Este es un elemento a tener en cuenta en los esfuerzos que se hacen por lograr la modernización burocrática. No cabe duda sobre la necesidad de tal modernización en América Latina, como se sostiene entre otras cosas, en el documento. Ello tiene requerimientos muy complejos, unos endógenos y otros exógenos, que son difíciles de alcanzar. Puede afirmarse que las reformas integrales de la administración no han pasado de ser, en la mayoría de los países, buenos propósitos y, a lo más, han provocado una lentísima modernización. En el caso del Ecuador, así parecen mostrarlo los tres intentos de introducir modificaciones administrativas que se han emprendido: La Reforma (1963-1966), el Desarrollo Administrativo (1972-1979) y la Reforma Administrativa del Gobierno Constitucional (1979-1984).

Con todo, más allá de las modalidades singulares que haya adoptado el orden político, la vigencia del régimen democrático implica considerar las exigencias, requerimientos y límites que señala la política. Así, el juego de los actores políticos y sociales va definiendo reglas cuya institucionalización requiere tiempo para alcanzar su cabal legitimidad. Así, sucede con los partidos políticos a los cuales la Constitución ecuatoriana de 1979 otorga funciones de vital importancia.

El tiempo tiene también un papel central en cuanto al esfuerzo continuo y prolongado que se requiere para lograr la transformación de las bases del sustento material de la sociedad civil. La experiencia ecuatoriana de la bonanza petrolera muestra, en este sentido, las dificultades técnicas que presenta el crecimiento sostenido, así como los obstáculos que surgen para alcanzar una distribución equitativa de sus beneficios. Lo anterior no significa negar que durante ese corto periodo el Ecuador pudo recorrer, etapas del progreso económico y social que otras sociedades latinoamericanas transitaron en décadas.

El fortalecimiento de la sociedad civil, en un país de economía mixta y con un régimen democrático, exige políticas públicas orientadas a impulsar a las organizaciones sociales de los excluidos y a aumentar sus recursos de poder. Esto también necesita un largo tiempo para el aprendizaje y la legitimación. Como se ha dicho, la participación es un **proceso de conquista** que, con frecuencia, involucra conflictos pues modifica la estructura de oportunidades de participación que, por supuesto, será defendida por quienes se benefician de ella.

El señalamiento de todas las posibles asincronías anotadas, entre otros múltiples elementos que constituyen prerequisites para el establecimiento de una capacidad de gobernar, no pretende contribuir al escepticismo, sino sólo introducir lucidez en las decisiones políticas, especialmente cuando apuntan hacia una transformación social.

En segundo lugar, interesa en este Prólogo reiterar algo sabido, pero a menudo olvidado: las prioridades que se fijan entre los objetivos de las políticas públicas son de orden político. Los gobiernos democráticos son los únicos que asumen el desafío de vincular capacidad y responsabilidad para fijar el tipo y el orden de los problemas a resolver. Determinar la agenda, como es obvio, implica señalar prioridades reales, sea por acción, sea por omisión, así como tratar las razones declaradas o tácitas que justifican una determinada prelación.

La perspectiva gubernamental es única en su modalidad de discernimiento; su óptica abarca el contexto completo de la situación que se intenta modificar. En otras palabras, cada Gobierno sabe cuál es su capacidad de gobernar y, por tanto, cuán gobernables son determinados problemas de la sociedad.

Con todo, la capacidad de gobernar puede aumentarse mediante recursos técnicos adecuados, como sucede con los avances que se han logrado en la formulación, evaluación y seguimiento de proyectos. Otros recursos se refieren al entorno de la política gubernamental; es decir, al modo en que se relaciona el Gobierno con los grupos sociales, con los partidos políticos y con la opinión pública en general.

Aumentar y perfeccionar los recursos técnicos para alcanzar una mayor capacidad de gobernar constituyen precondiciones para la formulación y ejecución de políticas públicas.

En el campo social, cabe señalar la necesidad de promover un nuevo clima social e intelectual en torno a la política gubernamental. Se trata de establecer nuevas modalidades de relacionamiento entre el gobierno y la sociedad y de crear un nuevo *ethos* para la discusión.

Tales nuevas modalidades implican superar el verticalismo que predominó en el pasado. La planificación social requiere ser persuasiva y para ello debe consolidar ciertos atributos: involucrar a los órganos decisorios de las colectividades provinciales y comunales; articular los puntos de vista sectoriales en una perspectiva social global; establecer un diálogo permanente entre las sociedades civil y política y, por ende, alcanzar una mayor flexibilidad estratégica frente a la interacción con un entorno más diferenciado y socialmente dotado de mayor densidad y capacidad expresiva.

Dichos atributos tienen que ser concretados en el contenido de los mensajes persuasivos, incluyendo información pormenorizada, completa y permanente sobre los diferentes dominios de la política social. La persuasión supone información confiable y abierta. Los órganos de planificación buscan persuadir con sus propuestas a diferentes actores informados que así adquieren capacidad para formular propuestas alternativas de política. La transparencia de la información, a su vez, permite acotar el campo de las controversias.

Para alcanzar una mejor información de la situación social se requiere el apoyo de las ciencias sociales. En rigor, ellas deben proporcionar dos tipos de contribuciones: por un lado, mostrar las situaciones sociales a través de indicadores cuantitativos y cualitativos, contruidos a partir de datos estadísticos (censos, encuestas de hogares, etc.); otro, más elaborado, que consiste en estudiar los programas y políticas en ejecución a fin de evaluar su impacto, los efectos previstos y no previstos de la acción gubernamental.

Esa información estadística y su análisis científico deben ser difundidos adecuadamente entre los grupos y organizaciones sociales, los partidos políticos, al mismo tiempo que entre la población en general, a través de una política de comunicación social objetiva.

Toda sociedad debe hacer transparentes sus problemas. Para ello se requiere no una elaboración sofisticada de la información, sino una descripción del contexto general y de los órdenes de magnitud de los déficits reconocibles como tales. Los diagnósticos catastróficos de los técnicos tienen su equivalente social: las propuestas sociales aberrantes. Ambas modalidades opacan el problema social y dificultan el reconocimiento de los progresos y ocultan la magnitud de los fracasos.

En definitiva, se necesita un nuevo *ethos* para la discusión pública de la política social que acote los límites de la controversia y promueva la responsabilidad colectiva. Sin embargo, reclamarlo queda en pura retórica si no se da una discusión basada en la información y en el conocimiento de la realidad. En todo caso, una planificación más persuasiva necesita de un clima intelectual como el señalado.

CARACTERISTICAS DE LAS POLITICAS SOCIALES EN LA ETAPA PREVIA A LA CRISIS

América Latina disfrutó de un largo periodo de crecimiento económico que se inició, para la mayoría de los países, con posterioridad a 1929 y que se aceleró y generalizó en la segunda postguerra. Esos avances económicos se tradujeron en un desarrollo social también notable. Debe resaltarse, además, que durante buena parte del mismo muchos de los países latinoamericanos tuvieron tasas de crecimiento demográfico de las más altas del mundo, lo hace que el esfuerzo realizado resulte todavía más impresionante.

Esos avances, que contribuyeron a elevar los niveles de vida latinoamericanos, se dieron empero de manera parcial, discontinua, segmentada y desigual. Las razones de que no se alcanzaran mayores logros en lo social, pese a que el ingreso promedio de América Latina en 1980 era similar al de Europa en 1950, pueden buscarse en hechos macroeconómicos, como la fuerte concentración del ingreso que ha marcado el funcionamiento de las economías latinoamericanas, y en características específicas de las políticas sociales, que es el tema sobre el que conviene insistir en esta ocasión.

Cuando se revisan estas últimas en la fase previa a la crisis económica de los ochenta, es posible apreciar algunos aspectos negativos que conviene resaltar.

1) Acceso segmentado

El acceso a muchos servicios sociales estatales no ha estado abierto a todos los que podían necesitar de ellos. En ciertos momentos históricos, grupos corporativos muy variados fueron obteniendo concesiones gubernamentales, que implicaban el derecho a recibir determinadas prestaciones que les estaban reservadas.

Ello fue especialmente notorio en la seguridad social (Mesa Lago 1984), donde el incremento de la protección ha seguido un ritmo similar en cada país latinoamericano: los militares han sido quienes primero obtuvieron ese status privilegiado, seguidos por otros funcionarios públicos; después los maestros, los empleados de comercio, los obreros sindicalizados de los sectores económicamente relevantes, luego los trabajadores manuales y, finalmente, incluso los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores agrarios y los campesinos.

Asimismo, las prestaciones reservadas a cada grupo han sido diferentes, más o menos amplias según el poder de reivindicación que hubieren demostrado. El financiamiento en general tripartito, implica la existencia de un subsidio estatal. El mismo no se distribuía de acuerdo a la insatisfacción de las necesidades de los que se incorporaban al sistema,

sino que se entregaba según la capacidad de presión del respectivo grupo. Obviamente, los más pobres carecen de organización y, por tanto, de capacidad para defender sus derechos o intereses en la arena política; consecuentemente, han sido los menos favorecidos.

Este proceso de expansión segmentada y de absorción paulatina de grupos sociales ha dificultado o impedido un ataque sistemático a la pobreza.

2) Universalismo

También ha sido usual en América Latina que el Estado reconociera a todos los habitantes del país el derecho a recibir sus prestaciones, independientemente de su capacidad de pago. Tal decisión ha conducido, a que muchas políticas públicas de naturaleza social hayan sido regresivas, y a que se perdiera el carácter redistributivista que tiende a asignarse a la política social.

3) Regresividad

Varios estudios sobre el impacto redistributivo de la política social que se han llevado a cabo en América Latina sostienen que, en general, las políticas sociales contribuyen a reducir las desigualdades en la distribución del ingreso. Sin poner en tela de juicio esas conclusiones cabe afirmar que no es así en todos los casos o que, en muchas circunstancias, esas políticas sociales podrían tener un impacto redistributivo mucho mayor.

En tal sentido los recursos destinados a las políticas de vivienda no siempre se destinan a la construcción de casas para los grupos más necesitados, sino que favorecen a sectores medios y a la burocracia pública. Ejemplos similares podrían mencionarse respecto a otras áreas sociales.

Respecto a la educación universitaria gratuita también se han formulado serias objeciones. En América Latina, educar a diez escolares primarios cuesta lo mismo que hacerlo con un universitario. En algunos países, incluso, la relación es más extrema llegando a una razón de 30 a 1 en el caso de Colombia, por ejemplo. Puede pensarse que el gasto público debería orientarse en el sentido de ampliar y mejorar la formación escolar básica. Ello no implicaría, en manera alguna, entorpecer el acceso de los no privilegiados a la educación universitaria, ya que sería posible establecer sistemas de estipendios o créditos que les permieran estudiar. Asimismo, tampoco implica que el Estado tenga que renunciar a su papel como promotor del desarrollo científico y tecnológico.

4) Tradicionalismo, inercia o discontinuidad.

La política social ha mostrado una fuerte inercia y que resulta muy difícil su reorientación. Existe también en este campo mucho de mitología y poca evaluación científica de las soluciones que se aplican. Es un área plagada de buenas intenciones mal llevadas a la práctica, que, incluso, no suelen ser contrastadas con la realidad. El peso de la ideología, entendida en el sentido más amplio, es muy grande.

Por otro lado, también es posible encontrar el defecto inverso: la **discontinuidad** es común en la implementación de políticas sociales. Ello hace que las inversiones sociales carezcan del tiempo suficiente para "madurar" y para que puedan evaluarse sus resultados. En muchas ocasiones, la inclinación de los hombres políticos a introducir innovaciones que marquen su pasaje por el gobierno repercute negativamente sobre acciones que requieren de más tiempo que un periodo de gobierno para producir sus resultados.

5) Surgimiento aluvional de nuevos temas.

En lo social también existen modas. Ellas destacan ciertas preocupaciones o ciertos temas a los que se asignan ingentes recursos que, por lo mismo, no pueden destinarse a otras actividades más eficaces socialmente.

En definitiva, faltan prioridades claras. Todo tiene igual importancia, entre otras cosas porque, dado el nivel de conocimientos técnicos disponibles, no es fácil comparar proyectos que se realizan en diferentes áreas de lo social.

También resulta difícil descontinuar programas, porque tanto la burocracia que vive de ellos, como la clientela que los aprovecha, resisten aquellos cambios que los perjudican, aun cuando la reorientación de recursos sea socialmente racional.

6) Crecimiento institucional acumulativo.

Las modas a que se hizo referencia anteriormente llevan también a una continua creación de instituciones. La proliferación de organizaciones dedicadas a llevar a cabo prestaciones sociales conduce a la competencia interinstitucional. Se disputan recursos y ámbitos de acción y actúan sin coordinación, con lo cual el rendimiento del sistema público de prestaciones sociales tiende a alejarse cada vez más de su óptimo.

LA CRISIS DE LOS OCHENTA Y EL AJUSTE ESTRUCTURAL

Esas limitaciones del desarrollo social latinoamericano, que vienen de antaño, se han agravado ahora a consecuencia de la crisis y las políticas de ajuste. Por lo mismo, el desafío social que enfrenta hoy la región exige no sólo disminuir o eliminar las desigualdades que subsisten de la etapa anterior, sino también evitar un proceso de regresión social, que es una amenaza latente en muchos países.

Para ello, sin embargo, sólo se cuenta con recursos financieros limitados, dado que la crisis ha proyectado sus efectos sobre el gasto público. Los indicadores utilizados para formular esta apreciación (la participación de los gastos del gobierno central en el PIB; el gasto per cápita del sector social; el gasto social como porcentaje del gasto total del gobierno central; y el gasto social como porcentaje del PIB) muestran situaciones diferentes de país a país pero, en general, permiten sostener que ha habido una disminución de los mismos.

Esto ha tenido consecuencias sobre la oferta y sobre la calidad de los servicios sociales, por dos razones. Los gastos se reducen mediante la no renovación de los equipos o retaceando los insumos necesarios para una adecuada prestación del servicio.

Por otro lado, la disminución de los gastos también afecta a los recursos humanos, ya que al producirse un deterioro del salario real, muchos funcionarios abandonan su empleo, mientras que quienes permanecen se sienten desestimulados, con lo que baja su rendimiento.

Todo lo anterior justifica la afirmación de que resulta imprescindible una redefinición de las políticas sociales, que las aleje de su orientación tradicional y las lleve en una dirección más adecuada para coadyuvar al desarrollo social.

LINEAMIENTOS GENERALES PARA REORIENTAR LAS POLITICAS SOCIALES

La situación presente de los países de América Latina es de tal tipo que hace inviable continuar con el planteo que ha orientado en el pasado a las políticas sociales. No se puede seguir planteando "más de lo mismo para todos" (Varsavsky). Hay que buscar alternativas.

Es condición previa concebir una manera nueva de actuación del Estado buscando que sea más flexible, pero que mantenga su autoridad. Las funciones principales que debe asumir son las de compensación y concertación social, doble tarea en torno a la cual será necesario reorganizar toda la administración gubernamental.

No es fácil encontrar maneras de solucionar una situación donde las necesidades sociales y las demandas organizadas aumentan. Sin embargo, es posible enumerar algunos principios que pueden coadyuvar a reorientar las políticas sociales.

1. Aumentar los recursos disponibles.

El intento de obtener mayores recursos para la realización de políticas sociales nunca debe abandonarse, aunque sólo sea para cumplir la función de *advocacy* en favor de los grupos más necesitados y por la construcción de una sociedad mejor. Existe consenso en el sentido que el Estado tiene responsabilidad respecto a la prestación de ciertos programas sociales y, consecuentemente, debería asegurar el mantenimiento de los recursos necesarios para llevarlos a cabo. Incluso, dado que la misma crisis ha generado nuevas necesidades que deben ser enfrentadas a través de políticas sociales, se requerirían más recursos. Sin embargo, no puede afirmarse que así suceda en la práctica. Existen compromisos e intereses, así como percepciones alternativas de solución, que llevan a priorizar otras áreas. Incluso, se argumenta razonablemente que el esfuerzo debe centrarse en la reactivación porque sólo a través de ella será posible crear puestos de trabajo que absorban a desempleados y subocupados. Por otro lado, la misma crisis es utilizada como argumento para explicar la reducción de los recursos para lo social.

Sin embargo, puede afirmarse que hay posibilidad de obtener mayores recursos y a continuación se mencionarán diversas vías para obtenerlos.

a) Elevar los ingresos tributarios.

El establecimiento de nuevos impuestos o el aumento de la tasa de los ya existentes plantea el problema de si en América Latina se ha alcanzado el "techo" tributario. De ser así, no sería conveniente aumentarlos porque se estaría desincentivando la actividad productiva y promoviendo la fuga de capitales. Sin embargo, y aun reconociendo que la situación tributaria en los países latinoamericanos es muy variada, debe aceptarse que se está lejos de la presión tributaria que caracteriza a los países industrializados. En tal sentido, podría sostenerse plausiblemente que cabe recurrir a la tributación para aumentar los recursos disponibles para lo social.

Resulta fundamental mejorar los sistemas de recaudación, a fin de evitar evasiones impositivas y, por esa vía, aumentar el monto de lo que llega a las arcas públicas.

También conviene discutir la conveniencia de establecer impuestos con destino específico. Si bien la tendencia predominante entre los expertos en finanzas públicas es hacia la constitución de un tesoro único, puede ser razonable dedicar impuestos específicos (a las bebidas alcohólicas, el tabaco, o los combustibles) para los programas sociales. En todo caso, debe ponerse gran cuidado por cuanto por esa vía se reduce la flexibilidad que debe tener el manejo de los recursos públicos.

b) Incrementar los ingresos públicos no tributarios.

Una segunda alternativa para disponer de mayores recursos para las políticas sociales consiste en incrementar el conjunto de recursos que se obtienen por vías diversas de la tributación. En tal sentido es posible mencionar diversas alternativas.

i. **Tarifar los servicios.** En los últimos tiempos se ha dado una tendencia en el sentido de cobrar por los servicios sociales estatales. En algunos casos se trata de tarifas nominales, en otros de tarifas reales. Las primeras buscan desincentivar la utilización del servicio, a partir de que se supone que el público estaría haciendo un "sobreuso" del mismo. Se trata entonces, no de recuperar el valor de la atención prestada, sino sólo de crear una barrera al acceso. Aun cuando diversas encuestas parecen mostrar que, en la mayoría de los países latinoamericanos, en realidad, se presta poca atención a las necesidades de la población, en especial en los grupos menos favorecidos, el diagnóstico que justifica la tarifa asume que la demanda por servicios supera a la oferta, por lo que se requiere un mecanismo de racionamiento -la tarifa- para filtrar el acceso.

Con las tarifas reales, en cambio, se intenta recuperar el costo del servicio prestado. Aquí el problema es si ello no afecta el impacto redistributivo de las políticas sociales, ya que la posibilidad de acceder

al servicio queda supeditada a la capacidad de pago, a la demanda solvente, de quienes los solicitan. Además, cobrar por el servicio conduce a que el mismo no sea solicitado, con lo que se alcanza justamente el objetivo que buscan las tarifas nominales, ya vistas.

Parece necesario, desde un punto de vista fundado en la equidad, cobrar a los usuarios pudientes para, con los recursos obtenidos, subsidiar a los que no lo son. En este sentido, pueden mencionarse los cuartos privados que existen en hospitales públicos y, también, los cupos universitarios que, en muchos lugares de América Latina, son gratuitos incluso para quienes pueden pagar su educación. Este es un tema polémico, sin duda, porque toca tradiciones muy arraigadas. Sin embargo, aquí se trata de poner en duda mucho de lo que se hacía en el pasado creyendo que era correcto, a efectos de adecuarlo a tiempos difíciles, como los actuales y, por lo mismo, vale la pena plantear el punto. Debe recordarse asimismo que se han buscado alternativas para mantener el acceso libre y recuperar parte de los costos. Así, se ha postulado una sobretasa al impuesto a la renta pagado por las familias de los estudiantes universitarios (Petrei 1984).

En definitiva, es aconsejable distinguir según la capacidad de pago del receptor del servicio: quienes tienen ingresos altos deben pagar el costo real, los de ingreso medio deberían reembolsar por lo menos una parte, y a los pobres sería conveniente entregarles gratuitamente la atención prestada (Cornia 1987).

ii. **Revalorizar bienes y servicios facilitados por el Estado a la comunidad.** Cuando el Estado mantiene la propiedad de importantes recursos naturales o productivos puede suceder que los ofrezca a un precio que se encuentra por debajo de su valor de mercado. Ello se hace argumentando que por esa vía la comunidad aprovecha esa vía la comunidad aprovecha esa dotación especial. Pero es necesario tener en cuenta que no todos sus miembros lo aprovechan en igual proporción. Paralelamente, el Estado deja de obtener recursos que le permitirían realizar políticas sociales orientadas en beneficio de los más pobres.

Un caso típico se da en los países petroleros. En tal caso, el petróleo y sus derivados son patrimonio del Estado; en consecuencia, pertenecen a todos los ciudadanos. Cabría preguntarse entonces cómo podrían beneficiarse todos ellos de manera similar por este hecho? Evidentemente, eso sólo puede ser el resultado de una decisión política. Sin embargo, técnicamente pueden plantearse dos posiciones extremas: una que acepta que el precio interno del petróleo sea igual a su costo de extracción y otra que, en cambio, iguala el precio interno al precio internacional. En el primer caso, quienes consumen petróleo y sus derivados reciben un subsidio equivalente al diferencial entre el precio interno y el precio internacional. La alternativa sería que en vez de consumir internamente un barril de petróleo, se lo exportara para recibir así el precio internacional.

Si el consumo de los derivados del petróleo fuera homogéneo en los distintos estratos de ingreso, entonces que el precio interno fuera inferior al internacional no tendría impacto distributivo. Pero, la realidad es diferente: los grupos de mayores ingresos relativos consumen

proporcionalmente y en términos absolutos, una mayor cantidad de petróleo por lo que los bajos precios internos del petróleo tienen un impacto claramente regresivo sobre la distribución del ingreso. En síntesis, quienes aprovechan los bajos precios internos del petróleo son las áreas urbanas y el sector moderno, vale decir, los sectores de mayores ingresos relativos.

Para ilustrar esto podría suponerse que el Gobierno vendiera todo el petróleo que produce a precios internacionales, distribuyera por igual a todos los habitantes, el ingreso generado por las exportaciones de petróleo, la situación de los grupos de menores ingresos relativos mejoraría considerablemente respecto a aquella situación en que el petróleo para el consumo interno tiene precios reducidos.

Pero, debe hacerse notar también que igualar los precios internos de los derivados del petróleo con los precios internacionales generaría efectos perjudiciales sobre el conjunto de la economía: ocasionaría un aumento de los precios internos y, si la medida se toma en un momento inoportuno, podría generar expectativas inflacionarias difíciles de eliminar. Asimismo, la actividad productiva local tendría que realizar un ajuste de costos al perder la protección que significa ese menor costo interno de producción. Tal protección, sin duda, es un factor importante para una industria naciente.

De todas maneras, queda claro que desde el punto distributivo, el menor precio relativo del petróleo genera un impacto distributivo regresivo, resta recursos al Estado para realizar políticas sociales, y promueve un consumo indiscriminado de dicho bien, que sería oportuno racionalizar, distinguiendo entre su uso para fines productivos y su utilización para el consumo automovilístico (Flaño 1984).

c) Reorientar el gasto público hacia objetivos sociales.

Es usual, en este sentido, mencionar la conveniencia de reducir los gastos militares y destinar los recursos así ahorrados a la realización de políticas sociales. Pero no es la única alternativa que puede encontrarse. Es común encontrar que el Estado gasta una gran cantidad de recursos en proporcionar subsidios a empresas públicas ineficientes, que podrían ser suprimidos para así disponer de lo que anteriormente se gastaba allí, en otros proyectos que tengan un real impacto sobre la equidad. Asimismo, en muchas ocasiones se realizan obras de exposición, que carecen de cualquier impacto, sea cual fuere el criterio que se use para efectuar la evaluación. Por todo ello, puede afirmarse entonces que no es que falten recursos, sino que en muchos casos ellos están mal asignados.

Además, dentro del área de los proyectos sociales, es posible encontrar que si bien muchos de ellos son justificables por su finalidad, sería posible encontrar alternativas menos costosas para obtener los mismo fines o que, comparando finalidades, podría encontrarse que existen otras más urgentes.

d) Utilizar recursos no públicos.

Usualmente, se tiende a tener en cuenta sólo aquel conjunto de recursos que son administrados directamente por el Estado, los que provienen de la tributación, del endeudamiento público o, como se mencionó, de la venta de ciertos bienes o servicios que el Estado facilita a la comunidad. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la política social pública es sólo una parte del conjunto de la política social. Pueden distinguirse cuatro subsectores de ésta: público, privado o comercial, voluntario e informal (Bustelo 1988). Por lo tanto, una adecuada planificación social debería tomar en cuenta a todos ellos y establecer mecanismos de coordinación y, consecuentemente, de mejor aprovechamiento de la gama de recursos que en conjunto manejan. Es evidente que al igual que en otros ámbitos de la acción pública, la planificación sólo puede ser imperativa (y esto con muchas limitaciones) para el subsector público, pero tiene que ser indicativa y buscar mecanismos de coordinación con los otros.

i. Permitir el desarrollo de servicios privados. Como alternativa, se ha sugerido permitir el desarrollo de servicios privados de salud y educación que se orientarían, fundamentalmente, a satisfacer la demanda de quienes poseen medios económicos y tienen interés de recurrir a ellos. Esto permitiría que los recursos públicos destinados a los servicios sociales se concentraran en aquellos estratos poblacionales que carecen de "demanda solvente".

ii. Buscar que los propios beneficiarios aporten recursos. En muchas ocasiones los que van a recibir las prestaciones de ciertos programas sociales poseen recursos de diversa índole, aunque sólo sea el esfuerzo propio y la ayuda mutua, que resultaría positivo movilizar para la ejecución de tales acciones. Existen tradiciones en muchos países, como la **minga** en el caso ecuatoriano, que deben ser recuperadas y utilizadas para prestar servicios sociales a la comunidad.

2. Elevar la eficiencia del gasto social y la eficacia de los programas.

Ante el aumento de las necesidades y el congelamiento o reducción de los recursos, corresponde usar mejor lo que se tiene. Así, cobra especial relevancia la preocupación por aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles y comprobando la eficacia con que se alcanzan los objetivos de los proyectos que se financian con ellos.

El tema del impacto redistributivo de la política social adquiere, por tanto, una nueva magnitud y tiende a ser el centro de las preocupaciones de los especialistas. Si en épocas de relativa abundancia era explicable,

aunque no justificable, que se prestase menos atención al análisis de quiénes se beneficiaban efectivamente de la política social, en una coyuntura histórica en que la pobreza aumenta y se reduce el gasto social no resulta ético ni razonable obviar la preocupación por ese tema. Los recursos que actualmente se dedican a lo social deberían destinarse predominantemente a los menos privilegiados. Ello exige revisar a fondo la política social, en todos sus aspectos, reduciendo las filtraciones que terminan favoreciendo a sectores sociales que no son los más necesitados.

Lo anterior sólo puede lograrse aumentando el conocimiento disponible sobre el diseño de políticas sociales y su puesta en práctica. Los técnicos pueden contribuir a ello facilitando instrumentos útiles en este sentido a quienes toman las decisiones.

Se requiere efectuar el análisis comparativo del impacto redistributivo de diferentes tipos de financiamiento del gasto social.

a) Realizar diagnósticos adecuados. Evitar el catastrofismo.

No es posible que una política social sea efectiva y que utilice eficientemente los recursos existentes si no se dispone de un análisis de la situación social que se intenta modificar y, por lo tanto, si no se conoce con relativa profundidad el tipo de problemas a enfrentar. No bastan las evaluaciones cuantitativas de las carencias que se sufre la población-objetivo. Es necesario también poseer información adecuada para su interpretación. Esto obliga a que el diagnóstico esté en relación con los problemas que el país se encuentra en condiciones de abordar. Ello exige que se establezcan prioridades en la problemática social. En algunos países de América Latina hay tal insatisfacción de necesidades básicas primarias, como alimentación y nutrición que, probablemente, carece de sentido pretender abordar problemas que sólo podrán ser resueltos en estadios de desarrollo más elevados y una vez satisfechas aquellas necesidades fundamentales.

Asimismo, debe tenerse en cuenta la disponibilidad de recursos con que cuenta el país o a los que puede acceder. La satisfacción de las necesidades sólo puede hacerse en la proporción que lo permiten los recursos disponibles. Sin embargo, en muchas ocasiones las estimaciones de carencias se efectúan de acuerdo a estándares que pueden ser poco adecuados para la región en consideración. Ello es especialmente notable en ciertas apreciaciones del déficit habitacional donde se utilizan criterios muy estrictos de deterioro de vivienda o de promiscuidad. Así se obtienen resultados "catastrofistas", que pueden hacer incluso que las autoridades gubernamentales desistan de iniciar o proseguir programas sociales, porque los objetivos que deberían fijarse a esos programas de acuerdo al diagnóstico resultan inalcanzables con los recursos disponibles. Así, éstos terminan siendo asignados a áreas menos prioritarias pero donde pueden producir algún impacto.

b) Disponer de información confiable.

La posibilidad de efectuar buenos diagnósticos depende también de que existan servicios de información que permitan disponer de la información adecuada no sólo para cuantificar los problemas existentes, sino para descubrirlos. En América Latina, las estadísticas están tan distorsionadas que muchas veces no permiten siquiera percibir que existen problemas graves. Así, las tasas de mortalidad infantil oficiales, en muchos casos, muestran cifras que parecen relativamente bajas, pero ello en realidad sólo es resultado del hecho que las familias no inscriben a los hijos sino hasta que éstos han realmente sobrevivido. En consecuencia, las tasas que se calculan lo son sobre una base de nacimientos, que es falsa.

c) Evaluar los programas sociales.

Los programas sociales no se evalúan usualmente. Por lo mismo, no es posible saber si los objetivos para los cuales fueron creados se están alcanzando. Se supone que sí, pero en los pocos casos en que es posible encontrarse con una política social realmente evaluada, las sorpresas suelen ser notables. Por tanto, una de las primeras recomendaciones que es conveniente presentar cuando se trata de reorientar la política social consiste, justamente, en insistir en la evaluación. Las metodologías de evaluación más comunes no son adecuadas para los proyectos sociales. Así, por ejemplo, el análisis costo-beneficio obliga a asignar valores monetarios a variables que no los tienen. Pero, es posible utilizar métodos como el costo-efectividad que permiten tener una mejor aproximación a las características de los proyectos sociales (Cohen-Franco 1988).

3) Practicar una política compensatoria.

Se trata de aceptar que la escasez de recursos es un obstáculo para la práctica de políticas universalistas. Ello conduce a que se plantee como alternativa restringir las prestaciones sociales a los más débiles, sea mediante una selectividad de base territorial, que evite el examen de las situaciones individuales de los beneficiarios (Edwards y Batley 1978; Franco 1983), sea directamente mediante la selectividad pura y simple. Y esto porque la equidad aconseja no aplicar soluciones similares a situaciones radicalmente distintas. En definitiva, hay que "dar más a los que tienen menos".

El universalismo, como criterio de política social, ha sido regresivo en muchos casos. A su vez, las soluciones selectivistas han sido acusadas de marcar con un estigma a los beneficiarios de los programas. La discriminación positiva permite combinar lo mejor de ambas soluciones y utilizar más apropiadamente de los recursos disponibles.

Si bien el principio de la compensación es bueno porque genera una asignación progresista de los recursos, no está exento de problemas en su aplicación. Así, resulta necesario establecer cuál será el grado de discriminación a favor de los pobres, lo que tendrá que analizarse en cada caso. Asimismo, debe reconocerse que, hasta ahora, ha sido una ese principio no ha sido más que una recomendación tecnocrática, que sólo podrá plasmarse en la práctica cuando las coaliciones políticas dominantes lo presenten como una demanda generalizada.

La aplicación del principio de la compensación exige cumplir con determinadas condiciones, que se enumeran a continuación.

a) **Elaborar una concepción sintética de lo social.**

La gran paradoja que se aprecia en materia de políticas sociales consiste en que, al mismo tiempo que dicho campo se amplía, desbordando a los "sectores sociales", resulta cada vez más necesario comprenderlo como una totalidad dotada de unidad y con niveles claros de jerarquización.

La dificultad primordial para alcanzar esa síntesis está, sobre todo, en que no se conocen suficientemente las interacciones existentes entre los diferentes sectores y aspectos de lo social.

b) **Priorizar las necesidades a satisfacer.**

Es usual que en política social no existen prioridades claras, que todo sea igualmente importante. Asimismo, el crecimiento acumulativo de temas y preocupaciones lleva a que la política como un todo se fragmente en múltiples acciones que terminan siendo inefectivas porque no producen un impacto de trascendencia en las causas que provocan los problemas que se pretenden enfrentar. En muchas oportunidades se ha insistido en la necesidad de superar estas y otras limitaciones de los programas sociales. Se pretende, aumentar la eficacia en la prestación de los servicios y mejorar la eficiencia en la utilización de recursos escasos. Si bien hay que seguir haciendo esfuerzos en ese sentido, ya que existen problemas que pueden resolverse técnicamente en la política social, es necesario recordar que las prioridades sociales efectivas dependen de opciones políticas. En el campo de lo social - como en los otros - es imprescindible que se establezcan prioridades efectivas. Pero, debe tenerse en cuenta que esas grandes opciones que se toman respecto al destino de los recursos o al establecimiento de prioridades, trascienden el campo de lo técnico y se enraizan profundamente en la esfera de las decisiones políticas. Se trata de una decisión política del más alto nivel, pero que no es viable sin conocimientos técnicos adecuados.

c) **Recuperar las grandes prioridades sociales.**

Las políticas sociales se caracterizan por la agregación continua de nuevas actividades y la también continua asunción de nuevas responsabilidades. La multiplicidad de enfoques, el crecimiento burocrático de los sectores y los avances científicos y tecnológicos suelen provocar una proliferación de programas que provoca desvíos de las grandes prioridades. Es necesario insistir en ellas.

Es evidente que cada país tendrá que formular sus prioridades de acuerdo a las características que la situación social presenta en él. Asimismo, las sociedades latinoamericanas han aumentado notoriamente su complejidad, por lo cual los planteos excesivamente simples no pueden dar cuenta de una situación que es extremadamente variada.

Pese a ello, teniendo en cuenta la situación de América Latina, puede afirmarse que existen algunas tareas básicas que es imprescindible cumplir a cabalidad antes que cualesquiera otras. Así, en materia educacional, se trata de alcanzar la erradicación del analfabetismo y el fortalecimiento de la escuela básica. En salud, el objetivo primordial es la atención primaria de salud, independientemente de la modalidad que presentan los servicios de salud en cada país. En relación a la vivienda hay que insistir en la urgente necesidad de preocuparse por la vivienda popular. Probablemente, centrarse en estas metas tenga escasos dividendos políticos, por lo que no sea atractiva para quienes toman las decisiones en cada sector.

4) **Redefinir la oferta de servicios sociales.**

Por el lado de la oferta hay que preocuparse de cómo hacer llegar los bienes y servicios disponibles a los presuntos destinatarios. En muchas ocasiones los programas tienen defectos en la manera como se los ofrece. Así, cierta entrega de bienes o servicios, aparentemente gratuita porque el Estado está financiando todo el costo del proyecto, no lo es para los particulares que tienen que incurrir en otras erogaciones (como gastos de transporte, por ejemplo).

Es en los puntos de encuentro burocrático donde fracasan muchos programas sociales. Por ello se requieren estudios que sugieran alternativas de cómo alterar la forma en que se realiza la entrega y la concomitante recepción de los bienes o servicios ofertados. Hay experiencias por ejemplo que han buscado ofrecer pluralidad de servicios sociales en un mismo local, como una forma de coordinación por proximidad física (Schaffer). También, en este sentido, puede recordarse la experiencia venezolana de los módulos de servicios.

La oferta podría mejorarse si se considerasen elementos de índole cultural, regional o local que no habían sido considerados originalmente. Así, por ejemplo, el cambio del calendario escolar, en general establecido de acuerdo a las costumbres de la capital del país, que no respeta las épocas de cosecha, por lo cual compite innecesariamente con el ciclo agrícola y con la utilización de los escolares como mano de obra en esas épocas del año.

Otro caso se da cuando el personal de un centro de salud que no cumple regularmente su horario, por lo cual los usuarios deben regresar a sus casas sin haber sido atendidos. El tener que volver para recibir la atención que necesitan tiene costos elevadísimos en sufrimiento de las personas, en gastos no previstos de transporte o en el tiempo necesario para recibir la atención. Algo parecido sucede con los maestros rurales que no asisten a dictar sus clases.

También pueden recordarse casos de centros de salud que carecen de los medicamentos necesarios para enfrentar las posibles enfermedades de quienes asisten a ellos, o que están instalados en un lugar que es poco apropiado para facilitar el acceso de la población a la que deben servir, o que prestan su atención en un idioma que no es el que habla la población de la respectiva zona. Todas estas limitaciones llevan a que la oferta de un servicio, en definitiva, sea inefectiva.

a) Realizar una prestación selectiva de servicios sociales.

La aplicación de criterios selectivistas se fundamenta, como se vio, en la necesidad de concentrar los recursos escasos sobre los grupos más necesitados de la población a efectos de provocar impactos verdaderos y tejer una red de servicios que proteja a los grupos más débiles de las consecuencias negativas de la crisis.

b) Focalizar las prestaciones.

Los anteriores comentarios llevan a destacar la necesidad de fijar la población-objetivo de un proyecto teniendo en cuenta el monto de los recursos disponibles. Como éstos siempre son escasos, el criterio de pobreza debe ser exigente pues sólo así se logrará utilizarlos realmente en quienes más los necesitan. La posibilidad de aplicar el criterio selectivista o de discriminación positiva tiene como condición que se seleccionen, previamente, los grupos objetivo de la política social que recibirán esas prestaciones. La concentración de recursos en un determinado subconjunto de la sociedad contribuye a ampliar el impacto de las prestaciones.

Hay que seleccionar, entonces, las poblaciones-objetivo, o grupos-meta a los que se destinarán las acciones sociales. Es probable que uno de los conglomerados centrales de atención sea el binomio madre-hijo. Muchos países latinoamericanos muestran enormes deficiencias en los indicadores de mortalidad infantil, atención de partos por profesionales, etc. que hacen pensar en la conveniencia de dirigir hacia allí un importante esfuerzo. Además, es claro que cuando es posible conseguir información discriminada regionalmente o por estrato social, queda claro que quienes sufren de manera notable las mayores deficiencias son justamente los grupos más pobres. Por lo mismo, entonces, centrarse en ese grupo implica atacar la pobreza. Asimismo, mejorar la atención preparto, durante el mismo, lactancia y primera infancia tiene importantes efectos sobre la reproducción, lo que afecta a la baja la tasa de natalidad.

c) Evitar las filtraciones de recursos.

Por otra parte, en muchas ocasiones programas destinados a los sectores que se encuentran por debajo de la línea de pobreza tienden a favorecer a quienes no son los más necesitados. En la tarea de evitar esa filtración de recursos debe tenerse presente que cuanto mayor sea el volumen de los considerados "pobres" también será mayor el peso de quienes no son pobres críticos. Pueden aparecer ubicados debajo de la línea de pobreza, especialmente en situaciones de crisis económica aguda, sectores que habitualmente no son pobres. En esos casos, el peso de los más pobres se reduce. Y, como es sabido, éstos suelen estar atomizados y tienen poca capacidad de organización y de defensa de sus propios intereses (Franco, 1982). En tal situación los mayores receptores de los beneficios aportados por los programas gubernamentales suelen ser grupos que sólo han quedado por debajo de la línea de pobreza a consecuencia de la elevación de la misma.

Los anteriores comentarios llevan a destacar la necesidad de fijar la población-objetivo de un proyecto teniendo en cuenta el monto de los recursos disponibles. Como éstos siempre son escasos, el criterio de pobreza debe ser exigente pues sólo así se logrará utilizarlos realmente en quienes más los necesitan.

5. Facilitar el acceso a las prestaciones sociales, es decir, lograr que los servicios se usen.

Se vio en el punto anterior que defectos en la oferta pueden hacer que los potenciales destinatarios terminen no recibiendo los bienes y servicios que les están destinados. Por el lado de la demanda, también es posible tomar medidas que podrían facilitar el acceso a los servicios.

a) **Suministrar información sobre los servicios existentes.**

En muchos casos, el no uso del servicio deriva de la ignorancia de su existencia. A los usuarios les falta, en general, información adecuada de lo que se ofrece en el "mercado" de servicios. La solución más obvia sería educar al presunto cliente y darle la información que necesita. Por ejemplo, puede recordarse que en Gran Bretaña se publica periódicamente la **Consumer's Guide to the British Social Services** (Wilnot 1967, 1971, 1973, 1974, 1975, 1976, 1978). En la actualidad, parece más conveniente la utilización de los medios de comunicación de masas no sólo para difundir la existencia de ciertos servicios, sino para que ellos mismos sean instrumentos de difusión de mensajes destinados a mejorar las condiciones de educación y salud de la población. No se trata sólo de promover sistemas de radio o televisión destinados a la enseñanza, sino pensar en que se requiere utilizar todos los medios de difusión (que son concesiones estatales a particulares) para que cumplan con la función social de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las grandes mayorías del país. En general, estos medios que están disponibles, no se utilizan con la intensidad que debieran.

Pero sucede que, en la mayoría de los casos, no basta con informar a los potenciales usuarios de que existe el servicio. Ellos requieren apoyo para moverse en el laberinto burocrático, donde las múltiples agencias siguen procedimientos disímiles. Vale decir, se necesita que haya alguien que asuma el papel de negociador, en representación del cliente, con todas las consecuencias negativas que ello puede tener al generar dependencia.

b) **Superar obstáculos culturales**

En ocasiones las autoridades, con las mejores intenciones, deciden prestar cierto tipo de servicios, pero no tienen en cuenta los obstáculos culturales que pueden levantarse frente a esa política. La recepción de los servicios puede implicar un cambio de actitud o de prácticas tradicionales arraigadas y, por lo mismo, esa política será objeto de controversia. El ejemplo más dramático, en tal sentido, tal vez sea el de la película boliviana **Sangre de cóndores**, basada en hechos reales relacionados con el intento de aplicación de políticas de control de la natalidad.

c) **Reducir los costos para los usuarios**

También es usual que las autoridades consideren que están prestando un servicio "gratuito" porque el erario público sufraga el cien por ciento de los gastos previstos en el proyecto. Sin embargo, ello no quiere decir que la recepción de la prestación sea gratuita para el beneficiario. En muchas ocasiones debe incurrir en costos directos o indirectos para acceder a ella, que pueden desestimularlo a recibir ese servicio.

Así la educación pública "gratuita" tiene costos en libros, cuadernos, ropa adecuada para asistir a la escuela, matrículas por exámenes, la merienda, el transporte, u otras múltiples formas. El Banco Mundial en un estudio sobre Malasia concluyó que las familias que enviaban a sus hijos a la escuela debían gastar US \$ 47 en caso de la enseñanza primaria y US \$ 123 en la enseñanza secundaria por cada estudiante en la educación gratuita.

Para las familias de modestos recursos el mantener a sus hijos en las escuelas tiene un costo de oportunidad importante. En el agro, esos niños podrían estar trabajando junto a sus padres. En la ciudad, se convertirían en perceptores de ingresos por diversas vías, algunas de ellas tal vez delictivas. Por lo mismo, si se quiere lograr la permanencia en la escuela de tales niños se requiere no sólo la educación gratuita, sin costos indirectos como los mencionados precedentemente, sino incluso pensar en algún otro tipo de subsidio que haga atractiva la permanencia en clases tanto para los propios niños como para su familia.

d) Considerar las estrategias de sobrevivencia de las familias

Desde hace algún tiempo se habla en América Latina del tema de las estrategias de sobrevivencia (concepto originado en Duque y Pastrana 1973), pero normalmente no es tenido en cuenta cuando se preparan las políticas sociales, pese a la importancia que tiene. Se mencionó la existencia de diversos sectores de la política social. El llamado "informal" está conformado, justamente, por las prestaciones sociales que se llevan a cabo en el seno de la familia.

Por ello cualquier programa impulsado por el sector público social debería tener en cuenta la forma de actuación y de repartición de los bienes que es propia de ese otro sector. Así, puede mencionarse el caso de la evaluación del Programa de Promoción Social Nutricional de la República Argentina, en el cual se encontró, entre otros hallazgos, que niños participantes del Programa habían aumentado su grado de desnutrición durante el desarrollo del mismo. Una investigación en profundidad permitió comprobar que ello se debía a que la distribución de los alimentos en el hogar se hacía excluyendo al niño al considerarse que ya había sido alimentado en la escuela, donde sólo se le brindaba un complemento nutricional, con menos calorías y proteínas que las que recibía en su casa con anterioridad (Cohen-Franco 1988).

6. Mejorar la capacidad de administración de los programas sociales.

Un problema central de la puesta en práctica de políticas públicas en América Latina es la administración de los programas y proyectos. Como se mencionó, las grandes reformas administrativas que se han intentado realizar en muchos de estos países han fracasado en general. Parece más adecuado, por tanto, postular simplemente avances parciales y, en esta línea, se sugieren algunas orientaciones.

a) Evitar duplicaciones y coordinar de las instituciones.

Un problema típico de las políticas sociales es su descoordinación. Como se ha visto, en muchos casos los mismos criterios de asignación de recursos conducen a la fragmentación de las políticas, a que ellas aborden parcialmente, según su especialización funcional o sectorial, aspectos de una problemática que suele ser única, la pobreza. Esos criterios hacen que organismos pertenecientes a diferentes sectores del Estado se encarguen de la aplicación (nacional, provincial, municipal), de la política, o dirijan sus acciones a diferentes poblaciones. Asimismo, las acciones concretas suelen adoptar modalidades diferentes (asistenciales, curativas, preventivas, etc.) y se recurre, además, al empleo de medios también distintos. En unos casos, el gobierno presta directamente el servicio; en otros, promueve la actividad del sector privado, mediante subvenciones u mecanismos que lo incentiven a realizar tal tipo de actividades.

Las posibilidades de coordinar tales esfuerzos son dificultosas y, a menudo, los esfuerzos resultan estériles. Cada organización tenderá a considerar esencial el servicio que ella presta, y percibirá a las otras agencias como potenciales competidoras, más que como colaboradoras. Tal manera de ver no es errónea si se piensa que los fondos que las nutren a todas ellas provienen de la misma fuente, por lo que si aumentan los otorgados a una, ello implica que otra no los recibirá -como en un juego de suma cero- con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo y de influencia para la agencia perjudicada.

La necesidad de coordinación en las políticas sociales desemboca, inevitablemente, en los problemas de la autoridad y de la articulación de las instituciones que actúan en el campo social. Estas cuestiones suelen ser las menos visibles y las que mayor impacto tienen sobre la capacidad operativa de las políticas sociales.

El nudo de la cuestión no radica en la tendencia a fundar continuamente nuevas instituciones para la ejecución de los programas sociales, sino en la dificultad de jerarquizar las funciones. La fragmentación sectorial acentúa la tendencia a las **prioridades horizontales**, en que todo es igualmente importante, y se mantienen prioridades de épocas en que los problemas eran diferentes. Lo que falta, en rigor, es la autoridad real que disponga qué debe hacerse primero. A menudo, el sector social está a cargo de diversos organismos o personas que no siempre coinciden en los objetivos o en la modalidad de su ejecución y que incluso en ocasiones llegan a ser antagónicos.

La solución habitual trata de coordinar instituciones, recurriendo a la creación de comités o comisiones, cuya función sería limitar las autonomías burocráticas, planificar conjuntamente la actuación de las instituciones y distribuir los fondos existentes para abordar los nuevos programas. En la práctica, tales comités suelen carecer de efectividad. Se trata, en

definitiva, entre otras consideraciones, de adoptar decisiones de naturaleza política, en un ambiente en que ninguno de los miembros obtiene gratificaciones de realizar la tarea, ni tampoco es castigado por no llevarla adelante. En consecuencia, prefiere orientar su tiempo a otras actividades donde los réditos políticos puedan ser mayores. En muchos casos, incluso, resulta difícil lograr que los miembros de la comisión asistan a sus reuniones.

Por otro lado, esas comisiones se convierten en nuevas áreas de confrontación de personas y grupos, en foros de negociación y escenarios donde los sectores sociales, por cuenta propia o por interpósita persona, a través de las diferentes burocracias, ejercen presión en defensa de sus propios intereses, estrategias y objetivos. Dichas situaciones dejan en claro que la burocracia está ligada a los grupos y que su principal objetivo autónomo es su propia conservación.

Lo que falta, en rigor, es autoridad efectiva para establecer prioridades reales. A menudo, el sector social es dirigido por diversas autoridades que no siempre coinciden en los objetivos o en la modalidad de su ejecución y que llegan a ser, a veces, rígidamente antagónicas. La solución de los comités puede ser meramente formal. Tampoco es necesariamente mejor la creación, postulada a menudo, de un ministerio especial para dirigir al sector ya que, en ese caso, todo se jugará en la autoridad real de quien ocupa el cargo (Solari et al. 1980).

b) Crear una red descentralizada y desconcentrada de servicios sociales.

En consonancia con una política basada en los criterios de la prestación selectiva de servicios sociales, el Estado tiene que estar organizado de modo descentralizado y desconcentrado.

i. **Descentralizar la toma de decisiones.** Una característica sobre la que se ha insistido mucho últimamente es el carácter centralizador del Estado en América Latina. Podrían encontrarse muchas razones para ello, no sólo de tipo económico, sino también histórico y cultural (Franco 1982). En el momento actual parece especialmente relevante realizar un esfuerzo por trasladar la capacidad de tomar decisiones a instancias descentralizadas. Ello permitirá que se decida con mayor conocimiento de la realidad específica, que se logre una mayor participación de los que serán directamente afectados por la medida tomada, y que se facilite también el control de los administradores.

Este proceso incluye la desconcentración de los servicios sociales. Ello, sin duda, puede contribuir positivamente a impedir el paralelismo administrativo, las deficiencias burocráticas, o la total descoordinación de los organismos administrativos.

En ocasiones se ha pretendido estar llevando adelante un proceso de descentralización, cuando en realidad de lo que se trataba era de traspasar los problemas a las regiones, sin hacer lo propio con los recursos, que se mantenían en poder del gobierno central. Obviamente, no es eso lo que se está postulando aquí. La descentralización es un reclamo generalizado en todo el continente. Pero no basta con efectuar concesiones formales en tal sentido; se requiere la descentralización real de recursos, aunque sean escasos.

ii. **Fortalecer los municipios.** América Latina es un continente con municipalización insuficiente. Ello tiene enormes consecuencias negativas tanto en el mundo rural como en las áreas metropolitanas, en especial en las periferias urbanas.

Entre otros elementos importantes, hay que reconocer que el proceso de municipalización tiende a favorecer el desarrollo de la sociedad política y es, probablemente, uno de los canales fundamentales para la consolidación de la democracia.

Pero es necesario también ser cuidadosos en lo que se pretende de este proceso. Así, no puede pretenderse que la municipalización metropolitana sea una panacea que solucione los grandes problemas de dichas áreas (tránsito, medio ambiente, etc.). A lo más, puede vincular a la población con las instancias donde se resuelven los problemas que las afectan.

El fortalecimiento del régimen municipal supone también la organización de una planificación participativa que facilite la coordinación de los servicios y la distribución o localización de los mismos.

c) **Obtener la colaboración de los usuarios.**

El rasgo más específico de las políticas sociales es que, en su fase de ejecución, requieren contar **con** el apoyo, la colaboración, la aceptación de los usuarios. Las prestaciones sociales son continuas, lo que exige una necesaria relación entre una burocracia, pública o privada, y los usuarios. Cualquiera sea el tipo de política social prevaleciente, quienes elaboran las decisiones sociales siempre reclaman el apoyo de los usuarios. Incluso en el caso de políticas selectivas, dirigidas a poblaciones determinadas también se requiere contar con una respuesta social organizada o cuasiorganizada. Así lo comprueban las experiencias de subsidio habitacional dirigidas a los grupos en situación de pobreza crítica y la atención primaria de salud.

Es en el mundo marginal donde surge la participación en su forma típica, aun cuando siempre exista la necesidad de participación, adoptando en cada caso formas diferentes. En unas, como la provisión de vivienda, se

da como autoayuda (Turner 1977; Turner y Richter 1976). En la enseñanza, la moda de la educación participativa espera y exige de quienes reciben la enseñanza una actitud diferente, no meramente receptiva (Cariola 1980). Como en estos ejemplos, bajo diferentes formas, toda política social exige que los usuarios de los servicios o los que reciben la ayuda, tengan una actitud activa y positiva respecto de los beneficios que se les entregan. Esto marca una diferencia respecto de otras políticas y muestra una dificultad en obtener resultados exitosos.

Para consolidar una red descentralizada de servicios sociales se requiere lograr la participación activa y consciente de los grupos sociales en las regiones y comunas. Interesa, sobre todo, que allí pueda expresarse la demanda marginal y que ella se vincule directamente a los procesos democráticos de adopción de decisiones. El ideal sería que la ciudadanía votara por los diferentes proyectos que están en consideración y resolviera cuál le conviene más. Nadie sabe mejor que los interesados aquello que les sirve.

Hay que lograr la colaboración activa de los usuarios en las diferentes etapas de diseño, elaboración y ejecución de la política social. Una de las vías para lograrlo, que desborda los márgenes tradicionales de la participación, es la gestión de los organismos de la seguridad social por los propios usuarios. Dado el monto de los recursos que ellos acumulan, su capacidad de inversión, y el papel que les ha correspondido en el manejo de los servicios de atención sanitaria, los fondos previsionales pueden constituir un mecanismo de especial trascendencia para crear nuevas formas de propiedad social.

De hecho, un nuevo tercer sector de la economía, diferente de las propiedades privada y pública clásicas, está surgiendo en diferentes países de la región, y al mismo pueden contribuir los fondos de capitalización que pertenezcan a los afiliados a la previsión, a los sindicatos y a las cooperativas. Dentro de las perspectivas de transformación estructural latinoamericana, ésta merece especial atención (Cohen et al. 1988).

d) Lograr la persistencia y la continuidad de las políticas sociales básicas.

La persecución de la austeridad, la vocación por la innovación que marque la presencia en un determinado cargo, u otras razones tienden a ir contra la persistencia de las políticas sociales. En muchas ocasiones, resulta vital el darles continuidad. Así, por ejemplo las medidas destinadas a sacar a niños de la desnutrición no dan resultados inmediatos. Es necesario mantenerlas durante un cierto periodo. Por tiempos menores, el resultado de las acciones es igual a cero. Se trata entonces de esfuerzos y recursos perdidos. Si no se va a mantener la política por el tiempo que es necesario técnicamente para producir el impacto buscado, más vale no iniciarla (Cohen-Franco 1988).

BIBLIOGRAFIA

- AHUMADA, Jaime 1986 Planificación y política en el gobierno municipal democrático. Santiago, Chile, ILPES, Doc. CPRD-D/98
- BASALDUA, Raúl 1983 La ejecución de políticas sociales de la Admnsitración Central por los gobiernos municipales, Buenos Aires, CIDES.
- BANCO MUNDIAL 1983 Informe sobre el Desarrollo Mundial 1983 Washington, Banco Mundial.
- BOISIER, Sergio 1987 Ensayo sobre descentralización y desarrollo regional. Santiago, Chile, Cuadernos del ILPES No. 32.
- BUSTELO, Eduardo 1988 Política social en un contexto de crisis: Será que se puede?, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.
- COHEN, Ernesto et al. 1988 Microempresas y economía popular. ILPES Oficina para Centroamérica y Panamá, Fundación Grupo Esquel y Programa Nacional de Microempresas de Guatemala, San José Costa Rica (por aparecer).
- COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando 1988 Evaluación de proyectos sociales. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- CORNIA, Andrea 1987 "Formulación de la política social: Reestructuración, objetivos, eficiencia", en Giovanni A. Cornea, Richard Jolly, Frances Stewart, Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento. México, Siglo XXI de España Editores.
- COSTA FILHO, Alfredo 1988 Progreso social en América Latina: Utopía para la próxima década?, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.

- | | | |
|-----------------------------------|------|---|
| FLAÑO, Nicolás | 1984 | Informe de misión de asistencia técnica. Proyecto ECU 81/001, "Políticas Públicas", PNUD/DTCD, Quito. |
| FRANCO, Carlos | 1988 | Políticas sociales, desarrollo, participación y concertación ", documento preparado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio. |
| FRANCO, Rolando | 1983 | "Las grandes controversias de la política social", en R. Franco y J. C. Cuentas Zavala, editores, Desarrollo social en los ochenta , Santiago, Chile, CEPAL/ILPES/UNICEF. |
| FRANCO, Rolando | 1987 | Las políticas sociales en la postcrisis , presentado al Seminario sobre Programación de la Inversión Pública en Centroamérica y Panamá, Tegucigalpa, ILPES-Banco Centroamericano de Integración Económica, diciembre. |
| FRANCO, Rolando
PALMA, Eduardo | 1988 | Impacto social de la crisis . San José, Costa Rica, ILPES (próximo a aparecer). |
| GALILEA, Sergio | 1988 | Lineamientos estratégicos y políticas de desarrollo social en la escala local . Tegucigalpa, SECPLAN, Grupo Especial de Consultores en Planificación Urbano-Regional, borrador. |
| GUIMARAES, Roberto | 1985 | Participación comunitaria, Estado y desarrollo . Hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación e implementación de programas de desarrollo. Santiago, Chile, ILPES. |
| ISRAEL, Arturo | 1983 | "La gestión y el desarrollo institucional", Finanzas y Desarrollo , septiembre, 15-18. |
| LLANDEL-MILLS, Pierre | 1983 | "La administración: un factor que fija límites al desarrollo", Finanzas y Desarrollo , septiembre, 11-15. |

- MARTIN, Juan 1988 **Impacto de la crisis económica sobre el gasto y financiamiento públicos.** Trabajo presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.
- GUIJARRO, Maite
- NUÑEZ DEL PRADO, Arturo 1988 **Economías de viabilidad difícil. Una opción a examinar,** Santiago, Chile, ILPES, borrador, junio.
- PALMA, Eduardo 1983 **La descentralización desde una perspectiva política,** presentado al III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual, Brasilia, ILPES/CENDEC, 12-15 diciembre.
- PALMA, Eduardo 1985 **La descentralización de la política social: Participación e intersectorialidad,** Santiago, Chile, ILPES, Doc. CPS-48.
- PETREI, Humberto 1984 "El gasto público en educación y el acceso a la Universidad: cómo financiar el ingreso libre?", **Novedades Económicas,** Año 6, No. 45, septiembre.
- PINTO, Matilde 1988 **El componente social del ajuste económico en América Latina,** presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.
- PIZZORUSSO, Alessandro 1984 **Lecciones de Derecho Constitucional.** Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- RAMA, Germán W. 1986 **Bases de políticas sociales para las propuestas de la CEPAL,** Santiago, Chile, ILPES, Doc. CPS-51.
- ROMERO, Fernando 1988 **Fondo Social de Emergencia. Bolivia,** presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.

- SANTOS, Eduardo 1987 **Evaluación de las políticas sociales aplicados en el Ecuador en el área de la reproducción biológica y las primeras etapas de la reproducción social.** Montevideo, CEPAL, LC/R.578 (sEM. 39/3), mayo
- TOURAINÉ, Alain 1984 **Actores sociales y pautas de acción colectiva en América Latina.** Santiago, Chile, PREALC.

3
.4

3
.4

•
•
•

•
•
•

