

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1575  
7 de septiembre de 1995

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

MODELOS DE DESARROLLO, PAPEL DEL ESTADO Y POLITICAS SOCIALES:  
NUEVAS TENDENCIAS EN AMERICA LATINA

Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.  
No ha sido sometido a revisión editorial

95-9-1070



## INDICE

	<u>Página</u>
Resumen .....	1
I.    MODELOS DE DESARROLLO Y POLITICAS SOCIALES .....	2
1. Crecimiento hacia afuera .....	2
2. Sustitución de importaciones .....	2
3. Nueva fase de crecimiento hacia afuera .....	3
II.   CARACTERISTICAS DE LAS POLITICAS SOCIALES EN LOS PARADIGMAS VIGENTE Y EMERGENTE .....	7
1. Institucionalidad (I): Monopolio o cuasimonopolio estatal vs. subsidiariedad .....	7
2. Institucionalidad (II): Centralismo vs. descentralización .....	9
3. Lógica decisional: lógica burocrática vs. lógica de proyectos .....	10
4. Financiamiento (I): Estatal vs. cofinanciación .....	10
5. Financiamiento (II): Subsidio a la oferta vs. subsidio a la demanda .....	11
6. Objetivo: Universalismo de la oferta vs. universalidad de la satisfacción .....	11
7. Criterio asignativo: Ampliación progresiva de arriba hacia abajo vs. primero, los más necesitados .....	12
8. Población objetivo: Clase media o intereses organizados vs. grupos pobres .....	13
9. Enfoque: En los medios vs. en los fines .....	13
10. Indicador utilizado: Gasto público social vs. relación costo-impacto .....	14
CONCLUSIONES. Un paradigma resultante .....	14
BIBLIOGRAFIA .....	16

Cuadros

1.    Modelos de desarrollo y política social .....	5
2.    Paradigmas política social .....	8



## Resumen

En los últimos años, ha surgido en América Latina un nuevo paradigma de desarrollo, cuya difusión fue facilitada por los cambios acaecidos en la economía mundial (globalización, innovación tecnológica) y sus repercusiones en la región. Ello ha conducido a un consenso en torno a los postulados económicos y parecería que comienza a darse un acuerdo -que se traduce lentamente en medidas concretas- respecto a los roles asignados al Estado. En cuanto a las políticas sociales dificultosamente se va tomando conciencia de las limitaciones de que adolecía el modelo anterior y de la necesidad de renovar los criterios para su diseño e implementación.

Este documento analiza, por un lado, las relaciones de cada modelo de desarrollo con el papel del Estado y con el componente social y, por otro, describe dos paradigmas de política social (vigente y emergente), presentes hoy en América Latina, contrastándolos en diversas dimensiones: institucionalidad, lógica decisional, financiamiento, objetivo, criterio asignativo, población-objetivo, enfoque e indicador básico utilizado.

## I. MODELOS DE DESARROLLO Y POLITICAS SOCIALES

Cada modelo de desarrollo tiene, implícita o explícitamente, una concepción de la cuestión social. Así también, ha sucedido con los que han predominado en América Latina. Obviamente, la combinación de ciertos aspectos estructurales con los arreglos políticos -que se dan en cada país- introducen variaciones importantes, pese a lo cual es posible efectuar la descripción de las características típico-ideales propias de cada uno de esos modelos.

### 1. Crecimiento hacia afuera

Durante esta fase, los países latinoamericanos exportaban bienes primarios a cambio de productos manufacturados. En dicho esquema, según un presidente brasileño de la época, lo social era sólo una cuestión de policía (Cardoso 1984).

Sin embargo, en ese período, fueron emergiendo otras "soluciones" para encarar la "cuestión social". Así, en los países de inmigración surgieron, por un lado, políticas sociales "privadas", impulsadas por los propios interesados agrupados en organizaciones de tipo cooperativo que dieron origen, principalmente en relación a la protección de la salud, al "mutualismo"; por otro lado, afloró la preocupación gubernamental frente al flujo migratorio internacional, que llevó a priorizar acciones orientadas a "construir la nación", fundamentalmente a través de la educación básica, concebida como canal fundamental para transmitir valores nacionales y un idioma común. <sup>1/</sup> Instauróse así el principio del Estado Docente, inspirado en una ideología laicista y liberal, organizado centralizadamente, y que alcanzaría una dinámica expansión en aquellos países que fueron más estables políticamente, más avanzados en el proceso de urbanización y de formación de clases medias, que tuvieron un ingreso per cápita más elevado y un mayor grado de integración étnica y social (Romero Lozano 1993).

### 2. Sustitución de importaciones

En la fase de la sustitución de importaciones, cuyo inicio suele datarse en la crisis de 1929 -aunque comenzó con anterioridad en algunos países y mucho más tarde en otros-, el Estado asumió nuevos roles (regulador, interventor, planificador, empresario y "social"), a efectos de contribuir al adecuado funcionamiento del nuevo modelo (de "desarrollo hacia adentro"), cuyo motor era el mercado interno.

---

<sup>1/</sup> En aquella época era inimaginable plantear un Estado pluricultural, plurinacional o pluriétnico, como sucede actualmente en la región (por lo menos a nivel de discurso). Consecuentemente, en educación tampoco cabía la promoción del bi o plurilingüismo, que se inspira en el reconocimiento de un valor similar a las diferentes lenguas y reconoce la conveniencia de conservarlas. Así, se perdieron -por lo menos, como lenguajes hablados por grandes minorías- el italiano y el gallego, el vascuence, el portugués (en los países de habla castellana), el francés, el inglés, los idiomas eslavos, el armenio, etc.

En el ejercicio de esas nuevas responsabilidades, al disminuir las barreras naturales -que eran fruto de la crisis y las guerras-, el gobierno estableció aranceles para defender la industria nacional de la competencia externa. También llevó a cabo actividades que no resultaban atractivas a los empresarios privados, pero que constituían condiciones necesarias para otras actividades productivas.

En ese contexto, la política social persiguió dos objetivos: por un lado, la protección del trabajador asalariado, respondiendo a las presiones derivadas de la creciente organización sindical, facilitada por la concentración obrera y por la importancia creciente de la industria; por otro, apoyó la consolidación de grupos sociales que tuvieran capacidad de demandar los nuevos bienes manufacturados nacionales. En definitiva, como se ha dicho, contribuyó a "crear clase media".

La etapa "fácil" de la sustitución de importaciones permitió elaborar localmente una amplia gama de bienes caracterizados por tener exigencias tecnológicas limitadas. A la fase de sustitución "difícil", en cambio, sólo pudieron acceder aquellos países con un mercado interno atractivo para las empresas multinacionales, que eran portadoras de la tecnología necesaria para fabricar bienes de mayor complejidad. En un caso, esas ventajas comparativas dieron lugar a la constitución de una "tríada" de actores sociales empresariales (burguesía nacional, burguesía transnacional y burguesía de Estado), que pudo profundizar el llamado capitalismo "asociado" (Cardoso). En otros, se buscó ampliar el espacio económico mediante acuerdos de integración, algunos de los cuales, en sus primeras etapas, fueron exitosos en atraer inversión extranjera.

Pese a ello, el modelo comenzó a mostrar crecientes dificultades de funcionamiento y debió enfrentar las demandas y presiones de grupos que comenzaron a ver menguados los beneficios que el modelo les proporcionaba. Ello condujo al surgimiento de gobiernos autoritarios, que algunos interpretaron como la vía para la profundización del capitalismo (O'Donnel).

Las debilidades intrínsecas del funcionamiento de las economías latinoamericanas fueron encubiertas mediante políticas populistas poco respetuosas de la ortodoxia fiscal, que condujeron a grandes desequilibrios macroeconómicos y a fenómenos hiperinflacionarios. Se recurrió también, con exceso, al endeudamiento externo, facilitado por la abundancia de petrodólares en el sistema financiero internacional, lo que más tarde conduciría a la crisis de la deuda, que haría eclosión con la cesación de pagos de México en 1982.

### 3. Nueva fase de crecimiento hacia afuera

Durante la llamada "década perdida" (que, en lo económico, no lo fue para todos los países, y que fue "ganada" para muchos por el restablecimiento de la democracia), comenzó a diseminarse un nuevo paradigma, cuyos principales criterios económicos son:

- a) alcanzar y/o respetar los equilibrios macroeconómicos;
- b) reducir la tasa de inflación;
- c) retirar al Estado de ciertas áreas, en las que se considera deben actuar actores privados;
- d) aumentar las exportaciones, porque el motor del crecimiento de estas economías se sitúa nuevamente en el mercado internacional;
- e) elevar la competitividad de los productores nacionales, por diversas vías, incluso eliminando protecciones arancelarias;

- f) modernizar el aparato público, volviéndolo más eficiente en la utilización de los recursos sobre todo financieros, y más eficaz en el logro de sus objetivos;

Para concretar algunos de estos criterios, los países latinoamericanos han aplicado políticas de estabilización y ajuste, que implicaron esfuerzos importantes y en muchos casos, elevados costos sociales.

En lo social, los años ochenta mostraron reducciones en el monto de los recursos destinados a programas y políticas sociales y el aumento de la pobreza, tanto en términos absolutos como relativos. Conviene recordar que, en ese momento, el monto de recursos destinado a lo social se encontraba en su cénit histórico, lo que usualmente no se ha tenido en cuenta al analizar y enfatizar el descenso en los años posteriores.

Es necesario recordar, en este sentido, que a diferencia de lo que suele plantearse, no hay relación causal necesaria entre gasto social y aumento o reducción de la pobreza. Esta tiene que ver fundamentalmente con los ciclos económicos. En el período mencionado, su aumento fue provocado, en unos casos, por la caída de la actividad económica y la consecuente disminución del empleo, lo que no fue paliado mediante adecuadas políticas de compensación social; y, en otros, se debió a debacles económicas y desbordes populistas, y puede considerarse un "costo social del no ajuste" o de haberlo llevado a cabo a destiempo.

El comienzo de los noventa ha mostrado resultados positivos de los reordenamientos económicos, que se han visto acompañados, en varios casos, de reducciones de la pobreza. Es probable que a mitad de la década varios de los países "exitosos" en este último aspecto (Argentina, México) hayan perdido esa condición, mientras que otros -Brasil post-Plano Real, Perú, etc.- estén viviendo el impacto sobre la pobreza que caracteriza a los periodos de recuperación económica. Ese éxito, empero, resulta cada vez más difícil de profundizar si no se acompaña de cambios en los criterios orientadores de la política social y en el papel que se atribuye al Estado en este campo.

Por lo mismo, conviene insistir en la interrelación que existe entre las políticas económicas y las políticas sociales para el logro de los objetivos de crecimiento y equidad.

- a) Importancia de la política económica para el desarrollo social.

El crecimiento económico es una condición necesaria para el desarrollo social, tanto porque es más fácil redistribuir cuando los recursos están aumentando, como porque el crecimiento exige inversión, la que se traduce en creación de puestos de trabajo, con lo cual las personas obtienen un ingreso y satisfacen autónomamente sus necesidades a través del mercado. Todo ello elevará la recaudación impositiva, con lo cual el Estado (si tiene voluntad política) podrá llevar adelante programas sociales.

La recuperación de los equilibrios macroeconómicos, por sí sola, favorece el desarrollo social. Se ha dicho que en América Latina "el punto más alto de inestabilidad y desigualdad lo ha provocado y aún lo provoca la inflación. En definitiva, son los sectores populares que no tienen mecanismos de defensa, los que pagan los costos sociales. Por eso cuando se producen desajustes brutales, como en Nicaragua o el Perú, las estadísticas muestran que en definitiva la inestabilidad castiga a los sectores populares. Por consiguiente, de alguna manera, la lucha contra la inflación es un tema social. Sólo

el mantenimiento de la estabilidad económica puede resolver [los problemas sociales]; aunque muchas veces ha habido estabilidad con injusticia social" (Iglesias, BID, Washington D.C., 1991:109-110).

b) Importancia de la política social para el crecimiento económico.

Lograr un clima macroeconómico apropiado y estable, o tener "precios correctos", resulta necesario pero no suficiente para mejorar la capacidad de gestión pública y privada. Se requieren, además, cambios institucionales, una gestión macroeconómica coherente y sostenida y políticas sectoriales que incentiven la incorporación de progreso técnico.

Cuadro 1

MODELOS DE DESARROLLO Y POLITICA SOCIAL

<b>I. CRECIMIENTO HACIA AFUERA</b>	
Motor:	Mercado externo
Producto básico:	Bienes primarios
Tipo de Estado:	Liberal clásico
Enfasis social:	Cuestión de "policía" (FHC) Autoprotección (privada) "Crear la nación"
<b>II. SUSTITUCION DE IMPORTACIONES</b>	
Motor:	Mercado interno
Producto básico:	Bienes manufacturados
Tipo de Estado:	Interventor, empresario, "social"
Enfasis social:	Protección al trabajador asalariado (organizado, reivindicativo) [ligazón política social con mercado de trabajo] Crear "clase media": asegurar capacidad de compra de bienes producidos localmente
<b>III. NUEVO CRECIMIENTO HACIA AFUERA</b>	
Motor:	Mercado externo
Producto básico:	Bienes competitivos, que incorporan progreso técnico (basados en recursos naturales, en muchos casos)
Estado:	Regulador, "neo-social"
Enfasis social:	Inversión en capital humano

Asimismo, la nueva fase del desarrollo tiene exigencias **sistémicas**. Las empresas son un componente de una red que incluye el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero. Una falla en cualquiera de las partes, repercute sobre el sistema, limitando la competitividad.

Todo esto conduce a que no sea posible basar la estrategia de crecimiento en la abundancia de mano de obra barata o en la sobreexplotación de recursos naturales (competitividad espuria), sino que requiere incorporar progreso técnico al proceso productivo, con miras a elevar la productividad (CEPAL 1991).

En consecuencia, es necesario disponer de personal capacitado. Sólo quienes cuenten con capital humano podrán incorporarse a los nuevos puestos de trabajo creados por el desarrollo. La política social adquiere así la función de crear los prerequisites del crecimiento económico.

Esta nueva importancia que ha adquirido lo social, hace especialmente pertinente analizar los criterios en que se basa el diseño e implementación de la política social, en torno a los cuales no hay consenso.

## II. CARACTERISTICAS DE LAS POLITICAS SOCIALES EN LOS PARADIGMAS VIGENTE Y EMERGENTE

A continuación se hará un análisis comparativo de las características más notorias que mostraban el paradigma de políticas sociales en la fase de sustitución de importaciones, todavía vigente, y el que se encuentra en ciernes (emergente).

### 1. INSTITUCIONALIDAD (I)

#### Monopolio o cuasimonopolio estatal vs. subsidiariedad

El paradigma vigente se centra en el Estado como financiador, diseñador, otorgador e implementador de los programas sociales. El modelo emergente, en cambio, reconoce funciones clave al Estado, lo que no implica que hará las mismas cosas que en el pasado, ni de la misma manera. Será responsable parcialmente del financiamiento, en especial de los programas orientados a la población de menores recursos; ejercerá actividades de promoción; y tendrá que asumir también funciones de ejecución de los programas, aunque en general de manera subsidiaria, esto es, en reemplazo (en "subsidio") de otros actores sociales que estarían llamados en primer lugar a cumplir esas tareas.

"La" política social tradicional tiende a reducirse a los programas que realiza el Estado; el otro paradigma, en cambio, tiene en cuenta que el sector público sólo lleva a cabo una parte de las acciones destinadas a satisfacer las necesidades sociales de las personas, y que su actuación se completa con las realizadas por otros subsectores: filantrópico o voluntario, comercial e informal (Bustelo 1988).

Al respecto conviene recordar que, en algunos países de la región, el subsector voluntario, a través de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), maneja más recursos que el propio sector social estatal (Anaya 1990).

La familia (sector informal de la política social) ha sido siempre la principal prestadora de atenciones sociales, función que a lo largo del tiempo, fueron asumiendo el Estado y otros agentes sociales. Sin embargo, su papel sigue siendo fundamental en ciertos sectores, pese a lo cual, en el momento del diseño de los programas sociales, suele no tomarse en cuenta la incidencia que el comportamiento familiar tiene sobre los resultados de los mismos.

Cuadro 2

## PARADIGMAS POLITICA SOCIAL

	VIGENTE	EMERGENTE
INSTITUCIONALIDAD (I)	<b>MONOPOLIO O CUASIMONOPOLIO ESTATAL</b> - Financia - Diseña - Implementa - Controla	<b>PLURALIDAD DE SUBSECTORES ESTATAL, PRIVADO (comercial), FILANTROPICO (ONG), INFORMAL (familia)</b>
INSTITUCIONALIDAD (II)	<b>CENTRALISMO</b>	<b>DESCENTRALIZACION</b>
LOGICA DECISIONAL	<b>BUROCRATICA</b> - Estrategias macro - "El Estado sabe" - Asigna recursos vía administrativa - Usuario sin elección	<b>DE PROYECTOS</b> Asignación competitiva. Licitaciones Usuario propone "Capacidad de innovación está diseminada en toda la sociedad y debe aprovecharse"
FINANCIAMIENTO (I)	<b>ESTATAL</b>	<b>COFINANCIACION</b> "Lo que no cuesta, no vale". Recuperación de costos: "el que puede, debe pagar" [riesgo: marginar pobres]
FINANCIAMIENTO (II)	<b>DE LA OFERTA</b>	<b>SUBSIDIO A LA DEMANDA</b> (creación de cuasimercados) Libertad de elegir [¿consumidor tiene información suficiente?]
OBJETIVO BUSCADO	<b>UNIVERSALISMO DE LA OFERTA</b> (alto costo, bajo impacto) Oferta homogénea disponible a favorece a los informados, y organizados	<b>UNIVERSALIDAD DE SATISFACCION</b> "tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente"
CRITERIO ASIGNATIVO	<b>AMPLIACION PROGRESIVA DE ARRIBA HACIA ABAJO</b> (Acceso segmentado) Ergo: "a menor gasto social, menos equidad"	<b>PRIMERO, LOS MAS NECESITADOS</b> (Instrumento: FOCALIZACION)
POBLACION OBJETIVO	<b>CLASE MEDIA GRUPOS ORGANIZADOS</b>	<b>POBRES</b>
ENFOQUE	<b>EN LOS MEDIOS</b> - infraestructura social - gasto corriente	<b>EN LOS FINES</b> <b>IMPACTO:</b> magnitud del beneficio que recibe P.O., según objetivos buscados
INDICADOR UTILIZADO	<b>GASTO PUBLICO SOCIAL</b>	<b>RELACION COSTO-IMPACTO</b>

El sector comercial atiende a una clientela solvente. Si ésta no pudiera satisfacer sus necesidades por esta vía, lo haría presionando sobre los programas públicos. Este subsector privado, entonces, crea las condiciones necesarias para que los recursos estatales puedan dedicarse en su totalidad a los grupos sociales menos afluentes.

En diversos países de la región se está procediendo a reformas que transfieren responsabilidades de ejecución de ciertas etapas de la implementación de políticas sociales al ámbito privado. Así sucede en el caso de la salud previsional, donde si bien la legislación puede fijar contribuciones compulsorias a los asalariados, permite que éstos elijan aquellas instituciones -públicas y privadas- que administrarán esos recursos y a las que prestarán la atención de salud en caso necesario, como sucede en Chile, Argentina, Colombia y Perú; en materia de pensiones, un sistema regulatorio público, que establece el ahorro compulsorio, permite también que sean empresas privadas las que administren los fondos de pensiones, en Chile, Argentina y Perú y, últimamente, en Uruguay. <sup>2/</sup> En Chile, esta transferencia al sector privado ha permitido la creación de un mercado financiero exitoso y la acumulación por esas empresas de más de US\$ 20 000 millones que han influido en el aumento de la inversión del país (la que hoy llega a 25% del PIB). <sup>3/</sup>

En definitiva, el tema de la gestión de servicios sociales tiende a resolverse buscando una adecuada combinación de diversos oferentes de servicios, públicos o privados, que aproveche sus ventajas comparativas para aumentar la eficiencia y la eficacia.

## 2. INSTITUCIONALIDAD (II)

### Centralismo vs. descentralización

El modelo vigente se basa en un Estado fuertemente centralizado, donde, en ocasiones, se toman decisiones con escasa información y donde suelen plantearse soluciones homogéneas aun cuando las situaciones a atender sean heterogéneas.

El modelo emergente tiende a privilegiar la desconcentración y la descentralización, transfiriendo el poder de decisión a organismos subestatales (regiones, provincias, municipios), en el entendido que el ámbito local es más adecuado para adoptar decisiones de manera informada y permite además, dado el menor tamaño, un cálculo más fácil de las ventajas e inconvenientes de cada solución. Se argumenta, además, que la descentralización permitiría la participación ciudadana en asuntos de su interés, facilitando así el control de las burocracias y permitiendo alcanzar un mayor consenso ciudadano sobre las políticas que se ponen en práctica.

---

<sup>2/</sup> Conviene destacar que, en realidad, no se trata como suele decirse de procesos de "privatización" de la seguridad social. En definitiva, la actividad en que pueden participar los privados es, básicamente, la administración de los fondos de capitalización individual, pero en un marco legal que otorga funciones muy importantes a los organismos públicos reguladores. Normalmente hay superintendencias que establecen minuciosas normas de funcionamiento e, incluso, el tipo, calidad y combinación de instrumentos financieros en que esas empresas administradoras pueden invertir.

<sup>3/</sup> Debe tenerse en cuenta, empero, los "costos de la transición" desde un sistema de reparto a otro de capitalización privada. En Chile el pago de las pensiones generadas en el sistema preexistente absorbe 40% del gasto social.

### 3. LOGICA DECISIONAL

#### Lógica burocrática vs. lógica de proyectos

El modelo vigente se basa en la implementación de programas sociales por el sector público que opera de manera monopólica o cuasimonopólica, los entrega en la cantidad que estima conveniente, y los financia con recursos públicos asignados por razones administrativas, políticas o derivadas de presiones corporativas. Los usuarios carecen de alternativas reales para escoger.

El modelo emergente, en cambio, tiende a fomentar -dentro de lo posible- la participación de otros actores. Busca asignar recursos públicos contra la presentación de proyectos confeccionados por los interesados de acuerdo a su propia percepción de cuál es la mejor manera de solucionar determinados problemas sociales. Los Fondos de Inversión Social existentes en muchos países de la región se inspiran en esta concepción que cree que la capacidad de innovación se encuentra diseminada en la sociedad y no concentrada exclusivamente en el Estado, y que la misma debe aprovecharse.

### 4. FINANCIAMIENTO (I)

#### Estatal vs. cofinanciación

El modelo vigente es estatista y, por lo mismo, el financiamiento de la política social proviene básicamente de fuentes fiscales. Los recursos siempre resultan limitados frente a necesidades que son crecientes; cuando una es satisfecha, surge otra probablemente más compleja. Así, por ejemplo, lograda la meta de la cobertura total en educación primaria, aparece el problema de la **calidad** de la misma. En consecuencia, las demandas de fondos para lo social serán crecientes, y competirán con otros destinos, como la inversión productiva, que es fundamental para generar crecimiento, crear empleos y contribuir así a la reducción de la pobreza.

El paradigma emergente considera que el Estado no es el único actor que participa en la política social. Debe ser, por tanto, sólo uno entre varios aportantes de recursos. En definitiva, se torna necesaria la coordinación entre los diversos subsectores y, en especial, la búsqueda de la cofinanciación, esto es, que los propios beneficiarios contribuyan, aunque sólo sea con su propio esfuerzo y la ayuda mutua, lo que resulta especialmente viable en países donde existen tradiciones de ese tipo (minga, mutirao). Esto no sólo aportaría recursos suplementarios sino que, además, avivaría el compromiso con el programa de la comunidad receptora. <sup>4/</sup>

Otra forma de cofinanciación es la recuperación de costos, mediante el cobro de tarifas para la prestación de servicios públicos sociales. Es la aplicación del principio que "el que puede, debe

---

<sup>4/</sup> Aplicar este criterio de que "lo que no cuesta, no es valorizado por el que lo recibe" tiene riesgos, porque puede conducir a marginar a los más pobres, que no están en condiciones de asumir responsabilidades financieras.

pagar", en especial en programas sociales que no se orientan a los pobres: la educación superior gratuita es un ejemplo. <sup>5/</sup>

## 5. FINANCIAMIENTO (II)

### Subsidio a la oferta vs. subsidio a la demanda

En el modelo vigente, los funcionarios estatales deciden la manera en que corresponde prestar determinado servicio a la población, sin establecer alternativas, por lo que sólo cabe al usuario aceptar o no aceptar esa prestación.

Mediante el subsidio a la demanda, en cambio, el modelo emergente entrega recursos (vía cupones o "vouchers") para que el beneficiario "compre", en el (cuasi)mercado así creado, el bien que estime adecuado y que le proporciona determinado oferente. Un procedimiento alternativo es pagar directamente a la escuela un subsidio por cada alumno matriculado y que efectivamente asistió a clase, como se aplica hoy en Chile. Esta libertad de elegir entre diversas alternativas educacionales, que se otorga a los padres de menores recursos, suele criticarse por la "falta de información" del usuario (que, obviamente, también enfrenta quien tiene recursos propios para elegir la escuela de sus hijos u optar por un médico que lo atienda). Ello podría subsanarse mediante un sistema de evaluación de los resultados escolares (en ese país, la prueba SIMCE) que, de ser difundidos públicamente (lo que hasta hoy no se hace) les permitiría decidir informadamente y conduciría, además, a que se generase competencia entre los establecimientos, lo que redundaría en un mejoramiento de la calidad de la enseñanza.

## 6. OBJETIVO

### Universalismo de la oferta vs. universalidad de la satisfacción

El modelo vigente defiende el universalismo, entendido como una oferta homogénea abierta a todos por igual. En la práctica, esta solución, en América Latina, ha conducido a privilegiar a los sectores más instruidos, más informados, más organizados, que viven en áreas mejor dotadas de servicios, que cuentan con recursos para hacer frente a los costos de transacción (transporte, tiempo) en los que es necesario incurrir para recibir los servicios, etc. En cambio, el acceso a esa oferta estatal resulta difícil para quienes pueden tener mayores necesidades pero carecen de las características enumeradas, y deben enfrentar los costos que implica la recepción de los bienes y servicios ofertados o dificultades de acceso de otra naturaleza. Un ejemplo: las constituciones establecen la obligación del Estado de entregar gratuitamente la educación primaria durante cierto número de años que fluctúa de país a país. Sin embargo, una proporción no desdeñable de los niños de cada cohorte no ingresa siquiera al primer año y otros abandonan rápidamente. Dicha selección no es aleatoria. Entre quienes dejan la escuela están sobrerrepresentados los grupos de menores ingresos.

---

<sup>5/</sup> La recuperación de costos puede provocar una disminución sustancial de las demandas de atención (Makinen & Bitrán 1993), ya que el cobro margina a quienes no disponen de los recursos para cubrir la tarifa. Por ello, hay que establecer criterios transparentes que distingan 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 corresponde entregarles gratuitamente la atención prestada (Cornia 1987).

Las políticas universalistas son de alto costo y bajo impacto. Pese a los esfuerzos por demostrar lo contrario, resulta evidente que hacer una oferta que, realmente, atienda a todos resultará muy cara. El abaratamiento sólo sería viable sea disminuyendo la calidad y, por tanto, deteriorando el impacto que el programa provoca sobre los supuestos beneficiarios, sea evitando la "universalización" por criterios no transparentes y orientando los recursos a servicios proporcionados a un grupo restringido.

El modelo emergente postula tratar de universalizar no la oferta, sino la satisfacción de las necesidades de las personas. El principio de equidad indica que debe tratarse desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales. Una oferta homogénea para situaciones heterogéneas, sólo puede conducir a no alterar las diferencias originarias. Esa oferta corresponderá a las necesidades de un cierto subconjunto de la población, pero no será adecuada para otros, sea por razones culturales o socioeconómicas. Muchas veces se ha criticado el "sesgo de clase media" de los programas sociales, mostrando su incompatibilidad con la población rural o con sectores pobres urbanos.

## 7. CRITERIO ASIGNATIVO

### Ampliación progresiva de arriba hacia abajo vs. primero, los más necesitados

El modelo vigente espera la ampliación progresiva de la atención, a medida que se vaya disponiendo de más recursos. En definitiva, la cobertura se expande de arriba hacia abajo. Primero se atiende a quienes tienen menos necesidades, postergando la atención de los más carenciados. El ejemplo típico de ese proceso de "acceso segmentado" ha sido, en América Latina, la seguridad social (Mesa Lago 1984), que llega tarde o nunca a proteger a los campesinos sin tierra y a los autoempleados de la ciudad.

El modelo emergente plantea la necesidad de concentrarse en la parte baja de la pirámide social. En definitiva, hay tres criterios para asignar recursos en lo social: destinarlos al que llega al que tiene menos necesidades; o atender primero a los más necesitados. El primer criterio ha predominado en América Latina. Los otros dos adoptan como instrumento de selección del grupo-objetivo, a la focalización.

Focalizar es identificar, con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impacto per capita elevado mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios (ver R. Franco, 1990a y 1995).

Se le atribuyen diversas ventajas: mejora el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias a satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo) más fácil resulta diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución; aumenta la eficiencia en el uso de los recursos escasos; eleva el impacto producido por el programa al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo. 6/

---

6/ "Para una familia [chilena] en extrema pobreza, el conjunto de subsidios estatales al que puede optar representa una renta mensual superior (en 90%) al ingreso mínimo" (Vergara 1990: 327). La "focalización eleva la magnitud del impacto por unidad de recursos invertidos y reduce los costos finales" (Schejtman 1989: 118-119).

## 8. POBLACION OBJETIVO

### Clase media o intereses organizados vs. grupos pobres

Como se vio, el modelo vigente -por su relación con una específica fase del crecimiento económico latinoamericano- se centró en sectores que tenían capacidad de presión sobre el Estado, así como en las clases medias, para facilitar la ampliación del mercado interno, en interés de la industria nacional. Se suponía que a medida que se fuera consolidando el modelo económico se iría incorporando a los sectores en principio postergados. 7/

Para el modelo emergente, en cambio, la única manera de lograr la equidad es atender primero a los más necesitados, tanto por su situación más extrema, como porque los sectores que han sido beneficiados hasta ahora tienen capacidad (o, por lo menos, más capacidad) para solucionar sus problemas autónomamente.

## 9. ENFOQUE

### En los medios vs. en los fines

El modelo vigente tiende a destacar la importancia de la ampliación de la cobertura, lo que puede conducir a distorsiones dado que es más fácil atender a poblaciones concentradas -en especial, en áreas urbanas- que a las rurales dispersas, aun cuando allí existan mayores niveles de necesidad. Asimismo, una cobertura elevada puede no producir resultados, como sucede con programas nutricionales que buscando atender a más personas reducen la cantidad de calorías y proteínas entregadas, por debajo de las normas mínimas. También puede ampliarse la cobertura sin impacto cuando se incluye como beneficiarios del programa a quienes no tienen necesidades insatisfechas.

El modelo vigente también pone énfasis en la inversión en infraestructura social (construcción de escuelas, puestos de salud, hospitales), aun cuando se carezca de los recursos para gastos corrientes (personal, equipamiento, instrumentos, o materiales desechables). En otras ocasiones, se eleva el gasto corriente para pagar sueldos, independientemente de si quienes los perciben realizan adecuadamente su trabajo, y de si los destinatarios se benefician realmente con las prestaciones.

El modelo emergente pretende, en cambio, orientar su actividad hacia el objetivo de producir un cambio en las condiciones de la población y se preocupa por el impacto, esto es, la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas, de acuerdo a los objetivos buscados.

Esto exige utilizar criterios que permitan identificar adecuadamente el grupo al que se pretende llegar y, también, evaluar los logros mediante una metodología de evaluación que se adecúe a lo que se pretende medir. El análisis de costo-impacto (ACI) mide tanto la eficiencia como la eficacia de los proyectos (Cohen y Franco 1988, 1990, 1992, 1993). Exige una "línea basal" de diagnóstico y una "línea de comparación", lo que permite verificar la magnitud de los cambios atribuibles al proyecto.

---

7/ Hay tres criterios para solucionar el tema de a quién se dirige un programa social: atender al que llega primero; atender al que tiene menos necesidades, porque es más fácil solucionarlas; atender al que tiene mayores necesidades.

## 10. INDICADOR UTILIZADO

### Gasto público social vs. relación costo-impacto

El indicador principal del modelo vigente es el análisis de las fluctuaciones que muestra el gasto público social. Tácitamente, se acepta que existe una relación inversa (no explicitada) entre su monto y la magnitud de la pobreza: cuantos más recursos se destinen a llevar a cabo programas sociales, menor será la cantidad o la proporción de pobres.

A partir de ello es posible analizar los presupuestos públicos y alabar a los gobiernos que muestran una tasa de crecimiento positiva del gasto público social (independientemente de lo que ello quiera decir, por cuanto no hay definición sobre la que haya consenso) y criticar a aquellos que lo reducen.

Sin embargo diversos estudios muestran que los recursos destinados a lo social (al igual sucede en cualquier otro campo) pueden ser utilizados con mayor o menor eficiencia y producir un impacto diferente sobre los beneficiarios.

El modelo emergente considera que el mejor indicador para evaluar una política o programa social es la relación costo-impacto, que permite apreciar si un programa está optimizando la asignación de los recursos disponibles o, dicho de otra manera, maximizando el impacto al menor costo posible.

## CONCLUSIONES

### Un paradigma resultante

Tiende a ampliarse el consenso en torno a las limitaciones del modelo vigente. En muchos casos, la organización estatal es vista más como un obstáculo que como una ayuda al desarrollo y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Estas debilidades de la acción estatal justifican los esfuerzos para "reinventar el gobierno" (Osborne & Gaebler 1992) e introducir modificaciones a la institucionalidad estatal tradicional, a las funciones que debe desarrollar, y a la manera en que se las maneja. Todo ello conduce a esfuerzos por introducir criterios innovadores, que van constituyendo el paradigma emergente.

El modelo alternativo ha alcanzado ya crecientes acuerdos en el campo de la política económica y de los papeles que en ese campo le corresponden al Estado. En cambio, en el área social, hay sólo esbozos de por dónde podría avanzar la reestructuración estatal y los nuevos criterios que orientarán la política social.

Cabe esperar que en los próximos años surja la política social alcance especial relevancia. Un factor decisivo para ello es su contribución a la gobernabilidad (governance), y a la relegitimación del Estado (Franco 1990b).

Otro factor deriva del nuevo modelo de desarrollo centrado en la competitividad. Todo modelo económico tiene que asegurar su dinamismo. Durante la sustitución de importaciones, el motor se encontraba en el mercado interno, por lo cual resultaba prioritario mantener la capacidad

de absorber los bienes generados por la industria nacional. La incorporación de nuevos grupos sociales en principio excluidos, sólo sería posible a medida que el producto total se fuera ampliando.

Hoy, la única vía de incorporarse a la nueva economía globalizada es mediante una transformación sistémica, vale decir, cambiar a toda la sociedad. Las empresas sólo serán competitivas en un ambiente que también lo sea. El capital humano se ha convertido en el principal factor productivo de cada país. Por ello, la postergación de políticas sociales que expandan la posibilidad de ampliar el capital humano de toda la población ya no es sólo una falta a la ética, sino un error económico, que priva a la sociedad de recursos humanos calificados y flexibles para adaptarse a la veloz incorporación de progreso técnico en los procesos productivos.

La política social se vuelve así un prerrequisito para el adecuado funcionamiento tanto de la economía como de la política, siempre que logre reformarse, mediante la combinación de lo mejor del paradigma vigente y del emergente, en una resultante más eficiente y eficaz.

## BIBLIOGRAFIA

- Anaya, A. (1990), El gasto social en Bolivia, s/d.
- Bustelo, E. (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, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, Santiago de Chile, 20-24 junio.
- Cardoso, F. H. (1984), "Las políticas sociales en crisis: ¿nuevas opciones?", en R. Franco y J. C. Cuentas Zavala, editores, Desarrollo social en los ochenta, CEPAL/ILPES/UNICEF, Santiago de Chile.
- CEPAL (1990), Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los noventa, (LC/G.1601-P), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1991), Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado, (LC/G.1701(SES.24/3) y Corr.1), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1994), Regionalismo abierto, (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile.
- CEPAL/UNESCO (1992), Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad, (LC/G.1702 (SES.24/4)/Rev.1), Santiago de Chile.
- CEPAL/OPS (1994), Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, (borrador preliminar).
- Cohen, E y R. Franco (1992), Evaluación de proyectos sociales, Siglo XXI Editores, México D.F.; Reimpresión: Siglo XXI España, Madrid, 1993.
- Cornia, A. (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, Siglo XXI de España Editores, México.
- Franco, R. (1983), "Las grandes controversias de la política social", en R. Franco y J. C. Cuentas-Zavala, editores, Desarrollo social en los ochenta, CEPAL/ILPES/UNICEF, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1990a), Focalización, ILPES, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1990b), "Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina", Síntesis, Madrid, 14:17-41.
- \_\_\_\_\_ (1995), "Introducción", en Focalización y pobreza, CEPAL, Serie Cuadernos de la CEPAL N° 71, Santiago de Chile.

- Makinen, Martin y Ricardo Bitran (1993), "Economic Analysis and Research Tools for Health Policy in Developing Countries", Health Financing and Sustainability Project, incomplete draft, (mimeo), septiembre.
- Mesa Lago, Carmelo (1985), Desarrollo de la seguridad social en América Latina, en Estudios e informes de la CEPAL, N° 43, Santiago de Chile.
- Osborne, D. y T. Gaebler (1992), Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Addison Wesley, Reading, MA.
- Romero Lozano, S. (1993), "La distribución social de responsabilidades y actuaciones en el desarrollo futuro de la educación en América Latina", en Revista Iberoamericana de Educación, N° 1.
- Schejtman, A. (1989), "Gestión local y seguridad alimentaria", en B. Kliksberg (comp) Cómo enfrentar la pobreza. Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Vergara, P. (1990), Las políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973-1988, FLACSO, Santiago de Chile.