

INT-0915

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
División de desarrollo social



Opciones para reestructurar la política social en América Latina:
los falsos dilemas; lo viejo y lo nuevo de los años noventa
(Primer avance)

Ana Sojo

19 de julio de 1989

Marco Polo describe un puente, piedra por piedra.
- ¿Pero cuál es la piedra que sostiene el puente?
- pregunta Kublai Kan.
- El puente no está sostenido por esta o aquella piedra
- responde Marco -, sino por la línea del arco que ellas
forman.
Kublai permanece silencioso, reflexionando. Después añade:
- ¿Por qué me hablas de las piedras? Es sólo el arco
lo que me importa.
Polo responde: - Sin piedras no hay arco.

Italo Calvino,
Las ciudades invisibles

Opciones para reestructurar la política social en América Latina:
los falsos dilemas; lo viejo y lo nuevo de los años noventa

INDICE

Una aclaración inicial	1
I. Apreciaciones conceptuales sobre la polémica en torno a la política social, situadas en un exkurs sobre competencia discursiva	3
II. ¿Crisis de la política social en América Latina?	7
III. Lo obvio y lo oblicuo de la focalización	10
1. El targeting como paradigma	10
2. Las fluidas fronteras de las líneas de pobreza	12
3. Virtuales rigideces e ineficiencia producto del dilema focalización vs. universalidad	12
4. Eventuales juicios unilaterales sobre política social	13
5. ¿Involucra la focalización una perspectiva de suma-cero en política social?	14
6. Las desconveniencias de cierta distinción entre bienes públicos y privados	14
7. Modificación de aranceles por los servicios y servicios privados	16
8. Eventuales entramamientos administrativos	17
9. Pobreza estructural y focalización	18
III. Lineamientos generales para orientar la política social en los noventa	
1. Objetivos de la política social: una propuesta normativa	18
2. La equidad: meta no exclusiva de la política social	19
3. Los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás en política social	21
4. Combinación de políticas universales y selectivas	22
5. Dimensión del gasto social	23
6. Racionalización del gasto	24
7. La equidad en el tiempo	24
8. Política social, innovación tecnológica y productividad; reestructuración del Estado	25
IV. Orientaciones alternativas para políticas selectivas	
1. Selectividad y pobreza	25
2. La selectividad dinámica	26
Notas	27
Anexo	33
Bibliografía	34

Opciones para reestructurar la política social en América Latina:
los falsos dilemas; lo viejo y lo nuevo de los años noventa
Primer avance

Ana Sojo

Una aclaración inicial

Este documento para discusión interna es un avance investigativo (progressreport) de un trabajo iniciado el pasado dos de mayo sobre las actuales modificaciones de la política social en América Latina y sobre formas alternativas de reestructuración. El documento final, de acuerdo con los términos de referencia, será concluido en octubre.

Como la perspectiva es nutrir gradualmente la propuesta de la CEPAL para la conferencia de Caracas, se presenta este avance, con el grado de coherencia y profundidad logrados hasta la fecha. En relación con la propuesta alternativa, se fijan ahora únicamente líneas generales; el próximo avance y el documento final plantearán algunas propuestas sectoriales y de interrelación de políticas selectivas y universales, en un nivel más concreto. Para el documento final se analizarán también dos casos: las virtudes y defectos de las políticas universalistas que han primado en Costa Rica y los aspectos también positivos y negativos de políticas de focalización en Chile.

Por ahora, para facilitar la comunicación sobre la propuesta de Caracas, aludimos a los guiones 1 (abril 89) y 2 (mayo 89); en la versión final ello no se hará explícitamente.

El exkurs inicial plantea algunas ideas sobre la competencia discursiva que enfrenta la CEPAL en política social, las cuales guiaron mis preocupaciones al elaborar el avance: por su carácter de discusión interna tampoco aparecerá en la versión final. En él se sitúan conceptos tratados en otras partes del documento, lo cual explica la reiteración de algunos párrafos.

La estructura del documento -excluyendo el exkurs- grosso modo adelanta parcialmente la definitiva, en la cual se tratarán items ahora sólo señalados en la parte II, IV y V, se incorporarán otros pertinentes, y se desarrollarán -en diversa extensión y profundidad- algunos de los aquí presentados, incorporando las críticas. En adelante, la parte II se pulirá, pero el esfuerzo se centrará fundamentalmente en concluir las IV y V, y también en los análisis de casos.

Describe el avance primeramente algunos problemas actuales de la política social. La focalización (es decir las políticas target-oriented) es la propuesta actual más desarrollada e influyente para modificar el gasto social; por esta razón, seguidamente se reflexiona críticamente al respecto. Luego se delinea una propuesta de reestructuración que -en el

espíritu de los guiones de Caracas- combine la universalidad y las medidas selectivas. En la última sección, se plantean lineamientos para la política social selectiva.

I. Apreciaciones conceptuales sobre la polémica en torno a la política social, situadas en un exkurs sobre competencia discursiva

1. Las actuales polémicas, propuestas, y sobre todo los dilemas en materia de política social, se insertan en un contexto: América Latina en los años noventa. Sin embargo, resultaría engañoso pensar que todos los problemas son esencialmente nuevos o las modificaciones esencialmente innovadoras. Para la propuesta de Caracas, tal afirmación tiene una implicación importante. Implica considerar que los cambios a promover en la política social no responden a temáticas imputables estrictamente al nuevo contexto: están también en juego opciones sustentadas en prelacones éticas, económicas, sociales y políticas, escamoteadas a veces por algunos actores tras una razón presuntamente práctica.

Traer esto a colación no tiene como afán diluir las peculiaridades de los desafíos actuales. Se trata más bien de señalar que algunos problemas de hoy actualizan aspectos intrínsecos a la materia, relativos a cómo orientar la política social y la prestación de servicios.

2. En este campo es importante también resaltar "la atmósfera conceptual", la trama discursiva actual y los desafíos que ello impone a la CEPAL. La propuesta de Caracas tendrá tanto más impacto y sentido cuanto mejor perfilado esté su singularidad, su espíritu innovador, su viabilidad; eso supone una delimitación respecto de otras opciones.

En la actual polémica sobre la prestación de servicios sociales, aspectos cruciales manifiestan la tensión entre los contenidos universales de la política social y aquellos selectivos, orientados hacia determinados grupos de la población crecientemente denominados de focalización (targeting).

Cabe señalar que tal tensión no es nueva; mas aún, ella es intrínseca a la política social. De hecho, la resolución concreta de esta permanente tensión y sus implicaciones teóricas incluso han sido consideradas al elaborar diversos conceptos, como el de Estado de bienestar. También ha sido punto de partida interpretativo de la trayectoria de la política social en diferentes países y periodos históricos (1).

Considerando como eje los potenciales destinatarios de la política social, se puede definir el espectro de la política social en los siguientes términos: las orientaciones universales y las selectivas de grupos-meta constituyen los polos de la política social, cuyas combinatorias diversas y precisas -según las circunstancias- forman el espectro de la política social.

3. Tal tensión está presente en las soluciones propuestas y/o practicadas a diversos problemas de los servicios sociales. Hoy fundamentalmente se interpreta desde una óptica que vincula

dos énfasis: i) contribuir a solucionar la crisis fiscal del Estado mediante las políticas sociales; ii) concentrar el gasto en los grupos más vulnerables de la población.

4. En esa óptica, por su grado de elaboración e influencia, destaca la perspectiva del Banco Mundial, compartida por una serie de analistas y de instituciones. En el caso del Banco Mundial, ella ha sido considerada dentro de las medidas de condicionalidad cruzada ejercidas en relación con el pago de la deuda externa.

Plantea el Banco que las políticas de corte universal presentan problemas y/o fracasos, y que la crisis fiscal imposibilita o bien dificulta una prestación universal de los servicios. Más allá de las consideraciones fiscales, no se juzga positiva la política social universalista. Luego de tal diagnóstico, propone:

- a. que el Estado fundamentalmente asuma políticas de gasto social focalizadas;
- b. el retraimiento estatal de políticas universalistas;
- c. que necesidades sociales atendidas anteriormente en el marco de orientaciones universalistas lo sean vía sector privado.

Resumiendo, se preconiza: una privatización de la política social, relativa según los casos nacionales y sectoriales ; y un desmantelamiento también relativo y variable de políticas universales, en aras de concentrarse en grupos vulnerables (2). Por otra parte, se confía en que la elevación del nivel de vida producto del "derrame" y de la reactivación económica garantizará a los grupos ajenos a la focalización la capacidad de pago para tener acceso a los servicios privados (CEPAL, 1988). En ocasiones también se propone que la focalización se realice mediante servicios privados.

Un análisis cuidadoso de esta opción permite demostrar fehacientemente que la tensión universalidad-medidas selectivas es planteada -en último término- en el orden de un dilema: focalización o/vs. políticas universales.

Las políticas selectivas se denominan con los vocablos targeting , target-oriented, traducidas como focalización. Estos vocablos no expresan felizmente la idea de selectividad y hasta resultan tautológicos, si consideramos que toda política tiene una población objetivo definida como meta o blanco, incluso las políticas sociales universales de las cuales se pretenden deslindar las de targeting.

5. En esta trama de discusiones se ubicará la propuesta de CEPAL. Al concluir la década perdida, la propuesta de Caracas tiene dos empeños muy importantes: ser una propuesta audaz y provocativa (1er guión), y ser una opción institucional con metas realistas (2o. guión).

A tal efecto, en el campo de la política social, estimo fundamental poner sobre el tapete la falsedad del dilema universalidad vs. focalización (propuesto fundamentalmente por los partidarios irrestrictos de la última) en tanto presenta aspectos estructurales e intrínsecos a la política social, en una relación disyuntiva.

Como cualquier dilema -en la acepción correcta de la palabra, no en su uso trivial-, éste no ha conducido muy lejos en la discusión: lamentablemente más bien ha dado y sigue dando pie muchas veces a un diálogo de sordos entre partidarios de la universalización y de la focalización, bloqueando la posibilidad de realizar verdaderas innovaciones.

La intervención de CEPAL puede contribuir a dejar atrás este empantanamiento. Sería conveniente que la opción institucional de CEPAL, realista y provocativa, planteara de entrada el rechazo explícito y fundamentado al dilema. Al rechazarlo, se logra un desplazamiento positivo en la polémica: la discusión estaría centrada en las posibilidades de impulsar y concatenar políticas de focalización y políticas universales en las circunstancias actuales.

6. En la competencia discursiva es fundamental la singularidad de la propuesta.

La propuesta explícita sobre metas de equidad -por lo menos prima facie- no puede aparecer como lo genuino del planteamiento de CEPAL. En una tradición cultural heredera de la Ilustración, la equidad -naturalmente con diferentes contenidos e implicaciones explícitos o subyacentes- es bandera levantada desde los ángulos más diversos (3); en ocasiones su uso vela complejos intrínsecos discursivos.

Junto con otros aspectos planteados en el guión de Caracas no abordados aquí, puede resultar genuino y delimitante en política social proponer formas de interrelacionar universalidad y focalización, tanto en planos sectoriales como en grupos objetivo. A la luz del panorama presentado por el documento de Caracas (fallas en la política social; restricciones fiscales; retos de la transformación productiva), se plantearía cómo asumir esta actualizada tensión al reestructurar servicios sociales en los noventa.

Al buscar la CEPAL respuestas a estos elementos planteados en forma conjuntiva, ello naturalmente influirá en las relaciones del universo conceptual de política social presentadas y en el perfil de las propuestas.

En el marco de la estrategia discursiva, incluso sería conveniente acuñar un concepto relativo a protección de grupos vulnerables distinto a focalización = "targeting", el cual marque una identidad institucional, en la medida que logre vincular aspectos hasta ahora soslayados por las estrategias de "targeting" y que sí interesan a la CEPAL.

En términos epistemológicos se puede fundamentar la necesidad de un concepto nuevo (4). En este caso, para designar las políticas sociales selectivas, lo será si tiene implicaciones respecto de: selección de los atributos que designa; selección de los problemas a los que responde el concepto; postulación de los elementos que conformen el universo de las políticas selectivas y de sus articulaciones internas; relación de las políticas selectivas con otras políticas sociales. De allí su pertinencia.

Sería interesante incluso en la estrategia asociar la articulación universalidad-selectividad de las políticas con alguna metáfora, la cual actúe como fórmula difusora de este pensamiento.

Se trata de innovar la estrategia discursiva sobre la equidad (5). Ello debe contribuir a "deconstruir" conceptos de equidad en boca que, por diversas vías, más bien conducen a la desigualdad. Los problemas de la política social no se resuelven con menos política social; acercarnos críticamente a las soluciones ensayadas y delimitar esta propuesta contribuirá a superar impasses de propuestas que los comprenden como de índole cuantitativa.

La propuesta de Caracas puede sentar una piedra angular ante esos desafíos, y constituir la base de un plan institucional de trabajo. (6)

II. ¿Crisis de la política social en América Latina?

Sería unidimensional referirnos a los problemas del gasto social público, sin destacar también que la política social -a pesar de sus deficiencias- ha tenido un impacto redistributivo importante en países donde se ha desarrollado una red de servicios sociales.

Las cifras globales con que se cuenta para realizar apreciaciones al respecto presentan numerosas limitaciones (7), y deben ser utilizadas con las reservas del caso. Se ha constatado el impacto redistributivo en países donde la relación gasto social/gubernamental ha estado por encima de la media en sus grupos respectivos según nivel de ingreso nacional alto, medio y bajo. Es el caso de Argentina, Chile, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay, en una comparación reciente (Petrei, 1987); también en estudios nacionales (Sojo, 1989). El efecto redistributivo ha sido importante en educación y salud, mientras que la seguridad social ha tenido alcances limitados y más aún los gastos en agua, alcantarillado y vivienda.

Naturalmente, la estructura sectorial del gasto, el grado redistributivo y el grado de concentración de los ingresos sobre el cual opera el gasto social, acusa importantes diferencias de país a país, las cuales deben ser consideradas a la hora de plantear modificaciones (Ver cuadro No.1).

Para responder al título de este apartado, en países donde las políticas sociales han sido extremadamente precarias sería inadecuado hablar de crisis: el término involucra cambios respecto de una situación referencial "normal", prácticamente inexistente en estos casos. En Guatemala, por ejemplo, el gasto social del gobierno central representó en 1979 sólo un 2.72% del PIB; en El Salvador en 1982, sólo un 5.38% del PIB (calculado a partir de Petrei, p.162). La polarización política en general va parejas con una búsqueda residual por parte del Estado del bienestar de los ciudadanos; da cuenta, junto con otros elementos, de las graves repercusiones de esa orientación. (Ver cuadro No. 2)

Resulta pertinente hablar de crisis en países donde existe un crecimiento institucional debido al gasto público social, y donde se enfrentan serios problemas relacionados con la prestación de servicios y con las restricciones fiscales. Pero en este caso, su causalidad es extremadamente múltiple, considerando la variada extensión y profundidad de la red de políticas sociales, sus diversas metas y problemas y las peculiaridades del marco nacional.

Por otra parte, algunos pocos países enfrentan problemas que sería exagerado denominar con el término de crisis, sobre todo si pensamos en un futuro escenario con alivio del pago de la deuda.

Cuadro 1

Distribución del ingreso y distribución
de los subsidios totales

	Coeficientes de Gini del:			
	Ingreso conven.	Ingreso neto	Ingreso bruto	Total de subsidios
Argentina	0.3217	0.3367	0.2760	0.0597
Costa Rica	0.3683	0.3714	0.3010	0.0153
Chile	0.5058	0.5526	0.4143	0.1301
R. Dominicana	0.4225	0.4274	0.3958	0.0525
Uruguay	0.3454	0.3852	0.3043	0.0957

Fuente: Petrei, 1987, Cuadro 5.2.1.

Cuadro 2. Proporción de los gastos sociales por sectores en relación al PBI
-En porcentajes-

	Año	G. total	G. social	Educación	Sanidad	Seg. social	Vivienda
TOTAL DE PAISES							
Promedio simple		32.13	12.57	4.22	2.39	5.82	0.53
D. estándar		12.64	9.11	1.85	1.92	6.91	0.33
PAISES INDUSTRIALIZADOS							
Promedio simple		41.8	15.3	4.8	4.3	15.2	1.0
D. estándar		10.2	7.1	1.7	2.4	5.8	0.6
Alemania, Rep. Federal de	1982	50.0	31.7	4.2	8.1	19.4	1.9
Australia	1982	34.3	18.3	5.6	4.9	7.5	0.8
Austria	1982	50.5	32.3	5.5	5.1	19.2	1.3
Bélgica	1982	55.5	32.1	7.7	0.9	22.7	0.6
Canadá	1982	24.2	10.2	0.8	1.2	8.4	0.5
Dinamarca	1981	59.2	35.2	3.4	5.8	23.3	1.8
España	1982	30.0	21.3	2.1	0.2	18.8	0.2
Estados Unidos	1982	37.3	19.2	5.3	4.2	9.6	0.5
Finlandia	1982	20.7	17.1	4.3	3.3	8.6	0.6
Francia	1982	46.6	34.1	4.5	6.5	20.7	2.4
Holanda	1982	55.3	35.2	6.8	6.3	21.9	1.5
Islandia	1982	32.0	16.3	4.2	6.7	5.2	0.5
Italia	1982	45.9	25.3	4.3	5.2	16.1	0.3
Luxemburgo	1982	33.8	24.1	4.4	0.3	17.9	0.9
Noruega	1982	38.3	21.1	3.3	4.1	13.1	0.6
Nueva Zelanda	1982	41.0	22.1	5.1	5.4	11.7	0.2
Suecia	1982	43.9	27.1	4.4	3.9	20.6	1.2
Suiza	1982	37.0	21.7	3.2	5.8	9.7	0.9
PAISES DE INGR. MED. ALTOS							
Promedio simple		33.5	13.1	4.0	2.3	6.2	0.6
D. estándar		12.4	5.1	1.4	1.4	5.4	0.6
Argentina	1982	28.3	11.3	2.9	1.1	7.2	0.1
Barbados	1982	30.5	15.4	5.8	3.3	5.4	1.2
Brasil	1982	20.8	8.9	1.0	1.6	7.3	0.0
Chile	1982	34.4	22.7	5.1	2.3	14.4	0.9
Chipre	1982	29.6	12.1	3.6	2.2	5.0	1.6
Corea	1982	19.1	5.3	3.7	0.3	1.8	0.0
Fiji	1982	27.5	9.1	5.7	2.3	0.8	0.1
Grecia	1981	41.5	23.7	3.4	4.3	12.4	0.6
Israel	1982	29.4	27.1	6.7	3.4	16.9	0.7
Malasia	1981	39.5	11.3	6.3	1.7	1.6	2.3
Malta	1982	37.9	20.3	3.2	3.9	13.5	0.2
México	1982	30.0	7.3	3.9	0.4	3.2	0.1
Panamá	1982	33.3	13.1	4.2	4.9	3.2	0.9
Singapur	1982	22.0	6.1	4.2	1.4	0.3	0.2
Siria	1981	38.1	7.5	2.7	0.4	3.1	1.2
Trinidad y Tobago	1981	30.3	8.1	3.4	1.8	1.8	1.4
Uruguay	1982	29.7	19.1	2.3	1.0	16.1	0.0
Venezuela	1982	29.0	9.3	4.6	2.2	2.0	0.7
Yugoeslavia	1981	31.0	11.1	4.3	4.9	2.0	s'd
PAISES DE INGRESOS BAJOS							
Promedio simple		17.2	7.1	4.1	1.6	1.4	0.4
D. estándar		11.0	3.3	2.0	1.2	1.8	0.4
Belice	1982	32.4	9.6	5.4	2.3	1.5	0.4
Birmania	1982	17.0	4.2	1.9	1.2	1.0	0.1
Bolivia	1982	11.8	3.5	3.0	0.4	0.1	0.1
Botsuana	1982	50.5	12.7	8.9	2.5	0.9	0.4
Camerún	1981	21.9	3.3	1.5	0.6	0.8	0.3
Costa del Marfil	1980	30.7	7.5	5.0	1.2	0.9	0.4
Costa Rica	1982	18.5	12.6	4.2	6.1	2.1	0.2
Ecuador	1982	15.5	5.1	4.1	1.2	0.2	s'd
Egipto, Rep. Árabe de	1982	58.9	13.9	5.2	1.4	6.3	1.0
El Salvador	1982	19.3	5.4	3.3	1.4	0.7	0.0
Etiopía	1980	25.8	4.4	2.4	0.9	1.0	0.2
Filipinas	1982	15.4	3.3	2.2	0.6	0.1	0.3
Guatemala	1979	11.4	2.7	1.4	0.9	0.4	0.1
Honduras	1979	13.3	6.1	3.5	1.6	0.9	0.4
India	1982	22.7	5.7	2.4	0.9	1.4	s'd
Indonesia	1982	23.0	3.9	2.9	0.7	0.1	0.3
Jordania	1982	17.1	15.1	4.9	1.8	7.7	0.7
Kenia	1982	23.4	7.3	5.6	2.1	0.1	0.1
Liberia	1982	14.5	10.3	6.8	3.2	0.2	0.1
Malawi	1982	25.3	5.7	3.8	1.4	0.3	0.3
Marruecos	1982	39.3	9.3	6.4	1.1	1.9	0.4
Mauricio	1982	18.4	12.3	4.2	2.0	5.2	1.4
Nepal	1982	17.2	2.6	1.7	0.8	0.1	0.0
Nicaragua	1980	23.9	9.7	3.4	4.2	1.3	0.8
Pakistán	1982	17.2	1.3	0.4	0.2	0.9	0.0
Papua Nueva Guinea	1982	15.3	10.3	6.5	3.4	0.2	0.4
Paraguay	1982	11.8	5.1	1.4	0.4	3.5	0.1
Perú	1982	19.3	4.3	3.5	1.2	0.0	0.1
República Dominicana	1982	15.7	5.7	2.2	1.5	1.2	0.3
Rwanda	1980	14.3	3.2	2.7	0.7	0.4	0.2
Sri Lanka	1982	32.7	7.3	2.5	1.1	4.1	0.2
Sudán	1982	19.3	1.3	1.2	0.3	0.4	0.0
Swazilandia	1982	22.1	8.2	5.8	2.3	s'd	0.1
Tailandia	1982	19.5	5.3	4.0	1.0	0.5	0.1
Tanzania	1981	23.8	6.1	3.8	1.7	0.4	0.1
Togo	1982	32.3	12.3	7.4	2.0	2.9	0.7
Túnez	1981	32.1	11.3	5.1	2.5	2.7	1.0
Turquía	1981	23.9	5.3	4.0	0.5	0.1	0.7
Zaire	1982	34.1	6.2	5.6	1.1	0.1	s'd
Zambia	1982	35.3	9.7	6.0	3.3	0.1	0.3
Zimbabwe	1982	16.6	16.5	9.1	2.7	2.6	2.1

Fuente: tomado de Población, 1987

Nota técnica del cuadro 2

Los datos del gasto gubernamental han sido tomados de la publicación "Government Finance Statistics" del FMI. Los del PIB de "World Tables" del Banco Mundial.

Para la mayoría de los países se trabajó con datos del gobierno central, salvo en los siguientes casos en que se consideró la consolidación de los gastos de los distintos niveles de gobierno:

países industrializados: República Federal de Alemania;
Australia; Dinamarca; Estados Unidos; Francia; Luxemburgo y Suiza

países de ingresos medios altos: Yugoslavia, Panamá y Argentina

países de ingresos bajos: Etiopía; India; Indonesia y Túnez

Cuadro 3

LOS TIPOS RESIDUAL E INSTITUCIONAL DE
BIENESTAR SOCIAL A/

Principales Rasgos	Residual	Institucional
1. Responsabilidad estatal en satisfacer necesidades (ideología de intervención estatal)	mínima	óptima
2. Distribución basada en las necesidades como valor (ideología distributiva)	marginal	secundaria
3. Rango de servicios estatutarios (diferentes a ley de pobres)	limitado	extensivo
4. Población cubierta por servicios estatutarios	minoría	mayoría
5. Nivel de beneficios	bajo	medio
5a. Proporción del ingreso nacional gastado en servicios públicos	bajo	medio
6. Naturaleza de clientes (usuarios)	indigentes; los pobres	ciudadanos
7. Estatus de los clientes	bajo	medio
8. Orientación de los servicios	coercitivo	utilitario
9. Papel de las agencias de bienestar no estatutarias	primario	secundario

Fuente: Mishra, 1984, cuadro 1., p. 101

A/ En el original "Type of welfare", traducción propia.

(Serán incluidos más tarde otros cuadros estadísticos sobre líneas de pobreza; gasto social en términos absolutos y en relación con el PIB u otros; si es posible sobre cobertura de los servicios; coeficiente de tributación de diversos países).

Estos indicadores expresan la orientación global de la política social en diversos países, en un espectro que va desde la prestación residual de servicios a una implantada institucionalmente, según los tipos-modelo de la clasificación de Mishra. (Ver cuadro No. 3)

(Se incluirán algunos indicadores de la crisis: problemas de los servicios estableciendo eventualmente correlaciones con los tipos señalados por Mishra; críticas ideológicas y culturales; socavación de una base social de apoyo; modificaciones de los objetivos iniciales de las políticas gracias al clientelismo o a inercias burocráticas negativas.)

Una vez planteada la diversidad de situaciones, sin embargo, es necesario destacar algunos aspectos problemáticos compartidos. A tal efecto, hemos sistematizado los problemas más relevantes que se señalan respecto de la prestación de servicios, relacionados con la morfología de la política social. (Ver anexo) Ellos, por lo general, varían o tienen matices de sector a sector, por subsectores y por países:

1. Problemas de impacto redistributivo

- a) no cumplimiento de la vocación de universalidad, cuando ésta se ha propuesto
- b) polarizaciones regionales del gasto social, y dentro de las diferencias regionales, acusada desatención de los sectores pobres de la población
- c) concentración de subsidios en grupos privilegiados: efectos regresivos
- d) subsidios excesivos para algunos segmentos de la población (spillover effect)
- e) filtraciones del gasto hacia sectores que no son el objetivo debido a la puesta en práctica inadecuada de los programas

2. Dificultades institucionales

- a) ausencia de una trayectoria orgánica, coordinada y coherente de las diversas políticas sociales a lo largo del tiempo
- b) tradicionalismo, inercia vs. discontinuidad en la ejecución de las políticas y surgimiento aluvional de nuevos temas e instituciones, lo cual impide la maduración de las mismas (Franco et. al, 1989, p.40)
- c) relaciones competitivas entre las diversas organizaciones encargadas de la política social (Ibid.)
- d) regulación laxa vs. hiperregulación

3. Brechas del costo en relación con la eficacia y eficiencia de los servicios: eficiencia del gasto social

- a) filtraciones
- b) costos administrativos excesivos
- c) baja productividad de la inversión
- d) corrupción en administración de fondos

4. Segmentación de los servicios

- a) acceso segmentado a los servicios y diversidad de prestaciones, en detrimento de los más débiles políticamente
- b) influencia diversa en diversos momentos de grupos corporativos que obtuvieron concesiones gubernamentales. (Señalado fundamentalmente para la seguridad social; Mesa Lago , 1984 coincide con evaluación del sector en Petrei, 1987.)

A este tipo de problemas se suman otros, en diversos planos como los siguientes:

5. Efectos negativos de la política económica sobre la social

- a) sobreexigencia de las metas de la política social debido a mecanismos regresivos de la política económica
- b) reducción inadecuada del gasto social
- c) reducción de los ingresos disponibles debido a contracciones del empleo
- d) elevación de las presiones hacia el gasto para atender a sectores que no pueden satisfacer sus necesidades mediante los mecanismos de la distribución primaria del ingreso
- e) efectos regresivos de la política económica (por ej. de la política fiscal y de remuneraciones) en la estructura del ingreso
- f) participación inadecuada de diversos grupos sociales en el financiamiento del gasto social

6. Efectos negativos de la estructura económica sobre la política social

- a) excesiva concentración de los activos con repercusiones en la pobreza estructural
- b) estructura concentrada del ingreso

7. Debilitamiento de la base social de apoyo a las políticas sociales

- a) por efecto de la pugna distributiva y de la crisis fiscal
- b) por implantación de regimenes políticos no democráticos
- c) por incidencia del corporatismo en diversos niveles
- d) por insatisfacción de los usuarios con los servicios
- e) por presiones foráneas relacionadas con restringir el espacio estatal

Sin embargo, la variedad de situaciones nacionales y sectoriales es tan grande, que impide plantear, a nuestro juicio, soluciones globales en el continente. De hacerse, su nivel de generalidad sería tan grande, que se convertirían más bien en principios rectores, postulados para la política social.

Globalmente, sin embargo, opinamos que en el espíritu de Caracas es necesario insistir sobre la consolidación de coaliciones políticas de sustento a la política social. Ello implica romper con una visión de suma-cero, a favor de una polivalencia del gasto social que vincule la satisfacción de necesidades con la integración social y con el despegue de la productividad. Este avance, en adelante, indaga en posibles vínculos.

III. Lo obvio y lo oblicuo de la focalización

La focalización (es decir las políticas target-oriented) es la propuesta actual más desarrollada e influyente para modificar el gasto social. Por esta razón la seleccionamos para una reflexión crítica.

1. El targeting como paradigma

En aras de que la política social contribuya a la equidad, es adecuado analizar si existe concentración de algunos de los servicios sociales en manos de sectores de altos ingresos. Frente a constataciones de este género, el Banco Mundial ha elaborado una óptica que reúne dos énfasis: i) orientar las políticas sociales para contribuir a solucionar la crisis fiscal del Estado; ii) concentrar los esfuerzos en los grupos más vulnerables de la población.

A pesar de las peculiaridades del gasto público social en cada país latinoamericano (Petrei, 1987) y de sus problemas, estos énfasis y la propuesta de focalización son recurrentes en los planteamientos del Banco Mundial, no sólo para América Latina, sino para el Tercer Mundo.

Plantea el Banco que las políticas de corte universal presentan problemas y/o fracasos, y que la crisis fiscal imposibilita o bien dificulta una prestación universal de los servicios. Luego de tal diagnóstico, propone:

a. que el Estado fundamentalmente asuma políticas de focalización del gasto social;

b. el retraimiento estatal de políticas universalistas;

c. que necesidades sociales atendidas anteriormente en el marco de orientaciones universalistas deban ser asumidas por el sector privado. (CEPAL, 1988)

Resumiendo, se preconiza: una privatización de la política social, relativa según los casos nacionales y sectoriales ; y un desmantelamiento también relativo y variable de políticas universales, en aras de la concentración en grupos vulnerables (ver bibliografía de nota 2). Por otra parte, se confía en que la elevación del nivel de vida producto del "derrame" y de la reactivación económica garantizará a los grupos ajenos a la focalización la capacidad de pago para tener acceso a los servicios privados. En ocasiones también se propone que la focalización se realice mediante servicios privados.

Un análisis cuidadoso de esta opción permite demostrar fehacientemente que la tensión universalidad-medidas selectivas es planteada -en último término- en el orden de un dilema: focalización o/vs. políticas universales.

En ese marco, cuando se constata una concentración elitista de servicios, básicamente no se reflexiona sobre cómo ampliar los servicios, conservando la prestación para la población atendida. Considerando las constricciones fiscales, normalmente se propone canalizar recursos públicos estrictamente hacia los sectores vulnerables. Ello puede conducir a eliminar programas no focalizados, en caso de congelamiento o restricción del gasto, debido a que una racionalización de los servicios vigentes posiblemente no liberaría suficientes recursos.

La focalización, en la medida que subordine diversas modificaciones de la política social a un objetivo final de orden fiscal, puede involucrar una visión unidimensional de los aspectos involucrados. La complejidad de la política social (ver anexo) implica que su reestructuración hacia la equidad y la eficiencia deba ser necesariamente comprensiva, irreductible a opciones de saneamiento financiero o de repentino cambio de prelación respecto de la población beneficiada.

Señalaremos en esta oportunidad algunos problemas que pueden ser generados por las políticas de focalización prevalecientes. Como veremos, la focalización adquiere signo y sentido en primer término, en el espectro de la política social; y también a partir del contexto extra política social, vale decir, en relación con factores relacionados con la equidad (política económica, estructura de propiedad etc.).

La consideración de estos problemas nos lleva más adelante a proponer políticas selectivas alternativas. Los cuestionamientos aquí planteados no resultan de una defensa a ultranza de políticas universales, las cuales como hemos visto pueden también generar problemas de inequidad y eficiencia. Se formulan para superar una perspectiva ingenua sobre focalización y para servir de telón de fondo a la propuesta sobre interrelaciones de políticas universales y selectivas en los años noventa.

Como en toda crítica, están implícitos aquí elementos que formulados positivamente (en sentido lógico, no ético), serían constitutivos de las políticas selectivas alternativas; sin embargo, no serán recogidos exhaustivamente en la propuesta alternativa de la parte IV, para evitar duplicaciones o traslapes en la argumentación.

2. Las fluidas fronteras de las líneas de pobreza

Al modificar programas que han fundamentalmente beneficiado a una élite, es muy importante no subestimar el grado -aún mínimo- de capacidad redistributiva que puedan haber tenido. Si se constata únicamente su incidencia en sectores privilegiados, y se procede a un desmantelamiento indiscriminado del programa, se puede afectar negativamente a sectores cercanos a las líneas de pobreza donde se pretende centrar los esfuerzos. En otras palabras, se pueden originar obtusamente, por subestimaciones, nuevos focos de pobreza.

Hay que tener en perspectiva, eventuales alteraciones en el nivel de vida acarreadas por modificaciones de las poblaciones objetivo, debido a las fluidas fronteras de las líneas de pobreza y la vulnerabilidad de grupos que se encuentran ligeramente por encima del umbral de pobreza en momentos críticos. Un ejemplo de esta vulnerabilidad: entre 1980 y 1983 en Costa Rica, el deterioro del nivel de vida se concentró en la pobreza básica mientras que la pobreza extrema mostró una reducción leve. (Trejos, 1988).

Repercusiones indeseadas podrían, por ejemplo, resultar de una rígida fijación de bienes públicos y privados en el sector salud como criterio de focalización, debido a la elasticidad del gasto privado en salud de acuerdo con el ingreso.

Esta reflexión es importante en circunstancias muy diversas. Tanto cuando se trata de elevar la eficacia redistributiva del gasto social habiendo sido ésta mínima, como también cuando se tiene como meta erradicar la pobreza mediante una transferencia x del ingreso total, cuando ha existido una buena eficiencia redistributiva del gasto social que ha tratado a los pobres como grupo prioritario pero homogéneo. En el último caso, se plantea el problema de cómo efectuar la transferencia (8) y podrían entrar en consideración oposiciones entre políticas universales y focalizadas.

En general cabe también preguntarse cuál suerte debe correr, por efectos de la focalización en pobreza, la que podemos denominar población intermedia, la que en la terminología del Banco Mundial no sería ni rica ni pobre. En este caso, tampoco sería deseable, por ejemplo, acarrear una pauperización de estos sectores.

3. Virtuales rigideces e ineficiencia producto del dilema focalización vs. universalidad

Algunas propuestas de focalización adolecen de una visión estática de las necesidades de la población meta; ello facilita oponer los programas selectivos a los universales, con graves consecuencias para la eficacia de la política social.

Por ejemplo, centrar unilateralmente la atención en diversas necesidades de la población vulnerable únicamente en los primeros años de vida, puede significar que los beneficiarios al ingresar en otras etapas de su vida -en ausencia de políticas económicas y sociales adecuadas- eventualmente no podrán satisfacer adecuadamente sus necesidades.

Ello, además de atentar contra metas de equidad, sería fuente de ineficiencia del gasto social, al impedir la maduración de la inversión realizada en ese temprano estadio. (9)

4. Eventuales juicios unilaterales sobre política social

Algunas propuestas de focalización toman como punto de partida explícito para juzgar la eficacia del gasto social público, unilateralmente, si se logra equidad. Cuando este objetivo se transgrede, proponen privatizar servicios y canalizar el gasto hacia una población más amplia. Los otros objetivos si acaso son considerados marginalmente.

Tal es el caso de algunos análisis del Banco Mundial sobre prioridades en educación; se propone enfatizar el gasto público en enseñanza primaria y una reducción severa o incluso la eliminación del gasto en la enseñanza universitaria (10). Por ejemplo, como parte de la estrategia para lograr los fondos que se requerirían en América Latina para garantizar seis años de educación a toda la población se ha propuesto:

"The most obvious way to finance these measures is to gradually eliminate the subsidy to higher education and transfer these funds to primary rural education. In most countries, public expenditure for higher education represents half the expenditure for primary education. A substantial amount of public funds could be released, therefore, if higher education became self-financed". (Selowsky, 1979, p. 78)

Esto encierra una debilidad metodológica fundamental, con serias consecuencias. No es correcto evaluar la eficiencia de un programa únicamente con base en su efecto distributivo, que puede ser sólo uno de los objetivos perseguidos. Aunque ocurre que ciertos objetivos pueden llevarse fundamentalmente a cabo mediante determinados instrumentos, tales instrumentos usualmente son útiles para cumplir también otros objetivos. Por esta razón al evaluar la intervención del Estado es insuficiente hacerlo a partir de los modos -instrumentos- por medio de los que ella se manifiesta; de estos instrumentos no se infieren directamente los objetivos perseguidos. Se hace necesario considerar el conjunto

de modos de intervención del Estado, el cual suministra claves sobre la orientación normativa del Estado y sus diversos objetivos. (11)

Para evaluar la eficiencia del gasto social es necesario evaluar sus diversos objetivos. En el caso de las universidades, los relativos al desarrollo científico y tecnológico y las consecuencias que en ese plano tendría su relativa privatización; por ejemplo, si se generarían con ella debilidades que acarrearían impasses para el desarrollo económico. Si se consideran criterios de equidad, naturalmente son necesarias consideraciones sobre cómo hacer el acceso más igualitario a la educación superior en caso de conservarse el apoyo estatal. El Banco Mundial plantea promover créditos y becas para estudiantes sin capacidad de pago. Creemos que en este ámbito se podría también propiciar la solidaridad redistributiva mediante costos de matrícula basados en el nivel de ingreso de los alumnos.

5. ¿Involucra la focalización una perspectiva de suma-cero en política social?

Si se trata de dismantelar servicios públicos (autofinanciamiento de la educación superior, por ejemplo) y no de reformarlos, es importante considerar si las "retenciones tributarias" de los sectores de altos ingresos podrían aumentar, en caso de que el gasto social se pretenda canalizar muy estrictamente para políticas de focalización.

Ello es crucial considerando que el bajo coeficiente de tributación y el escaso gasto social son causas -bastante eludidas por los análisis criticados- de algunos problemas de los servicios sociales en América Latina.

Políticas universales bien conducidas, que rompan con un juego de suma-cero, podrían contribuir por el contrario a modificar actitudes de los sectores privilegiados y a ampliar la base social de apoyo a las funciones de equidad del gasto social. Planteamientos como el de CEPAL, que vincula la transformación productiva con la cohesión social tienen precisamente como meta el logro de pactos sociales y económicos. Por el contrario, según el lenguaje pobres vs. ricos propio del Banco Mundial, la perspectiva es de suma-cero: los ricos sacrifican algo en gasto social focalizado en necesidades de los pobres.

6. Las desconveniencias de cierta distinción entre bienes públicos y privados

Frecuentemente el Banco Mundial distingue bienes públicos y privados para plantear que los últimos no deben ser objeto del gasto público y fundamentar la focalización hacia grupos vulnerables, a quienes se les debe ofrecer algunos bienes públicos e incluso algunos privados -comida- en el caso de pobreza extrema.

Se reconoce que, "Whether goods are public or private is a matter of degree, and can be different upon time and place. As a result, there are no simple guides to the optimal level and allocation of public expenditure. What can be said, however, is that government spending is more efficient, the more emphasis it gives to largely public goods." (World Bank, 1988a, p.4)

Sin embargo, en los análisis guiados por la distinción, hemos encontrado dos sesgos sistemáticos, los cuales la hacen endeble como base para fijar políticas selectivas:

a) hemos encontrado una correlación dudosa, ajena al criterio de quién es el beneficiario: en general, los bienes que implican más costos per cápita son identificados como bienes privados.

b) por otra parte, el uso de criterios reduccionistas para medir los beneficios: ello implica restringir en grado sumo el impacto social, negar las externalidades positivas de bienes y servicios clasificados como privados.

En educación, se identifica la educación primaria con un bien público y la universitaria con un bien privado, estableciendo una suerte de polarización educativa que se puede relativizar, por ejemplo, considerando elementos mencionados en relación con el punto anterior que no repetiremos aquí.

Por otra parte, la rígida distinción de bienes conduce en ocasiones a un lamentable reduccionismo al definir las llamadas necesidades de los pobres.

El reduccionismo es claro en las propuestas sobre salud. Por ejemplo, cuando el tratamiento de enfermedades de altos costos (tratamientos del corazón, del riñón) se designa en el orden de los bienes privados, afirmando que su cura beneficiaría solo al enfermo (12). O cuando sencillamente se afirma que la mayoría de los servicios curativos pueden considerarse bienes privados (Banco Mundial, 1987b, p.700) y que los pobres "tienden a resultar más afectados por los problemas de salud cuya mejor solución radica en los programas preventivos" (Ibid., p.705).

Para solucionar el financiamiento de servicios de salud en países en desarrollo, a partir de esas premisas, el Banco Mundial plantea:

"... esta solución reduciría la responsabilidad del gobierno en cuanto al pago de los servicios de salud que rinden escasos beneficios a la sociedad como un todo (por oposición a los beneficios directos para los usuarios del servicio). De esta forma se dispondría de un mayor caudal de recursos del gobierno (o públicos) para sufragar los servicios que proporcionan beneficios considerables a toda la sociedad. Este planteamiento, al relevar al gobierno de la carga de expender fondos públicos a

fin de costear atención de salud para los ricos, liberaría recursos y de esta forma podría gastarse más con destino a los pobres." (Banco Mundial, 1987b, p. 696)

Como se ha señalado, con esta premisa se efectúa una suerte de polarización epidemiológica de la sociedad, en la cual son situados taxativamente ricos y pobres, segregando enfermedades más propias de los países desarrolladas para los ricos. Por el contrario, es perentorio indicar que incluso son los pobres , rurales o urbanos, los que pueden requerir más servicios, tanto preventivos simples como curativos complejos (Frenk, 1987, p.720).

Si los recursos para el gasto en salud son insuficientes, por diversas razones, y se hace necesario establecer prioridades, es necesario considerar la incidencia global de las enfermedades y el costo para prevenirlas o combatirlas. Pero es elusivo recurrir a esta rígida distinción de enfermedades y tratamientos para velar que está en juego una fijación de prioridades asociada con una senda propuesta para privatizar los servicios de salud y restringir el acceso de los sectores pobres a ciertos servicios.

Resulta de por sí muy discutible, considerando la interrelación del bienestar individual con el social, distinguir bienes públicos y privados en el campo de la salud. Basta con tomar en cuenta la importancia de una fuerza de trabajo saludable (a no ser que se contara con un ejército de reserva calificado e inagotable) para entender el carácter público del bien salud. También resulta discutible en el campo de la educación, si consideramos la calificación de la fuerza de trabajo y el desarrollo científico y tecnológico. La distinción rígida oblitera cualquier indagación sobre las externalidades positivas generadas recíprocamente entre bienestar social y bienestar individual.

Con criterios como estos la focalización, que a primera vista pretende determinar grupos meta, deriva más bien hacia la exclusión de ámbitos de la política social.

7. Modificación de aranceles por los servicios y servicios privados

La crítica conservadora a la prestación universal de servicios considera ésta como injusta porque, se afirma, favorece por igual a personas con necesidades y recursos muy diferentes (13). El Banco Mundial plantea que ello genera desigualdades y propone en ocasiones privatizar los servicios, o bien modificar los cargos por los servicios públicos, cobrando aranceles diferenciados para favorecer a los grupos considerados prioritarios.

La propuesta abstracta de modificar cargos por los servicios, en sí misma, no es necesariamente regresiva: podría plantearse desde la solidaridad redistributiva, en términos de que aportes desiguales basados en el nivel de ingreso aseguren servicios básicos para todos. (CEPAL, 1988)

Pero en la perspectiva que analizamos, la propuesta en general está asociada con restringir la acción del Estado a los grupos prioritarios y con la preferencia por un sistema privado que debe realizar los servicios para los sectores con capacidad de pago e incluso para los grupos vulnerables.

Señalar esto no es una defensa a ultranza de la prestación pública de servicios, sino que apunta a nudos problemáticos:

a) en tanto no se consideran eventuales elevaciones de los costos en el marco de una prestación privada de los servicios. A manera de ejemplo, respecto de lo último vale la pena, como referente, mantener en el horizonte fundadas críticas que se hacen al sistema de salud norteamericano, cuyo carácter privado se asocia con elevados costos, problemas de eficacia de la inversión y acceso discriminado a los servicios según los ingresos privados. (14)

b) cuando no se consideran eventuales consecuencias regresivas de las modificaciones tarifarias por los servicios (15). Sobre todo si recordamos las fronteras fluidas de las líneas de pobreza o si se tiene como objetivo contribuir a una amplia cohesión social que incluya a grupos diversos y no sólo a la extrema pobreza.

En algunos análisis resulta más grave aún el planteo de correlaciones espurias entre prestación óptima y privada de servicios sociales (16).

8. Eventuales entrabamientos administrativos

La focalización implica establecer mecanismos para determinar quiénes tienen derecho a la prestación de servicios. En ocasiones, de los fondos disponibles pueden gastarse considerables en el simple montaje del mecanismo para establecer el grupo meta (Cohen y Franco, 1988,p.37). En ese caso, la opción podría entorpecer el logro de los objetivos y hacer ineficiente el gasto.

Veánse, por ejemplo, las exigencias en esos términos que implicaría la siguiente propuesta:

"... los planes obligatorios de seguros en los países de bajos ingresos deben soslayar la cobertura de costos pequeños y previsibles (tales como la atención curativa de bajo costo), y solamente deben absorber los costos que puedan considerarse catastróficos para una persona. (Donde pueda hacerse, la definición de costo catastrófico debe relacionarse con el nivel de ingreso familiar.)" (Banco Mundial, 1987b, p.702)

En este caso, a los inconvenientes ya señalados se sumarían otros, ya que se propone la determinación prácticamente ad-hoc e individual de si las situaciones son o no catastróficas. El timing de la toma de decisiones en este caso se vuelve crucial si las situaciones son catastróficas y, sin embargo, deben ser objeto de evaluación. En el caso de la salud, mientras la decisión se adopta, hasta la vida puede arriesgarse...

9. Pobreza estructural y focalización

Indudablemente es urgente atender las necesidades de los más carenciados. Sin embargo, es inconveniente e irreal pretender erradicar la pobreza con programas de focalización, si al mismo tiempo no se toman medidas en el campo de la política económica, de la distribución de los ingresos y de los activos para combatir sus causas estructurales. Llama la atención en numerosas propuestas de focalización, la ausencia de este tipo de consideraciones (17).

IV. Lineamientos generales para orientar la política social en los noventa

1. Objetivos de la política social: una propuesta normativa

La equidad y la seguridad social como objetivos rectores de la política social implican una política social integrada, activa, preventiva, que no reacciona simplemente frente a situaciones de emergencia o temporales.

Las políticas universales y las selectivas destinadas a sectores vulnerables, al modificar los efectos del mercado en la distribución y en el uso del ingreso deben promover la igualdad de oportunidades en el acceso y disfrute de los servicios sociales.

No menos importantes para la integración social son estos instrumentos. Al elevar la predictibilidad de resultados ante situaciones en las que ellos intervienen, contribuyen a la estabilidad de las reglas del juego entre diversos actores.

Es necesario en la región -de acuerdo con las peculiaridades nacionales- elevar la capacidad de la política social para contribuir a la cohesión social.

Ello es posible realizando una combinación equilibrada, hacia la equidad, entre distintos tipos de solidaridades (nacionales, socioprofesionales, familiares, religiosas, asociativas, de género) que se expresan y pueden expresarse en la política social.

Debe buscarse también un equilibrio entre diversos tipos de lógicas e instrumentos de protección, los cuales incluso a veces necesariamente son contradictorios.

Perseguir estos equilibrios supone esfuerzos de diversos sectores sociales para superar una óptica de ganancias diferenciales vía política social -óptica que socava los principios y objetivos expuestos-, y para consolidar solidaridades nacionales democráticas.

El embate de la crisis en América Latina, con sus graves consecuencias sociales, hace necesario fijar metas mínimas nacionales de satisfacción de necesidades. Ellas deben contribuir a orientar las reformas de los servicios sociales: en torno a ellas se deben configurar criterios relativos a las metas de los programas y a la magnitud de la inversión. Las restricciones de la crisis no deben ser óbice: recordemos que muchos programas sociales en la región y en el mundo fueron desarrollados incluso antes de que se consolidaran ciclos de expansión económica después de la segunda guerra mundial.

Es necesario fortalecer un compromiso de la política social que afirme como valores básicos la libertad individual, la seguridad social y la seguridad económica, y un rechazo de la elección absoluta, unilateral o prioritaria de alguno de ellos.
(18)

2. La equidad: meta no exclusiva de la política social

Es fundamental distinguir entre política económica y social, para establecer el campo pertinente de cada una, aún cuando haya determinantes que operan sobre ambas. De no hacerse, ello puede conducir a pretensiones excesivas respecto de los objetivos que puede cumplir la política social; por ejemplo en términos de la distribución de la riqueza, de la equidad o de la cohesión social. Las pretensiones excesivas difuminan la competencia de la política social, la enfrentan a tareas imposibles y oblicuamente la pueden condenar a una vocación marginal, porque las decisiones respecto de sus objetivos estarían entonces esencialmente en manos de la política económica y escaparían a su control (19).

Como bien se ha señalado, las políticas económicas y las sociales son dimensiones del desarrollo cuya integración a favor de la inversión, del empleo, de la distribución, constituye la base de la democracia (CEPAL, 1986, p.6). En ese sentido, el logro de la equidad no está encapsulado en los servicios sociales; reducirlo a ese ámbito implica no comprender su verdadera naturaleza e impide solucionar sus problemas (CEPAL, 1987, p.7).

En ese sentido es necesario plantear que la distribución primaria del ingreso o el empleo son dimensiones propias de la política económica con grandes efectos sociales (20); ellas y otras dimensiones muestran cómo la política económica determina a las políticas sociales.

Sin embargo, es necesario señalar que determinados objetivos fijados para la política social pueden incidir en la política económica, ya que ambas responden también a determinaciones políticas. Por otra parte, a pesar de las distinciones hechas, no debemos olvidar que algunas dimensiones de la política económica por su carácter bien podrían ser vistas como parte de la política social; tal es el caso de la extensión de beneficios sociales mediante exenciones de impuestos y mediante ciertos créditos.

Establecer metas coordinadas entre ambos tipos de políticas puede crear un círculo virtuoso. Por el contrario, su descoordinación potencia la ineficacia de una y otra, posiblemente aún más en el caso de la política social debido al rol determinante de la económica.

La estructura de propiedad económica también es determinante: acota la racionalidad de la política social y fija sus márgenes de incidencia. Es así como la estructura de propiedad, el mercado y la política económica son determinantes para la distribución primaria del ingreso, mientras que los objetivos propios de la política social en relación con el ingreso son redistributivos.

Por todas estas razones se puede afirmar que mediante relaciones adecuadas entre política económica y política social se puede pretender reconciliar el valor de mercado de la fuerza de trabajo, la ciudadanía entendida como igualdad de oportunidades y el bienestar del individuo. (21)

En pro de la eficacia y la equidad, es fundamental crear relaciones funcionales entre la producción, la distribución y la redistribución del ingreso. En el caso de la población pobre, ello significa no considerarla únicamente en tanto vulnerable o carente, sino como sujeto económico.

Algunos elementos en América Latina muestran la urgencia de crear esta funcionalidad. En los estudios sobre pobreza se ha llegado a constatar que la importancia relativa del salario como fuente de ingresos se asocia inversamente con la intensidad de la pobreza: resalta el bajo peso relativo de ese tipo de ingreso en los grupos de pobreza extrema (22). Este aspecto adquiere más relevancia, cuanto mayor sea el sector informal en cada país. En este contexto, la política social estaría siendo sobreexigida para combatir la pobreza más intensa, de no tomarse medidas en otros planos. Caben aquí entonces planteamientos sobre cómo elevar la productividad del sector informal o sobre cómo promover su "formalización".

Políticas económicas o sociales regresivas desde el punto de vista de la equidad contribuyen a concentrar el ingreso. Ellas, además, tienen efectos fiscales perniciosos, pues enfrentan a la política social con metas casi imposibles y generan presiones sobre el gasto social para programas compensatorios de las desigualdades en sus rangos extremos (23) que pueden tener un elevado costo de oportunidad si implican desatender programas universales con externalidades positivas.

3. Los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás en política social

Usualmente se reconocen los efectos de eslabonamiento hacia adelante y hacia atrás de la política social -como es propio de este concepto- en relación con la economía. Por ejemplo, se afirma que algunos programas, al tener efectos sobre la demanda y ampliar el mercado, pueden crear encadenamientos fuertes hacia atrás en relación con la producción y el ingreso (World Bank, 1988a, p. 67). El efecto de encadenamiento hacia atrás se daría por el impacto en el crecimiento de la demanda sobre los sectores proveedores o en el decrecimiento de otros sectores; el efecto de encadenamiento hacia adelante mediante el desarrollo de los servicios sociales.

Respecto de estos eslabonamientos es oportuno señalar que su consideración puede contribuir en dos sentidos: a desentrañar los más importantes beneficiarios de los proyectos sociales, quienes no siempre coinciden con la población objetivo; a evaluar el cumplimiento de objetivos no centrales al proyecto y determinar su coincidencia con prioridades nacionales (Cohen y Franco, 1988, pp.222 y 223).

Esta perspectiva es eludida cuando se incurre en el reduccionismo implícito de la separación rígida de los bienes públicos y privados, ya criticada.

Asumiendo el riesgo de la especulación, en esta oportunidad queremos desarrollar otro planteamiento, valiéndonos de la metáfora de los encadenamientos y dándole otra connotación, para designar las interrelaciones de las políticas sociales y las relaciones de la política social con la económica. (24)

Podríamos denominar encadenamientos hacia atrás de la política social en su propio terreno, a los efectos negativos o positivos que una medida o programa crea, en términos de demanda respecto de otra políticas o programas sociales. Encadenamientos hacia adelante -positivos o negativos- a los efectos de la oferta de servicios de una medida o programa, al facilitar o obstruir otros programas sociales.

Por otra parte, los encadenamientos hacia atrás de la política social con la política económica se referirían a los efectos de demanda, positivos o negativos, que la social requiere de la económica. Los encadenamientos hacia adelante, a las condiciones positivas o negativas que la oferta de servicios sociales crea para medidas de política económica.

Los encadenamientos virtuales o efectivos pueden ser objeto o no de la política social y económica. Se debe tratar conscientemente de reducir los negativos y fomentar los positivos. Su no consideración, a nuestro juicio, puede conducir a fracasos y a mayores erogaciones, debido a posibles incidencias negativas imprevistas, como sería la mutua obstrucción de distintas medidas. Por el contrario, reforzar encadenamientos positivos conduce a promover conscientemente interrelaciones adecuadas de las políticas sociales.

En la relación política económica y social, esto alude a la creación del círculo virtuoso que ya tratamos.

Dentro del propio ámbito de la política social, es fundamental consolidar conscientemente virtuales encadenamientos positivos hacia adelante y hacia atrás; ello permite la promoción recíproca entre diferentes programas de política social. Tal reforzamiento de encadenamientos positivos pueden contribuir a garantizar: a) un uso eficiente y eficaz del gasto social; b) una continuidad en la política social que permita procesos de maduración sostenida del gasto a lo largo del tiempo; c) un mayor logro de las metas de equidad.

Estos encadenamientos se pueden aprovechar mediante una combinación adecuada de políticas universales y selectivas. Las diversas necesidades de los individuos, si son percibidas en una forma dinámica, implican -visto así- encadenamientos hacia atrás y hacia adelante de las políticas sociales que los afectan a lo largo de su vida. También existen encadenamientos debido a la atención sincrónica de diversos sectores de la población, encadenamientos intersectoriales y encadenamientos de un sector de la política social con otro.

4. Combinación de políticas universales y selectivas

Aspectos cruciales de la actual polémica sobre la prestación de servicios sociales manifiestan la tensión entre los contenidos universales de la política social y los selectivos, orientados hacia grupos vulnerables de la población, crecientemente denominados de focalización (targeting).

Tal tensión no es nueva; mas aún, ella es intrínseca a la política social. De hecho, la resolución concreta de esta permanente tensión y sus implicaciones teóricas incluso han sido consideradas al elaborar diversos conceptos, como el de Estado de bienestar. También ha servido para interpretar la trayectoria de la política social en diferentes países y periodos históricos.

Considerando esa relación y tomándola como eje, definimos la política social en los siguientes términos: las orientaciones universales y las selectivas constituyen los polos de la política social, cuyas combinatorias diversas y precisas -según las circunstancias- forman el espectro de la política social.

La base de la equidad es una adecuada combinación entre las políticas universalistas y otras que atienden a los sectores vulnerables. Por esta razón, para reestructurar los servicios debe atenderse ambos aspectos.

Respecto de la equidad, el signo regresivo o progresivo de medidas universales o contra la pobreza extrema no puede ser analizado considerando cada medida o política aisladamente. El signo depende de la batería global de políticas y de su combinación.

La selectividad es regresiva si se inserta en una estrategia de desmantelamiento de políticas universalistas o si adolece de algunos de los problemas señalados en el punto anterior sobre focalización.

Las universales, cuando en la práctica su impacto resulta regresivo, sea porque no fueron consideradas peculiaridades de los destinatarios o por otros factores (ineficiencia; filtraciones etc.). Al proponer soluciones a problemas de políticas universalistas, es necesario distinguir aspectos relativos a su esencia universal (por ejemplo su eventual tensión con la heterogeneidad -en diversos planos- de la población cubierta) de los aspectos relacionados con su orientación práctica. Cabe reflexionar sobre si ambos tipos pueden ser corregidos dentro de un espíritu universal de la prestación de servicios, y no necesariamente conducir a soluciones selectivas.

5. Dimensión del gasto social

La selectividad se refiere estrictamente a establecer determinados beneficiarios. Ella no debe ser sinónimo de una reducción del gasto social. Incluso en situaciones críticas considerar a la población vulnerable puede implicar un aumento del gasto social.

De existir la voluntad política, aumentar el gasto social sería ineludible en los países que han dedicado un exiguo presupuesto a ese fin. En países donde ha habido una reducción del gasto social público asociada a un deterioro de las condiciones de vida de la población, se hace necesario un esfuerzo por recuperar niveles adecuados de gasto.

El uso más eficiente de los recursos, mediante mecanismos de racionalización del gasto, da cierto margen en algunos casos para ampliar los servicios sociales o mejorar su calidad.

También relacionado con la voluntad política, en algunos casos se deben reorientar recursos hacia la política social. Por ejemplo, en países donde el gasto militar es muy elevado. Esto implica naturalmente procesos políticos complejos, relativos a la pacificación y a establecer reglas de convivencia democráticas y estables.

En todos los casos, demandas nacionales insatisfechas, que no pueden ser cubiertas estableciendo mecanismos de racionalización del gasto, hacen necesaria una ampliación del gasto público social; ello posiblemente implica ampliar los recursos del Estado y nos remite -entre otros- a problemas asociados con el alivio del pago de la deuda.

Se hace necesaria también una mejor coordinación con iniciativas privadas de política social (ONGs y otras). Estas iniciativas no deben confundirse con la prestación privada de servicios propia del mercado.

6. Racionalización del gasto

Elevar la eficacia de los programas respecto de su cobertura, requiere reformas en diferentes niveles. Entre otros aspectos, se debe indagar en las posibilidades de ampliar el espectro de los beneficiados sin tener necesariamente que aumentar el gasto, sino mediante realocación dentro de los mismos programas y modificaciones organizativas.

7. La equidad en el tiempo

Distinguir políticas universalistas y selectivas en relación con la equidad y la cohesión sistémica, no remite a temporalidades propias de cada una, como sería asignar el corto plazo a las últimas y vincular la equidad con el mediano o largo plazo de las otras. La equidad puede y debe orientar ambos tipos de políticas. (25)

Si partimos de que ni el desarrollo económico ni los mecanismos de mercado librados a sí mismos garantizan la equidad, ambas dimensiones de la política social se hacen necesarias permanentemente. En ese sentido, la cobertura de la política en cuanto a sus destinatarios no debe ser asociada con estos plazos; tampoco se debe relegar la equidad y la cohesión sistémica para el mediano y el largo plazo. Las políticas asistenciales y antipobreza se hacen necesarias por las inequidades que surgen aunque el esfuerzo en varios planos

de la política económica y de la social deben conducir a que sean lo más innecesarias posibles; ante la pobreza crítica es clara su urgencia, pero al estimarlas como necesarias únicamente en el corto plazo puede subyacer la utopía de un desarrollo económico y social en el cual esté ausente la pobreza, panorama no visible en los próximos años en la región.

8. Política social, innovación tecnológica y productividad ; reestructuración del Estado:

En períodos de transición a una nueva fase de desarrollo económico que pretenda innovación tecnológica y elevación de la productividad, es vital el papel de la política social en relación con el empleo.

Ante cambios tecnológicos, de asignación de recursos, o de reestructuración del Estado, impulsados para elevar la productividad, la vulnerabilidad de la mano de obra puede traducirse en rigideces de orden económico y político que disminuyen la movilidad en el empleo. Ello por razones obvias: en ausencia de otras medidas, la superación de rigideces es fuente de desigualdad al provocar desempleo.

Por el contrario, se puede incrementar la movilidad de la mano de obra y perseguir la equidad, si el Estado promueve políticas de calificación para la mano de obra y subsidios de desempleo en el marco de la reconversión industrial, la promoción de nuevas exportaciones y la reforma del Estado.

En países con una vasta economía informal o sumergida, las políticas de calificación de la mano de obra son fundamentales para elevar la productividad de ese sector.

Por otra parte, entrar al siglo XXI implica una reestructuración del Estado, en diversos sentidos no abordados aquí. Ello acarrea necesariamente, entre otras cosas, modificaciones en el empleo estatal. Políticas de calificación y subsidios de desempleo también son cruciales en ese ámbito para contribuir a una flexibilidad de los factores que vaya parejas con la equidad y apunte a romper inercias institucionales.

IV. Orientaciones alternativas para políticas selectivas

1. Selectividad y pobreza

Las políticas antipobreza no deben generar una dependencia de los carenciados respecto del Estado. Luchar contra la pobreza como hemos visto no depende únicamente del carácter de estas políticas, sino también de su encadenamiento con otras políticas

sociales (por ej. con aquellas relativas a educación y capacitación) y con las económicas (generación de empleo; remuneración de los factores de la producción).

Esta visión del problema contribuye a delimitar el nuevo concepto de selectividad, que debe sustituir más tarde en nuestro lenguaje al de focalización. Las políticas selectivas hacia sectores vulnerables, antes que ser una coartada compensatoria de problemas generados en otros ámbitos -empleo; remuneraciones; propiedad de los activos- deben denominar la intervención en situaciones de emergencia transitorias en el ámbito de la pobreza. La solución de la pobreza estructural, aunque también sea objeto de la política social no se puede asentar en ella sino en modificaciones de sus causas estructurales.

2. La selectividad dinámica

La selectividad de la política social debe ser dinámica: debe considerar las modificaciones de las necesidades de los beneficiarios a lo largo del tiempo y en un espacio. De lo contrario, establecer únicamente un énfasis prioritario que una vez satisfecho coloque al beneficiario en una suerte de vacío -por la conjunción de orientaciones en las políticas sociales y económicas- , crea dependencias de la asistencia social.

Las prioridades estáticas tienen perversos efectos fiscales, sociales, psicológicos etc. e impiden una maduración de los efectos de la selectividad en el tiempo.

Notas

1) Esta tensión está presente, con una relevancia conceptual, cuando Flora y Heidenheimer (1987, p. 23) definen el Estado de bienestar como una nueva razón de ser del Estado:

"...the provision of secure social services and transfer payments in a standard and routinized way that is not restricted to emergency assistance."

También en la periodización del Estado de bienestar en Brasil realizada por Draibe, 1988, pp. 18-24.

2) Vale la pena en ese sentido, comparar las propuestas nacionales y sectoriales del Banco Mundial para percibir sus matices. Aún cuando los matices se relacionan naturalmente con los problemas y contextos específicos, sería interesante indagar hasta qué punto expresan también el impacto de formas de negociación de cada gobierno con el Banco.

Llaman la atención, por ejemplo, ciertas afirmaciones sobre Costa Rica, país donde han prevalecido políticas sociales de naturaleza universal, y donde tales puntos fueron objeto de polémica en las negociaciones sobre ajuste estructural; destacamos las siguientes afirmaciones:

a) Se reconocen los progresos

"Costa Rica's education, health and social programs have placed the country's social indices among the best in the Western Hemisphere. As the economy expanded and with no military expenditures to bear, the Government concentrated on providing infrastructure and meeting social needs. (Banco Mundial, 1988b,p.V)

b) Tras analizar los problemas relativos a servicios y recursos, se propone introducir, como es típico, medidas de focalización sectoriales. Pero al referirse a la educación, resulta llamativa la afirmación sobre las ventajas comparativas de la mano de obra:

" ... In particular, under the tight fiscal constraints that will prevail in Costa Rica in the medium term, the Government will have to make a critical decision regarding distribution of the scarce public resources among different levels of education. A recent study suggest that the public sector should target its effort to assure universal access to good quality primary and secondary education, and to pre-service and on-the-job training of the labor force. This is particularly important since Costa Rica's comparative advantage does not lay in low wages but rather in the quality of its human resources. (Ib.)

3) El discurso del Banco Mundial, por ejemplo, recurrentemente trae a colación el problema de la equidad, usualmente asociado con focalización:

"...it is possible for social programs in Brazil to be at the same time more cost-effective and more equitable. Improving the overall targeting of public spending will make that spending more effective. In this sense, there is no trade-off between efficiency and equity." (Banco Mundial, 1988, p. 13)

También el OECD's Development Assistance Committee destaca la equidad como meta, también asociada con la focalización, y vista en relación con la condicionalidad crediticia:

" ... in the absence of specific offsets, budgetary austerity and some other macro adjustments tend to hit people in the low ends of the income and asset distributions disproportionately. Measures to attenuate and soften these impacts, both by sustaining growth better and by targeting subsidies on the weakest classes, are needed to give adjustment a more "human face"...

... some of the social and pro-equity reforms that policy-based lending may be increasingly used to promote may be the same ones being adopted to cushion the poor against the rigors of adjustment." (Lewis, 1988, p. 23; la redacción confusa es del texto)

4) Sobre las preocupaciones epistemológicas subyacentes al uso de un nuevo concepto, ver Kuhn, 1976 y Bunge, 1986, *pássim*.

5) Discusiones ya clásicas en la teoría de política social pueden estimular, sin embargo, la polémica sobre estos puntos: por ejemplo la distinción entre mercado económico y mercado social y sus interrelaciones. Al respecto, Pinker, 1980, p. 247.

Otra veta estimulante es el concepto de derechos sociales, relacionados con la distribución del producto social, a diferencia de los derechos políticos y civiles, considerados como normas reguladoras del conflicto en torno a la distribución. Los servicios sociales en este marco se pueden definir como la institucionalización temporal de un determinado patrón de distribución de recursos. Ver Mishra, 1984, p.33.

6) Dentro del plan sería importante, por ejemplo, realizar una tipificación de países, con base en parámetros como: a) Grado de integración de la política social en la agenda: coeficiente de tributación; gasto social ; número de instituciones involucradas; eficacia en la cobertura de los servicios b) Grado en que ha contribuido o no a reducir las desigualdades. La tipología podría servir para establecer eventuales correlaciones con el tipo de problemas que deben ser superados al reestructurar la política social, y por tanto también con tipos de reestructuración peculiar.

7) Respecto de cifras comparadas sobre gasto social como las incluidas en el estudio de Petrei, 1987, es necesario expresar las siguientes reservas:

a- al considerar únicamente al gasto de los gobiernos centrales, se pueden disfrazar aspectos importantes. Cruciales resultan, por ejemplo, subestimaciones del gasto social público en países donde su ejecución presupuestaria es descentralizada.

Para ilustrar esto, tomaremos el caso de Costa Rica: entre 1975 y 1985 la participación del gobierno central en el gasto público total oscila en un rango que va únicamente del 33% a casi el 40%.

En el caso del gasto social, debido al papel de las instituciones autónomas, ello es más importante en una forma variable según el sector. En el sector salud, destaca la CCSS, institución descentralizada que concentra gran parte de los recursos; por ejemplo, en 1985 su aporte fue de un 66% de los gastos en salud. En los datos globales restringidos a gobierno central, esta subestimación resulta grave (Calculado a partir de MIDEPLAN, 1987, cuadros 1 y 3).

b- debido a las eventuales subestimaciones o a otros problemas que pueden encerrar los datos globales, resultaría inadecuado relacionar la eficacia redistributiva del gasto social que se investiga y comprueba respecto de los subsidios, con tales dimensiones del gasto.

Aunque en Petreí no esté planteado así, la introducción global hecha con los datos del gobierno central y con los que se realizan comparaciones, podría dar pie a este equívoco.

8) El último es el caso actual en Costa Rica. Ver Trejos et. al. 1988.

9) Una formulación típica de esta visión estática de las necesidades de la población objeto de la focalización es la siguiente, la cual a primera vista puede parecer una crítica justa de dependencias inconvenientes:

"De esta forma, en la medida que las personas no enfrentan las barreras, prácticamente infranqueables, que significa haber padecido desnutrición a edad temprana, carecer de niveles adecuados de educación o la falta de acceso a la salud, podrán en la medida que puedan tener llegada a un trabajo digno, abandonar por medios propios, y fundamentalmente a través de los ingresos que les proporcione su trabajo, la extrema pobreza e incorporarse a los beneficios del desarrollo." (Secretaría de desarrollo y asistencia social, 1986, p. 18)

El mismo documento (p. 19) no hace ninguna referencia, en el campo de las consecuencias sociales de la política económica, a la política de remuneraciones... lo cual deja el "trabajo digno" a merced de quién sabe qué factores. También es sintomático que en el diagnóstico de la pobreza crítica no se haya tomado en cuenta la variable ingreso (Ib., p.11).

10) "The evidence suggests that the economic and social returns to investment in primary schooling in most developing countries are higher, at the present time, than other forms of educational investment" (Colclough, 1980, p.19)

Un estudio reciente sobre Brasil propone en educación como medida fundamental reducir el subsidio estatal a la educación superior e incrementar los recursos para la educación media y universitaria (World Bank, 1987a, p. 64).

11) Para hacer este planteamiento nos fueron sugerentes afirmaciones de Oszlak (1974, pp.24 y 25) sobre la intervención del Estado

12) Un análisis del gasto social en Brasil realizado por el Banco Mundial propone :

"In general, there is little need for government to provide private goods, with the important exception of the special needs of the poor. Low-income groups may not be able to acquire the basic private goods (such as food) they need to guarantee a minimum level of living and, specially, development for their children.

A large share of Brazilian social spending today pays for private goods. Many curative health services, such as heart bypass operations and kidney dialysis, only benefit individuals, and if the government pays for such services, it raises taxes and/or reduces the availability of other government services for everyone else..." (World Bank, 1988, p.4)

Una distinción semejante en una propuesta del Banco para toda América Latina está en Banco Mundial, 1987b, pp. 697 y 700.

13) Se expresa allí una antigua perspectiva sobre política social que tiene como consecuencia, paradójicamente, una política residual, con metas meritocráticas. De acuerdo con los méritos individuales , cada uno podrá satisfacer sus necesidades en el mercado. Desde allí, los objetivos redistributivos del Estado de bienestar se denominan "igualitarismo" y se analizan negativamente. Como afirma Hayek (1985,p. 158):

"While equality before the law -the treatment of all by government according to the same rules- appears to me to be an essential condition of individual freedom, that different treatment which is necessary in order to place people who are individually very different into the same position seems to me not only incompatible with personal freedom, but highly immoral. But this is the kind of immorality towards wich unlimited democracy is moving."

14) Vicente Navarro (1989), destacado experto, profesor de política de salud en la Universidad de John Hopkins y presidente de la Asociación internacional de política de salud, plantea claramente esos y otros interesantes aspectos, comparando los EEUU y Canadá.

15) Gertler et. al.(1987, p.653) plantean sobre el Perú:

"Se observó que la introducción de cuotas al usuario en el Perú tiene el potencial de elevar significativamente los ingresos para la recuperación de costos, pues la carga financiera (y la correspondiente pérdida de bienestar social) del sistema de salud se desplaza de los contribuyentes hacia los usuarios. También se encontró que las cuotas son regresivas tanto en términos de acceso al sistema de salud como de bienestar social."

16) Tales correlaciones parecen entonces un simple fundamento ad-hoc para una irrestricta opción ideológica por la privatización. Un ejemplo respecto de la educación:

"... there is no obvious indication that state provision is the best solution for poor families who cannot afford to pay for their children's education. The needs of these families can be

met by systems of student loans, or by scholarships (grants). As noted in chapter 1, public authorities can provide money for a service without providing the service itself. And there are strong arguments for having private institutions serve these people: private institutions are more likely to be economical in the use of their teachers and of other scarce resources and have greater incentives than government to avoid waste; and private schools are better adapted than state institutions to change their methods to meet new requirements." (Roth, 1987, p. 30)
También en World Bank, 1988 a.

17) Existen evaluaciones negativas de experiencias de focalización cuando se han eludido las causas estructurales de la pobreza, e impulsado programas selectivos, en el marco de una política social reestructurada hacia un carácter subsidiario y residual y de una política económica concentradora del ingreso. Respecto de Chile concluyen, luego de un particularizado análisis, French Davis y Raczynski:

" The general conclusion is that the magnitude, intensity and permanence of poverty because of larger unemployment and worsened earnings, widely surpassed the "benefits" that might have been provided by palliative social assistance programs. The negative consequences of economic policy on employment, wages, household income and food consumption of the salaried and low-income population, are greater than the benefits of the policies and social programs that have been set up to compensate poverty." (1987,p.68)

18) Planteamiento de Hecló, 1987,p. 404. sobre el futuro del Estado de bienestar.

19) Para estos planteamientos sobre la distinción entre políticas económica y social partimos de Cohen y Franco (1988), pp.25-29, con ciertas modificaciones nuestras.

20) En la experiencia latinoamericana reciente hay muestras de la pretensión de vincular conscientemente la política económica con sus impactos sociales: "Para que el ajuste expansivo no se frustre por la aceleración inflacionaria, se requiere asimismo la adopción de políticas de estabilización -en muchos casos, en que la inflación se ha acelerado fuera de control, de choque- que resguarden, sin embargo, la equidad en el compartimiento del esfuerzo y al mismo tiempo tornen creíbles sus resultados, revirtiendo las expectativas. De allí la emergencia en algunos países de la región de programas de estabilización "heterodoxos", en que la contención de demanda y los cambios en los precios relativos son acompañados por políticas concertadas de ingresos." (Altimir, 1988, p.16)

Por el contrario, algo desconcertante resulta la positiva evaluación del Banco Mundial sobre programas de lotes con servicios en El Salvador si mantenemos en el horizonte el comportamiento de los salarios en ese país (congelados por ley durante varios años) y el gasto público en armamento . Ver Bamberger et. al., 1982.

21) El vínculo de estos tres elementos es planteado por T.H. Marshall, 1972, en *Value Problems of Welfare Capitalism*, Journal of Social Policy, Cambridge

22) Ver Trejos et.al., 1888, p. 31

23) Por estas razones, sería conveniente en el documento de Caracas proponer puentes de la política económica con la equidad -quizá en el punto 1 de la p. 14 del guión 2 o como un punto aparte de la misma sección V-, tanto en las medidas de estabilización como en las de mediano y largo plazo

24) Nuestra pretensión, quizá no cumplida, es realizar una especulación dirigida. Al usar en otro campo el concepto efectos de encadenamiento hacia atrás y hacia adelante, tomamos de este concepto, únicamente sus predicados de orden superior, es decir, los que "predican algo de propiedades o relaciones. Ejemplos de estos predicados de orden superior pueden ser 'relación simétrica' y 'propiedad biológica'." (Bunge, 1896, p.268). Indagando en homologías de relaciones, "exportamos" estos predicados de orden y relaciones hacia otro campo (Ib., p. 226). Ese concepto, resignificado en otro campo, nos sirve para crear uno nuevo.

Seleccionamos precisamente ese concepto original porque sus connotaciones crean un trasfondo adecuado para lo que deseamos expresar. Así, el nuevo concepto evoca aspectos relacionales del original que pueden facilitar el diálogo sobre política social.

25) Por estas razones, sugerimos modificar los planteamientos correspondientes en la propuesta de Caracas.

ANEXO

Aspectos de las políticas sociales que atañen a su reestructuración: una taxonomía inicial

1. Aspectos financieros

- tipo de contribuciones
- opacidad o transparencia del gasto social
- control sobre el gasto
- financiamiento regresivo o progresivo
- cálculo de costos

2. Administrativos

- expansión burocrática
- participación ciudadana y de la burocracia en la toma de decisiones
- rigideces o flexibilidad para introducir cambios
- fragmentaciones administrativas, superposiciones incoherentes, duplicidades vs. coordinación

3. Objetivos de las políticas

- contradicciones intrínsecas entre perspectivas de solidaridad social y directrices acordes con cálculos diferenciales de los servicios
- contradicciones intrínsecas entre las intervenciones sectoriales y la búsqueda de una globalidad de las políticas
- lineamientos nacionales para las políticas
- definición de los problemas a resolver, su naturaleza y dimensiones

4. Políticos

- clientelismo y consolidación de privilegios vs universalidad y selectividad progresiva-
- financiamiento adecuado o inadecuado del gasto social
- financiamiento progresivo o regresivo
- base social del proyecto de políticas sociales: existencia, permanencia y transformación

5. Calidad de los servicios

- crecimiento de acuerdo con la población
- evaluaciones sobre la prestación de servicios: adecuación a las necesidades, rendimientos, subproductos inesperados de signo positivo o negativo, eficiencia de la cobertura
- transparencia de factores exógenos a las políticas pero intervinientes, y de su impacto

Bibliografía

Oscar Altimir, 1988, Desarrollo y equidad en América Latina: un intento de racionalización, Seminario CEPAL-FLACSO-ILPES sobre Opciones de desarrollo social para los años noventa, San José, noviembre

José Pablo Arellano, 1987, La salud en los años 80: análisis desde la economía, Notas técnicas CIEPLAN No. 100, Santiago, agosto

Michael Bamberger, Edgardo González-Polio, Ummay Sae-Hau, 1982 Evaluation of Sites and Service Projects. The Evidence from El Salvador, World Bank Staff Working Papers No. 549, Washington D.C.

Banco Mundial, 1987a, Protección de la población pobre durante períodos de ajuste, Documento preparado por el personal del Banco Mundial para su consideración por el Comité para el desarrollo en su reunión de abril

Banco Mundial, 1987b, El financiamiento de los servicios de salud en los países en desarrollo. Una agenda para la reforma, Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana, Vol. 103.No 6, Washington D.C., diciembre

BID, 1985, Progreso económico y social en América Latina, Informe 1985, Washington D.C.

BID, 1986, Progreso económico y social en América Latina, Informe 1986, Washington D.C.

BID, 1987, Progreso económico y social en América Latina, Informe 1987, Washington D.C.

BID, 1988, Progreso económico y social en América Latina, Informe 1988, Washington D.C.

Mario Bunge, 1986, La investigación científica, Ariel methods, México, 3a reimpression

Fernando Bustamante y Carlos Portales, 1988, Evaluación de políticas y programas de salud, OPS-CLAD, Políticas de salud en América Latina. Aspectos institucionales de su formulación, implementación y evaluación, Caracas, mayo

CEPAL, 1986, Desarrollo, transformación y equidad: la superación de la pobreza, LC/ G.1448 (Conf.79/4), diciembre

CEPAL, 1987, Desarrollo equitativo: algunas sugerencias para la acción, LC/ r. 628, diciembre

CEPAL, 1988, El desarrollo social en los años noventa: principales opciones, LC/R.703/Rev. 1

Ernesto Cohen y Rolando Franco, 1988, *Evaluación de proyectos sociales*, ILPES-CIDES, GEL, Buenos Aires

Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly y Frances Stewart, *Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*, Siglo XXI, España, 1987.

Susan Clayton, 1983, *Social Need Revisited*, *Journal of Social Policy*, Vol. 12, 2, Cambridge University Press, abril

Christopher Colclough, 1980, *Primary Schooling and Economic Development. A Review of the Evidence*, World Bank Staff Working Papers, No. 339, Washington D.C., junio

Sonia Draibe, 1988, *O Welfare State no Brasil: Características e perspectivas no limiar do ano 2000*, CEPAL LC/R.702

Peter Flora and Arnold Heidenheimer, 1987, *The Historical Core and Changing of the Welfare State* en Peter Flora and Arnold Heidenheimer, *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Books, New Brunswick, 3a edición

Peter Flora and Jens Alber, 1987, *Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe*, en Peter Flora and Arnold Heidenheimer, *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Books, New Brunswick, 3a edición

Rolando Franco, Eduardo Palma y Carlos Vergara, 1989, *El impacto social de la crisis. El relanzamiento del desarrollo social*, Cuadernos de ciencias sociales No. 21, Flacso, San José

Ricardo French-Davis y Dagmar Raczynski, 1987, *The Impact of Global Recession on Living Standards: Chile*, *Notas técnicas CIEPLAN* No. 97, Santiago, marzo

Julio Frenk, 1987, *El financiamiento como instrumento de política pública*, *Boletín de la oficina sanitaria panamericana*, Vol 103, No. 6, diciembre

Vic George and Paul Wilding, 1985, *Ideology and Social Welfare*, Routledge & Kegan Paul, London, 2a edición revisada.

Lloyd Harbert and Pascuale L. Scandizzo, 1979, *Food Distribution and Nutrition Intervention. The Case of Chile*, World Bank Staff Working Papers, Number 335, Washington D.C., junio

Hayek, F.A., 1985, *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, Routledge & Kegan Paul, Londres

Hugh Heclo, 1987, *Toward a New Welfare State?*, en Peter Flora and Arnold Heidenheimer, *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Books, New Brunswick, 3a edición

Bob Jessop, 1986, *Der Wohlfahrtstaat im Übergang von Fordismus zum Postfordismus*, Prokla No. 65, Berlin

Douglas H. Keare, Scott Parris, 1982, *Evaluation of Shelter Programs for the Urban Poor. Principal Findings*, World Bank Staff Working Papers, Number 547, Washington D.C.

Franz Kraus, 1987, *The Historical Development of Income Inequalities in Western Europe and the United States*, in Peter Flora and Arnold Heidenheimer, *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Books, New Brunswick, 3a edición

Thomas Kuhn, 1976, *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*, Suhrkamp, Frankfurt a.M., 2a edición revisada.

John Lewis, 1988, *Strengthening the Poor: Some Lessons for the International Community* en John Lewis and contributors, *Strengthening the Poor: What have we learned?*, Transaction Books, New Brunswick, Washington

Stephen Malpezzi, Stephen Mayo, with Daniel Gross, 1985, *Housing Demand in Developing Countries*, World Bank Staff Working Papers No. 773, Washington D.C.

José María Maravall, 1989, *Democracia y política social*, Leviatán No. 35-II época, Madrid

Gérard Martin, *Les politiques sociales en France. Crise et mutation*, en Helga Nowotny (ed.) *Thought and Action in Social Policy. Social Concerns for the 1980s*, European Centre for Social Welfare Training and Research

Jorge Alberto Mera, 1988, *La implementación de las políticas de salud*, OPS-CLAD, *Políticas de salud en América Latina. Aspectos institucionales de su formulación, implementación y evaluación*, Caracas, mayo

MIDEPLAN: Ministerio de planificación nacional y política económica, 1987, *El gasto público en los sectores sociales: aspectos metodológicos*, Documento 9 de sistema de indicadores sociales, San José, julio

Ramesh Mishra, 1984, *Society and Social Policy. Theories and Practice of Welfare*, Macmillan Publishers LTD, Londres, segunda edición reimpresa

Vicente Navarro, 1989, *A National Health Program Is Necessary*, *Challenge* Vol. 32. No.3, mayo-junio

Andrés Necochea, 1988, *La crisis y las políticas de vivienda urbana en América Latina*, CEPAL LC/R.710

Oscar Oszlak, *Capitalismo de Estado: ¿alternativa o transición?*, 1974, CIAD, Seminario latinoamericano Las empresas públicas y sus relaciones con el gobierno central, Caracas, noviembre

Gastón Oxman, 1988, *Evaluación de políticas de salud*, OPS-CIAD, *Políticas de salud en América Latina. Aspectos institucionales de su formulación, implementación y evaluación*, Caracas, mayo

Amalio Humberto Petrei, 1987, *El gasto social y sus efectos distributivos. Un examen comparativo de cinco países de América Latina*, Serie Documentos No.6 ECIEL, Córdoba- Río de Janeiro

Margarita Petretera, 1987, *Eficacia y eficiencia de la seguridad social en relación con el ciclo económico: el caso peruano*, Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana, Vol. 103.No 6, Washington D.C., diciembre

Robert Pinker, 1980, *The Idea of Welfare*, Heinemann, Londres, primera edición reimpressa

Dagmar Raczynski, 1986, *¿Disminuyó la "extrema pobreza" entre 1970 y 1982?* Notas técnicas CIEPLAN No 90, Santiago, diciembre

Bertrand Renaud, 1984, *La vivienda y las instituciones financieras en los países en desarrollo*, Documento de trabajo del personal del Banco Mundial No. 6585, Washington D.C.

Graham Room, 1983, *The Politics of Evaluation: the European Poverty Programme*, Journal of Social Policy, Vol 12/2, abril

Gabriel Roth, 1987, *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, Published for the World Bank, Oxford University Press, Oxford

Manfred Schmidt, 1982, *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich*, Campus Verlag, Frankfurt am Main/New York

Philippe C. Schmitter, 1986, *El futuro del Estado de Bienestar*, en EURAL, *Crisis y regulación estatal. Dilemas de política en América Latina y Europa*, GEL, Buenos Aires

Secretaría de desarrollo y asistencia social de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de Chile, 1986, *Chile: estrategias e instrumentos de desarrollo social*, CEPAL LC/R.557 (Sem.35/14), Lima, noviembre

Marcelo Selowsky, 1979, *Balancing Trickle Down and Basic Needs Strategies: Income Distribution Issues in Large Middle-Income Countries with Special Reference to Latin America*, World Bank Staff Working Papers, No. 335, Washington D.C., junio

Ana Sojo, 1989, Costa Rica: opciones de desarrollo social en el ocaso del siglo XX, Revista de la CEPAL No. ..., Santiago (en prensa)

Juan Diego Trejos et. al., 1988, Evolución de la crisis económica en Costa Rica y su impacto sobre el nivel de pobreza, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, mimeo, mayo

Maureen Woodhall, 1983, Student Loans as a Means of Financing Higher Education. Lessons from International Experience, World Bank Staff Working Papers No. 599, Washington D.C.

World Bank, debo incluir fecha, Policies for Reform of Health Care, Nutrition and Social Security in Brazil, World Bank Staff Working Papers No. *, Washington D.C.,

World Bank, 1988a, Brazil. Public Spending on Social Programs; Issues and Options, World Bank Report No. 7086-BR. Documento del Banco Mundial para uso oficial en dos volúmenes, volumen 1 Washington D.C., mayo 27

World Bank, 1988b, Costa Rica. Country Economic Memorandum, Report No. 7481-CR. Documento del Banco Mundial para uso oficial, Washington D.C., diciembre