

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo

Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto

Carlos Massad

Director de la Revista

Aníbal Pinto

Secretario Técnico

Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1990

La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe prepara la *Revista de la CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Notas explicativas

En los cuadros del presente trabajo se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

Un signo menos indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

El punto (.) se usa para separar los decimales.

La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1970/1971).

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo, 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares", dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Salvo indicación en contrario, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

LC/G. 1631-P
Agosto de 1990

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS
ISSN 0251-0257

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Copyright © Naciones Unidas 1990
Todos los derechos están reservados
Impreso en Santiago de Chile

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Agosto de 1990

Número 41

SUMARIO

Vigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL	7
<i>Discursos</i>	7
Secretario Ejecutivo de la CEPAL, <i>Gert Rosenthal</i> .	7
Presidente de Venezuela, <i>Carlos Andrés Pérez</i> .	11
Ministro de Economía de Chile, <i>Carlos Ominami</i> .	15
Secretario de Programación y Presupuesto de México, <i>Ernesto Zedillo Ponce de León</i> .	19
Director para las relaciones con América Latina de la Comisión Europea, <i>Angel Viñas</i> .	26
La política de estabilización en México, <i>Jorge Eduardo Navarrete</i> .	31
La intervención del Estado en Brasil. Un enfoque pragmático. <i>Luis Carlos Bresser</i> .	47
Desarrollo sostenido para el Caribe. <i>Trevor Harker</i> .	57
La inserción comercial de América Latina. <i>Mattia Barbera</i> .	75
Elementos para una política ambiental eficaz. <i>María Inés Bustamante, Santiago Torres</i> .	109
Las cuentas del patrimonio natural y el desarrollo sustentable. <i>Nicolo Gligo</i> .	123
Magnitud de la situación de la pobreza. <i>Juan Carlos Feres, Arturo León</i> .	139
Areas duras y áreas blandas en el desarrollo social. <i>Rubén Kaztman, Pascual Gerstenfeld</i> .	159
Naturaleza y selectividad de la política social. <i>Ana Sojo</i> .	183
Modelos econométricos para la planificación. <i>Eduardo García D'Acuña</i> .	201
Selección de ventajas comparativas dinámicas. <i>Eduardo García D'Acuña</i> .	209
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i> .	212
Publicaciones recientes de la CEPAL.	213

Naturaleza y selectividad de la política social

Ana Sojo*

Desde los años ochenta han ganado terreno las propuestas en favor de "focalizar" o "enfocar" el gasto social en la población pobre. Estas propuestas sitúan la contraposición universalidad-selectividad en el orden de un dilema, en una relación disyuntiva: focalización o políticas universales, o focalización *versus* políticas universales.

En este artículo se aducen diferentes razones, económicas y políticas, en defensa de la conjunción de la universalidad y la selectividad antipobreza en una estrategia de reforzamiento mutuo para garantizar la maduración adecuada de la inversión social destinada al bienestar de la población.

En la primera sección se plantea el devenir del concepto de "focalización" y se formulan críticas a algunas propuestas actuales, considerando tanto la equidad como la eficacia del gasto social; en la segunda, se postulan algunas orientaciones generales para la política social en los años noventa y, en la última sección, se señalan algunas características de la selectividad dinámica.

*Consultora en Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

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 ésta 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

I

Lo obvio y lo oblicuo de la "focalización"

1. La evolución del paradigma

La "focalización"¹ es la propuesta actual más desarrollada e influyente para modificar el gasto social. El Banco Mundial, aunque impulsado por diversas instancias, es la entidad que la ha trabajado más intensamente. En documentos oficiales y en estudios no oficiales difundidos o financiados por el Banco, pueden distinguirse dos etapas, marcadas por notables cambios de énfasis conceptual, al igual que algunas importantes interpolaciones recientes.

a) La "focalización" y la redistribución con crecimiento

En la década de 1970, la discusión sobre la redistribución con crecimiento imprimió al concepto determinadas características: el eje del análisis se situó en las causas estructurales de la pobreza; la "focalización" no se centró en la política social; en materia de política social no se planteó reducirse a programas estrictamente selectivos. Tal intervención era únicamente parte de un espectro de políticas redistributivas.

¹Traducción de los vocablos *targeting* o *target-oriented*, que a su vez no expresan felizmente la idea de selectividad, y hasta resultan tautológicos, considerando que toda política tiene una población-objetivo, definida como meta o blanco, incluso las políticas sociales universales de las cuales se pretenden desligar las de *targeting*.

La pobreza concomitante a la concentración del ingreso se relacionaba con la falta de destrezas, de capital físico y de activos complementarios en un sector de la población. Se proponía que, además de actuar sobre el empleo y sobre la distribución funcional del ingreso, el Estado reasignara la inversión pública de manera de modificar con el tiempo el patrón subyacente de concentración de capital físico y humano, para permitir así a los pobres el acceso a tales activos (Ahluwalia y Chenery, en Chenery y otros, 1976). El éxito de la estrategia, se reconocía, estaba limitado por la resistencia a las políticas de redistribución de los activos (Ibíd.).

Los objetivos redistributivos, se planteaba, debían perseguirse mediante un amplio abanico de áreas de intervención: mercado de factores; propiedad y control de activos; impuestos a las rentas personales y a la riqueza; provisión de bienes de consumo público; mercados de mercancías; intervención en el desarrollo tecnológico. Sobre esta última se afirmaba: "Es improbable que un tipo único de intervención de la política económica tenga éxito en lograr los objetivos distributivos. No sólo cada instrumento es limitado, sino que los objetivos son típicamente multidimensionales y ciertos tipos de intervención tendrán impacto sólo en una parte del problema distributivo" (Ahluwalia, en Chenery y otros, p. 125).

La "focalización" abarcaba también los activos en tanto determinantes del ingreso. Se definía como grupo-objetivo a "...un grupo de personas que, además de ser pobre, es relativamente homogéneo con respecto al efecto que un conjunto dado de instrumentos de política puede tener sobre él" (Bell y Duloy, en Chenery y otros, 1976, p. 127). Se subrayaba que el concepto, al centrarse en las causas antes que en los síntomas de la pobreza, facilitaba la identificación de *formas específicas de activos* que pueden mejorar las condiciones de vida de diferentes grupos de pobres (Ibíd.).

La "focalización" en política social, con servicios materno-infantiles y de nutrición, se especificaba como "...un *complemento necesario* de una estrategia orientada hacia la inversión..." (Ahluwalia y Chenery, en Chenery y otros, 1976, p. 77) (subrayado nuestro). En relación con los servicios públicos, se criticaba que el subsidio implícito tendiera a beneficiar a los sectores ricos y medios;

se proponía que los pobres *debían obtener una mejor participación y no ser discriminados en la formulación de las políticas* para que, teniendo acceso a tales servicios, elevaran también su productividad (Rao, en Chenery y otros, 1976); y se señalaba que era necesario eliminar las filtraciones de beneficios hacia grupos no definidos como objetivo de algunos programas (Chenery y Duloy, en Chenery y otros, 1976). Se planteaban, sin embargo, dificultades fiscales asociadas con la prestación de más servicios a los pobres sin reducirlos en otros sectores, y la resistencia que éstos ofrecerían ante la pérdida de sus privilegios (Rao, en Chenery y otros, 1976).

b) La "focalización" y el ajuste estructural

Con el transcurso del tiempo el planteamiento se modificó, posiblemente por el impacto de la resistencia política ya avizorada, por la crisis del endeudamiento en la región, y por el impulso de los programas de ajuste de las economías para corregir el déficit externo. El interés se trasladó, entonces, hacia los síntomas de la pobreza.

En los años ochenta, el planteamiento de la "focalización", que era parte de la polémica sobre cómo impulsar el progreso social, sufrió un cambio conceptual. La importancia que se otorgaba en los años setenta a los activos físicos y humanos mediante un amplio conjunto de políticas, se desplazó hacia propuestas de política social centradas en programas destinados a combatir la extrema pobreza. El concepto de "focalización" se convirtió esencialmente en sinónimo de selectividad del gasto social; se restringió el anterior planteamiento de selectividad en lo relativo a los activos; los activos físicos se consideraron en forma marginal y en el caso del capital humano, en numerosas ocasiones se plantearon umbrales mínimos de satisfacción de las necesidades.

En relación con el ajuste estructural y la pobreza el Banco Mundial afirmaba: "Aparte de asegurar que el programa de ajuste se oriente al crecimiento y de eliminar las distorsiones que perjudican a los pobres, las demás oportunidades de modificar los programas de ajuste con miras a reducir las pérdidas de bienestar de los grupos pobres, sin reducir al mismo tiempo la eficiencia económica general, probablemente son limitadas" (Banco Mundial, 1987 a, p. 25). O bien: "La forma más importante en que el finan-

ciamiento del Banco para fines de ajuste puede beneficiar a la población pobre es mediante exámenes y revisiones de los gastos públicos, particularmente los de índole social. La racionalización de los gastos y las inversiones públicas mediante un programa de ajuste puede ayudar a eliminar proyectos antieconómicos, a reducir los casos de programas ineficaces y dispendiosos, y a orientar los gastos sociales en mayor medida hacia los pobres" (Ibíd, p. 28).

Al comprobar que hay concentración de algunos servicios sociales en sectores de altos ingresos, o ineficiencia en el gasto social, el Banco Mundial generalmente propone centrarse en los sectores vulnerables: "...los programas sociales pueden ser más eficientes en cuanto a costos y más equitativos. Si se generaliza la focalización del gasto público, éste será más eficaz, y en tal caso, no habrá *trade-off* entre eficiencia y equidad". (Banco Mundial, 1988 a, p. 13) (traducción no oficial).

Pese a las peculiaridades del gasto público social en cada país latinoamericano y a la especificidad de los problemas que éstos presentan, esa propuesta es corriente en los planteamientos del Banco Mundial para América Latina² y se expresa en los términos siguientes.

- i) contribuir a solucionar la crisis fiscal del Estado mediante las políticas sociales;
- ii) concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables de la población mediante políticas de "focalización";

²Ello no postula la total inexistencia de matices en las propuestas nacionales y sectoriales del Banco Mundial. Al analizar los matices, aun cuando éstos se relacionen fundamentalmente con problemas y contextos específicos, sería incluso interesante indagar hasta qué punto expresan también el impacto de formas de negociación de cada gobierno con el Banco. Llamán 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. El Banco reconoce los progresos en materia social y tras analizar los problemas relativos a servicios y recursos, propone medidas de focalización sectoriales. Pero al referirse a la educación, donde se postula el acceso universal a la educación primaria y secundaria y el entrenamiento de la fuerza laboral en el lugar de trabajo, resulta llamativo que afirme que las ventajas comparativas de la mano de obra en Costa Rica residen en la calidad de los recursos humanos y no en los bajos salarios (Banco Mundial, 1988b).

- iii) restringir la acción del Estado en materia de política social;
- iv) evaluación negativa del concepto de universalidad de los servicios, y crítica de las políticas de corte universal por los problemas que origina y por sus fracasos: se propone que el Estado abandone las políticas universalistas mediante un desmantelamiento relativo y variable de éstas;
- v) se preconiza una privatización relativa de la política social, según se trate de casos nacionales o sectoriales. En ocasiones incluso se propone que para la "focalización" se utilicen servicios privados. En este ámbito, no se presta mayor atención a los problemas que origina la prestación privada de servicios;
- vi) se expresa confianza en que la distribución primaria del ingreso y la elevación del nivel de vida, producto del "derrame" y de la reactivación económica, garantizan a los grupos ajenos a la "focalización" la capacidad de pago para utilizar los servicios privados (CEPAL, 1988; Addison y Demery, 1987, p. 34; Banco Mundial, 1987 a).

En ese marco, la tensión universalidad-selectividad de la política social se convierte en un dilema: focalización o políticas universales o focalización *versus* políticas universales.

c) Algunas interpolaciones críticas recientes

"...En efecto, la focalización se ha convertido en una panacea para aliviar la pobreza, ya que se insinúa que las autoridades encargadas de las políticas pueden andar en la procesión y repicar—esto equivale a decir que con una mejor focalización se podría lograr un mayor alivio de la pobreza con menos gasto. ¡Por desgracia, en el mundo real las cosas no son tan sencillas! Existen buenas razones para que ese mundo paradisíaco no sea aquél en que se desenvuelvan los encargados de formular las políticas en los países en desarrollo, y habrá que tomar decisiones difíciles en que se sopesen los costos y los beneficios de la focalización" (Besley y Kabur, 1990, p. 21) (traducción no oficial).

En algunos estudios recientes, financiados o difundidos por el Banco Mundial y por otros organismos, se señalan ciertas dificultades que

plantea la "focalización" en torno a dos ejes: su viabilidad y conveniencia técnicas, y las consideraciones de orden político. Ambos aspectos tienen repercusiones en las políticas no selectivas.

Se reconoce cada vez más la importancia que tiene el apoyo político para la eficacia de los cambios estructurales. En el ámbito que nos interesa, este reconocimiento ha llevado a distinguir entre la "focalización" severa (*tight targeting*) y la "focalización" amplia (*broad targeting*). Si bien se aduce que la primera atiende a consideraciones de eficiencia y de justicia social, es conveniente la segunda, ajustada a criterios de equidad más amplios que permitan ganar el apoyo político de los influyentes deciles medios y faciliten así la aplicación de estrategias sostenidas de cambio estructural (Nelson, 1989). El principio de "focalización" más amplia busca las áreas en que se superpongan los intereses de los sectores pobres y de los deciles medios, y afirma:

"Si la focalización es tanto para mitigar los riesgos políticos como para atenuar el impacto en el bienestar de la reducción de los subsidios, el grupo-objetivo no puede ser *únicamente* el de los pobres" (Nelson, 1989, p. 107) (traducción no oficial). En este marco, cuando algunos programas —como de subsidios de alimentación establecidos por producto o por lugar de residencia— no puedan ser dirigidos exclusivamente a los pobres, esto más que un inconveniente será una ventaja (Ibíd., p. 111).

Además, se considera negativa la escasa importancia que se concede al conjunto de políticas macroeconómicas antipobreza (Ibíd., p. 103), y se recomienda que en la medida de lo posible, los programas compensatorios se diseñen más bien para apoyar o servir de modelo a los esfuerzos de más largo aliento en favor de los pobres que como sustitutos o variaciones de ellos (Ibíd., p. 111). Tal planteamiento revive los énfasis de los años setenta.

Otro estudio reciente postula la "economía política de la focalización". A diferencia, se afirma, de un acercamiento tecnocrático para aliviar la pobreza —que tiene en cuenta primordialmente los costos de información y administrativos, y menosprecia las cuestiones distributivas y el conflicto político en juego—, es interesante considerar también el apoyo político de que pueden gozar diversos programas (Besley y Kanbur, 1990, p. 10). A tal efecto, resulta importante ana-

lizar las estructuras de poder específicas de cada país y sus posibles reacomodos: el equilibrio político determina en medida importante la continuidad de los programas; los pobres pueden quedar aislados de las alianzas políticas cuando se sustituyen programas universales por programas focalizados. Una ponderación adecuada de esos factores puede redundar en el alejamiento de los programas que benefician sólo a la población situada bajo la línea de pobreza para acercarse a aquéllos más universales, que son la fuente de la cohesión política (Ibíd., pp. 11 y 12).

Por su parte, tanto el instrumental como las reflexiones técnicas sobre el problema se han ido sofisticando (Glewwe y Van der Gaag, 1988; Glewwe y Kanaan, 1989). El beneficio de la "focalización" se define como el monto adicional que requeriría un presupuesto no focalizado para atender el nivel de pobreza alcanzado mediante la "focalización" (Ravallion y Chao, citados en Besley y Kanbur, 1990, p. 14). Se ha afirmado que en el largo plazo pueden resultar menos costosas las políticas que eliminen las causas de la pobreza y no sólo sus efectos, en la medida que permitan elevar la productividad de los hogares pobres (Glewwe y Van der Gaag, 1988, p. 33).

Entre los factores técnicos determinantes para sopesar los costos y beneficios de la focalización destacan los costos administrativos y de información debido a la dificultad que existe en calcular y verificar los bajos ingresos, a menudo irregulares, y también las tasas de impuesto marginales. Aunque impliquen filtraciones, se evalúa en forma positiva el uso de indicadores suficientemente correlacionados con el ingreso (por ejemplo, indicadores regionales) para disminuir los costos de administración requeridos por otros tipos de mediciones (Ibíd., pp. 12-17). Se propone, además, considerar la reacción individual a la focalización: manipulación de la información; demanda reducida por las características del programa; rechazo del estigma; autoselectividad (Besley y Kanbur, 1990).

A la luz de estas consideraciones técnicas y de la economía política de la "focalización" —factores que actúan contra la "focalización fina" hacia los pobres y sugieren las ventajas de los esquemas universalistas— se postula la estrategia óptima, situada entre ambos extremos, es decir, entre la "focalización" perfecta y la universalidad completa (Ibíd., pp. 3 y 20).

2. Limitaciones de algunas propuestas de focalización

Las críticas formuladas a continuación no se refieren a la selectividad como tal, en abstracto, sino a ciertas propuestas concretas y a ciertos postulados sobre la relación de los programas selectivos con otros programas sociales.

a) *La fluidez de las fronteras de las líneas de pobreza*

Debido a la imposibilidad de fijar con precisión las fronteras de la línea de pobreza y a la vulnerabilidad de los grupos adyacentes al umbral de pobreza determinado en momentos críticos, al implantar programas de focalización no complementarios, se hace necesario estimar las alteraciones que produce en el nivel de vida el cambio de la población beneficiaria de los programas sociales. Esto debe hacerse en circunstancias muy diversas: tanto cuando se desea elevar la eficacia redistributiva del gasto social cuando ésta ha sido mínima, como cuando se tiene como meta erradicar la pobreza mediante una transferencia dada del ingreso total, habiendo existido una buena eficiencia redistributiva del gasto social que ha tratado a los pobres como grupo prioritario pero homogéneo.

Al modificar los destinatarios, es necesario evaluar la capacidad redistributiva de los programas vigentes y tomar las medidas pertinentes para no desproteger a los sectores vulnerables ni originar obtusamente nuevos focos de pobreza. También es importante preguntarse por la suerte de la población intermedia, cuya pauperización tampoco es deseable.

b) *La virtual ineficiencia del gasto social como consecuencia de una visión estática de las necesidades*

Algunas propuestas de "focalización" plantean atender las necesidades de grupos etáreos, con visos estáticos, si se desatiende el bienestar futuro de los beneficiarios en el marco de la política social. Además de atentar contra las metas de equidad, este planteamiento es fuente de ineficiencia, pues se dificulta la maduración de la inversión social. Por ejemplo si se centra la atención en diversas necesidades de la población vulnerable únicamente en los primeros años de vida puede suceder que al ingresar a otras etapas vita-

les —en ausencia de políticas económicas y sociales adecuadas— estos beneficiarios no vean adecuadamente satisfechas sus necesidades. Tal sería el caso si cifraran su futuro en la variable ingreso determinada exclusivamente por las fuerzas del mercado.

c) *Juicios unilaterales sobre la política social*

Las propuestas de focalización suelen tomar como punto de partida explícito para juzgar la eficacia del gasto social público el logro de la equidad. Cuando éste se transgrede, dichas propuestas plantean privatizar los servicios y canalizar el gasto hacia la población más pobre y, en ocasiones, sólo se consideran en forma marginal otros objetivos de la política social.

Por ejemplo, algunos estudios del Banco Mundial sobre las prioridades en educación proponen reforzar el gasto público en la enseñanza primaria, y reducir drásticamente el gasto en la enseñanza universitaria, e incluso suprimirlo.³ Como parte de la estrategia para obtener los fondos que se requerirían en América Latina para garantizar seis años de educación a toda la población se ha propuesto, por ejemplo, lo siguiente: "La vía más obvia para financiar estas medidas es eliminar gradualmente el subsidio a la educación superior y transferir estos fondos a la educación primaria rural. En la mayoría de los países, el gasto público para educación superior representa la mitad del gasto para educación primaria. Un monto sustancial de fondos públicos se liberarían, por tanto, si la educación superior

³Véase Colclough, 1980, p. 19. Un estudio reciente sobre Brasil propone como medida fundamental en educación reducir el subsidio estatal a la educación superior e incrementar los recursos para la educación media y primaria (Banco Mundial, 1988a, p. 64). Respecto de las tasas de retorno se ha dicho irónicamente: "El lector que no está familiarizado con las estadísticas del Banco —en especial con las tasas de rentabilidad económica como medidas de la rentabilidad de los proyectos— debe tener la cautela de considerar estas cifras (como también la distinción algo forzada entre proyectos sobre pobreza/no pobreza) con cierto escepticismo. Pese a que el Banco las menciona como mediciones, se trata de indicadores (a veces mitos convenientes) que a menudo sirven para formalizar aquello que sus funcionarios saben o creen subjetivamente en respuesta a exigencias institucionales respecto de "las cifras" (Annis, 1986, p. 109).

pasara a ser *autofinanciada*". (Selowsky, 1979, p. 78, traducción no oficial).

Respecto de la equidad, es necesario hacer algunas consideraciones acerca de un 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. Se podría también propiciar la solidaridad redistributiva determinando el costo de la matrícula según el ingreso familiar de los alumnos.

Sin embargo, para evaluar la eficiencia del gasto social es necesario considerar sus diversos objetivos, y no únicamente su efecto distributivo. En el caso de las universidades, es de importancia crucial ponderar las consecuencias de su relativa privatización en el desarrollo científico y tecnológico; como, por ejemplo, si se generarían debilidades que a su vez provocasen *impases* en el desarrollo económico.

d) *Criterio restringido para distinguir entre bienes públicos y privados*

El Banco Mundial suele distinguir entre bienes públicos y bienes privados para plantear que los últimos no deben ser objeto del gasto público, y para fundamentar la "focalización" en los grupos vulnerables, a los cuales se les debe proporcionar algunos bienes públicos, e incluso algunos privados —como alimentos— en el caso de la pobreza extrema. Se reconoce que "...si los bienes son públicos o privados, ello es un asunto de grado y puede variar en el tiempo y el espacio. Como resultado, no hay normas simples para lograr un nivel y asignación óptimos del gasto público. Se puede afirmar, no obstante, que el gasto gubernamental es más eficiente cuanto mayor énfasis dé a los bienes públicos" (Banco Mundial, 1988a p. 4) (traducción no oficial).

En materia de política social es útil y necesario distinguir entre bienes públicos y privados. Sin embargo, el Banco Mundial, en estudios recientes, al establecer la distinción incurre en dos sesgos sistemáticos, tributarios de una senda propuesta para privatizar los servicios de salud y circunscribir el acceso de los sectores pobres a ciertos servicios:

- i) una correlación dudosa, ajena al criterio de considerar quién es el beneficiario: en general, los bienes que implican más costos per

cápita son identificados como bienes privados; y

- ii) la aplicación de criterios restringidos para medir el disfrute de los beneficios: restringiendo en grado sumo el impacto social, se niegan las externalidades positivas de los bienes y servicios clasificados simplemente como privados.

Estos sesgos impiden indagar las externalidades positivas generadas recíprocamente entre bienestar social y bienestar individual. Más que determinar grupos —objetivo, ellos conducen a la exclusión de *ámbitos* de la política social. Así, en el sector educación, la enseñanza primaria se identifica con un bien público y la universitaria con un bien privado (Ibíd.), estableciéndose una suerte de polarización educativa que se puede relativizar, por ejemplo, considerando elementos de suma positiva del bienestar social.

Por otra parte, el uso inadecuado del concepto conduce a una definición restringida de las llamadas necesidades de los pobres. Por ejemplo, en las propuestas sobre salud, cuando el tratamiento de las enfermedades de alto costo —como el de las enfermedades cardíacas o de los riñones— se lo coloca en el orden de los bienes privados, afirmándose que su cura beneficiaría sólo al enfermo.¹ 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" (Ibíd., p. 705).

Para solucionar el financiamiento de los servicios de salud en los países en desarrollo, a partir de esas premisas el Banco Mundial plantea reducir "...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

¹Un análisis del gasto social en Brasil realizado por el Banco Mundial manifiesta que gran parte del gasto en salud en Brasil se destina a bienes privados, como servicios de operaciones del corazón y diálisis, que benefician, se afirma, sólo a individuos y reducen el acceso a otros servicios públicos (Banco Mundial, 1988a, p. 4). Véase una distinción semejante incluida en una propuesta del Banco para toda América Latina en Banco Mundial, 1987b, pp. 697 y 700.

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

Así, en lugar de definir la salud como un bien público, se efectúa una suerte de polarización epidemiológica de la sociedad, en la cual se sitúan en forma taxativa ricos y pobres, identificando las enfermedades más propias de los países desarrollados como exclusivamente de los ricos y asignando a su curación el carácter de bien privado. No obstante, es preciso señalar que los pobres, rurales o urbanos, requieren más servicios, tanto preventivos simples como curativos complejos debido a sus precarias condiciones de existencia. (Frenk, 1987, p. 720) y recordar las externalidades sociales de la salud individual.

e) *Modificaciones regresivas de los aranceles*

La crítica neoliberal considera injusta la prestación universal de servicios porque, se afirma, favorece por igual a personas con necesidades y recursos muy diferentes.⁵ El Banco Mundial plantea que la universalidad genera desigualdades y propone en ocasiones privatizar los servicios, o bien modificar los aranceles de los servicios públicos, diferenciándolos para favorecer a los grupos considerados prioritarios. La propuesta generalmente va asociada con una restricción de la acción del Estado dirigida a grupos

⁵Se expresa allí una antigua perspectiva sobre política social que, paradójicamente, tiene como consecuencia 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, traducción de la autora): "Mientras la igualdad ante la ley —el tratamiento de todos por el gobierno de acuerdo con las mismas reglas— me parece una condición esencial de la libertad individual, aquel tratamiento diferente necesario para ubicar en el mismo lugar a gente que es individualmente muy distinta me parece no sólo incompatible con la libertad personal, sino altamente inmoral. Pero esta es la clase de inmoralidad hacia la cual se está moviendo la democracia ilimitada".

considerados prioritarios y con la preferencia por un sistema privado que preste servicios a los sectores con capacidad de pago, e incluso a los grupos vulnerables. No se atienden aquí ciertos aspectos problemáticos como:

- i) la elevación de los costos en el marco de una prestación privada de los servicios, a causa de la orientación lucrativa o ineficiente de los mismos. Como ejemplo negativo, vale la pena tener presentes las críticas fundadas que se han hecho 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;⁶
- ii) las probables consecuencias regresivas de la modificación de las tarifas de los servicios. Este impacto ha sido objeto de análisis concretos, algunos de ellos financiados por el Banco Mundial. Acerca de la situación en el Perú, se concluyó recientemente: "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" (Gertler y otros, 1987, p. 653).

f) *Propiedad de los servicios y correlaciones espurias*

Grave resulta también plantear correlaciones espurias entre prestación óptima y prestación privada de servicios sociales, fundamento *ad hoc* de una irrestricta opción ideológica por la privatización. He aquí un ejemplo respecto de la educación:

"...no hay ninguna indicación obvia de que la provisión estatal sea la mejor solución para familias pobres que no pueden solventar la educación

⁶Véase Navarro Vicente, 1989. Este 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 a los Estados Unidos con Canadá.

de sus hijos. Las necesidades de estas familias se pueden satisfacer mediante sistemas de becas estudiantiles o créditos. Como se indicó en el capítulo 1, las autoridades públicas pueden proveer dinero para un servicio sin prestar el servicio mismo. Y existen sólidos argumentos a favor de que las instituciones privadas atiendan a estas gentes: es más probable que las instituciones privadas sean más económicas en el uso de sus maestros y de otros recursos escasos y tengan más incentivos que el gobierno para evitar su desperdicio; y las escuelas privadas están mejor adaptadas que las instituciones estatales para cambiar sus métodos orientados a satisfacer nuevos requerimientos" (Roth, 1987, p. 30) (traducción no oficial) (véase también Banco Mundial, 1988a).

Tal opción está sujeta a muchos desmentidos en el mundo real.⁷

g) Posibles trabas administrativas e ineficacia

La "focalización" implica establecer mecanismos para determinar quiénes tienen derecho a los servicios. A veces, de los fondos disponibles

pueden gastarse sumas considerables en el simple montaje del mecanismo para establecer el grupo-objetivo (Cohen y Franco, 1988, p. 37). En ese caso, se entorpece el logro de los objetivos y el gasto resulta ineficiente.

Véanse, por ejemplo, las exigencias a ese respecto que implicaría la siguiente propuesta: "...los planes de seguro obligatorio en los países de bajos ingresos deben soslayar la cobertura de costos pequeños y previsibles (como la atención curativa de bajo costo), y sólo 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 señalados se sumarían otros, al proponerse la determinación prácticamente *ad hoc* e individual de si las situaciones son o no catastróficas. La oportunidad de la decisión se vuelve crucial en este caso si las situaciones son catastróficas y, sin embargo, éstas deben ser objeto de evaluación. En el caso de la salud, mientras la decisión se adopta, hasta la vida puede ponerse en peligro...

II

Lineamientos generales para la política social en los años noventa

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

La política económica y la política social son dimensiones del desarrollo cuya integración en favor de la inversión, del empleo, de la distribución, constituye la base de la democracia. 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. La distribución primaria del ingreso o el empleo son dimensiones propias de la política económica, con grandes efectos so-

ciales. Estas y otras dimensiones muestran cómo la política económica determina las políticas sociales (CEPAL, 1986, p. 6 y CEPAL, 1987, p. 7). Establecer metas coordinadas entre ambos tipos de política puede crear un círculo virtuoso, mientras que su descoordinación potencia la ineficacia de una y otra.

Tener excesivas pretensiones respecto de los objetivos de la política social, sean éstos redistributivos, de equidad o de cohesión social, es enfrentarse a tareas imposibles (Cohen y Franco, 1988, pp. 25-29). Por su parte, determinados objetivos fijados para la política social pueden incidir en la política económica y algunas dimensiones de la política económica bien podrían ser vistas como parte de la política social; tal es el caso de la extensión de los beneficios sociales mediante la exención de impuestos y mediante ciertos créditos. La estructura de la propiedad económi-

⁷Véanse los juicios negativos sobre el sistema de salud norteamericano en *The Economist* N° 7630, 1989, pp. 21-24. Véanse, además, los problemas de las obras sociales en Argentina señalados por el Banco Mundial y considerados por Katz y Muñoz, 1988.

ca también es determinante; ésta acota la racionalidad de la política social y fija sus márgenes de incidencia.

En favor 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, esto significa no considerarla únicamente en tanto vulnerable o carente, sino como sujeto económico.

2. Los 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 reaccione simplemente frente a situaciones de emergencia o temporales y que no represente un mero paliativo de las desigualdades conscientemente provocadas por la política económica en sus coordenadas sociales.

Las políticas universales y las políticas selectivas destinadas a los sectores vulnerables deben promover la igualdad de oportunidades en el acceso y disfrute de los servicios sociales, modificando los efectos del mercado en la distribución y en el uso del ingreso. La complejidad de la política social implica que su reestructuración con miras a la equidad y la eficiencia debe ser necesariamente comprensiva, irreductible a un objetivo final de orden fiscal.

Considerando a los beneficiarios, las orientaciones universales y las selectivas constituyen los polos de la política social, cuyas combinaciones diversas y precisas —según las circunstancias— forman el espectro de la política social. Para reestructurar los servicios deben atenderse ambos aspectos mediante una interacción adecuada de las políticas universalistas y selectivas.⁸

Respecto de la equidad, el signo regresivo o progresivo de los programas universales o selectivos no puede analizarse considerando aisladamente cada medida o política. El signo depende

de la batería global de políticas y de su combinación. La selectividad es regresiva, más allá del desempeño concreto de algunos programas, cuando se inserta en una estrategia de desmantelamiento de las políticas que han tenido un impacto progresivo importante. Es problemática, cuando adolece de algunos de los problemas señalados en el punto anterior sobre “focalización”, o debido a filtraciones. Las políticas universales resultan regresivas cuando no se consideran adecuadamente ciertas peculiaridades de los destinatarios; también lo son debido a la regresividad de su financiamiento o a otros factores como ineficiencia, filtraciones, etcétera.

Estos programas no son menos importantes para la integración y cohesión sociales. Al aumentar la capacidad de predecir los resultados en aquellas situaciones en que intervienen, contribuyen a la estabilidad de las reglas del juego entre los diversos actores. A la cohesión contribuyen distintos tipos de solidaridad —nacional, socioprofesional, familiar, religiosa, asociativa, de género— que pueden expresarse en la política social, razón por la cual debe buscarse también un equilibrio relativo entre diversos tipos de lógica e instrumentos de protección, los cuales incluso a veces son necesariamente contradictorios.

Es conveniente lograr mediante la política social juegos de suma positiva, vinculando en los programas las necesidades de los diversos sectores sociales. Esto es viable debido a lo que Jürgen Habermas llama “intereses generalizables”, y además de lograr los objetivos concretos y de elevar la cohesión social, permite ampliar la base social de apoyo a las funciones de equidad del gasto social.

El embate de la crisis en América Latina y el Caribe, y sus graves consecuencias sociales, hace necesario fijar metas nacionales mínimas de satisfacción de necesidades como uno de los criterios rectores para reformar los servicios sociales; estas metas deben referirse tanto a los objetivos de los programas como a la magnitud de la inversión. Las restricciones de la crisis no deben ser óbice para su fijación: recordemos que muchos programas sociales en la región y en el mundo se desarrollaron incluso antes de que se consolidaran los ciclos de expansión económica después de la segunda guerra mundial.

⁸La conjunción o interacción de políticas universales y selectivas se refiere a la estrategia, es decir, a las relaciones mutuas de ambas orientaciones en el amplio espectro de la política social. En los programas concretos, considerados uno a uno, naturalmente ambas orientaciones pueden ser complementarias o incluso excluyentes.

3. *Los efectos dinámicos de la inversión en política social*

La eficiencia del Estado se relaciona no sólo con su acción momentánea, sino también con los efectos dinámicos que produce a la larga su intervención. Merecen, entonces, un tratamiento especial los gastos con efectos de largo plazo. Entre éstos, además de los orientados a incrementar el capital físico, están las inversiones en capital humano en áreas como la educación, la nutrición y la salud. Ambos se distinguen de los gastos cuyo efecto principal es aumentar el consumo presente de los beneficiarios de los programas (Foxley y otros, 1980, pp. 28 y 29). La eficiencia de las inversiones estatales en capital humano también debe evaluarse considerando los efectos de largo plazo.

No es conveniente que los programas estatales para combatir la extrema pobreza se centren únicamente en el aumento del consumo presente. Es muy importante que la dimensión de largo plazo de los servicios de nutrición, salud, educación y vivienda, aunada a políticas adecuadas de remuneración y empleo, contribuya a satisfacer las necesidades básicas de los beneficiarios y actúe contra la reproducción generacional de la pobreza.

Por otra parte, la política social del Estado no debe restringirse únicamente a la lucha contra las manifestaciones de la extrema pobreza. Esto limitaría en varios planos el dinamismo, producto de las inversiones estatales en capital humano. Por ejemplo, pueden descuidarse las acciones preventivas en áreas como la salud y la nutrición; también se corre el riesgo de eliminarse las externalidades de la política social del Estado representadas por las inversiones en capital humano que van más allá de la equidad, entendida como garantía de la satisfacción mínima de las necesidades, y mediante las cuales se puede contribuir a la cohesión sistémica, a la movilidad social y al desarrollo tecnológico.

4. *Los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás en la política social*

Usualmente se reconocen los efectos del eslabonamiento hacia adelante y hacia atrás de la política social en relación con la economía. Luego, se afirma que al tener efectos en la demanda y al ampliar el mercado, algunos programas pueden

crear encadenamientos fuertes hacia atrás con la producción y el ingreso (Banco Mundial, 1988a, p. 67). El encadenamiento hacia atrás se daría por el impacto del crecimiento de la demanda en los sectores proveedores, o del decrecimiento de otros sectores; y el encadenamiento hacia adelante, mediante la oferta de servicios sociales en tanto éstos sirvan de insumo a alguna actividad.

Estas consideraciones pueden contribuir en dos sentidos: por una parte, a desentrañar a los beneficiarios más importantes de los proyectos sociales, que no siempre coinciden con la población-objetivo; y por otra, a evaluar el cumplimiento de los objetivos del proyecto, y determinar su coincidencia con las prioridades nacionales (Cohen y Franco, 1988, pp. 222 y 223).

Asumiendo el riesgo de la especulación, deseamos valernos de la metáfora de los encadenamientos, para, dándole otra connotación, designar las interrelaciones de las políticas sociales y las relaciones de la política social con la económica.⁹

Deseamos hacer resaltar así la importancia de promover la maduración de la inversión en la política social mediante relaciones eficaces entre los diversos programas que contribuyen a aumentar el bienestar. Las relaciones se postulan como necesarias debido al carácter complementario de las diferentes facetas del bienestar, que implica el consumo simultáneo de los bienes y productos pertinentes. La maduración se expresa en el efecto conjunto de los programas que potencia el impacto respecto de lo que habrían sido los efectos individuales y aislados de cada

⁹Nuestra pretensión, quizás no cumplida, es realizar una especulación dirigida. Al usar en otro campo el concepto de efectos de encadenamiento hacia atrás y hacia adelante, tomamos de éste 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, 1986, p. 268). Indagando en homologías de relaciones, "exportamos" estos predicados de orden y relaciones hacia otro campo (Ibid., p. 226). En esta forma el concepto, resignificado en otro campo, sirve para crear uno nuevo. Seleccionamos ese concepto original porque sus connotaciones crean un trasfondo adecuado para lo que deseamos expresar; así el nuevo evoca aspectos relacionales del original que pueden facilitar el diálogo sobre política social. Como se reconocerá, algunas formulaciones sobre el nuevo concepto son una paráfrasis de formulaciones relativas al original realizadas por Hirschman (1973 y 1984).

uno. Ello conduce a una acumulación en política social más allá del progreso alcanzado en un área limitada durante un período limitado.

Denominamos encadenamientos hacia atrás de la política social en su propio terreno a los efectos negativos o positivos que produce en la demanda una medida o programa respecto de otras políticas o programas sociales. Los encadenamientos hacia adelante, positivos o negativos, son los efectos de la oferta de servicios derivada de una medida o programa sobre otros programas sociales, al facilitarlos u obstaculizarlos. Estos enlaces son internos.

Por su parte, los encadenamientos hacia atrás de la política social con la política económica designan los efectos de la demanda, positivos o negativos, que la política social requiere de la económica. Los encadenamientos hacia adelante designan las condiciones positivas o negativas que la oferta de servicios sociales crea para la adopción de medidas de política económica. Estos enlaces son externos.

Los eslabonamientos están determinados inherentemente por las características del bien producido y por la forma en que éste se produce. Pero no se entienden aquí estrictamente como insumos productivos para un bien. En este ámbito podría intentarse el uso de términos como enlaces fiscales (homologando a Hirschman, 1984) o enlace de ingreso.

Algunos encadenamientos están determinados por las diversas necesidades de los individuos, que, percibidas en forma dinámica, dan lugar a políticas sociales de efectos permanentes. Por ejemplo, programas de salud y educación adecuados a las distintas etapas vitales. Otros, están condicionados por la atención sincrónica de diversos sectores de la población. Un ejemplo de encadenamiento hacia atrás de la educación es que un buen rendimiento educativo requiere una población sana y bien nutrida; un ejemplo de encadenamiento hacia adelante de la educación es que con el logro de ciertos hábitos y conocimientos ésta contribuye a mejorar la nutrición y la salud, lo cual implica encadenamientos intersectoriales de la política social (repercusiones de una vivienda digna en la salud y la educación) e intrasectoriales.

En relación con la política económica, la política social tiene un encadenamiento hacia atrás vía el financiamiento requerido; y hacia adelan-

te, porque crea una mejor base para incrementar el ingreso mediante la elevación de la productividad del trabajo.

Los encadenamientos virtuales o efectivos (activos) pueden ser o no objeto de las políticas social y económica. Se debe tratar conscientemente de reducir los negativos y fomentar los positivos. A nuestro juicio, el hecho de no considerarlos puede conducir a fracasos y a mayores erogaciones debido a las posibles incidencias negativas imprevistas originadas por la mutua obstrucción de distintas medidas. En cambio, si se refuerzan los encadenamientos positivos se promoverán conscientemente interrelaciones adecuadas de las políticas sociales. En la relación entre la política económica y la política social, esto equivale a crear un círculo virtuoso.

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

Lo anterior requiere determinar el monto y las clases de eslabonamiento en el seno de las políticas sociales, es decir su interdependencia, y la de éstas con la política económica. Las características de los problemas por resolver y la tipificación de las necesidades o carencias pueden ser el eje para analizar la importancia y viabilidad de los encadenamientos. A partir de allí se pueden establecer las repercusiones directas e indirectas de la política social y las relaciones que se desea promover según su importancia potencial y su viabilidad. De este modo se contribuirá a establecer prioridades en programas con fuertes efectos de enlace y a descartar aquellos con eslabonamientos escasamente estimables o posibles, o inadecuados según los objetivos fijados.

Se trata de una perspectiva dinámica, ya que la promoción de eslabonamientos adecuados requiere un período de desarrollo y está sujeta a transformaciones por los efectos acumulativos.

5. La dimensión y la racionalización del gasto social

Los servicios sociales se pueden definir como la

institucionalización temporal de un determinado patrón de distribución de recursos (Mishra, 1984, p. 33).

La selectividad se refiere estrictamente a establecer determinados beneficiarios; no es sinónimo de restricción del gasto social. Incluso, en situaciones críticas la consideración de la población vulnerable puede implicar un aumento del gasto social. De existir la voluntad política, el aumento del gasto social sería ineludible en los países que han dedicado un presupuesto exíguo a ese fin. Cuando la restricción del gasto social público se ha visto asociada con un deterioro de las condiciones de vida de la población, es preciso esforzarse por recuperar los niveles adecuados de gasto. También, en algunos casos, podrían reorientarse recursos hacia la política social; por ejemplo, en los países en que el gasto militar es muy elevado. Esto implica, naturalmente, procesos políticos complejos relativos a la pacificación y al establecimiento de reglas de convivencia democráticas y estables.

En todos los casos, las demandas nacionales insatisfechas, que no pueden ser cubiertas mediante el establecimiento de mecanismos de racionalización del gasto, obligan a ampliar el gasto público social. Para ello posiblemente habría que ampliar los recursos del Estado y esto nos remite —entre otros— al alivio del pago de la deuda, a reformas fiscales para elevar su progresividad y a la solidaridad redistributiva en el financiamiento de los servicios sociales.

Cuando los recursos destinados a la selectividad no son adicionales, sino que se reasignan desde otros programas, es necesario velar por que no se desvirtúen otros objetivos convenientes de la política social. Como por ejemplo cuando las intervenciones preventivas en salud y nutrición pasan a ser curativas.

También se requiere una mejor coordinación con las iniciativas privadas de política social (de organizaciones no gubernamentales y otras). Estas iniciativas no deben confundirse con la prestación privada de servicios propia del mercado, ya que no tienen fines de lucro.

Para mejorar la eficacia de los programas en lo que respecta a su cobertura, es necesario introducir reformas en diferentes niveles. Se deben indagar las posibilidades de ampliar el espectro de los beneficiados mediante la reasignación de los recursos y modificaciones en la organización.

El uso más eficiente de los recursos, mediante la implantación de mecanismos de racionalización del gasto, ofrece un margen diverso para ampliar los servicios sociales o mejorar su calidad.

Si se trata de dismantelar los servicios públicos (autofinanciamiento de la educación superior, por ejemplo) y no de reformarlos, es importante considerar si podría aumentar la "retención tributaria" de los sectores de altos ingresos en caso que el gasto social se pretenda canalizar muy estrictamente hacia las políticas de "focalización". Esto es crucial cuando el coeficiente de tributación es bajo y el gasto social, escaso.

En el marco de una prestación de servicios universal, o dirigida a sectores más amplios, se pueden aplicar criterios de selectividad para aliviar la pobreza cuando el pago por los servicios no es uniforme: el aspecto redistributivo puede estribar precisamente en combinar igual tipo y calidad de servicios con pagos diferenciados según el ingreso. Desde el punto de vista de la solidaridad redistributiva, los aportes desiguales basados en el nivel de ingreso deben garantizar servicios básicos para todos (CEPAL, 1988).

6. La política social, la innovación tecnológica y la productividad

En períodos de transición a una nueva fase de desarrollo económico orientada a la innovación tecnológica y a elevar la productividad, es vital el papel de la política social en relación con el empleo. Ante los cambios tecnológicos, de asignación de recursos, de reconversión industrial y de reestructuración del Estado impulsados para elevar la productividad, la vulnerabilidad de la mano de obra puede verse afectada por rigideces de orden económico y político que disminuyen la movilidad en el empleo. Y esto por razones obvias: en ausencia de otras medidas, la superación de rigideces provoca simple y llanamente desempleo.

Es posible incrementar la movilidad de la mano de obra y perseguir la equidad si el Estado promueve políticas de calificación de 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, dichas políticas son fundamentales para elevar la productividad del sector industrial.

En el área de la educación y los recursos humanos, se pueden combinar innovaciones que actúen contra el avance tecnológico respecto de los países de menor desarrollo relativo, contribuyan al desarrollo del sector productivo y promuevan la democratización poniendo las tecnologías al alcance de niños de bajos ingresos.¹⁰

El mejoramiento de la productividad debe contribuir, por su parte, a abaratar los costos de producción de los servicios, lo cual incide positivamente en las dimensiones del gasto social.

7. Sobre los bienes públicos y privados

Según la definición clásica de bien público puro formulada por Samuelson, el consumo individual de ese tipo de bienes no subtrae ni priva del consumo a otros individuos, a diferencia de lo que ocurre con los bienes privados, que se dividen y distribuyen a distintos individuos. El debate sobre la práctica inexistencia de algún bien público así definido condujo a afirmar que los bienes públicos son un extremo, y que los bienes poseen diversos grados de publicidad y diversos rangos de no exclusividad en los precios o de no rivalidad en el consumo.

Es pertinente distinguir entre bienes públicos y bienes privados para discriminar ámbitos adecuados al gasto público: cuanto mayor es el carácter público efectivo de los bienes, mayor es la eficiencia del gasto público. Como no existe una distinción objetiva entre ambos, establecerla inevitablemente involucra criterios éticos y valorativos. Resulta fundamental considerar la interrelación del bienestar individual con el bienestar social, es decir, indagar las externalidades recíprocamente positivas que generan el bienestar social e individual. De lo contrario, un criterio de acción pública se convierte en fuente de exclusión de ámbitos de la política social.

También resulta útil recordar una característica de los bienes públicos destacada por Hirschman, "no es sólo que todos puedan consumirlos,

sino que *no se puede evitar* consumirlos a menos que se abandone la comunidad que los provee. En consecuencia, quien dice bienes públicos dice males públicos" (Hirschman, 1977, p. 100). Por esta razón y por las dimensiones públicas de los bienes privados, "resulta imposible alejarse por completo de ellos. A pesar de la salida seguimos siendo consumidores del producto o por lo menos de sus efectos externos a los que no podemos escapar" (Ibíd., p. 103).

Estas ideas constituyen un buen argumento contra las visiones de suma-cero en política social. Resulta ilusorio pensar que las malas condiciones de salud, de educación, de empleo, afectan *exclusivamente* a quienes las sufren en carne propia. Como señala Hirschman: "Por supuesto, un ciudadano privado puede 'salirse' de la educación pública enviando sus hijos a escuelas privadas, pero al mismo tiempo *no puede salirse*, en el sentido de que su vida y la de sus hijos se verán afectadas por la calidad de la educación pública. Hay muchos bienes ostensiblemente privados de este tipo que podemos comprar o dejar de comprar; pero tienen una dimensión de bienes públicos (llamada a menudo 'economías externas' por los economistas) tal que *su mera producción y su consumo por otros afecta, ennoblece o degrada la vida de todos los miembros de la comunidad*" (Ibíd., p. 101) (el subrayado es nuestro).

Más allá de la insatisfacción de las necesidades de un amplio sector de la población, el incremento de la delincuencia, la polarización política, la guerra civil, la desintegración social en que prácticamente se encuentran algunos países, o la imposibilidad de un repunte de la productividad por falta de mano de obra calificada, son pruebas fehacientes de las repercusiones nacionales que tiene el disfrute constreñido o la privación de bienes con dimensiones públicas que afecta a sectores importantes de la comunidad. En cambio, el goce de bienes públicos, como la integración social en democracia, los buenos índices de salud y educación, y la alta productividad del capital y del trabajo representan en una sociedad, junto con otros elementos, formas de síntesis de un disfrute comunitario adecuado de bienes en diversos planos.

¹⁰Sobre el programa de informática educativa en Costa Rica, véase Fonseca, 1989.

III

Algunas orientaciones para una selectividad dinámica

Los programas selectivos serán más eficaces y evitarán la dependencia respecto del Estado de quienes sufren carencias, mientras mejor se coordinen con medidas contra las causas estructurales de la pobreza. El diseño de tales programas implica: a) evaluar las peculiaridades redistributivas del gasto público social; b) discriminar áreas de gasto selectivo; c) utilizar instrumentos idóneos; d) considerar su interrelación con los programas universales o que están destinados a otros sectores de la población.

1. Sobre la calidad de los servicios selectivos

Por definición, la selectividad en política social supone excluir de ciertos programas a ciertos grupos de ingreso. Es fundamental velar por que la exclusión no se traduzca en mala calidad de los servicios debido a la escasez de recursos políticos en manos de los sectores pobres. Con palabras de Hirschman (1977), podemos postular que es fundamental "una correcta salida" o exclusión de los sectores sociales no incorporados: los "ausentes" deben continuar velando por la calidad del bien público selectivo; al dejar de consumir en forma directa un bien público, no deben comportarse como si éste fuera un bien privado, en cuyo caso la "salida" o el término del consumo a su vez pone fin a la relación entre el cliente o miembro y el producto u organismo que se abandona.

En política social, los consumidores directos determinan sólo parcialmente la calidad del servicio. Los sectores sociales con mayor poder político y económico son los que más pueden influir en la calidad de los servicios públicos. Para que la selectividad no sea sinónimo de servicios estratificados, de baja calidad para los pobres, los sectores excluidos deben continuar interesados en la calidad del servicio, aun cuando no lo consuman directamente. La racionalidad de tal conducta puede basarse en lo acotado por Hirschman: "la salida total es imposible" pues, en cierto sentido, los excluidos siguen consumiendo el producto (Ibíd., p. 99).

2. La importancia de la identificación de la pobreza

La selectividad perfecta requeriría una total transparencia de los niveles de gasto de los individuos. Anclada en el mundo real, la selectividad es imperfecta: se realiza sobre la base de información imperfecta acerca de los beneficiarios elegibles.¹¹ Según la identificación de la pobreza se pueden distinguir dos tipos fundamentales de selectividad.¹²

La selectividad es directa, cuando la elección de los beneficiarios se realiza individualmente, caso por caso, para determinar si las personas o grupos familiares reúnen o no las características requeridas por los objetivos del programa. Esto implica obtener información específica y pormenorizada de los grupos u hogares que, en general, se obtiene de los propios hogares. Se requiere un perfil muy detallado de los hogares pobres para determinar su elegibilidad; debido a las imperfecciones de la información, cuanto mayor pretende ser el grado de selectividad, más dificultada se ve ésta. Este mecanismo exige también actualizar la información cada cierto tiempo; además, la evaluación de los resultados del programa debe hacerse fundamentalmente en forma individual. Puede resultar inadecuado hacer la selección sólo sobre la base de datos obtenidos directamente de los virtuales beneficiarios debido a los posibles sesgos, sobre todo si éstos pueden influir en el uso potencial de los datos (Ibíd.; Glewwe y Van der Gaag, 1989, pp. 31-33).

La selectividad también puede basarse en informaciones generales sobre los posibles grupos u hogares beneficiarios (por ejemplo, mediante una encuesta de hogares), con las que se obtiene una identificación grupal, regional o comunal de

¹¹ La distinción planteada originalmente para *targeting* la hemos tomado de Glewwe y Kanaan, 1989, p. 22 estudio de carácter no oficial financiado por el Banco Mundial.

¹² Con muy ligeras modificaciones, para efectos de esta distinción, retomamos la planteada originalmente para una estrategia de *targeting* en Glewwe y Van der Gaag, 1988, pp. 28 y 29.

los beneficiarios y de sus carencias. En este caso, también se modifican las formas de intervención de los programas. Entre los criterios de selección se pueden incluir variables territoriales, regionales o de inserción productiva (ocupaciones informales o precarias en talleres, cooperativas u otros); también pueden realizarse distintas combinaciones de los criterios.¹³

Como vemos, para optar por una selectividad directa o conforme a ciertos criterios generales se requiere contar con información de diversa índole. Al optar por un tipo de selectividad, es conveniente cerciorarse de qué información se dispone, de si es posible obtener información adicional y de los costos que significa su obtención. Es aconsejable recurrir al acopio de información sobre cobertura y calidad de los servicios y sus efectos, que tradicionalmente han manejado los organismos públicos encargados de las políticas sociales sectoriales (Vergara, 1990), y organizar un sistema de información social integral.

Con respecto a la eficacia del gasto social, de acuerdo con un análisis de costo-beneficio resulta crucial determinar qué información vale la pena recopilar. Inciden en esa decisión la línea de pobreza seleccionada, la definición de pobreza usada, el monto asignado para aliviar la pobreza, la información inicial disponible. Si con un monto fijo de recursos se logra reducir en mayor grado la pobreza, utilizando información adicional, y si el ahorro obtenido con la selectividad supera el costo que implica reunir la información adicional, los datos deben recopilarse (Glewwe y Van der Gaag, 1989, p. 22).

La identificación de las características claves de los pobres y de las políticas factibles para combatir la pobreza requiere una investigación competente y oportuna, lo cual puede, en algunas ocasiones, constituir una limitación (Glewwe y Van der Gaag, 1989, p. 34). Si, paradójicamente, existe correlación entre la mayor extensión e intensidad de la pobreza y las limitaciones diversas para realizar tales investigaciones de selectividad (infraestructura, personal capacitado, presupuesto adecuado), es mejor optar por mecanismos de selectividad indirecta.

Los índices de pobreza que se utilicen deben

ser adecuados a los tipos de vulnerabilidad o de carencia básica que se desean encarar. No es conveniente elaborar un índice global de pobreza que sirva de base para otorgar subsidios muy diversos: su uso impide llegar a soluciones específicas y excluye a las personas que exhiben carencias agudas en algunas dimensiones debido a la sobreestimación de valores alcanzados en otras variables.¹⁴

El tipo de carencia que se detecte deberá traducirse en el perfil de los programas. La forma en que se desee mitigar la pobreza determinará, entonces, el uso de mecanismos adecuados, la intervención de medidas que son ajenas al campo de la política social, la relación entre las transferencias individuales a los beneficiarios, o el impulso de programas regionales, comunitarios, etc.¹⁵

3. Sobre los sectores excluidos de la selectividad

Trazar la línea de pobreza supone un criterio valorativo, al igual que la fijación de las metas. En este caso habrá que determinar si con las políticas que se adopten se pretende erradicar la pobreza, o más bien que prevalezca un tipo de pobreza combatiendo el que lo exceda.

Cuando se eliminan los programas no selectivos, o se los reduce, se deberá valorar si éstos han beneficiado a los sectores adyacentes a las líneas de pobreza donde se pretende centrar todo el esfuerzo. Para no originar nuevos focos de pobreza, hay que considerar las eventuales alteraciones ocurridas en el nivel de vida como consecuencia de la modificación de las poblaciones-objetivo. Esto obedece a varias razones: a) la fluidez de las fronteras de las líneas de pobreza; b) el carácter relativamente ajeno de esas líneas a la profundidad de la pobreza; c) la vulnerabilidad, en los momentos críticos, de los grupos situados ligeramente por sobre las líneas de pobreza discriminatorias.

También es preciso evaluar las repercusiones que lo anterior tiene para la población intermedia (por ejemplo, para el tercer quintil de ingreso). Si uno de los objetivos de la política social es promover la movilidad social y la equi-

¹³Criterios expresados por Vergara, 1990, como orientaciones alternativas de la focalización en Chile, que estimamos de importancia general.

¹⁴Véase la nota 13.

¹⁵Véase la nota 13.

dad, no es conveniente provocar, mediante la selectividad combinada con desamparo de estos sectores, su pauperización por dificultades en su capacidad de pago para tener acceso a los servicios privados. El deterioro de sus condiciones de vida, al no tener acceso a los servicios de salud, educación y otros, provendría de la elasticidad-ingreso del gasto privado en tales rubros.

Para excluir sectores no basta con comprobar que se ha beneficiado a sectores con buenos ingresos relativos; es necesario también considerar el aporte tributario realizado por los diferentes sectores. Conviene excluir a quienes, teniendo capacidad para hacerlo, no realizan aportes, o bien elevar sus aportes. La exclusión no es correcta cuando el aporte tributario de los eventuales excluidos es esencial. En Chile, por ejemplo, los grupos medios hacían aportes sustanciales a fines de los años sesenta y obtenían beneficios del Estado en proporción casi igual a su participación en el ingreso; es decir, autofinanciaban tales beneficios por la vía tributaria (Foxley y otros, 1980, pp. 183-188).

4. Las transformaciones de los sectores elegidos y de la población en general: retos para la selectividad

Diversas razones obligan a considerar el dinamismo de la población al momento de establecer los grupos-objetivo:

- i) los efectos en la población de las propias políticas sociales, o de la política económica en el empleo y las remuneraciones;
- ii) la atención sincrónica de las necesidades propias de los diversos rasgos y etapas de la vida de la población, a fin de consolidar el bienestar y asegurar la maduración de la inversión en la política social;
- iii) la meta de las políticas selectivas de contribuir a crear encadenamientos positivos hacia atrás y hacia adelante, y
- iv) el objetivo de hacer viable la promoción recíproca de los diferentes programas de política social, actuando sobre las manifestaciones interrelacionadas de la pobreza.

Bibliografía

- Addison, Tony y Lionel Demery (1987); *The Alleviation of Poverty Under Structural Adjustment*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Annis, Sheldon (1986); 'The shifting grounds of poverty lending at the World Bank', *Between Two Worlds: the World Bank Next Decade*, Richard Feinberg y otros, serie U.S. Third World Policy Perspectives, N° 7, New Brunswick, Estados Unidos, Consejo de Desarrollo de Ultramar (ODC).
- Banco Mundial (1988 a); *Brazil. Public Spending on Social Programs: Issues and Options*, World Bank Report, N° 7086-BR, vol. 1, Washington, D.C., 27 de mayo.
- (1988 b); *Costa Rica. Country Economic Memorandum*, World Bank Report, N° 7481-CR, Washington, D.C., diciembre, mimeo.
- (1987 a); *Protección de la población pobre durante períodos de ajuste*, Washington, D.C.
- (1987 b); '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, N° 6, Washington, D.C., diciembre.
- (1987 c); *Policies for Reform of Health Care, Nutrition and Social Security in Brazil*, World Bank Staff Working Papers, Washington, D.C.
- Besley, Timothy y Ravi Kanbur (1990); *The Principles of Targeting*, serie Working Papers, N° 385, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.
- Bunge, Mario (1986); *La investigación científica, su estrategia y su filosofía*, Barcelona, Ariel.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1988); *El desarrollo social en los años noventa: principales opciones* (LC/R. 703/Rev. 1), Santiago de Chile, diciembre.
- (1987); *Desarrollo equitativo. Algunas sugerencias para la acción* (LC/R. 628), Santiago de Chile, diciembre.
- (1986); *Desarrollo, transformación y equidad: la superación de la pobreza* (LC/C. 1448 (Conf. 79/4)), Santiago de Chile, diciembre.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (1988); *Evaluación de proyectos sociales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- Colclough, Christopher (1980); *Primary Schooling and Economic Development. A Review of the Evidence*, serie World Bank Staff Working Papers, N° 339, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.
- Chenery, Hollis y otros (1976); *Redistribución con crecimiento*, Madrid, Tecnos.
- Fonseca, Clotilde (1989); 'La incorporación de la informática al sistema educativo y la experiencia de Costa Rica', *Praxis*, N° 35-36, Heredia, Costa Rica, julio-diciembre.
- Foxley, Alejandro, Eduardo Aninat y José Pablo Arellano

- (1980): *Las desigualdades económicas y la acción del Estado*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Frenk, Julio (1987): "El financiamiento como instrumento de política pública", *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, vol. 103, N° 6, Washington, D.C., diciembre.
- Gertler, Paul, Luis Locay y Warren Fanderson (1987): "Cuotas a los usuarios de los servicios de salud. Análisis de sus efectos potenciales en el Perú", *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, vol. 103, N° 6, Washington, D.C., diciembre.
- Glewwe, Paul y Jacques van der Gaag (1988): "Confronting poverty in developing countries. Definitions, information and policies", *LSMS Working Papers*, N° 48, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Glewwe, Paul y Oussama Kanaan (1989): *Targeting Assistance to the Poor Using Household Survey Data*, serie Working Papers, N° 225, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.
- Hayek, Friedrich (1985): *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- Hirschman, Albert (1984): "El desarrollo desde el punto de vista de los enlaces generalizados, con referencia específica a los bienes básicos", *De la economía a la política y más allá*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- (1977): *Salida, voz y lealtad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1973): "La estrategia del desarrollo económico", *El trimestre económico*, vol. 50 (3), N° 199.
- Huang, Yukon y Peter Nicholas (1987): "Los costos sociales del ajuste. Cómo afectan a los pobres los programas de ajuste y cómo está ayudando el Banco a mejorar sus efectos", *Finanzas y desarrollo*, vol. 24, N° 2, junio.
- Katz, Jorge y Alberto Muñoz (1988): *Organización del sector salud: puja distributiva y equidad*, Buenos Aires, Centro editor de América Latina.
- Lewis, John (1988): "Strengthening the poor: some lessons for the international community", *Strengthening the Poor: What Have We Learned?*, John Lewis y otros, serie U.S. Third World Policy Perspectives, N° 10, New Brunswick, Estados Unidos, Consejo de Desarrollo de Ultramar (ODC).
- Mishra, Ramesh (1984): *Society and Social Policy. Theories and Practice of Welfare*, Londres, Macmillan Publishers Ltd.
- Navarro, Vicente (1989): "A national health program is necessary", *Challenge*, vol. 32, N° 3, mayo-junio.
- Nelson, Joan y otros (1989): *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, serie U.S. Third World Policy Perspectives, N° 12, New Brunswick, Estados Unidos, Consejo de Desarrollo de Ultramar (ODC).
- Petrera, Margarita (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, N° 6, Washington, D.C., diciembre.
- Roth, Gabriel (1987): *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, Oxford, Banco Mundial.
- Selowsky, Marcelo (1979): *Balancing Trickle Down and Basic Needs Strategies: Income Distribution Issues in Large Middle-Income Countries with Special Reference to Latin America*, serie World Bank Staff Working Papers, N° 335, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.
- Vergara, Pilar (1990): *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973-1988*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).