

Distr.
RESTRINGIDA

LC/IP/R.115
Enero de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

**NUEVAS ORIENTACIONES DE
LA POLITICA SOCIAL EN AMERICA LATINA**

TRES CONFERENCIAS EN CARACAS *

Rolando Franco

* Este documento no ha sido sometido a revisión editorial, las opiniones expresadas en él son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

**LAS NUEVAS ORIENTACIONES DE LA
POLITICA SOCIAL EN AMERICA LATINA**

TRES CONFERENCIAS EN CARACAS

Dr. Rolando Franco

* Versión revisada de las Conferencias dictadas en el Ateneo de Caracas, bajo el auspicio de la Fundación Escuela de Gerencia Social, los días 15, 16 y 17 de octubre de 1991

INDICE

	<u>Página</u>
PREFACIO	1
I. ANALISIS DE LAS POLITICAS SOCIALES TRADICIONALES	2
Introducción	2
CONCEPCIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL	2
a) Construir la nación	2
b) Crear clase media	3
c) Contribuir a la transformación productiva y a la equidad	4
LIMITACIONES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES TRADICIONALES . .	6
a) Acceso segmentado	6
b) Universalismo excluyente	7
c) Problemas institucionales de las políticas sociales	9
II. CRITERIOS FUNDAMENTALES PARA REORIENTAR LA POLITICA SOCIAL EN AMERICA LATINA	11
DESCENTRALIZACION, DESCONCENTRACION	12
MEJORAR LA INSTITUCIONALIDAD: AUTORIDAD SOCIAL	17
FONDOS DE INVERSION SOCIAL	22
EVALUACION	24
FOCALIZACION	26
III. FINANCIAMIENTO Y ASIGNACION DE RECURSOS PARA UNA NUEVA POLITICA SOCIAL	33
OBTENCIÓN DE RECURSOS	33
a) Tributación	33
b) Deuda pública	35
c) Financiamiento por los usuarios	35
d) Revalorizar bienes públicos	36
e) Utilizar recursos no públicos	36
f) Reorientar el gasto público hacia objetivos sociales	37
RACIONALIZAR EL GASTO SOCIAL	38

PREFACIO

Este documento reúne las versiones revisadas de las Conferencias dictadas en el Ateneo de Caracas, bajo el título "Las nuevas orientaciones de la política social en América Latina", los días 15, 16 y 17 de octubre de 1991, por invitación de la Fundación Escuela de Gerencia Social, en el marco de los festejos del II Aniversario de su creación.

I. ANALISIS DE LAS POLITICAS SOCIALES TRADICIONALES

Introducción

Quiero agradecer a la Fundación Escuela de Gerencia Social la invitación que me ha hecho para dictar este ciclo de conferencias con ocasión del II Aniversario de su creación, y quiero hacerles saber a ustedes la sorpresa que me ha producido esta asistencia masiva que expresa interés y preocupación por el tema de la política social, lo que es sin duda un buen indicador de los cambios que se están viviendo por estos días.

Ante todo conviene aclarar de qué tratarán estas conferencias, sobre las nuevas orientaciones de la política social en América Latina. Es importante dejar claro desde la partida que hablaré sobre América Latina - abstracción que incluye realidades muy disímiles -, no sobre Venezuela, ya que no conozco suficientemente este país como para atreverme, ante un auditorio de esta naturaleza, a opinar sobre lo que está pasando aquí. Será tarea de ustedes apreciar si algo de lo dicho puede aplicarse a Venezuela.

En segundo lugar, debo justificar lo de "nuevas orientaciones" ¿Por qué no continuar con la política social que se viene haciendo en nuestros países desde hace mucho tiempo? Porque es probable, que si se asumen las críticas a lo que se ha venido haciendo en el pasado, sea necesario hacer un esfuerzo para reorientar las políticas sociales en otro sentido.

Y, por último, queda lo de "políticas sociales". ¿Qué se entiende por políticas sociales?. Es importante tratar de esclarecerlo, antes que nada, porque el contenido y los objetivos de las acciones que el Estado realiza para atender necesidades sociales han ido cambiando con el tiempo.

CONCEPCIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL

Pueden mencionarse tres maneras de concebir las políticas sociales que han tenido vigencia en nuestros países en diversos momentos de su historia reciente.

a) Construir la nación

A fines del siglo pasado o comienzos del actual, en algunos países (y creo que entre ellos cabe incluir a Venezuela, junto a los del Cono Sur), la política social pretendió como objetivo "construir la nación". Esos países prácticamente deshabitados o con escasa población, recibían olas migratorias compuestas por gente

muy disímil, que hablaba idiomas diferentes y profesaba valores también diferentes, por lo que pareció fundamental someter a esos inmigrantes y principalmente a sus hijos, a un proceso educativo, que los dotara de una lengua común y de la creencia en ciertos valores, lo que debía permitir que se sintieran parte del mismo país y reconocieran la bandera. Se pretendía convertirlos en venezolanos, argentinos, uruguayos o brasileños.

O sea, el objetivo de esa política social no tenía que ver, con mejorar la equidad o erradicar la pobreza, sino sólo con conformar una población más o menos homogénea. Por tanto, esa política social no debía hacer discriminaciones en la población que quería atender, sino que debía ofrecer programas dirigidos a todos por igual.

Los países latinoamericanos que adoptaron esta concepción de política social lograron grandes éxitos. Fueron más eficaces en integrar a grupos sociales diferentes que muchos de los países de los cuales procedían esos inmigrantes, lo que queda muy claro cuando se aprecian los procesos de destrucción y desaparición de muchos de los países de origen de aquellos migrantes.

b) Crear clase media

Una segunda forma de hacer política social tuvo por objetivo fortalecer a la clase media. Esta opción se inspiraba en la creencia - difundida incluso por la sociología del desarrollo en alguna época -, de que el tamaño de las clases medias eran indicador de la modernidad de los países: cuanto más grande era la clase media, más moderno era el país. Asimismo se suponía que dichos estratos medios contribuían a la estabilidad política. La década del 70 mostraría ejemplos de que ellos podían ser también un factor desestabilizador.

Esta política era consistente con el predominio, en la época, de la sustitución de importaciones. Esta exigía crear un mercado interno y, para ello, debía aparecer un grupo social dotado de capacidad adquisitiva para generar una demanda para los bienes que ahora se producían internamente. O sea, el modelo de sustitución de importaciones condujo a que se buscara crear un mercado y que se idearan los medios necesarios para fortalecer a nuevos grupos que iban a ser los eventuales compradores de los productos que estaba generando la industria nacional. Es un caso claro de cómo lo que estaba sucediendo en el campo económico influía respecto a lo que se pensaba en política social, llevando a que ésta fuera complementaria de aquélla. Buena parte de los problemas que afectan a la política social contemporánea derivan de este modelo, como trataré de demostrar más adelante.

Se esperaba además que con el correr del tiempo ese mercado interno iba a abarcar a toda la población. Había algunos sectores que daban el primer paso para incorporarse al mercado y eran

ayudados a hacerlo; había otros que tenían que esperar la segunda vuelta, pero a medida que el modelo fuera funcionando, iba a tener una capacidad de generar posiciones de trabajo suficientes para absorber al conjunto de la población.

c) Contribuir a la transformación productiva y a la equidad

En la coyuntura de los años 90, el objetivo de la política social debe ser otro, fundamentalmente, contribuir a la transformación productiva de nuestros países y al logro de la equidad.

Una característica general de los países latinoamericanos hoy, es el tema del ajuste. Todos los países latinoamericanos han entrado, a partir del año 82, en procesos de ajuste que marcan el fin de un modelo de desarrollo. Han comenzado, dificultosamente, a construir otro que les exige profundos cambios para adaptarse a un mundo diferente, donde el modo de inserción tradicional de los países latinoamericanos ya no es viable. Como toda crisis, ésta tiene una cara negativa, la de los costos que derivan de la inviabilidad del modelo antiguo, y otra positiva, porque abre la posibilidad de construir un sistema mejor.

Ese nuevo modelo exige, por un lado, la transformación productiva para adecuarse a los tiempos y, si realmente se quiere que sea mejor que el precedente, debe tener un fuerte componente de equidad. En el logro de ambos objetivos corresponde un papel crucial a las políticas sociales.

Cómo se logra la transformación productiva y la equidad? Atacando a la pobreza, en primer lugar. Esto es básico para lograr equidad, pero también contribuye a la transformación productiva. No pueden enfrentarse los desafíos de un proceso productivo renovador, si no existe recursos humanos calificados. No basta una élite educada, rodeada de una masa inculta. El recurso humano de un país es el conjunto de su población. Por ello, dotar a la gente del capital humano necesario para la transformación productiva es una responsabilidad de la política social.

La equidad también es una responsabilidad compartida entre la política económica y la política social. Suele creerse que la política social es el enfermero que cura a los heridos que quedan en el campo de batalla económico. Esto, en general, es cierto y debe ser visto positivamente. Cualquier proceso de transformación tiene costos y esos costos afectan a determinadas personas. Es lógico entonces que exista una instancia que se ocupe de paliar esos efectos sobre la población afectada. La política social tiene que asumir esa tarea, sin pudores. Pero debe destacarse también que la política económica tienen la obligación de considerar los impactos sociales de sus decisiones, optando - cuando corresponda - por aquellos instrumentos de política que sean más equitativos y afecten menos el nivel de vida de la población.

Evidentemente, no hay un solo camino para hacer el ajuste. Hay maneras muy duras y otras que, probablemente, gracias a la asimilación de experiencias anteriores, han sido menos costosas. Si bien muchos países aceptan la necesidad del ajuste económico, cada vez más hay preocupación por reducir los costos sociales que se producen, mediante programas sociales ad hoc. Probablemente, lo que hicieron los primeros países que se lanzaron a las políticas de ajuste fue excesivamente costoso y ahora se sabe que es posible obtener resultados parecidos, con un costo menor.

Pueden utilizarse distintos instrumentos para alcanzar el mismo objetivo. Así, es posible optar -en muchos casos- por tecnologías intensivas en utilización de mano de obra o menos intensivas en la utilización de capital, a efectos de aumentar el empleo resultante. Asimismo, es posible introducir reformas tributarias que hagan recaer los costos del equilibrio fiscal en sectores que no son los más pobres.

Entonces una responsabilidad adicional de los decisores en materia de política económica es analizar cuál es el costo que sus programas tienen en materia de equidad y buscar opciones menos inequitativas.

Es posible acabar o reducir la pobreza? Lo es si se cumplen diversas condiciones. Ante todo, tiene que haber crecimiento económico, y el mismo debe permitir la participación en sus frutos del conjunto de la población. Por ello puede afirmarse que la principal responsable de terminar con la pobreza es la política económica que, a través de un proceso de ajuste, debe crear las condiciones para que los países vuelvan a crecer y, al crecer, generen empleos productivos, permitiendo así que la gente solucione autónomamente sus necesidades.

El empleo, en definitiva, es una variable económica, que si bien relaciona lo económico y lo social, depende de la tasa de inversión y de las grandes variables macroeconómicas.

La política social no puede sustituir el papel clave que corresponde al crecimiento económico. Sin embargo, hay tareas importantes para ella, ya que pueden contribuir al crecimiento aumentando la dotación de capital humano de las personas, y llevando a cabo programas compensatorios, fundamentalmente durante la fase del ajuste.

Normalmente se tiende a separar los objetivos de la política social en el mediano plazo de los que persigue a corto plazo. Estos últimos tienden a ser menospreciados, considerando que se trata sólo de apagar incendios, mediante programas compensatorios, que son considerados asistenciales. Con ello se tiende a deslegitimar, a tales programas, a quitarle importancia. Consistirían sólo en entregar pescado a la gente y no en enseñarles a pescar, para lo cual se recurre a un famoso ejemplo, basado en una supuesta

sabiduría oriental. Sin duda, suena muy razonable. Pero, en la práctica, hay situaciones críticas que exigen actividades asistencialistas. Si no se logra, por ejemplo, satisfacer mínimamente las necesidades nutricionales de los niños hoy, difícilmente se podrá conseguir que aprendan algo cuando ingresen a la escuela, porque van a tener un daño cerebral irrecuperable. Esto muestra que esos programas compensatorios, en situaciones de crisis, son también una inversión en capital humano, por cuanto contribuyen a que la próxima generación, que será responsable de aprovechar el crecimiento económico, esté en condiciones de realizar su tarea.

Muchos programas asistenciales no pueden ser postergados hoy, hay que tratar de hacerlos lo mejor posible y de que lleguen a quienes realmente tienen necesidad de ellos. En definitiva, preocuparse por la alimentación y la nutrición de la gente es estar ya, realizando esfuerzos por aumentar el capital humano de la población, aun cuando eso pueda ser tildado de asistencialista. No es adecuado, entonces, establecer separaciones entre corto y mediano plazo. Los dos están ligados.

LIMITACIONES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES TRADICIONALES

Por qué las políticas sociales que se llevaron a cabo en el pasado suelen ser inútiles y negativas en la década de los 90? Corresponde mencionar dos tipos de políticas sociales que han sido característicos en América Latina. Uno ha generado mecanismos de acceso segmentado a los servicios estatales; otro, ha provocado un universalismo excluyente.

a) Acceso segmentado

Cuáles son las políticas de acceso segmentado? Básicamente, la seguridad social. La seguridad social no fue pensada como un sistema de carácter global que cubriera al conjunto de la población del país, sino más bien como programas aislados, creados en diferentes momentos cada uno de los cuales atendía a grupos específicos, caracterizados por su capacidad de organización a partir de la cual reclamaron y obtuvieron del Estado la satisfacción de sus propios intereses.

Se habla repetidamente de la seguridad social como teniendo un componente solidario. Y si bien puede tenerlo, pero también tiene otro egoísta. En América Latina, esos sistemas han ido ampliándose incorporando a algunos y dejando afuera a otros sectores de la sociedad, probablemente más necesitados. Un estudio comparativo sobre la seguridad social en el continente, realizado por Carmelo Mesa-Lago, ha comprobado que este proceso de incorporación a la seguridad social muestra una pauta común en todos los países: primero se protege a los militares, luego a los maestros y a otros

funcionarios públicos, después a la que podríamos denominar la aristocracia obrera, o a aquel grupo de obreros que trabaja en un sector básico para la economía de un país, como sería el sector petrolero en Venezuela, o los obreros ligados a enclaves, etc. Así siguen incorporándose grupos, hasta que por fin restan los que siempre se quedan afuera, o sólo consiguen entrar tardíamente: los trabajadores del sector informal urbano y los campesinos sin tierra. En muy pocos países de América Latina se ha tratado de crear programas de seguridad social para estos sectores que, sin duda, son los que más necesitarían de la protección que el Estado les podría brindar.

Entonces, esos programas de acceso segmentado son perversos, desde la nueva perspectiva que debería inspirar la política social durante la década del 90, porque hacen que una enorme proporción de los recursos que el Estado destina a gasto social, terminen favoreciendo a grupos que no son los más necesitados. Un estudio sobre Chile, país que hizo esfuerzos denodados por focalizar su gasto social en los más pobres, muestra que sólo un dólar de cada 7,80 dólares que el Estado destina a lo social, se transfiere al 20 por ciento más pobre de la población. Esto es un llamado de atención respecto a la creencia generalizada de que "el gasto social" es un destino progresista de los recursos públicos.

Conviene insistir en que la seguridad social entrega un subsidio estatal. Se tiende a creer que como las personas aportan mes a mes, son ellos los que se están financiando al sistema y generándose así el derecho a ser protegidos cuando se retiren. Pero ese aporte (y el patronal) no bastan para financiar el 100% de la pensión. Normalmente, el financiamiento es tripartito: hay un aporte del Estado, que viene del presupuesto público y, por tanto, de los impuestos que pagan todos los habitantes, incluso, aquellos que no están protegidos por la seguridad social.

Estos programas caracterizados por el acceso segmentado son negativos para alcanzarlo el objetivo de la política social es favorecer la transformación productiva y lograr mayor equidad. En definitiva, producen traslado de riqueza desde quienes deberían ser la población objetivo de la política social hacia grupos que deberían ser los que la financian.

b) Universalismo excluyente

El universalismo, tal como se desarrolló en América Latina, no condujo a crear un modelo generalizado de bienestar. Se caracterizó por ser de tipo jurídico formal, reconociendo derechos a todos, pero no entregándolos en la práctica. Así, se afirma en varias constituciones que la escuela primaria y una parte de la secundaria tiene que ser gratuita y obligatoria. La educación, entonces, es un programa que el Estado oferta de manera universal. Pero en la práctica se encuentra en todos los países una proporción de niños que no ingresan nunca a la escuela. El universalismo no es

funcional para esos niños. La educación que se les ofrece no les sirve o, por alguna razón, están imposibilitados de aprovecharla. Otros niños frecuentan la escuela durante cierto tiempo pero la abandonan antes de obtener resultados mínimos. Y los que no acceden o abandonan son justamente quienes más necesitan de educación y son, además, los que no pueden costearla por sus propios medios. En conclusión, entonces, estos programas supuestamente universales son, en realidad, excluyentes: consisten en una oferta de tales características que no interesa o resulta inaccesible a aquellos sectores que serán la preocupación de la política social en los años 90.

Si se sigue ofertando la misma escuela, pensada con mentalidad urbana y de clase media, a sectores pobres, que viven en poblaciones marginales o en el medio rural, la universalización fracasará, porque se estará ofreciendo algo inadecuado para esa población. Es fundamental diseñar programas que tengan en cuenta las características y las necesidades de los grupos a los que se aspira a atender.

Se tiende a pensar erróneamente que el universalismo es aplicable a todos programas sociales. Hay campos donde el universalismo carece de sentido. Así sucede, por ejemplo, en un programa de comedores escolares que busca dar un complemento nutricional a la población. Lo que prima en él es la idea de riesgo. Cuando se evalúan estos programas comparando la situación nutricional de los beneficios antes y después de recibir la atención del programa, se encuentran tres subgrupos de niños. Uno que ha mejorado, vale decir, que en esos casos, el programa logró su objetivo. Un segundo subgrupo ha empeorado y está constituido por quienes exigían atención prioritaria porque en la medición inicial mostraban mayores déficits. Un estudio complementario mostró que la estrategia de sobrevivencia de la familia llevaba a que distribuyera los alimentos en él excluyendo a los que habían comido fuera. Nadie les había explicado que la escuela sólo proporcionaba una parte de las calorías y proteínas que esos niños necesitaban consumir. En un tercer grupo la complementación alimentaria había generado problemas de obesidad. El manejo universalista de un programa de nutrición, que no permitía discriminar en la clase entre quienes realmente tenían necesidad de apoyo nutricional y quienes no la tenían, provocó problemas en niños bien nutridos. La defensa a ultranza por las maestras que aplicaban el programa y que se negaban a discriminar entre sus alumnos, llevó a que - con las mejores intenciones -, se provocara un daño a quienes se quería proteger.

El universalismo ha logrado éxitos, pero ha fracasado en otros campos; por ejemplo, no ha conseguido generalizar la educación escolar. La focalización podría allí reforzarlo positivamente, creando programas que tengan en cuenta las características específicas de los grupos de niños que no ingresan o que abandonan. Por esa vía podría llegarse a un universalismo real.

Para universalizar realmente hay que tratar de manera desigual a quienes son desiguales. Cuando se ofrecen las mismas políticas para individuos distintos se hace mal universalismo. Entonces, el universalismo, válido como orientación, debe tomar en cuenta las desigualdades que impiden a los grupos sociales más necesitados, acceder a ese tipo de servicios que se les están ofertando.

c) Problemas institucionales de las políticas sociales

Las políticas sociales tienen otros defectos que hay que tratar de evitar, si se quiere que sean eficaces y eficientes. Entre ellos, tienen especial relevancia los de naturaleza institucional.

La inercia es una característica típica de la política social. Repetir rutinariamente cosas que a lo mejor fueron buenas en algún momento, sin pararse a pensar si vale la pena seguir haciéndolas o sería mejor cambiarlas, hacerlas de otra manera, o si han aparecido otros problemas que merecerían llevarse los recursos que se destinan a eso, porque las prioridades cambian según cada coyuntura.

La inercia se refuerza a través de la inclusión de un programa en el presupuesto, momento a partir del cual hay casi la certeza de que va a seguir allí, independientemente que cumpla sus objetivos o no. Esto sucede porque nadie evalúa lo que se hace en el campo de lo social. En definitiva, no se sabe si los programas en aplicación tienen sentido hoy y aquí; si están alcanzando sus objetivos.

Retomando el ejemplo del programa de comedores escolares hay que recordar que durante años se entregaron los recursos para mantenerlo en operación. Se daban alimentos a los niños, porque eso era considerado bueno. Sólo cuando alguien decidió evaluar el programa pudo saberse que lo que se venía haciendo se hacía mal, que se utilizaban mal los recursos e, incluso, se provocaban daños a muchos niños.

América Latina gasta en programas de alimentación y nutrición, según algunos cálculos, alrededor de 5 mil millones de dólares por año y sólo se ha evaluado seriamente, el programa mencionado. Es altamente probable que sus defectos se repitan en los programas similares que no se han evaluado.

Otro problema de la política social es la discontinuidad de muchos programas, incluso de aquellos que son buenos y están bien llevados. Ella se produce tradicionalmente en el momento del cambio de gobierno, cuando quienes asumen quieren dejar su impronta haciendo algo diferente, que se identifique con ellos. No se espera siquiera a que esos programas maduren, a que produzcan el impacto que deberían provocar. Debe recordarse que la mayoría de los programas sociales no producen impactos inmediatos, sino a mediano plazo. Así, un programa de nutrición no termina con la desnutrición

infantil, cuando una vez se lo alimentó adecuadamente; esos programas exigen permanencia en el tiempo.

La discontinuidad es un problema que se alimenta también de la falta de consensos fundamentales respecto a qué debe hacerse en política social.

En muchos países hay acuerdo respecto a la política económica. Se cree necesario mantener los equilibrios macroeconómicos fundamentales e, incluso, se está dispuesto a pasar por el ajuste económico porque se lo considera inevitable. Esto podrá discutirse en un primer momento, pero lugaro tanto los partidos políticos más importantes como la opinión pública coinciden respecto a la necesidad, a la impostergabilidad de llevar adelante esa política. La discusión entonces versa más bien sobre cómo llevarla adelante. Esto es positivo, porque la única manera de tener éxito es manteniendo los lineamiento de la política económica a lo largo del tiempo y más allá de un período de gobierno.

En otros países no existe ese consenso básico y se enfrentan modelos económicos diferentes. Si cada gobierno altera las reglas de juego, entonces aparecerá la inestabilidad, la pérdida de confianza, la inflación y los consiguientes costos sociales.

En el campo económico, entonces, hay países que han logrado consensos básicos, y los que no los han logrado tendrán que alcanzarlo en algún momento, mediante la concertación entre grupos que piensan diferente.

En el campo de la política social, el logro de esos consensos fundamentales está todavía muy lejano. Todavía es un área en la que se cree que bastan las buenas intenciones para hacer las cosas. Hay alguna excepción y, sin duda, la discusión respecto a lo social está siendo cada vez más ilustrada, pero todavía faltan los acuerdos necesarios para hacer una política que evite las discontinuidades.

También conviene mencionar el problema de la fragmentación institucional. Durante mucho tiempo, se han estado creando instituciones para implementar programas sociales. A medida que aparecen nuevos temas y que ellos son aceptados por los gobiernos se tiende a crear nuevas instituciones para que se dediquen a desarrollarlos y esto, a su vez, exige que se les destinen recursos.

La fragmentación institucional conduce, inevitablemente, a la competencia entre las instituciones y a producir juegos de suma cero: para que gane uno tiene que perder el otro. Se pelea por recursos escasos, lo que contribuye en definitiva, a que se produzca otro problema, la descoordinación. Es imposible coordinar instituciones que están peleando por los mismos recursos. La proliferación de temas no prioritarios lleva a la fragmentación

institucional, que conduce a la competencia interinstitucional, la que deriva en descoordinación, en que no haya prioridades claras, en que todo sea igualmente importante y que, en definitiva, cada directivo de una institución pública social trate de llevar adelante sus propias ideas, al margen de lo que puedan pensar quienes lideran instituciones similares.

Aquí también hay una diferencia importante entre el manejo de la política social y de la política económica. Cada vez más la política económica está en manos de muy pocos funcionarios públicos de alto nivel, fundamentalmente el Presidente del Banco Central y el Ministro que maneja la política económica (Ministro de Finanzas, de Economía, de Hacienda, de Planeamiento). Esta concentración de poder facilita la posibilidad de la coherencia.

En el campo de lo social no sucede nada parecido. La fragmentación institucional, provoca competencia entre los ministros y lleva a que cada uno de ellos tenga como adversarios a otros y que no haya nadie con el poder suficiente para coordinarlos.

II. CRITERIOS FUNDAMENTALES PARA REORIENTAR LA POLITICA SOCIAL EN AMERICA LATINA

En la parte anterior se presentaron algunos problemas que tradicionalmente han afectado a la política social. En esta segunda conferencia cabe preguntarse qué podría hacerse para dirigir más adecuadamente lo que se realiza en ese campo.

La mayoría de los países de la región está enfrentando actualmente procesos de ajuste económico y esto cambia lo que fueron las prioridades del pasado; cambia los problemas y, por lo tanto, obliga a establecer nuevos criterios para llevar adelante políticas sociales adecuadas a este nuevo contexto en el que estos países deben ahora desenvolverse.

No vale ya más el planteo de dar "más de lo mismo". No podemos dar más de lo mismo en materia de políticas sociales porque lo que se venía haciendo en el pasado, evidentemente, no ha afectado a la pobreza. La mayoría de los programas que se llevaron a cabo terminaron dejando fuera a los más necesitados. Es necesario idear criterios y programas que contribuyan, por un lado, a la transformación productiva en el largo plazo y, por otro, al logro de la equidad.

La equidad exige tratar desigualmente a los que son desiguales. Muchas de las políticas sociales fracasan debido a que ofertan servicios homogéneos para toda la población, aun cuando ella tenga características muy variadas. Por lo tanto, hacen una oferta de servicios que puede servirle a algunos, pero que no les

sirve a todos. Hay, entonces, que tratar desigualmente, lo que implica hacer programas que tomen en cuenta las peculiaridades de cada grupo, tratando de dar más a los que tienen menos. Esa es la única manera real de contribuir a mejorar la distribución del ingreso y es, además, la manera que puede permitir que la transformación productiva la hagamos todos y no sólo una pequeña élite educada, que consigue armar un modelo en beneficio propio, pero que excluye al resto del país.

Dar más a los que tienen menos no es fácil y va contra la corriente de mucho de lo que es la política social y la forma en que se gastan los recursos que se destinan a lo social, como se verá más adelante.

El poder lograr este tipo de cosas exige combinar voluntad política y apoyo técnico. La voluntad política está más allá de lo que puede analizarse aquí. El apoyo técnico es el objeto de esta nueva discusión sobre criterios o formas de tratar de reorientar la política social.

Uno de los aspectos centrales para tener éxito en este esfuerzo es modificar la institucionalidad desde la cual se realiza la política social. Corresponde hablar aquí de la descentralización y la desconcentración, de la necesidad de establecer una autoridad social que coordine y guíe a las diferentes instituciones que realizan la política social, de los fondos de inversión social, que pueden contribuir a reformar la institucionalidad y, finalmente, del tema de la evaluación que resulta crucial para alcanzar las reorientaciones que se buscan. Posteriormente, hablaré de la focalización.

DESCENTRALIZACION, DESCONCENTRACION

Hoy existe una especie de reivindicación de la descentralización en casi todos los países de América Latina. Hay, además, la idea que la descentralización es el enfoque progresista respecto a la organización del Estado, lo que implica un giro total respecto al pasado.

El centralismo, desde la revolución francesa, fue visto como lo progresista, frente a la descentralización, considerada conservadora y defendida por quienes se oponían a los cambios. La revolución francesa fue muy centralista porque enfrentaba al feudalismo, que se caracterizaba por la descentralización del poder político en manos de señores locales. Se constituye, entonces, un Estado central fuerte, cuya principal función fue crear una nacionalidad, difundiendo un idioma común, que desplace a los dialectos locales; En esa tarea resulta fundamental la educación. manejada desde París. Se trata de imponer la idea de un Estado

unificado, en un país que habla un solo idioma que responde a un solo gobierno.

La tendencia histórica latinoamericana también ha sido centralizadora, entre otras cosas, por las influencias culturales francesas, abandonando la tradición española que se basaba en los municipios y los cabildos. La mayoría de los Estados creados con posterioridad a la independencia mostraron una organización unitaria, y el centralismo larvado existe incluso en los que adoptaron estructuras federales. Entonces, en el pasado predominó la idea de que el Estado centralista era el más adecuado para avanzar en el sentido del progreso.

Ahora, las cosas han cambiado. La descentralización aparece como lo progresista e incluso como una panacea que va a solucionar los problemas de estos países.

La idea de descentralización está ligada a la crisis de representatividad del Estado-nación. Esta es una forma de organización que tiene un momento de nacimiento y que, a lo mejor, también tiene un momento de desaparición. Quizá estamos viviendo momentos previos a su fin. Daniel Bell ha dicho que el Estado-nación es, en definitiva, demasiado grande para hacer ciertas cosas y demasiado pequeño para realizar otras. Así ha sintetizado este problema. Por un lado, los fuertes procesos de integración supranacional que se están dando en todo el mundo y de los cuales la Comunidad Económica Europea es el ejemplo más obvio, muestran el renunciamiento de los estados nacionales a parte de su soberanía, buscando sobre todo crear espacios económicos ampliados que permitan un mejor desarrollo de las fuerzas productivas. Por otro, incluso en la misma Europa, hay una revolución regionalista. Algunos de esos mismos Estados nacionales reconocen autonomías muy amplias a poblaciones que habitan su territorio.

Entonces, este proceso de crisis de representatividad de los Estados nacionales lleva a la aparición de organizaciones supranacionales por un lado y al reconocimiento de autonomías regionales. Esto también se está reflejando en América Latina y da lugar a esta demanda descentralizadora, que está llevando a reformas de diverso tipo.

Cuáles son las ventajas que suelen atribuirse a la descentralización?

En primer lugar, se aduce su mayor eficacia. Se sostiene que, en muchas ocasiones, los funcionarios del gobierno central toman decisiones careciendo de la información sobre las peculiaridades de cada zona y tienden, por tanto, a aplicar soluciones homogéneas a realidades sociales que son heterogéneas, provocando así una pérdida de recursos. Tales incongruencias, se sugiere, no existirían si el diagnóstico y las políticas fueran elaborados descentralizadamente, ya que se supone que habría mayor

conocimiento de las especificidades locales y, por tanto, el grado de consistencia entre la solución postulada y el problema que se enfrenta sería mucho mayor.

Recuérdanse también casos en que el centralismo ha favorecido a un grupo dominante instalado en la capital, que utiliza en beneficio de ésta y suyo propio los recursos extraídos al resto del país.

Se aduce, asimismo, que la tendencia a aumentar las funciones estatales ha llevado a que cada vez sea mayor el número de decisiones importantes que se toman en la capital. Todo ello conduciría, asimismo, a aumentar el tamaño de la burocracia en la capital.

En definitiva, las decisiones escapan a la esfera de acción de los afectados, pasando a depender de una burocracia creciente en tamaño, remota, ajena a las preocupaciones de los interesados, inaccesible, que dado su aislamiento y distancia carece de información para resolver adecuadamente y que ha generado sus propios intereses, contradictorios con los objetivos para los que fue organizada, y con los legítimos intereses de los ciudadanos. Nadie vive en el Estado nacional, sino en municipios o en espacios geográficos acotados.

A ello se agrega que los funcionarios dispondrían de un poder sin control y que perseguirían, ante todo, la supervivencia de su puesto aun cuando las funciones que les fueron encargadas originariamente se hayan tornado obsoletas e inútiles.

Se agrega que el centralismo impediría la legítima participación ciudadana en asuntos de su interés. Dada la forma y el ámbito donde se toman las decisiones resulta difícil que los ciudadanos influyan en ellas o, incluso, que fiscalicen la forma en que se manejan asuntos que les interesan.

Todo lo anterior hace que se postule la descentralización, que permitiría que autoridades ubicadas cerca de donde están los problemas puedan idear soluciones más adecuadas, con mayor y más directa información. Habría, entonces, una mejor respuesta del Estado descentralizado a los problemas locales.

Se afirma asimismo que descentralización y democracia política están vinculadas. Aquella incentivaría la participación ciudadana, dando a los particulares ingerencia en campos y decisiones que les conciernen directamente. Esto contribuiría a generar un mayor consenso social.

La descentralización permitiría, además, el control de las burocracias, las cuales -como ha sostenido Tullock- se esconden en la maraña del centralismo. Asimismo, y dado el tamaño más pequeño tanto territorialmente como en el número de personas implicadas,

permitiría un mejor cálculo de las ventajas e inconvenientes de las acciones que se pretende implementar.

Un argumento adicional aduce la posibilidad de experimentar métodos alternativos para proveer el mismo servicio. Ello sería casi imposible de lograr en el caso de los Estados centralizados, dada la enorme complejidad de operación del sistema.

Pero corresponde también traer a colación diversos argumentos que muestran inconvenientes de la descentralización.

Se aduce que al ceder a entidades descentralizadas la toma de decisiones sobre aspectos relacionados a su ámbito territorial, se facilite a los caciques locales la defensa de sus propios intereses. En no pocos casos los representantes de las autoridades centrales han cumplido una labor fundamental en el proceso de disolución de formas de dominación tradicionales que subsistían en regiones más o menos aisladas. *Mario Vargas Llosa, muestra en La guerra del fin del mundo*, un ejemplo de la oposición entre un gobierno central "moderno" y progresista y oligarquías enquistadas en ciertas regiones, para las cuales la descentralización constituía el instrumento que les permitía mantener su dominio.

En relación a la política social se ha insistido en que la descentralización incorpora nuevos actores y, por lo tanto, también da espacio a nuevos intereses. Se hizo mención con anterioridad a la fragmentación institucional como uno de los problemas cruciales de la prestación de servicios sociales. La descentralización agravaría la proliferación de instituciones y la dispersión de los recursos.

Asimismo se ha insistido en muchas oportunidades que la autonomía local y regional en los servicios sociales provocaría una variación en los estándares de provisión de los servicios entre diferentes zonas, que resultaría inaceptable.

Hay asimismo dudas respecto a que la descentralización contribuya realmente a la disminución de la burocracia. Pueden encontrarse muchos ejemplos que muestran lo contrario: un aumento de la cantidad de funcionarios y de los gastos al trasladar potestades a los ámbitos locales. Por ejemplo, el recién electo gobierno de la Provincia de Buenos Aires ha planteado establecer una relación de 3 funcionarios municipales por cada 1.000 habitantes del respectivo municipio. Puede criticarse la relación postulada y considerarla arbitraria, pero lo que resulta importante es destacar que se considera necesario fijar algún criterio que ponga coto al crecimiento burocrático local. No es tampoco una medida propuesta en abstracto, sino tomando en cuenta el crecimiento que se ha producido en los municipios del Gran Buenos Aires que pone en peligro sus propias finanzas y las de la Provincia, que aporta a aquéllos.

No basta descentralizar para que no haya burocracia. La descentralización, la autonomía política implicada en la idea de descentralización, lleva a que cada autoridad local tenga la potestad de aumentar en la cantidad que estime conveniente los funcionarios que dependen de ella.

Otro problema es el papel que le resta a la administración central. Es evidente que ningún proceso de descentralización lleva a la desaparición del Estado central; simplemente, hay una transferencia de potestades, a lo mejor de recursos, hacia autoridades locales. Cuáles serán las funciones del Estado? coordinará, tendrá funciones normativas en el ámbito de la educación y la salud, por ejemplo? Este es un tema que, en cada caso, debe clarificarse y llevará muchas discusiones.

Otro problema estriba en definir el ámbito geográfico de la descentralización: región, provincias, municipios. Hay países donde las grandes ciudades tienen multiplicidad de municipios. Cada uno de ellos va a ser autónomo o, por el contrario, corresponde constituir un gobierno metropolitano? Desde el punto de la política social, se presentan problemas con estas decisiones porque, por ejemplo, en materia de salud las regiones de salud existentes suelen no coincidir con las divisiones político-administrativas del país. De ser así, se le van a transferir responsabilidad de manejar la infraestructura de salud a las autoridades locales.

En esta línea, se ha sostenido que la principal razón de la desigualdad educacional en los Estados Unidos se encuentra en la descentralización de su sistema educativo, que permite que los grupos de interés más organizados puedan influir decisivamente en que los recursos financieros destinadas a educación se gasten de manera tal que favorezca a sus propios hijos. Los recursos utilizables para educar a los pobres se ven así limitados; primero, porque la base impositiva utilizable para la educación varía con la riqueza de la comunidad respectiva; y segundo, porque hay pocos incentivos para gastar en los pobres, ya que una vez educados y habiendo alcanzado cierto éxito social y económico, es altamente probable que migren hacia otros barrios y ciudades, con lo que no contribuirán cuando les llegue el turno de financiar los gastos del distrito pobres que invirtió en ellos.

La descentralización de las decisiones en educación pueden otorgar entonces un peso desproporcionado a las demandas privadas y a perjudicar la satisfacción de las necesidades sociales de educación. La educación centralizada nacionalmente puede reorientar la asignación de los recursos y a todo el sistema hacia la solución de los problemas mencionados, fijando normas de cumplimiento obligatorio en todas las escuelas, incluso en aquéllas ubicadas en las comunidades pobres, a las que se dotaría de fondos nacionales suplementarios.

Muchos de estos argumentos sobre la educación norteamericana se basan en un tipo de descentralización que abarca no sólo la gestión, sino también la obtención de los recursos, y en que no existen o son escasas las reglas generales aplicables a todo el sistema. En otros casos no sucede así. Una política descentralizadora en materia de educación, por ejemplo, podría traspasar a las regiones la administración de los establecimientos educacionales, reservándose al Ministerio respectivo la facultad de dictar normas generales y de efectuar la fiscalización de la gestión administrativa. Los recursos necesarios para el funcionamiento de tales servicios podrían provenir del Estado.

Los argumentos reseñados en favor de ambas soluciones son razonables. Pero, en abstracto, es difícil concluir en un sentido u otro. Evidentemente, la opción entre centralización y descentralización tiene contenido político y no puede ser zanjada sólo por razones de eficiencia. No hay duda que pueden obtenerse, por lo menos en teoría, resultados eficientes con cualquiera de tales procedimientos de toma de decisiones. Se exige acotar el problema viendo el **cuántum** de descentralización que se pretende y la forma y los medios a través de los cuales se la llevará a cabo. En materia de salud podría, asimismo, traspasarse la administración de los consultorios periféricos y de las postas rurales.

Todo lo anterior muestra que la descentralización por sí misma no es la panacea que acabe con todos los problemas. Lo que sí es imperativo desde la perspectiva de la política social es acabar con los Estados centralistas concentrados. Así, los Estados pueden seguir cumpliendo sus funciones sin descentralizar, sin transferir poderes a otra persona jurídica, pero se requiere que haya desconcentración, o sea, de transferir responsabilidades de decisión hacia sus propios órganos que actúan en el nivel local. Se evita de esta manera que decisiones de poca monta tenga que ser tomadas en el nivel central. La autoridad central conserva la potestad de revocar los actos con los cuales no esté de acuerdo.

En aquellos casos en que se logren los consensos políticos necesarios será posible avanzar más en el camino de la descentralización.

MEJORAR LA INSTITUCIONALIDAD: AUTORIDAD SOCIAL

La administración de los programas y proyectos presenta problemas especialmente difíciles que fueron presentadas en la primera parte. Corresponde aquí desarrollar una alternativa que consiste en sustentar la futura política social en un triángulo conformado por la autoridad social, los fondos de inversión social y la práctica de la evaluación de los programas que se ejecuten.

La instauración de una autoridad social no es una idea novedosa. Ha sido planteada en diferentes oportunidades e, incluso, diversos países han hecho intentos de aplicarla, aunque las experiencias no han sido, en general, exitosas. Pero la comprobación de las mismas carencias obliga a repensar el tema y a buscar alternativas de viabilizar la solución que parece más razonable.

La necesidad de una autoridad social deriva de que el Estado brinda servicios a través de una red institucional fragmentada, donde es común la duplicación de funciones y servicios. Ello conduce a la rigidez del sistema, a la competencia interinstitucional, al desperdicio de recursos y, sobre todo, a impedir la formulación y realización de una política unitaria.

Entre esos diversos problemas de coordinación que afectan al sector social, se han destacado los que existen entre unidades administrativas correspondientes a distintos sectores pero con la misma función (por ejemplo, programas de complementación alimentaria de los Ministerios de Educación y Salud y los de alimentación y producción de alimentos del Ministerio de Agricultura); la duplicación de esfuerzos dentro de un mismo sector y a diferentes niveles de provisión de servicios (v.g., programas similares destinados a la misma población objetivo); la competencia entre unidades administrativas asignadas a la misma función que, en un clima de restricción de recursos, luchan por sobrevivir; la ignorancia recíproca entre distintos subsistemas de política social respecto a la provisión de servicios.

Estos problemas se complican por la distribución espacial de competencias entre diferentes entes territoriales, entre órganos de una misma persona jurídica y, sobre todo, por la existencia de administraciones especializadas (fundaciones, corporaciones, institutos, patronatos etc.) que, manteniendo vinculaciones legales con algún Ministerio, tienen autonomía de decisión y, por lo tanto, no están sujetas a relaciones jerárquicas, pudiendo tener incluso presupuesto propio elaborado, discutido y aprobado según normas diferentes a las que rigen al resto de la Administración.

Las funciones de la autoridad social deben ser priorizar, coordinar, asignar, controlar y evaluar.

i. Priorizar. El ejecutivo social debe definir las prioridades sociales. Debe determinar ante todo a quién se atiende, según el grado relativo de urgencia de atención. Esto es especialmente importante en los periodos de ajuste en que existen programas de compensación social. La tarea fundamental de la autoridad social debe ser manejar la compensación, ya que resulta dificultoso atribuirle potestades sobre la política social tradicional, que sólo podrá ser modificada paso a paso. Esas poblaciones están distribuidas en el espacio (nacional, regional, local) por lo que, en función de la magnitud de los recursos

disponibles, debería trazarse la línea que divide a la población a ser atendida de aquella que será excluida. A partir de esta definición, se tiene una distribución diferencial por jurisdicciones de la población destinataria de las políticas referidas. De esta manera, es posible identificar las zonas de concentración de los programas sobre la base de los lineamientos de políticas previamente establecidos.

También debe decidir quién ejecuta. No es su función implementar las acciones; esta tarea queda para entidades del sector público (nacionales, provinciales, municipales), del sector privado comercial, organizaciones no gubernamentales, u organismos internacionales.

También tiene que establecer cómo se asigna. La decisión sobre los proyectos que se adecúan a las prioridades establecidas es resultado de un "concurso" de proyectos, lo que permite aprovechar la creatividad de los diferentes agentes sociales.

ii. Coordinar. El ejecutivo social debe tomar decisiones para evitar la duplicación de atenciones o la falta de cobertura. Esta función incluye la de orientar las acciones de las instituciones que prestan servicios sociales, incluso cuando ellas son autónomas por ser descentralizadas, o porque constituyen administraciones especiales, o porque pertenecen al sector privado. Puede tener un papel de dirección cuando se trate de regular la actuación de los órganos relacionados jerárquicamente con ella.

iii. Asignar recursos. La única manera de dotar de poder a la autoridad social es entregarle capacidad de decisión sobre recursos. Ella resulta de compatibilizar las tres funciones previamente descritas: sobre la base del estado de situación se coordinan y priorizan los programas, así como los organismos encargados de su diseño y ejecución.

Detrás de la parcelación de las políticas sociales está el tema de la asignación de recursos. Como se ha visto, no resulta fácil reorientar los recursos presupuestales. Habría que ver la manera de que se encuentren a disposición de la autoridad social financiamientos frescos, diferentes a los que el presupuesto entrega a cada uno de los ministros sectoriales. Normalmente, estos ministros manejan importantes partidas pero tienen pocos grados de libertad respecto a qué hacer con ellas. Un elevado porcentaje del presupuesto se destina a pagar sueldos y salarios; incluso hay casos en que ni siquiera disponen de lo requerido para comprar los insumos necesarios para prestar adecuadamente la función que su repartición tiene que cumplir. La posibilidad de que, por ejemplo, con el presupuesto del Ministerio de Educación se pueda comenzar a realizar innovaciones es muy escasa. El Ministro respecto si bien tiene, en el papel, el manejo de un porcentaje elevado del presupuesto del Estado, tiene pocos grados de libertad para

reorientarlos. Esto hace que sea difícil que pueda marcar de una manera novedosa su gestión.

Pero, para la compensación social en el periodo del ajuste es posible obtener recursos extraordinarios, sea por vía presupuestal o de otra fuente. Esos recursos, asignados en general a los fondos de inversión social, constituyen el instrumento que, puesto a disposición de la autoridad social, le pueden permitir comenzar a coordinar las actividades del sector social.

iv. Controlar. Sólo habrá coordinación efectiva si la autoridad puede controlar la aplicación de sus orientaciones y decisiones. Esto exige establecer sistemas de monitoreo de cada programa al que se hayan asignado fondos por la autoridad social.

v. Evaluar. Para lograr una política social eficaz hay que evaluar lo que se está haciendo. Las evaluaciones ex-post permiten "aprender de la experiencia" facilitando información adecuada para descontinuar aquellos programas que no están alcanzando sus objetivos, proseguir con los que tienen éxito, y reorientar a los que mostrasen dificultades.

Asimismo, antes de ejecutar cualquier programa es necesario evaluar (ex-ante) diferentes alternativas para descubrir la que puede alcanzar los objetivos buscados con menores costos (análisis costo-efectividad).

Como se dijo, la idea de constituir una autoridad social ha sido sugerida e intentada en diversas oportunidades. Para ello se han sugerido diversas alternativas, cada una de las cuales considera conveniente asignar ese conjunto de tareas a diferentes órganos del aparato público.

Así se ha planteado que la asuman los Organismos nacionales de planificación (ONP), aduciendo que su ubicación en posiciones muy elevadas en la jerarquía administrativa del Estado, así como las funciones que se le atribuyen, los habilita para coordinar tanto las relaciones entre la política económica y la social, como los programas sectoriales e intersectoriales de ésta. Por otra parte, los denominados genéricamente Consejos de Planificación, podrían cumplir el rol político de decisión que se corresponde con la idea de autoridad social como colectivo de sectores.

Se ha sugerido también la creación de un ministerio coordinador de lo social que, ocupando la misma posición administrativa que el resto, fuera el "primus inter pares". Las dudas respecto a esta alternativa surgen cuando se razona respecto a cuál podría ser el encargado de desempeñar esta función coordinadora. Para ello se podría seleccionar a uno de los ministerios tradicionales. Tiende a pensarse que le corresponde la función a uno de los sectores fuertes, como salud o educación. Empero, ello implicaría otorgar prioridad a un sector sobre los

otros, dando lugar a dificultades. También ha habido propuestas de crear un nuevo ministerio que se superponga a los sectoriales. En contra se aduce que si hay problemas para que el ministro de un importante sector social asuma la tarea, más difícil sería aún que un nuevo ministerio-coordinador pueda ocupar el espacio político necesario para cumplir sus funciones. Asimismo, se argumenta que los sectores sociales no suelen estar dispuestos a ceder atribuciones, por lo que es probable que le vean como un competidor más en la pugna por la asignación de recursos.

Parece difícil que logre desempeñar esas funciones, si el ministro no es una personalidad política relevante. Sin duda, de elegirse adecuadamente la persona que ocupará el cargo, se lograrían avances considerables en la coordinación. Pero el problema va más allá del periodo en el cual esa persona maneje los asuntos sociales. Estriba, en realidad, en descubrir la manera de institucionalizar esa situación; cómo lograr que una vez abandonado el cargo por quien tenía condiciones especiales para desempeñarlo, la función siga siendo ejercida adecuadamente por cualquier otro que ocupe esa posición.

Otra alternativa sería un ministerio suprasectorial, que sustituiría a los ministerios convirtiéndolos en órganos (secretarías de Estado, direcciones, etc.) relacionados jerárquicamente con una nueva entidad. Este tipo de solución no suprime, en realidad, a los sectores tradicionales pero introduce relaciones jerárquicas dentro de la organización administrativa de lo social. Además, el tamaño desmesurado que alcanzaría dicho Ministerio puede perjudicar más que facilitar su gestión.

En todas las alternativas presentadas, se plantearán problemas respecto a las relaciones con las administraciones descentralizadas y con las administraciones especiales. El ministerio que ejerce la coordinación debe tener una estructura desconcentrada permitiendo que sus órganos dependientes puedan relacionarse con esos entes descentralizados. Para enfrentar al segundo será necesario diseñar algún mecanismo que permita al ministerio comportarse efectivamente como autoridad (aunque no necesariamente jerárquica) respecto a dichas administraciones.

Una tercera solución respecto a la autoridad social postula la constitución de un ejecutivo social constituido al más alto nivel de la conducción administrativa del Estado. con la forma de un Gabinete Social. Con frecuencia, tales comités se convierten en instancias de negociación donde los diferentes sectores de lo social defienden sus intereses, de lo que resulta un compromiso interburocrático. Este arreglo puede reflejar más la gravitación o influencia política de un sector que una decisión fundada en razones técnicas.

Instrumentos para la autoridad social. La autoridad social necesita apoyarse en una pequeña unidad técnica que le proporcion

información adecuada para seleccionar las poblaciones-objetivo, la localización espacial y el tipo de programas necesarios y que se encargue, además, de manejar el sistema de información sobre proyectos sociales.

i. Elaborar el estado de situación social. El contenido de dicho estado de situación se traduce en el diseño y llenado de las matrices de gasto social sectorial e intrasectorial, con su desagregación en programas y proyectos, así como la indicación de las poblaciones objetivo clasificadas a base de algún criterio de no satisfacción de las necesidades que se pretende atender.

ii. Crear y manejar el sistema de información sobre proyectos sociales. Este puede proporcionar información estandarizada sobre los proyectos al nivel máximo de desagregación, localizándolos espacialmente y especificando la población atendida. Asimismo, permite el seguimiento a su implementación cuando se encuentran en la etapa de ejecución. Otra de sus funciones es facilitar la evaluación tanto del proceso como del impacto que han alcanzado. Estos sistemas de información o bancos de proyectos sociales deberían ser manejados por la Autoridad social pero permitiendo un acceso totalmente descentralizado en función de las áreas de implementación de los proyectos.

c) Viabilidad de la implantación de una autoridad social. En principio sólo es viable establecer una autoridad social de ámbito restringido -aquel que se limita a la asignación de los fondos de desarrollo social-. Es una etapa de transición. No implica modificaciones drásticas del modo usual de funcionamiento del aparato gubernamental que ejecuta las políticas sociales. Se espera que ella generará un "círculo virtuoso", de demostración y de contagio, que transmitirá su lógica de funcionamiento al resto del área social.

FONDOS DE INVERSION SOCIAL

La idea de los Fondos surgió a partir de la experiencia del Fondo Social de Emergencia de Bolivia. La primera mitad de la década de los ochenta fue especialmente dramática para este país. La inflación alcanzó tasas muy elevadas y la actividad económica cayó bruscamente; el desempleo subió al 18% (3 veces la tasa vigente al comienzo del periodo) y el subempleo al 60%. Frente a tal situación la Administración Paz Estenssoro aplicó un drástico programa de ajuste y estabilización (agosto de 1985), la Nueva Política Económica (NEP), orientado básicamente a la liberalización de la economía. Para viabilizar tales reformas se estableció el Fondo Social de Emergencia (noviembre 1986), para distribuir ingresos a través de la generación de empleo y la prestación de ciertos servicios sociales. Estos objetivos iniciales del FSE que lo convertían en un paliativo de corto plazo, fueron siendo

desplazados y se comenzó a poner más énfasis en el impacto de mediano y largo plazo de los proyectos.

El FSE llegó a captar US\$ 230 millones, de los cuales 48% correspondieron a donaciones, 37% a créditos blandos, y 15% a financiamiento del Tesoro General de la Nación. Estos recursos constituyeron un significativo aporte al financiamiento de la balanza de pagos, el que equivale a 25% del déficit en cuenta corriente de 1989; el monto de inversión representa 2-3% del PIB, y 10% de la inversión del sector público no financiero. Se ha criticado al FSE el tipo de empleos que creaba (de naturaleza transitoria) con sus proyectos y la (baja) productividad de los mismos, los salarios (que podrían considerarse excesivamente bajos) y la falta de las prestaciones sociales conexas con éstos.

A partir del caso boliviano surgieron otros Fondos en diversos países de la región. En este momento existen en América Latina y el Caribe los siguientes: Fondo de Inversión Social (FIS) en Bolivia; Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en Chile; Fondo de Compensación Social, en República Dominicana; Fondo de Inversión Social (FIS) en El Salvador; Fondo de Inversiones Sociales (FIS), en Guatemala; Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS); Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), en Nicaragua; Fondo de Emergencia Social (FES), en Panamá; Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), en Perú; Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), en Uruguay; y Fondo Venezolano de Inversión Social (FONVIS).

En ellos, el acento ha pasado desde la generación de empleo en situaciones de crisis o ajuste hacia una mayor preocupación por las obras de inversión social, en especial en salud y educación, y a la realización de programas de nutrición, entre otros.

En general, se trata de instituciones dotadas de gran autonomía administrativa, técnica y financiera y que se rigen por una legislación de excepción, lo que les da agilidad. En general, tienen su vida limitada a un periodo que, en general, se fija en tres años. Están vinculados directamente a la Presidencia de la República, lo que les otorga un gran respaldo político.

Los Fondos son captadores de recursos y promotores de proyectos y complementan y contribuyen al funcionamiento del aparato gubernamental. No constituyen órganos competidores o sustitutivos de la estructura ministerial social. En muchos casos tienen un consejo directivo integrado por los ministros del área social, con lo que se busca asegurar la coordinación de las acciones emprendidas con otros programas del gobierno. Trabajan con instituciones públicas, en especial los municipios, con comunidades locales y con las ONGs, así como con entidades internacionales donantes y financiadoras.

EVALUACION

El tercer vértice en la propuesta renovadora de la política social implica la incorporación masiva de la evaluación. En el campo social, normalmente se ignora el desempeño de los programas y, sobre todo, el impacto que producen sobre la población objetivo. Se desconoce si sirven o no sirven; si sirven, cuánto sirven y el grado en que justifican su costo; y, por último, a quiénes sirven y en qué medida o, dicho de otra manera, quiénes son sus verdaderos beneficiarios. Si los programas no se evalúan se mantiene la inercia, se sigue haciendo lo mismo que en el pasado en la creencia que ello está bien, aunque no se sepa en realidad si lo está. Tampoco se sabe si podría haber una manera mejor de gastar los recursos y se desconoce, asimismo, si los recursos que se están destinando a esos programas están generando algún impacto sobre la población a la que se quiere atender.

Para superar esa situación se requiere evaluar. Pero lo que interesa no es apreciar cuál es el proyecto más rentable para la sociedad en su conjunto. En la evaluación de proyectos sociales lo que interesa es saber si los proyectos que buscan atender a cierto tipo de necesidades de una población objetivo están mejorando el bienestar de esa comunidad.

La evaluación de proyectos sociales se centra en medir tanto el impacto, vale decir, los cambios que el proyecto ha provocado en la población-objetivo, como la eficiencia operacional con que se lo ha implementado. La metodología que se utiliza es el análisis costo-impacto.¹

Para ello analiza la relación existente entre costos, expresados en moneda, y productos, que carecen de traducción monetaria. Al relacionar ambos términos se analiza la eficiencia operacional, que debe maximizarse. Pero puede haber un alto grado de eficiencia, combinada con un bajo grado de eficacia. En un proyecto nutricional sería la combinación de producir las raciones alimentarias a mínimo costo, pero que no se logren introducir cambios nutricionales en la población objetivo. Para no elaborar programas eficientes pero ineficaces, es necesario que se considere también su impacto, analizando en qué medida el proyecto alcanza sus objetivos y cuáles son sus efectos secundarios (previstos y no previstos).

La evaluación de procesos mira hacia adelante (a las correcciones o adecuaciones); la de impacto hacia atrás (si el proyecto funcionó o no), descubriendo las causas. Aquélla busca

¹ Véase más extensamente Ernesto Cohen y Rolando Franco, **Evaluación de Proyectos Sociales**. Segunda edición corregida y aumentada, México D.F., Siglo XXI Editores, 1992.

afectar las decisiones cotidianas, operativas; en cambio, la última se dirige más allá, para resolver la eventual continuación del proyecto, para diseñar otros y, en fin, para permitir que se tomen decisiones de política. Mientras los usuarios de una serán los que administran el proyecto, en el otro serán autoridades del mismo o incluso quienes tienen capacidad de decidir orientaciones más generales.

Para que la autoridad social pueda asignar los recursos de que disponen, adecuadamente, requiere de una fuente de información que le permita optar entre proyectos y efectuar las evaluaciones ex-ante y ex-post de los mismos. Ello se logra mediante los Sistemas de Información, Evaluación y Seguimiento de Programas y Proyectos Sociales, también denominados Bancos de Proyectos. No se trata de una idea nueva.

En varios países de la región existen bancos de proyectos de inversión pública. Sus objetivos centrales son "facilitar, estandarizar y coordinar las labores de seguimiento y control de los proyectos de inversión y estudios básicos y de preinversión, así como apoyar la ejecución y planificación de la preinversión, la programación de inversiones y la realización de evaluación ex-post de proyectos" (La inversión pública, el ciclo de proyectos y los Bancos de Proyectos, ILPES, 1991). Para ello registran la información relevante de las etapas en los que se dividen los distintos estudios (preinversión, inversión y operación) del ciclo de vida de los proyectos, lo que proporciona insumos básicos para la toma de decisiones en la programación y control de la inversión, aumentando la eficiencia de la misma.

Los Bancos de Programas y Proyectos Sociales persiguen propósitos análogos, adaptando su estructura y metodología a la particular naturaleza de las acciones que se llevan a cabo en los sectores sociales como concreción de las políticas vigentes.

Las principales diferencias entre ambos tienen que ver con la metodología para la evaluación utilizada (ACB o Análisis Costo/Impacto); el énfasis de la evaluación, que en un caso está en la ex-ante y en el seguimiento físico financiero durante su ejecución, mientras que en los sociales se otorga importancia equivalente a la evaluación ex-ante y ex-post que se realiza durante el proceso de operación, que sirve tanto para la reprogramación como para mejorar la evaluación ex-ante de programas y proyectos futuros. Finalmente, se diferencian en que los centrados en la inversión excluyen a los programas sociales cuya implementación no requiere inversión alguna, aun cuando los gastos corrientes que demanden sean de considerable significación.

FOCALIZACION

El tema de la focalización se encuentra en el tapete de la discusión en materia de política social y se argumenta en favor y en contra. Aquí se intentará hacer su defensa, mostrando sus eventuales ventajas, así como los problemas que plantea y de qué manera la focalización puede ser combinada positivamente con políticas universalistas llevadas adelante en algunos campos.

En primer lugar, qué debe entenderse por focalización? **focalización** es simplemente tratar de identificar con la mayor precisión posible al conjunto de los beneficiarios potenciales de un programa. Nada más. Esto requiere conocer bastante a fondo las características del grupo que se quiere atender. Y, conociéndolas, será posible diseñar un programa que se adecúe a la perfección, si fuera posible, a sus necesidades, a sus características socioculturales. Focalizar, entonces, implica superar la oferta homogénea que se hace por parte del Estado, una oferta que es igual para toda la población, independientemente de sus diferencias.

Cuál es el objetivo de la focalización? Provocar un impacto per capita elevado. O sea, trata de que el impacto sobre cada persona o familia que conforma el grupo objetivo que se va a atender sea el mayor posible. Dado que se conocen las características del grupo, que se diseña el programa tomándolas en cuenta, cabe esperar que el impacto producido sea mucho mayor que el que podría derivar de una política global, general, homogénea, que se aplica por igual a todos y que, en definitiva, no concentra sus esfuerzos sobre ese específico grupo carenciado.

Al focalizar se están haciendo varias cosas. En primer lugar, se reponen a decisiones tomadas por la autoridad, la que ha seleccionado prioridades (esto es, el **qué** de la política) y ha identificado una población objetivo: quiénes son las personas o familias que se van a atender, cuál es la carencia que sufren. Al fijar los recursos, posiblemente, se aprecie que no puede atenderse a todos los que se quisiera, lo que exige seleccionar quiénes son los que se encuentran en mayor riesgo o tienen necesidades menos postergables. Esto es vital sobre todo en los programas de compensación, por cuanto los recursos se orientan a atender no a todo el mundo, sino a aquéllos a los que es necesario compensarles las pérdidas que están sufriendo por el ajuste. Cuanto más clara haya sido la identificación y mayor certeza se tenga respecto al tipo de intervención que se considera adecuada, más fácil será también determinar quiénes pueden beneficiarse de la política.

Por qué hay que focalizar? Existen al respecto dos tipos de argumentos, los que justifican la focalización durante periodos de crisis y otros, más generales, que tienden a recomendarla incluso en periodos de normalidad.

Durante la crisis los recursos son más limitados que de costumbre y las necesidades insatisfechas, mayores. Eso conduce fácilmente a postular la conveniencia de concentrar los esfuerzos en los carentes y promover su aprovechamiento más eficiente. Sin embargo, la focalización es un criterio permanente para una política social racional.

i. Mejora del diseño de los programas. Cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias a satisfacerse) y de quienes lo padecen (población objetivo) más fácil es diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución. Las necesidades de educación de un grupo rural aislado son diferentes a las propias de la clase media urbana. Por tanto, un curriculum homogéneo aplicado en todo el país sólo puede conducir a excluir a todos aquellos que no obtienen nada positivo de cursar esos estudios. Si se aceptara la focalización, podría llegarse a los niños de esos grupos con programas escolares que respondieran a sus peculiaridades de inserción geográfica, de cultura, de situación socioeconómica. Esas características son distintas a las que presentan la mayoría de los alumnos incorporados al sistema escolar que maneja una oferta educativa universalista.

ii. Aumenta la eficacia del programa. La escasez de recursos para ejecutar programas sociales no se reduce a la crisis. Cuando se decide gastar más en educación o en salud, se están retirando recursos de algún otro uso alternativo, por ejemplo, la inversión productiva. Y ésta es muy importante, por cuanto sólo a través de ella será posible asegurar el crecimiento económico, que va a generar empleos, que son el principal motor para acabar con la pobreza. Entonces, no es cierto que cuanto más recursos se destinen a lo social, mejor. Los recursos son siempre escasos. Nunca los hay en cantidad suficiente para atender todos los usos alternativos posibles y satisfacer todas las necesidades de una sociedad. Hay una jerarquía en la satisfacción de las necesidades: satisfechas las más primarias, afloran otras que, en ese momento, se tornan tan importantes como lo habían sido las anteriores. Cuando se llega a la cobertura total en materia educativa, se descubre el problema de la calidad, que exige más recursos aún.

Dado entonces que siempre se requerirán más recursos que los que están disponibles para satisfacer necesidades crecientes, siempre será necesaria la decisión de una autoridad política que fije prioridades y la acción de los técnicos que diseñen programas focalizados.

Entre los aspirantes a beneficiarse de un programa, los habrá con mayor o menor insatisfacción de la necesidad a ser atendida. Surgen entonces tres criterios posibles para el acceso: ~~atender~~ al que llega primero; dar preferencia a quienes tienen menos necesidades porque será más fácil que la superen; priorizar a los más necesitados, por la mayor gravedad de su situación.

Atender al que llega primero ha sido el criterio dominante en la política social de nuestros países. Así, el grupo social con capacidad de organizarse y demandar conseguía que se satisficieran sus intereses (como en el caso de la seguridad social, ya tratado). Como este criterio ya ha sido aplicado, es posible afirmar que el mismo termina no atendiendo a los que tienen más necesidades.

Atender a los menos necesitados puede ser válido porque es más fácil saciar sus carencias. Un gobierno que quiere mostrar que tuvo una administración exitosa podría adoptar este criterio y decir: "Cuando se instaló este gobierno había x familias por debajo de la línea de pobreza y hoy sólo hay y". Tendría una fuerte rentabilidad política, si es que la política social produce créditos políticos.

Pero este criterio sería absolutamente correcto para cierto tipo de programas. Así la promoción de la microempresa tiene que atender a las unidades económicas que sean viables, excluyendo a las que no lo sean, aunque quienes participan de ella sean más pobres.

El tercer criterio, atender los casos de mayor gravedad parece ser el adecuado para programas asistencialistas o de inversión en capital humano. Existe cierto consenso respecto a que debe darse más a los que tienen menos y si lo que se pretende es mejorar la equidad, también corresponde seguirlo. Además, los que son más pobres deberían ser atendidos prioritariamente en el momento de la compensación social, porque normalmente carecen de acceso a los subsidios que la política social tradicional transfiere.

Lo que es importante destacar aquí es que en los criterios dos y tres se está focalizando al elegir quiénes acceden al programa.

iii. La focalización aumenta el impacto producido sobre la población objetivo. Las políticas generales tienden a ser, necesariamente, de alto costo y bajo impacto. En cambio, las focalizadas producen mayor impacto en la población de mayor riesgo. Cabe insistir entonces en que la "focalización eleva la magnitud del impacto por unidad de recursos invertidos y reduce los costos finales".

Al analizar un caso de programa focalizado en Chile, un estudio independiente concluyó que: "Para una familia en extrema pobreza, el conjunto de subsidios estatales al que puede optar representa una renta mensual superior (en 90%) al ingreso mínimo". Queda claro entonces el impacto que la focalización produce sobre los ingresos totales de la familia pobre, al evitar la dispersión de los recursos y concentrarlos en el grupo que más los necesita.

iv. Excluye a quienes no tienen la necesidad prevista en el programa. La focalización es un criterio de inclusión pero también de exclusión. Ello es bueno, porque evita someter a determinado tratamiento a quien no necesita de él. Se evita así que las buenas intenciones produzcan daño.

En conclusión, incluso en momentos de prosperidad económica, la focalización tiene ventajas por cuanto asegura un impacto mucho mayor (con la misma cantidad de recursos) en la solución de los problemas detectados, reduciendo el periodo de duración de la intervención (con la disminución consiguiente del sufrimiento de quienes tenían necesidades insatisfechas) y liberando recursos que la sociedad podrá destinar a otros fines.

Cuáles son las dificultades que presenta la focalización? Suelen mencionarse los costos y los requerimientos de infraestructura administrativa para su implementación.

i. Los costos. La focalización, obviamente, tiene costos. Es probable que cuanto más precisa sea la delimitación de los beneficiarios de un programa (con lo que se obtienen las ventajas ya enumeradas) mayor sea también el costo administrativo en que se debe incurrir para identificarlos.

Podría establecerse el siguiente principio, establecido por Schejtman, para la asignación de recursos: debe mejorarse el grado de delimitación de la población objetivo hasta el punto en que el incremento de los costos administrativos sea compensado por la reducción en los subsidios directos necesarios para atender a dicha población.

ii. La capacidad administrativa. Aplicar adecuadamente la focalización, según algunos, sólo sería viable en países que cuentan con alta capacidad administrativa. Es una verdad a medias. Cierta tipo de focalización exige, sin duda, la existencia de sistemas de información sofisticados, pero hay otras formas que sólo requieren aplicar el buen criterio en el momento de diseñar la política.

Cuándo se debe focalizar? Corresponde aquí distinguir entre la posibilidad y la conveniencia de aplicar el principio de la focalización.

No siempre es posible focalizar. Hay casos en que incluso existen disposiciones legales que establecen la obligación del Estado de prestar de manera generalizada determinados servicios, sobre todo educacionales. De todas maneras, el criterio debe ser focalizar siempre que sea posible.

Cómo focalizar? Los criterios de delimitación de la población objetivo variarán según cuál sean los tipos de programa y problemas. Pueden dos grandes familias de modos de focalización según que se pretenda identificar individuos o familias o se prefiera ubicar espacios geográficos.

La identificación de individuos o familias puede conseguirse sea a través de la comprobación del riesgo a que la persona está sometida o mediante la verificación de su nivel de ingreso,

recurriendo a asociaciones probabilísticas o utilizando la autoselección.

Cada tipo de programa tiene una población-objetivo. En el caso de programas contra la desnutrición, ella está constituida por las madres embarazadas o los recién nacidos en riesgo de desnutrir. Para identificar a la clientela del programa pueden seleccionarse algunos indicadores que capten los problemas de esos grupos de alto riesgo. Así, en el caso de las mujeres embarazadas suelen considerarse el bajo peso en el periodo previo al embarazo, el insuficiente incremento de peso a partir del quinto mes, el bajo peso al nacer de hijos anteriores, los embarazos muy seguidos, la edad de la madre (mujeres muy jóvenes o primeros embarazos a edades avanzadas), la circunferencia del brazo, etc. En los preescolares se considera el bajo peso al nacer, la mortalidad infantil en partos anteriores de la madre, el no incremento de peso, la pérdida de peso, el bajo peso en relación a la estatura o tamaño/edad, o la circunferencia del brazo, etc.

En aquellos otros programas que reservan sus prestaciones a individuos ubicados debajo de la línea de pobreza, puede lograrse la condición de tal conociendo el ingreso de los aspirantes, a través de sus propias declaraciones, o por otros medios. Ello exige instaurar un mecanismo para comprobar la condición de indigencia de quien solicita la prestación, lo que implica costos de administración que pueden ser de consideración.

Estos mecanismos de incorporación/exclusión suelen ser criticados con diversos argumentos. En primer lugar, se dice que demostrar la condición de pobreza generaría una "marca" o **estigma** en las personas, por lo cual muchas de ellas preferirían no demandar los servicios, para evitarse las frustraciones que se derivan de tal comprobación. Se ha dicho que tales programas "Crean costos sociales o provocan distorsiones, ya que conducen a cambios de comportamiento. En el Reino Unido, la comprobación de los recursos para el otorgamiento de prestaciones suplementarias requiere trámites administrativos complicados para la verificación de los datos y el mantenimiento de los registros. La identificación de los ingresos y los bienes en los países en desarrollo es aún más difícil, especialmente en las zonas rurales, y es probable que los problemas administrativos sean también abrumadores. Por regla general, la comprobación de los recursos sencillamente no resulta viable en estos países" (Banco Mundial 1990: 104).

Otro criterio para seleccionar a los eventuales beneficiarios de programas orientados a los pobres consiste en utilizar alguna característica que se haya comprobado que se encuentra fuertemente asociada a la pobreza. Quienes no la tengan, aunque sean pobres, serán excluidos. El éxito de esta selección depende de que se encuentren buenos indicadores de pobreza, verificables sin dificultad, y que sean difíciles de simular por quienes pretenden

optar a al programa. De lograrse esto, la aplicación administrativa resultará simple.

Finalmente, corresponde recordar la autoselección. Ella consiste en elaborar programas con características tales que sólo resultan interesantes para quienes pertenecen al grupo-objetivo. Así sucede con la instalación de consultorios de salud o comedores escolares u ollas comunes en barrios marginales. Otro ejemplo son los programas de empleo de emergencia, de alimentos por trabajo, etc., en los cuales, el "costo" que entraña el acceso -en especial- por el monto de los salarios pagados- hace que sólo atraigan a los verdaderamente necesitados (Banco Mundial 1990: 104).

Un segundo gran criterio de focalización consiste en la identificación de espacios geográficos. Por detrás de esta solución está la idea de la "discriminación positiva", cuyos orígenes se encuentran en la década del cuarenta en Gran Bretaña, al buscar procedimientos para la verificación de ingresos de quienes solicitaban los servicios. El criterio para poseer el derecho a solicitar la participación en un programas se basa en la residencia en determinadas zonas donde predominan las familias pobres. Se acepta que va a existir un porcentaje de filtraciones hacia personas que no formarían parte de la población-objetivo del programa, pero se estima ellas no serán significativas, o que la pérdida de recursos que ocasionarán será menor que los costos de establecer procedimientos administrativos de selección.

El éxito de este criterio depende, como ha puntualizado Schejtman, del grado de concentración del hábitat de los afectados, de su nivel de organización y de la presencia o no de redes (comerciales u otras) a través de las cuales pueda materializarse la detección y la acción, la evaluación y el control. Los costos administrativos se incrementan a medida que se pasa de hábitats concentrados de población homogénea y organizada a aquellos dispersos, heterogéneos, sin organización.

Los mapas de la pobreza podrían ayudar, aun cuando es probable que las unidades geográficas con las que trabajan sean de excesiva amplitud para un adecuado y eficiente manejo de los programas focalizados.

Para terminar voy a poner un ejemplo de la necesidad de focalización. En la actualidad existe una epidemia de sarampión en todos los países de América. En algunos lugares, como los Estados Unidos, los afectados son jóvenes adultos, mientras que en los demás países ataca desde niños menores de un año hasta adultos. El riesgo, incluso de muerte, está en relación inversa a la edad.

Tecnológicamente es posible controlar la epidemia mediante vacunación, que es efectiva en 90% de los casos. Se estima que la cobertura de la vacunación antisarampiónica es de 90%, pero existen problemas por cuanto cada establecimiento define el denominador

sobre el cual calcular, encontrándose casos en que la cobertura sería de 140%. De todas formas, habría 10% de la población no vacunado y, además, a medida que pasa el tiempo, se acumula población susceptible no vacunada, aumentando el riesgo de que se produzca un brote epidémico.

En algunos países se recurre incluso a un modelo matemático para calcular la probabilidad de que se produzca un brote, lo que permite anticiparlo mediante una campaña de vacunación.

Desde el punto de vista epidemiológico, los menores de un año deberían estar inmunizados por su madre. Esto hace que a los seis meses el riesgo sea de 50% mientras que a los nueve, ya se sitúe en 75% y de ahí sigue elevándose la probabilidad.

En cierto país de América Latina, se han producido 15.000 casos, aunque es probable que el número sea mayor debido a la poca confiabilidad del sistema de denuncia, en especial cuando el enfermo es atendido por médicos privados. Han habido defunciones de niños afectados, cuando esta enfermedad se complicó en una neumonía, aprovechando un estado de desnutrición. De los casos fatales, 85% eran niños no vacunados.

El país no dispone de dosis suficientes para vacunar a todos los menores de dos años, y mucho menos a todas las eventuales posibles víctimas. Debe destacarse que es imposible también obtener vacunas en el mercado internacional. Esto obliga a las autoridades de dicho país a tomar decisiones respecto a quiénes serán inoculados, vale decir, deben focalizar ante una carencia de recursos (vacunas) y para ello requieren seleccionar el criterio que sea más adecuado al problema específico.

Los criterios del que "llega primero" o el que "puede pagar" no sirven en estos casos. Una alternativa podría ser centrarse en los menores de dos años desnutridos por cuanto tienen las defensas bajas, lo que eleva la probabilidad de contraer el sarampión y también el riesgo de que éste se transforme en neumonía. Otro criterio epidemiológico podría ser establecer un sistema de vigilancia que permita cortar un brote rápidamente. Si en un lugar (pueblo, etc.) se denuncian algunos casos de sarampión, se puede ordenar la vacunación de todos los niños en riesgo en esa zona, buscando evitar que el virus se traslade a otras áreas.

III. FINANCIAMIENTO Y ASIGNACION DE RECURSOS PARA UNA NUEVA POLITICA SOCIAL

En este tema corresponde analizar dos problemas: el de la obtención de recursos financieros y el de su asignación en los programas sociales.

OBTENCIÓN DE RECURSOS

El problema en cuestión es cómo y dónde obtener recursos. En general, el financiamiento de las políticas sociales proviene de los recursos generales del Estado. Es, por tanto, un tema que corresponde fundamentalmente a la política fiscal y no a la social. Pese a ello es posible formular algunas reflexiones sobre este asunto, en la línea de sugerir posibles fuentes alternativas y para discutir, asimismo, la conveniencia de destinar esos nuevos recursos a políticas sociales.

El punto de partida de estas reflexiones es que para obtener recursos para lo social sólo hay una solución: sacárselos a un destino alternativo. Perseguir determinados objetivos implica, siempre, sacrificar otras metas. Esto obliga a preocuparse para lograr que las políticas sociales sean eficientes, esto es, generen un bienestar mayor para la comunidad, del que ésta obtendría si los recursos se gastaran de otra manera.

Cualquier modelo económico funciona con un sistema de racionamiento. Si prima el mercado, el racionamiento funciona a través de los precios; si no es de mercado, mediante mecanismos administrativos o de otra naturaleza, pero siempre existe esa escasez de recursos. En ningún caso los recursos son suficientes para atender todas las necesidades que deberían atenderse.

De dónde se obtienen los recursos para hacer política social? De las mismas fuentes de donde provienen los recursos para las políticas públicas en general, que son la tributación, la deuda pública, los recursos extrapresupuestales, el financiamiento por los propios usuarios y, cabría agregar, la minimización de los costos de producción de los servicios.

a) Tributación

Esta ha sido la fuente tradicional de financiamiento estatal. Asimismo, la vía usual para disponer de mayores recursos es crear nuevos impuestos o elevar la tasa de los existentes.

Un primer problema a resolver consiste en saber hasta qué punto es posible que un Estado incremente su presión tributaria sobre la población. En América Latina, ha sido recurrente el

reclamo de que se habría alcanzado el "techo tributario". Por ello se sugiere que no debería insistirse en aumentar la recaudación, tanto por razones económicas como políticas. Las primeras argumentan que cualquier nuevo impuesto o aumento de impuesto desincentivaría la inversión en actividades productivas.

La carga tributaria en la región resulta inferior a la que caracteriza a los países desarrollados. En tal sentido la tesis del mencionado "techo" carecería de base. Pero, puede ser erróneo comparar a estos países con los desarrollados que tienen, obviamente, otras características que pueden hacer atractivo invertir en ellos. Considerando sólo los países de la región también se aprecia una gran dispersión en materia de impuestos y presión tributaria. En algunos, casi nadie paga impuestos; en otros, la presión es fuerte, aunque lo sea menos que en otros lugares del mundo. Ello permite afirmar que podría, en general, pensarse que es posible obtener recursos para lo social a través de aumentos en la tributación.

Un segundo problema en materia de tributación es cómo recaudar y qué tipo de impuestos aplicar? En la mayoría de los países latinoamericanos es necesario mejorar los sistemas de recaudación, dado que la posibilidad de evasión es muy grande.

Otro elemento a considerar es que en muchos casos una legislación que establece tasas excesivamente altas que promueven la evasión. Una de las tesis en boga, en aplicación incluso en algunos países, es que bajando las tasas es posible lograr incrementos importantes en la recaudación global.

También corresponde aquí la opción entre impuestos directos (a la renta, al patrimonio, etc.) e indirectos. Estos son más fáciles de recaudar y, por eso, los sistemas tributarios de la región recurren a ellos de manera creciente. En especial, el impuesto al valor agregado (IVA) y los que se establecen sobre la gasolina y otros derivados del petróleo constituyen la principal fuente de financiamiento de muchos Estados latinoamericanos.

La elección entre uno y otro tipo de imposición tiene que ver también con una opción respecto a qué sector de la sociedad debe financiar los gastos públicos. Los impuestos directos deberían recaer sobre sectores que ocupan posiciones elevadas en la distribución del ingreso, aunque lo común es que lo paguen sólo los sectores asalariados de clase media, a los que se les descuenta por planilla.

Es adecuado establecer impuestos con destino específico para hacer política social? En general, la orientación técnica es contraria a esta solución, por cuanto predomina la tesis del tesoro único y de conservar la mayor flexibilidad posible para la asignación. Sin embargo, en muchos países, existen impuestos con destinos específicos, en general de naturaleza social e incluso hay

informes de organismos como el Banco Mundial, que lo consideran beneficioso.

b) Deuda pública

Cuando los gastos estatales superan los recursos obtenidos mediante la tributación, los gobiernos tienden a cubrir el déficit mediante la emisión de deuda pública interna o externa. Es un mecanismo que permite obtener recursos hoy, comprometiéndose a devolverlos con intereses en el futuro.

Presenta, por un lado, el problema de que traslada a la próxima generación el pago de las deudas que permiten elevar el nivel de vida de la generación presente, lo que sin duda tiene implicaciones éticas que deberían ser consideradas.

Si bien existe, entonces, la posibilidad de aumentar los recursos disponibles por este procedimiento, suele utilizárselo más bien para otro tipo de gasto o inversiones, y no para lo social.

Es posible también utilizar recursos no públicos para la satisfacción de necesidades sociales permitiendo, por ejemplo, el desarrollo de servicios privados orientados a quienes tienen interés en utilizarlos y poseen medios económicos para hacerlo. Con ello, los recursos públicos podrían concentrarse en estratos poblacionales que carecen de capacidad de pago.

Otra ~~alternativa~~ alternativa para disponer de mayores recursos para las políticas sociales consiste en incrementar el conjunto de recursos que se obtienen por vías diversas de la tributación y el endeudamiento. En tal sentido es posible mencionar las siguientes.

c) Financiamiento por los usuarios

Se ha puesto cada vez más en boga el recurrir al financiamiento privado de los servicios sociales, sea entregándolos a instituciones que los brindan a cambio de un precio, sea cobrando por las prestaciones que realizan los servicios públicos. Esta alternativa es diferente a la contratación de empresas privadas por organizaciones estatales, para la prestación de servicios específicos, como puede ser, por ejemplo, en el caso de un hospital lo relacionado con la lavandería. Aquí, en definitiva, es el Estado el que presta el servicio, siendo indiferente la forma que adopte para hacerlo.

En algunos casos las tarifas son nominales; en otros, reales. Las primeras se aplican con la finalidad de desincentivar la utilización de un servicio por parte del público. Los administradores entienden que se está haciendo un "sobreuso" del mismo. Lo que se cobra, por tanto, no pretende recuperar el valor de la atención que se da, sino crear una barrera al acceso. Es común este criterio en el caso de la salud. Aun cuando diversas

encuestas parecen mostrar que, en la mayoría de los países latinoamericanos, en realidad hay un "subuso" del servicio, una escasa de atención a las necesidades médicas de la población, de lo que se trata es que la demanda por servicios supera a la oferta, por lo que se recurre a un mecanismo de racionamiento -la tarifa- para filtrar el acceso.

Las tarifas reales, en cambio, intentan recuperar la totalidad del costo del servicio prestado. En este caso, conviene discutir hasta qué punto ello no afecta el impacto redistributivo de las políticas sociales, ya que la posibilidad de acceder al servicio queda supeditada a la capacidad de pago, a la demanda solvente, de quienes lo solicitan. Además, el intento de cobrar por el servicio puede conducir a que el mismo no sea solicitado, en especial porque puede no constituir una necesidad sentida de la población destinataria, con lo que estaría fracasando la obtención del objetivo perseguido cuando se decidió ofrecerlo.

Se ha sugerido la conveniencia de distinguir según la capacidad de pago del receptor del servicio, por lo menos en tres categorías: los que tienen ingresos altos deben pagar el costo real; los de ingreso medio, reembolsar por lo menos una parte; y los pobres deberían recibir gratuitamente la atención prestada.

d) Revalorizar bienes públicos

Cuando el Estado mantiene la propiedad de importantes recursos naturales o productivos puede suceder que los ofrezca a un precio que se encuentra por debajo de su valor de mercado. Ello se hace argumentando que por esa vía la comunidad recibe los beneficios de esa dotación especial. Pero es necesario tener en cuenta que no todos sus miembros lo aprovechan en igual proporción, como sucede con los derivados del petróleo en los países que tienen ese recurso. Paralelamente, el Estado deja de obtener recursos que le permitirían realizar políticas sociales orientadas en beneficio de los más pobres.

e) Utilizar recursos no públicos

Cuando se hace referencia a la política social se suele restringir erróneamente su ámbito de actuación a sólo un subsector, el público. En realidad, existen cuatro subsectores de ésta: público, privado o comercial, voluntario e informal. Una gran cantidad de atenciones "sociales" son prestadas en estos países, a través de vías comerciales. Hay, asimismo, otras prestadas bajo formas de voluntariado, entre las cuales cabría mencionar la acción de las organizaciones no gubernamentales (ONG), de gran importancia en la región. Hay países donde manejan recursos mayores que el presupuesto estatal para lo social. Finalmente, la familia sigue siendo un importante proveedor de atenciones sociales. Debe recordarse que hasta el momento en que el Estado comienza a asumir funciones en el área social, era la familia la gran prestadora de

esos servicios. Ese proceso de modernización, empero, no ha acabado con el papel que ella sigue cumpliendo en nuestros países, muy especialmente entre la población más pobre.

Por lo tanto, una adecuada planificación social debería tomar en cuenta a los cuatro subsectores mencionados, establecer mecanismos de coordinación y, consecuentemente, aprovechar mejor la gama de recursos que en conjunto manejan.

Así, por ejemplo, si se permite el desarrollo de servicios privados de salud y educación que se orientarían, fundamentalmente, a satisfacer la demanda de quienes poseen medios económicos y tienen interés de recurrir a ellos, sería posible concentrar los recursos públicos en aquellos estratos poblacionales que carecen de "demanda solvente".

f) Reorientar el gasto público hacia objetivos sociales

Es usual mencionar la conveniencia de reducir los gastos militares y destinar los recursos a las políticas sociales. En los últimos quince años el tercer mundo multiplicó por 3 ó 3,5 sus gastos militares, mientras los países desarrollados y en especial las grandes potencias lo disminuyeron y, en la actualidad, están acelerando ese proceso. Si bien América Latina no es de las regiones del mundo que más recursos destinan a estos fines, debe mencionarse que hay muchos países de la región que destinan una importante proporción de sus ingresos a lo militar. El PNUD ha demostrado la fuerte relación inversa existente entre gasto militar y gasto social y, por ello, corresponde abogar para que una parte de esos recursos para lo militar sean orientados a otros fines. Esa tendencia parece evidente - con los cambios que vive el mundo - en ciertas regiones, pero no está clara todavía en nuestra región.

Los Estados latinoamericanos destinan ingentes recursos a mantener en funcionamiento empresas públicas ineficientes, que generan enormes déficits. Es otra forma de malgastar recursos. Mediante el cierre o la privatización se podrían liberar recursos para financiar proyectos que tengan un real impacto sobre la equidad o el crecimiento. La nueva Estrategia Social de Bolivia establece el compromiso de que el producido de la venta de todas las empresas públicas engrosará el presupuesto público social, o sea establece una relación entre eliminación de empresas públicas ineficientes y aumento de los recursos destinados a programas sociales.

Asimismo, en muchas ocasiones se realizan obras de exposición, que carecen de impacto, sea cual fuere el criterio que se use para efectuar la evaluación.

En el propio campo de las políticas sociales es posible encontrar grandes posibilidades de racionalizar el gasto.

RACIONALIZAR EL GASTO SOCIAL

La primera pregunta que corresponde formular aquí es cuán buen indicador resulta ser el monto del gasto social de la preocupación de la sociedad y del Estado por lo social, del impacto de la crisis, del nivel de satisfacción de las necesidades de la población y de los pobres en particular. La respuesta puede ser terminante: NO es un buen indicador.

En lo puramente fáctico, debe recordarse que si bien se menciona repetidamente que como consecuencia de la crisis se produjo una "caída" del gasto, hay que reconocer que con posterioridad se ha producido una recuperación del mismo. Tal vez no haya alcanzado el nivel de gasto per capita de fines de la década anterior - que fue el más alto de la historia -, pero se sitúa en las proximidades. Por tanto, debe reconocerse que ha habido esfuerzo gubernamental por atender las consecuencias sociales sufridas durante la crisis.

Pero eso importa poco para responder las preguntas que se formulaban al comienzo de este párrafo porque el gasto social es un muy mal indicador del desarrollo social y de la políticas sociales.

Es probable que ese esfuerzo se haya orientado de manera errada. Se ha visto que, en muchos casos, no son justamente los más pobres los que reciben las prestaciones de dichos servicios y, a veces, ni siquiera constituyen la población-objetivo de dichas políticas y, cuando lo son, suelen existir filtraciones por las cuales los recursos terminan beneficiando a otros estratos sociales.

En definitiva, sólo una parte pequeña de ese gasto llega a los pobres. Por ello puede afirmarse que la relación entre reducción del gasto social y deterioro de las condiciones de vida de la población más pobre es sólo eventual, y debe demostrarse caso a caso.

De ser así, puede aceptarse que "mientras más gasto social, mejor para la equidad"? Antes de contestar conviene recordar que el "gasto público social" es, simplemente, la suma de los recursos destinados a determinados ministerios (educación, salud, justicia, vivienda, trabajo) y aquella porción considerada social del gasto de otras reparticiones. Abarca, entonces, partidas muy diversas.

Puede tener más utilidad calcular lo destinado a conceptos más acotados de "gasto". Así, el "gasto social fiscal" es el subsidio que el Fisco da a los programas sociales (descontados los aportes de los beneficiarios), mientras que el "gasto social directo" es la transferencia que se efectúa a las personas, descontados gastos administrativos y los aportes a las cajas de previsión.

El **gasto social efectivo**, en fin, mide lo que se transfiere al 30% más pobre (Haindl, Buvinic e Irarrázaval 1989).

Sintetizando entonces, se tiene:

Gasto público social: subsidios + aportes de los beneficiarios + gastos administrativos

Gasto social fiscal: subsidio + gastos administrativos

Gasto social directo: sólo subsidio

Gasto social efectivo: sólo subsidio a los pobres.

Otro intento de establecer alguna precisión dentro del concepto de gasto social, ha sido intentado por el PNUD identificando lo que se destina a "desarrollo humano", entendiendo por tal lo relativo a atención primaria de salud y educación primaria. Allí se aprecia que países con un gran gasto social destinan cantidades irrisorias al desarrollo humano que, supuestamente, es el que satisface las necesidades de los sectores más necesitados.

En ese contexto, la pregunta sobre si siempre es válido abogar por aumentar los recursos para lo social también debe responderse con un NO.

Resulta básico mantener la inversión productiva, para generar puestos de trabajo, ya que el aumento del empleo es la manera más adecuada de promover el desarrollo social. En ciertas circunstancias, entonces, el gasto social puede convertirse en competidor de la inversión productiva. Y, de ser así, sería perjudicial para el desarrollo social entendido en sentido amplio. Hay que buscar un punto óptimo de gasto o inversión social, que no afecte la posibilidad de generar crecimiento económico.

Se ha clasificado a los países según el porcentaje del PIB que destinan a gasto social. Se lo considera bajo, cuando es menor del 6%; medio, entre 6 y 10%; y alto, por encima de esa proporción. Hay países de la región que se sitúan claramente en el primer grupo, en cuyo caso es conveniente que realicen esfuerzos para elevar su gasto social. Otros se sitúan en el grupo alto y podría decirse incluso que algunos destinan una proporción muy elevada a lo social.

En todos los casos corresponde insistir en la necesidad de **gastar mejor**, porque no siempre los programas son efectivos y contribuyen a la superación de la pobreza. La tarea prioritaria es racionalizar la utilización de los recursos para lo social. No corresponde gastar más, sino gastar mejor todo el gasto público y, también, la porción destinada a lo social. Hay que ser, entonces, más eficaz con los mismos o con menos recursos.

Por lo anterior, el problema de la política social no se relaciona solamente con carencia de recursos, sino también con la utilización que se hace de ellos.

La pregunta es, entonces, cómo elevar la eficiencia del gasto? Existen diversas maneras de alcanzar los objetivos establecidos por quienes toman las decisiones (políticos) y esas alternativas deben compararse entre sí, para optar por la de mínimo costo.

Asimismo, es necesario verificar que, en su aplicación práctica, ese sistema obtiene los resultados esperados. Si no fuera así, como sucede muchas veces en la práctica, los recursos estarían siendo desperdiciados.