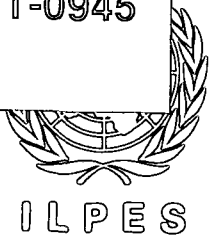


INT-0945



~~CEPAL/ILPES (0945)~~

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

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

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

AREA DE PROGRAMAS Y POLITICAS SOCIALES



POLITICAS SOCIALES EN AMERICA LATINA

Rolando Franco

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

1
2

3
4

POLITICAS SOCIALES EN AMERICA LATINA*

Rolando Franco

* Versión corregida de la ponencia presentada al Tercer Encuentro Latinoamericano y del Caribe sobre Familia y Desarrollo, organizado por UNESCO, INNFA y FLACSO, Quito, Ecuador, 15 al 19 de octubre de 1990.

(I/01022)

INTRODUCCION

Se pretende aquí analizar algunas grandes tendencias de la política social en América Latina, al mismo tiempo que sugerir lineamientos a partir de los cuales resulta posible pensar en su reorientación.

Esta preocupación se basa en que resulta necesario -en una época signada por la crisis (tanto fiscal como social)- lograr una mayor racionalidad de las políticas públicas, aumentando la eficacia con que se toman las decisiones gubernamentales y se ponen en práctica los programas, y elevando la eficiencia en la utilización de los recursos.

Como se ha dicho, la **legitimidad gubernamental** tiende a basarse cada vez más en la capacidad de dar respuesta a las demandas sociales (Xubirats 1989:10). La racionalidad, entonces, es un factor clave en la consolidación de los gobiernos, sobre todo de los democráticos.

Tal análisis resulta útil, además, para **reformar el Estado**, cuya inadecuación es cada vez más notoria. Se ha dicho, que el Estado es muy grande para hacer ciertas cosas y muy pequeño para otras (Bell). Ello explica los esfuerzos de integración supranacional, como la Comunidad Económica Europea (CEE), por un lado, y el reconocimiento de las autonomías locales o regionales, como sucede en España.

En el caso de América Latina puede agregarse, además, que el Estado no hace lo que debe y hace (o trata de hacer) mal lo que no debe. Así es que no cumple con sus funciones clásicas de dar seguridad a los ciudadanos e impartir justicia, tampoco consigue igualar oportunidades, mientras pretende convertirse en gestor de acciones no prioritarias.

Todo ello ha conducido tanto al cuestionamiento del estatismo como a crear un amplio consenso respecto a la necesidad de redefinir los campos de acción del aparato estatal. Las tesis de "menos Estado" (Serradji 1989), de "mejor Estado" (Lahera 1989), o de "Estado subsidiario pero solidario" (Boisier 1990) plantean, todas, la necesidad de rediscutir el tema de las instituciones públicas, explorando nuevos diseños que les permitan desempeñar las funciones que les corresponden a fines del siglo veinte que, obviamente, son diferentes a las que le correspondían al Estado en la postguerra, o a las que se le adjudicaron en el siglo pasado. En tal sentido, debe cumplir una función social, persiguiendo el objetivo de la **igualdad de oportunidades**, que asegure la reproducción de su soporte humano, la población, en niveles adecuados de bienestar.

"Repensar" el Estado es una tarea, podría decirse, universal, como demuestran suficientemente los procesos políticos que están teniendo lugar en el mundo.

A estos problemas de concepción del Estado, en cuanto a tamaño y funciones, se agrega el descuido que ha habido en el pasado por el análisis del "gobierno", término usualmente confundido en América Latina con el de "Estado". Esto contribuye poderosamente a la inviabilidad de muchas políticas que aun siendo "técnicamente" correctas resultan "políticamente" inaplicables. Esto exige la consideración de la política en sentido amplio (**politics**).

Asimismo, las instituciones existentes se constituyen en un obstáculo que, a la postre, se convierte también en dificultad "técnica", pero propia de disciplinas diferentes a la económica, como son la jurídica o la politológica (Fernández 1989: 24). Por ello, el análisis institucional resulta básico en la exploración de si es viable racionalizar las políticas públicas, entre ellas las sociales, a través de instituciones más idóneas.

A. LA SITUACION LATINOAMERICANA ACTUAL

El desarrollo social latinoamericano confronta, en la actualidad, agudos problemas. Los estudios recientes han mostrado la heterogeneidad de la pobreza. Han aparecido "nuevos pobres", fundamentalmente como consecuencia de la crisis de un modelo de desarrollo obsoleto, que ya no se compadecía de los parámetros que fijan el avance tecnológico, su incorporación a las actividades productivas y la consecuente modificación de las ventajas comparativas de los países.

Junto a ellos siguen existiendo formas de pobreza crónica, que vienen de antaño y que no fueron superadas por el viejo modelo económico ni por las políticas sociales que se practicaron en conexión con el mismo.

Esta diferencia en el mundo de la pobreza (Jelin-Pereyra 1990), indica que no es posible enfrentarla con soluciones homogéneas, generales y universales. Se requieren políticas que tengan en cuenta las peculiaridades de cada grupo focal y que realicen intervenciones que sean adecuadas a sus especificidades. Es probable que la retomada del crecimiento económico contribuya a sacar a los nuevos pobres, o a parte de ellos de su situación, pero es seguro que no podrá mejorar la condición de los pobres crónicos, mientras no se realicen esfuerzos importantes -por la vía de la política social- para elevar la dotación de capital humano que ellos poseen.

La superación de tal situación no puede lograrse insistiendo en soluciones que no han dado buenos resultados, sobre todo porque las políticas tradicionales tienen limitaciones comprobadas.

B. LIMITACIONES DE LAS POLITICAS SOCIALES TRADICIONALES

Hay aspectos negativos de las políticas sociales latinoamericanas -ya analizados en otros trabajos (Franco 1987, 1989)- que es necesario alterar para "relanzar" el desarrollo social (Franco, Palma y Vergara 1989). También conviene insistir sobre ciertas actitudes de quienes se dedican a lo social y en las limitaciones que existen en el tipo de información que manejan.

1. En primer lugar, conviene afirmar que la política social en América Latina no se ha orientado hacia los pobres. Incluso, en muchos casos o épocas, poco ha tenido que ver con ellos. Recuérdese por ejemplo los esfuerzos realizados por los países que recibieron importante migración europea a fines del siglo pasado y comienzos del actual. Allí se recurrió a la educación para transferir a los recién llegados un idioma común y un conjunto de valores que les permitieran identificarse con el país de llegada. El objetivo de la política social era "construir la Nación" y para ello no cabía hacer distinciones entre ricos y pobres.

Posteriormente, la política social latinoamericana se caracterizó por el **acceso segmentado** a los servicios sociales estatales, que han estado reservados a los grupos corporativos que, en ciertos momentos históricos, lograron presionar y obtener concesiones gubernamentales. Esto ha sido especialmente notorio en la seguridad social (Mesa Lago 1985). En ella, el financiamiento generalmente tripartito implica un subsidio estatal, que no se distribuye de acuerdo a la insatisfacción de las necesidades de los prestatarios, sino según la capacidad de presión del respectivo grupo.

En este sentido puede decirse que hay similitudes con el surgimiento del Estado de Bienestar en los países europeos, que estuvo ligado al sindicalismo socialdemócrata. La diferencia

estriba en que, en el caso latinoamericano, sólo se integran a la protección brindada por los programas sociales algunos de quienes participan del sector moderno de la economía, que en estos países es relativamente acotado, por lo cual la expansión segmentada y paulatina ha dificultado o impedido un ataque sistemático a la pobreza. Ello ha permitido afirmar que las políticas sociales en América Latina son, en general, regresivas (Banco Mundial 1990; PNUD 1990).

2. También ha sido usual que el Estado practicara un **universalismo aparente**, esto es, reconociera a todos, independientemente de su capacidad de pago e, incluso, de su posibilidad real de acceder a ellas, el derecho a recibir sus prestaciones.

Diversos estudios muestran, empero, que muchas políticas sociales se caracterizan por su **regresividad**, y que en general podrían contribuir más a reducir las desigualdades en la distribución del ingreso. Por ejemplo, los recursos destinados a vivienda no siempre se gastan en beneficio de los grupos más necesitados, sino que favorecen a sectores medios y a la burocracia pública.

3. Otra característica se relaciona con la duración de las políticas y es el **tradicionalismo**. En muchos casos, se aprecia una **inercia** que dificulta reorientar la política social; resulta casi imposible discontinuar programas, aun cuando sea evidente que no están alcanzando sus objetivos. Tanto la burocracia que vive de ellos, como la clientela que los aprovecha, resisten el cambio.

También es posible encontrar el defecto inverso: la **discontinuidad**. Ello hace que las inversiones sociales carezcan del tiempo suficiente para "madurar" y para que sus resultados puedan evaluarse. En muchas ocasiones un gobierno quiere innovar

y para ello abandona programas, cuyas acciones requerirían más tiempo para producir resultados.

4. A lo anterior debe agregarse el **surgimiento aluvional de nuevos temas**, vinculado con la aparición de modas, que llevan a asignar recursos que se restan a otras actividades socialmente relevantes, y el **crecimiento acumulativo de instituciones**, lo que conduce a la **competencia interinstitucional**, por recursos y ámbitos de acción y a la descoordinación, que disminuye el rendimiento del sistema público de prestaciones sociales.

5. También conviene insistir en lo que podría llamarse el síndrome de "la culpa la tuvo el otro" que caracteriza a los latinoamericanos en general y que consiste en atribuir a terceros la responsabilidad de lo negativo que sucede y no asumir nunca las propias. En materia de política social también se da, en especial insiistiendo en que los orientadores de la política económica se fijan metas sin considerar los costos sociales de las mismas, con lo que lleva a la política social a convertirse en una especie de enfermero que atiende a los caídos en el campo de batalla económico.

Esto implica, en la hora actual, no reconocer la importancia del mantenimiento (o el logro) de los equilibrios macroeconómicos. Implica desconocer el deterioro social colosal que se ha producido en países y en épocas en los cuales diversas formas de populismo abandonaron esas preocupaciones que no pueden considerarse sólo "económicas", dado el impacto social que generan. En particular, es desconocer que el impuesto inflación lo pagan los pobres, por cuanto quienes no lo son tienen mecanismos para defender su patrimonio por la vía de traspasar sus activos a monedas duras o comprar bienes que mantienen un valor constante.

6. Rige además el mito -identificado por Ernesto Cohen- de que es mejor hacer algo que nada, porque siempre algo bueno queda. En realidad no es así. En ocasiones, queriendo hacer un bien se hace

un mal. Así abundan programas nutricionales que terminan generando obesidad en algunos de sus "beneficiarios" o mayor desnutrición, en otros. Ello deriva de errores de diseño de los programas, de no considerar las estrategias de sobrevivencia de los grupos a los que se quiere llegar, y de la ausencia de evaluación de lo que se hace, lo que impide aprender de la experiencia por un lado y reorientar los programas en marcha, por otro.

7. Más allá de lo que suele afirmarse cuando se realizan diagnósticos catastrofistas sobre América Latina, conviene insistir en que los **indicadores sociales** mejoraron notablemente desde la segunda postguerra. Y habría que agregar incluso que las previsiones que se realizaron sobre el impacto social de la crisis (ILPES 1984, por ejemplo), no han sido confirmadas por trabajos recientes con mayor apoyo empírico (CEPAL 1990). Se ha sostenido incluso que "la brecha norte-sur en el campo del desarrollo humano básico se ha reducido considerablemente durante las últimas tres décadas a pesar que la brecha de ingresos se ha ampliado" (PNUD 1990:21).

Es probable que ello derive, en primer lugar, de ciertos avances tecnológicos (como la rehidratación oral para atacar la diarrea infantil y su espectacular éxito en disminuir drásticamente las tasas de mortalidad infantil). Puede ser consecuencia también de centrar la medición del avance en materia de desarrollo social en alcanzar metas "blandas" (Katzman-Gerstenfeld 1990). O, incluso, es probable que se trata de un problema de pérdida de sensibilidad de los indicadores, una vez alcanzado cierto nivel de los mismos; ya no discriminan entre las unidades de análisis (países) más allá de ese punto. Así cuando muchos países del tercer mundo han alcanzado la escolarización universal, se requiere efectuar comparaciones entre "norte" y "sur", a partir de indicadores diferentes que capten diferencias que son de sentido común (calidad de la educación, por ejemplo).

8. Especial importancia tiene efectuar algunas consideraciones sobre el **gasto social**, sobre todo porque para evaluar la crisis de los ochenta, se ha recurrido reiteradamente a él como un indicador adecuado no sólo de la oferta de servicios sociales, sino también de la satisfacción de las necesidades de la población en general y de la población pobre, en particular.

Ante todo conviene recordar que la mayoría de los países de la región están destinando hoy a lo social porcentualmente más que lo que gastaban a fines de la década pasada. En consecuencia, si ese indicador tuviera el valor que se supone, podría decirse que los efectos de la crisis estarían superados.

Pero sucede que el indicador "gasto social" dice poco respecto al deterioro o mejoría de la condición de vida de los pobres, porque el gasto social poco tiene que ver con la pobreza. Diversos estudios muestran que es una parte pequeña de ese gasto la que llega a los pobres, yendo el grueso del mismo en beneficio de sectores medio-altos de la población.

C. SOBRE QUE BASES REORIENTAR LAS POLITICAS SOCIALES?

No es fácil encontrar soluciones en un contexto en que aumentan tanto las necesidades sociales como las demandas organizadas. Sin embargo, es posible coincidir en algunos principios que podrían guiar la reorientación de las políticas sociales buscando la equidad (Franco 1987, 1989).

El objetivo tiene que ser aumentar la racionalidad de la política social, aumentando la eficacia en el logro de los objetivos y la eficiencia en la utilización de los recursos. Ambos objetivos pueden alcanzarse, cumpliendo además con la equidad, al centrarse en la superación de la pobreza.

Ello exige modificaciones que tienen que ver con la política en general (**politics**), con las políticas públicas (**policies**), y con la institucionalidad a través de las cuales se las ejecuta (**polity**).

D. LA POLITICA Y LO SOCIAL

Las políticas sociales como cualquier política pública tiene un fuerte componente político. En definitiva, son decisores políticos quienes deben disponer en qué áreas actuará el estado, qué tipo de políticas llevará adelante, y el monto de los recursos que se le destinarán. Como se ha dicho, "las decisiones últimas de la sociedad son de carácter político; pero la preparación de cualquier decisión tiene que ser técnica" (Arida 1987: 128).

El problema está en definir con mayor precisión el ámbito en el cual actúan una u otra. "Hay un punto más allá del cual las decisiones son políticas. Pero no se sabe *a priori* cuál es el punto". Sin embargo, corresponde fijar un criterio: "El arte de la buena conducción económica (y social, puede agregarse) es ampliar al máximo el límite de la esfera de decisión". "Es preciso estirar la racionalidad técnica -lo que la Escuela de Frankfurt llamaría racionalidad instrumental- hasta su límite". Y dejar para la decisión política solamente lo estrictamente político. Sin embargo, en muchos casos se hace lo contrario: "se empieza por el imperativo político y se deja para la racionalidad instrumental sólo el residuo del proceso decisorio" (ibídem).

Entonces, sin negar la importancia del ámbito de la decisión política (por cuanto quien la toma tiene que efectuar otras consideraciones más allá de lo técnico) es necesario enfatizar la conveniencia, incluso la necesidad, de que ella tenga una sólida base técnica, lo que es especialmente importante en un campo donde suelen asignarse recursos de monto no despreciable.

Es indudable que los últimos tiempos muestran una preocupación mayor que antaño en la esfera política por el tema social. Influyen para ello tanto los síntomas de inestabilidad que han aflorado en varios países a consecuencia de la crisis de los ochenta, como la percepción de la necesidad de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Cabe pensar entonces que habrá voluntad política para diseñar y llevar a cabo políticas sociales. El nivel técnico tiene que respaldarla sugiriendo criterios y modos de intervención adecuados.

E. CRITERIOS PARA POLITICAS PUBLICAS SOCIALES

La voluntad política de llevar adelante determinadas acciones puede ser incentivada si los técnicos facilitan las decisiones que deben tomar los políticos mediante recomendaciones que sean viables y eficaces. Para ello deben incorporar tanto lineamientos adecuados como los avances técnicos que van surgiendo al diseño y puesta en práctica de la política social.

1. El financiamiento.

Se insiste siempre en la necesidad de mayores recursos para lo social. Pero conviene preguntarse si siempre es bueno gastar más en lo social. Pueda afirmarse que no. Es obvio que los recursos siempre son limitados y las posibilidades de su asignación son múltiples y competitivas, generándose juegos de suma cero, en especial cuando no hay crecimiento económico. En consecuencia, cuando se aumentan los recursos para lo social se reduce lo disponible para inversión. Es ésta la que genera desarrollo, aumentando los puestos de trabajo y disminuyendo así la desocupación, con lo que permite la satisfacción directa por los interesados de sus necesidades, a través del mercado.

Por lo mismo, debe buscarse un punto óptimo de gasto o inversión social, que no deteriore las posibilidades de generar crecimiento económico.

Lo anterior no debe hacer olvidar que muchos países de América Latina gastan o invierten muy poco en lo social. Así, Ecuador destinó 5% de su producto bruto interno en el periodo 1983-1987, bajo a 4,5% en 1988 y a 4,2% en 1989. Cabe aquí afirmar la necesidad de destinar más a programas sociales. Pero tanto en éste como en los casos de países de América Latina que superan el 20% del PBI para lo social, corresponde insistir en la necesidad de **gastar mejor**, porque como se vio no siempre ese gasto elevado se orienta de un modo que contribuya a reducir la pobreza.

Aparte de que el Estado destine más recursos (obtenidos por la vía tributaria y otra), cabe recomendar la posibilidad de **utilizar recursos no públicos**. Hay dos modos de encontrarlos: uno, permitir el desarrollo de servicios privados orientados a quienes tienen interés en utilizarlos y poseen medios económicos para hacerlo. Con ello, los recursos públicos estarían disponibles para concentrarlos en estratos poblacionales que carecen de capacidad de pago.

Otro, sería buscar que **los propios beneficiarios los aporten**. En muchas ocasiones los que van a recibir las prestaciones poseen recursos de diversa índole, aunque sólo sea el propio esfuerzo y la ayuda mutua, que resultaría positivo movilizar para la ejecución de tales acciones. En muchos países existen tradiciones, que podrían ser recuperadas para prestar servicios sociales a la comunidad. Es evidente que esta posibilidad debe explorarse, en cada caso, en el nivel local.

2. Practicar una política compensatoria

En una coyuntura en que la pobreza aumenta y se reduce el gasto social, los recursos deberían destinarse a los menos privilegiados. Ello sólo puede lograrse mejorando técnicamente el diseño y puesta en práctica de proyectos sociales, tarea fundamental de los técnicos que deben facilitar la toma de decisiones. Para ello deben efectuarse estudios sobre el impacto redistributivo de las políticas.

Ello entrega elementos que permiten **practicar una política compensatoria**, lo que, sencillamente, consiste en discriminar a favor de los pobres. El universalismo conduce a tratar de la misma manera a casos que son diferentes y parece más adecuado destinar los recursos disponibles, siempre escasos, a favorecer a los más débiles, sea mediante una selectividad de base territorial (Edwards y Batley 1978; Franco 1983), sea mediante selectividad pura y simple. Los avances informáticos facilitan la tarea de seleccionar a los destinatarios de las prestaciones sociales.

Lo anterior conduce a **focalizar las prestaciones**, esto es, a optar por los grupos a los que se atenderá a través de los servicios sociales (población-objetivo), por ejemplo el binomio madre-hijo, sobre todo porque centrarse en ese grupo implica atacar la pobreza. Una adecuada focalización permite, además, **evitar las filtraciones de recursos** (Franco 1990).

La aplicación del principio de la compensación plantea, asimismo, la necesidad de **manejar una concepción sintética de lo social**, así como **priorizar las necesidades a satisfacer**. Asimismo, el crecimiento acumulativo de temas y preocupaciones lleva a que la política como un todo se **fragmente** en múltiples acciones que no producen un impacto relevante, por lo cual es imprescindible

establecer **prioridades efectivas**. Ello implica decisiones políticas apoyadas por conocimientos técnicos adecuados.

Cada país tendrá que formular sus prioridades de acuerdo a su propia situación social. Como las sociedades latinoamericanas han aumentado notoriamente su complejidad, los planteos demasiado simples pueden no dar cuenta de situaciones extremadamente variadas. Pese a ello, puede sostenerse que es necesario **recuperar las grandes prioridades sociales**: nutrir, educar, atender la salud y dar trabajo.

3. Lograr que los servicios ofertados sean utilizados

Es necesario conseguir que las prestaciones ofrecidas por el Estado, u otros agentes, lleguen realmente a los presuntos beneficiarios. Ello exige preocuparse por la manera en que se los oferta y por los problemas de acceso que puedan tener quienes quieren utilizarlos.

Para alcanzar ese objetivo resulta imprescindible, por un lado, **redefinir la oferta**. En muchas ocasiones los programas presentan defectos de diseño o ignoran peculiaridades importantes de la población a la cual se quiere atender.

La oferta podría mejorarse considerando elementos de índole regional o local. Ello se logra, por ejemplo, cambiando el calendario escolar que, en general, se establece de acuerdo a los usos de la capital del país, por lo que la escuela compite innecesariamente con el ciclo agrícola y con la utilización de los escolares como mano de obra en las épocas de cosecha.

Por el lado de la demanda también pueden tomarse medidas que faciliten el acceso a los servicios. Podría **suministrarse información sobre los servicios ofrecidos**, utilizando los medios de comunicación de masas (que también podrían diseminar mensajes

destinados a mejorar las condiciones de educación y salud de la población). No se trata sólo de promover sistemas de radio o televisión destinados a la enseñanza, sino utilizar todos los medios de difusión para que cumplan con la función social de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida.

Hay que **superar obstáculos culturales** que pueden afectar la recepción de los servicios. No resulta fácil apreciar, desde el nivel central, las dificultades que puede afrontar un programa, especialmente si se trata de un país grande, en que coexisten diferentes culturas. En tal sentido, la presencia de los diseñadores del programa en el ámbito local puede contribuir decisivamente a una oferta más adecuada.

También, hay que **reducir los costos para los usuarios**. Suele considerarse que un servicio es "gratuito" porque el erario público sufraga la totalidad de los gastos previstos. En realidad no es así. Por ejemplo, en el caso de la escuela primaria, las familias tienen que incurrir en erogaciones para poner a sus hijos en la escuela, proveerlos de libros, cuadernos, ropa adecuada, alimentación, transporte, matrículas de exámenes, u otras múltiples formas. Además, para las familias pobres, la escuela tiene un costo de oportunidad. En el agro, esos niños podrían estar trabajando junto a sus padres. En la ciudad, pueden convertirse en perceptores de ingresos por diversas vías. Por lo mismo, si se quiere lograr su permanencia en la escuela se requiere no sólo educación gratuita, sin costos indirectos, sino proporcionarles subsidios que hagan atractiva la opción por la escuela tanto para los propios niños como para su familia.

En este sentido también es básico **considerar las estrategias de sobrevivencia de las familias**. La forma de actuación y de repartición de los bienes que es propia de los otros sectores que hacen política social, fundamentalmente el "informal", conformado

por las prestaciones sociales que se llevan a cabo en el seno de la familia.

De no tomarse en cuenta ese elemento pueden producirse errores de importancia. Así, en la evaluación de un programa de comedores escolares se encontró que niños que participaban en él habían aumentado su grado de desnutrición durante el desarrollo del mismo, lo que se debía a la exclusión de que era objeto el niño en el momento de la distribución de los alimentos en el hogar, en el entendido que había comido en la escuela, donde sólo recibía un complemento nutricional, con menos calorías y proteínas que las que recibía en su casa con anterioridad (Cohen-Franco 1988).

4. Fomentar la participación de los usuarios

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

Cabe hacer notar que muchas veces se utilizaba la noción de participación -a la que se quiere incentivar a través de la descentralización- argumentando que ella "sólo tiene sentido cuando implica ejercicio del poder" y cuando "los que participan han de sentirse ejerciendo ese poder" (Palma y Rufián 1989: 21). En este artículo, en cambio, se le está dando un énfasis radicalmente diferente y que estimamos más adecuado para las políticas sociales.

No se trata de participación política, sino de **colaboración** en el diseño y puesta en práctica de programas por los beneficiarios.

5. Lograr la persistencia y la continuidad

La austeridad, la vocación por la innovación para marcar la presencia de alguien en determinado cargo, u otras razones tienden a perjudicar la persistencia de las políticas sociales, cuando resulta vital su continuidad. Así las medidas destinadas a sacar a un niño de la desnutrición no dan resultados inmediatos. Es necesario mantenerlas durante un cierto periodo. Por tiempos menores, el resultado de las acciones es nulo, y los esfuerzos y recursos resultan perdidos. Si no se va a mantener la política por el tiempo técnicamente necesario para producir el impacto buscado, más vale no iniciarla (Cohen-Franco 1988).

6. Utilizar el conocimiento técnico disponible

1. Hay que conocer la situación social que se intenta modificar. No es suficiente realizar mediciones de las carencias que sufre la población-objetivo. **Deben realizarse diagnósticos adecuados**, que estén en relación a los problemas que el país se encuentra en condiciones de abordar.

En muchas ocasiones, los funcionarios del gobierno central toman decisiones careciendo de la información necesaria sobre las peculiaridades de cada zona y tienden a aplicar soluciones homogéneas a realidades sociales que son heterogéneas, provocando una pérdida de recursos. Tales incongruencias no existirían si los diagnósticos y las políticas fueran elaborados desde una posición más próxima a las comunidades a las que se va a atender. En tal situación, cabe suponer que sería mayor el conocimiento de las especificidades locales y, por tanto, podrían proponerse soluciones más consistentes con los problemas enfrentados.

2. Para aumentar la probabilidad de éxito , es básico **evaluar los programas sociales**, de acuerdo a metodologías que tomen en cuenta sus peculiaridades (Cohen-Franco 1988). Usualmente no se evalúa y, por lo mismo, no se sabe si se están alcanzando los objetivos fijados; cuando se realiza esa actividad, las sorpresas suelen ser notables.

Debe recordarse la argumentación de Tullock en el sentido que proyectos de menor tamaño, tanto por su área geográfica como por el número de personas implicadas, permiten un mejor cálculo de las ventajas e inconvenientes de las acciones que se pretende implementar y, consecuentemente, facilitan el cálculo de su rendimiento.

Un argumento adicional aduce que ese menor tamaño permitiría experimentar métodos alternativos para proveer el mismo servicio. Ello sería casi imposible en el caso de una administración centralizada dada la enorme complejidad de operación del sistema (Weale 1978).

F. MEJORAR LA INSTITUCIONALIDAD

La administración de los programas sociales presenta problemas especialmente difíciles. Muchos esfuerzos se han hecho en el sentido de adecuar la institucionalidad a las necesidades, pero los intentos globales de reforma administrativa han fracasado, por lo que parece más adecuado postular avances parciales.

1. Evitar duplicaciones y coordinar las instituciones

Un problema típico de la política social es la **fragmentación** de la asignación de los recursos. Ello conduce a que se aborden parcialmente -según su especialización funcional o sectorial- sólo aspectos de la problemática más genérica de la pobreza. Diferentes organismos del Estado se encargan de la aplicación (nacional,

provincial, municipal) de la política, o dirigen sus acciones a diferentes poblaciones.

No es fácil superar esos desencuentros y, a menudo, los esfuerzos resultan estériles por los **celos institucionales**. Cada institución tiende a considerar esencial el servicio que presta, y percibe a las otras agencias como potenciales competidoras, y no como colaboradoras. Tal manera de ver no es errónea si se piensa que los recursos que las nutren a todas provienen de la misma fuente. En consecuencia, si aumenta lo otorgado a una, hay otra que no los recibirá -como en un juego de suma cero- con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo y de influencia para la agencia perjudicada.

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

El nudo de la cuestión radica en la dificultad de jerarquizar las funciones. La fragmentación sectorial acentúa la tendencia a las **prioridades horizontales**, en que todo es igualmente importante, y en el mantenimiento de prioridades propias de épocas en que los problemas eran diferentes. Lo que falta, en rigor, es la autoridad real que disponga qué debe hacerse primero.

A menudo, el sector social es dirigido por diversas autoridades que no siempre coinciden en los objetivos o en la modalidad de su ejecución y que pueden llegar a ser, en ocasiones, antagónicas. Esto no debe confundirse con el pluralismo que existe y siempre existirá en cualquier sociedad, donde se sustentan ideas e intereses divergentes. De lo que se trata aquí es de lograr que el gobierno realmente gobierne. Es decir, que establezca una

dirección en los programas sociales; que opte consistentemente. "Se trata solamente de hacer posible que el gobierno sea capaz de controlar el aparato estatal para reorientarlo de acuerdo a sus criterios" (CEPAL 1988, 10).

2. Establecer una autoridad o ejecutivo social

Para lograr esa unicidad en la actuación estatal corresponde establecer una instancia administrativa con potestades suficientes para dirigir el área social. Sus funciones básicas serían, en primer lugar, orientar la acción de las instituciones que prestan servicios sociales; en segundo lugar, definir una estrategia estableciendo sectores y programas prioritarios; en tercer lugar, asignar recursos; en cuarto lugar, ejercer control para hacer efectiva la coordinación (Franco, Cohen y Rufián 1989).

Esto se ha intentado ya en América Latina (a través de consejos ministeriales, gabinetes sociales, ministros coordinadores o rectores de lo social, etc.) y ha fracasado por carecer de medios para ser respetada. La manera de hacer efectiva esa autoridad es asignarle el manejo de recursos; en especial un **Fondo de Desarrollo Social**. De esa manera, manejaría un instrumento idóneo para orientar la acción de las demás instituciones sociales.

Podría establecerse incluso algún procedimiento de concurso de proyectos sociales preparados y presentados por las instituciones y ministerios prestadores de servicios, que se rigiera por las prioridades establecidas por la autoridad, que sería también la encargada de decidir entre los proyectos. Asimismo, deberían existir mecanismos de evaluación para decidir si vale la pena continuar con esos proyectos o conviene abandonarlos. Vale decir, que los recursos asignados no se incorporan definitivamente al presupuesto de la institución ejecutora; ésta tiene que demostrar el uso que está dando a los recursos que se le facilitaron (Franco, Cohen y Rufián 1989).

3. Centralizar, desconcentrar o descentralizar?

Un aspecto especialmente relevante dentro del análisis de la institucionalidad es la opción entre el centralismo y sus alternativas. La tendencia histórica mundial y, en especial, latinoamericana ha sido centralizadora. Hoy, en cambio, abundan las críticas. Ellas se resumen en que 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, y que carece de información adecuada para resolver. Asimismo, esa burocracia habría generado sus propios intereses, que son contradictorios o pueden serlo, con los objetivos para los que fue establecida. A ello se agrega que los funcionarios dispondrían de un poder sin control persiguiendo, 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 impide la 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.

Lo planteado hace inaceptable que se siga manteniendo un centralismo concentrado. Corresponde, entonces, que muchas fases vinculadas al diagnóstico y al diseño de los programas sean elaboradas en el propio nivel territorial en el cual deben ponerse en práctica las acciones concretas, logrando así que sean más adecuadas a las verdaderas necesidades de las poblaciones-objetivo de la política social. Cabe analizar, entonces, alternativas como la descentralización y la desconcentración.

La **descentralización** se entiende como transferencia de competencias anteriormente ejercidas por la Administración Central hacia una persona jurídica diferente, **no sometida jerárquicamente**, que cuente con un órgano decisorio elegido mediante sufragio o algún tipo de participación de los interesados, y que pueda **decidir irrevocablemente** y de manera **independiente** (salvo control de legalidad y diligente gestión, legalmente establecido) en el ámbito de sus nuevas potestades específicas (Palma y Rufián 1989: 14).

Habrà **desconcentración** cuando la Administración de un Estado centralizado o descentralizado transfiera funciones a órganos territoriales (de la misma persona jurídica) no elegidos y/o que no cumplen con las características enunciadas en el párrafo anterior, ergo, sus decisiones estarán sometidas a posible revocación por la autoridad central, a la cual está sometida jerárquicamente (Palma y Rufián 1989: 15).

Para la política social, la descentralización generaría dos ventajas que derivan del menor tamaño y la cercanía de los beneficiarios: permitir un mejor cálculo de las ventajas e inconvenientes de cada programa y facilitar experimentos sociales, dada la variedad de ámbitos decisionales.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la opción descentralizadora también tiene sus dificultades. Conviene recordar que incorpora **nuevos actores** al campo de la política social, dotados de autonomía en el desempeño de sus competencias. Esta solución, entonces, aumenta los riesgos de uno de los problemas en los que ya se insistió, cual es el de la fragmentación de las políticas sociales y la descoordinación entre diversas organizaciones encargadas de llevarla adelante, lo que se acrecienta en situaciones de escasez de recursos porque cada vez más éstas se tornan "juegos de suma cero".

Estos problemas se dan al interior de la Administración central. Y ello pese a que, constitucionalmente, los ministros dependen del Presidente de la República quien tiene potestades para removerlos del cargo cuando su actuación no está acorde con sus orientaciones. La práctica gubernamental muestra, empero, que no suele suceder así, por lo menos cuando lo que está en juego es la coherencia de la política social. Cada uno de los actores suele mantener una gran autonomía en su accionar y no es o se siente forzado a coordinar con sus pares. Justamente, para superar esto se ha postulado la conveniencia de establecer un ejecutivo social, dotado de potestades suficientes para fijar prioridades que deban ser respetadas por los distintos órganos.

Pero el traspaso de poderes de decisión, en política social, desde la administración central a diversas personas jurídicas de ámbito territorial, contribuirá poderosamente a aumentar la **dispersión decisional** actualmente existente y dificultará cualquier esfuerzo por racionalizar las decisiones en el ámbito social.

Asimismo, en general, las organizaciones públicas locales carecen de recursos humanos adecuados para desarrollar una política social moderna, por lo que puede estimarse que traspasarles potestades en ese campo tenderá a dificultar los esfuerzos de racionalización.

También la descentralización puede conducir al crecimiento del Estado. Muchas experiencias de este tipo muestran el aumento notable de la burocracia pública como consecuencia de la ampliación de los actores institucionales. Aumentan los gastos en burocracia y disminuyen, tal vez, los recursos que efectivamente llegarán a los pobres.

CONCLUSION

Es evidente que la política social por sí sola, por más eficiente que el gasto y exitosa la consecución de los objetivos, no puede acabar con la pobreza y promover un adecuado nivel de vida de la población.

Se requiere el desarrollo económico. Gracias a él será posible aumentar los puestos de trabajo, en los cuales se inserten quienes se incorporan a la población económicamente activa, los cesantes y trabajadores provenientes del mundo informal. Por esa vía obtendrán un ingreso con el cual podrán satisfacer sus necesidades básicas a través del mercado.

Pero no es posible esperar impávidamente ese desarrollo que aparece cada vez más esquivo para América Latina. Tampoco corresponde que quienes se dedican a la política social se limiten a criticar el desempeño del área económica. Es necesario que asuman sus responsabilidades, reconociendo que en el pasado los programas sociales adolecieron de múltiples defectos, como los enumerados oportunamente en este trabajo, y se esfuercen por reorientar sus acciones, sobre todo, para atender las necesidades más apremiantes de quienes están en peor situación. Sólo así se conseguirá una política social adecuada a las necesidades del momento histórico actual.

Bibliografía

ARIDA, P. (1987) "Deficit de cabezas", en SOLNIK, A. *Os pais do Cruzado contam por que nao deu certo*. Sao Paulo, L & PM.

BANCO MUNDIAL (1990) *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washignton D.C., Banco Mundial.

BOISIER, S. (1976) *Diseño de planes regionales. Métodos y técnicas de planificación regional*. Madrid, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

BOISIER, S. (1990) *La descentralización: Un tema difuso y confuso*. Santiago, ILPES.

CEPAL (1988) *Desarrollo equitativo. Algunas sugerencias para la acción*. Santiago.

CEPAL (1990) *América Latina en los ochenta. Principales tendencias sociales*. Santiago, CEPAL.

COHEN, E.y FRANCO, R. (1988) *Evaluación de proyectos sociales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

CORREA, R.y FRANCO, R. (1989) *Gestión del Estado y desburocratización*. Montevideo, Oficina Nacional de Servicio Civil, ILPES.

EDWARDS, J.y BATLEY, R. (1978) *The Politics of Positive Discrimination. An Evaluation of the Urban Programme 1967-1977*. Londres, Tavistock Publ.

FERNANDEZ B., M. (1989) *La eficiencia del gobierno y el éxito democrático: Cinco tesis*. Presentado al Seminario Internacional "La inauguración y la consolidación de la democracia. Experiencias para Chile", Santiago, Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea.

FRANCO, R. (1982) "Un análisis sociológico de la pobreza y de las acciones tendientes a su erradicación", en R. Franco, editor, *Desarrollo, pobreza y necesidades básicas*. Santiago, CEPAL/ILPES/ UNICEF.

FRANCO, R. (1983) "Las grandes controversias de la política social", en R. Franco y J. C. Cuentas Zavala, editores, *Desarrollo social en los ochenta*, Santiago, Chile, CEPAL/ILPES/ UNICEF.

FRANCO, R. (1988) "Lineamientos para una política social orientada a superar la crisis", en *Revista Paraguaya de Sociología*, 25(73):107-126.

FRANCO, R. (1989a) "Las cuestiones clave sobre la estructura y funcionamiento del Estado en América Latina a fines de los ochenta", en Correa Freitas y Franco 1989.

FRANCO, R. (1989b) **Buscando la equidad a través de las políticas sociales**. Santiago, ILPES.

FRANCO, R. (1990) **La focalización como criterio para aumentar la eficiencia de la política social**. Trabajo presentado al Seminario sobre Descentralización Fiscal y Bancos de Proyectos, IDE/Banco Mundial e ILPES, Santiago.

FRANCO, R., PALMA, E, y VERGARA, C. (1989) **El impacto social de la crisis. El relanzamiento del desarrollo social**. San José, FLACSO.

FRANCO, R., COHEN, E. y RUFIAN, D. M. (1990) "Autoridad social y programas sociales masivos: una alternativa para la política social", en **Revista Interamericana de Planificación**, No. 90.

JELIN, E. y PEREYRA, B. (1990) **La familia pobre urbana frente a la crisis**. Trabajo presentado al III Encuentro Familia y Desarrollo, INNFA/UNESCO/FLACSO, Quito.

KATZMAN, R. (1989) "La heterogeneidad de la pobreza: El caso de Montevideo", **Revista de la CEPAL**, No. 37.

KATZMAN, R. y GERSTENFELD, P. (1990) "Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social", **Revista de la CEPAL**, No. 41.

MESA LAGO, C. (1985) **Seguridad social en América Latina**. Santiago, Cuadernos de la CEPAL.

PALMA, E. y RUFIAN, D. (1989) **Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: Enfoque institucional**. Santiago, ILPES.

PNUD (1990) **Desarrollo humano. Informe 1990**. Bogotá, Tercer Mundo Editores.

SERRADJI, Ch. (1989) "La experiencia francesa de menos Estado", en Correa y Franco 1989, cit.

WEALE, A. (1978) **Equality and Social Policy**. Londres, Routledge & Kegan Paul.

XUBIRATS, J. (1989) **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración**. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

•
•
•

•
•
•