

ESTADO Y POLITICAS SOCIALES:  
NUEVAS TENDENCIAS EN AMERICA LATINA \*/

Rolando Franco \*\*/



---

\*/ Presentado al Colloque L'Etat en Amérique Latine: Privatisation ou Rédefinition?, organizado por el Institute des Hautes Etudes de l'Amérique Latine y el Centre d' Etudes et de Recherches Internationales de la FNSP, Paris, 1-2 de junio de 1995.

\*\*/ Director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



## INDICE

|  | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| Resumen .....  | 1             |
| I.    MODELOS DE DESARROLLO Y POLITICAS SOCIALES .....   | 1             |
| 1. Importancia de la política económica para el desarrollo social .....  | 4             |
| 2. Importancia de la política social para el crecimiento económico .....   | 4             |
| II.   CARACTERISTICAS DE LAS POLITICAS SOCIALES EN LOS<br>MODELOS PRETERITO Y FUTURO .....                         | 5             |
| 1. Estado demiurgo vs. pluralidad de actores sociales .....  | 5             |
| 2. Centralismo vs. descentralización .....   | 6             |
| 3. Lógica burocrática vs. lógica de proyectos .....  | 6             |
| 4. Subsidio a la oferta vs. subsidio a la demanda .....  | 6             |
| 5. Universalismo de la oferta vs. universalidad de la satisfacción .....   | 7             |
| 6. Considerar como población objetivo a la clase media o a grupos organizados vs.<br>centrarse en los pobres ..... | 8             |
| 7. Énfasis en la cobertura vs. énfasis en el impacto .....   | 8             |
| 8. Financiamiento estatal vs. cofinanciación .....   | 9             |
| CONCLUSIONES .....   | 9             |
| BIBLIOGRAFIA .....   | 11            |



900015796 - BIBLIOTECA CEPAL



## Resumen

En los últimos años, América Latina ha visto surgir un nuevo paradigma de desarrollo, cuya difusión fue facilitada por los cambios acaecidos en la economía mundial (globalización, creciente importancia de la innovación tecnológica) y sus repercusiones en la región. Se ha generado así un consenso en torno a los postulados económicos y parecería también haber un acuerdo -que se traduce lentamente en medidas concretas- respecto a los roles asignados al Estado. En cuanto a las políticas sociales se va tomando conciencia del agotamiento del modelo anterior y de la necesidad de renovar los criterios que las sustentan.

Este documento analiza las relaciones entre modelos de desarrollo, rol del Estado y objetivos de las políticas sociales y compara el enfoque tradicional de éstas con el que se encuentra en proceso de consolidación, respecto a ciertas dimensiones clave: roles del Estado; actores; lógica de la acción; organización institucional; financiamiento; población-objetivo; resultado buscado; etc.

## I. MODELOS DE DESARROLLO Y POLITICAS SOCIALES

Los diferentes modelos de desarrollo que han predominado en la región han tenido, implícita o explícitamente, un componente social.

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

Sin embargo, durante ese mismo período, fueron emergiendo otras preocupaciones. Así, en los países receptores de migración internacional surgieron, por un lado, las que podrían denominarse políticas sociales "privadas", dado que eran llevadas a la práctica por los propios interesados, agrupados en organizaciones de tipo cooperativo, formadas a partir del origen étnico e inspiradas en antecedentes europeos y que dieron origen, principalmente en el campo de la protección de la salud, al "mutualismo"; por otro, afloró la preocupación gubernamental frente al flujo migratorio, que llevó a poner en práctica una política social orientada a "construir la nación", mediante el desarrollo de la educación básica, concebida como canal fundamental para transmitir valores nacionales y un lenguaje común. Se instauraba así el principio del Estado Docente, inspirado en una ideología laicista y liberal, organizado centralizadamente, y que tendría una dinámica expansión en los países más estables políticamente, más avanzados en el proceso de urbanización y de formación de clases medias, con ingreso per cápita más elevado y mayor grado de integración étnica y social (Romero Lozano 1993).

En la fase de la sustitución de importaciones, cuyo inicio suele datarse en la crisis de 1929 - aunque comenzó con anterioridad en algunos países y mucho más tarde en otros-, el Estado asumió nuevos roles (regulador, interventor, planificador, empresario y "social") para contribuir al adecuado funcionamiento del modelo, cuyo motor del crecimiento lo proporcionaba el mercado interno, facilitando la industrialización nacional y dinamizando la absorción de sus productos.

En el ejercicio de esas nuevas responsabilidades, el gobierno estableció barreras arancelarias cuando comenzaron a disminuir las naturales, que eran fruto de la crisis y las guerras, para así defender a la industria nacional de la competencia externa. Llevó a cabo también actividades que no despertaban interés en los empresarios privados, aunque ellas fueran condición necesaria para llevar a cabo otras actividades productivas.

La política social se organizó para alcanzar dos objetivos. Por un lado, se buscó la protección del trabajador asalariado como respuesta a las presiones derivadas de la creciente organización sindical, facilitada por la concentración obrera en las fábricas y por la importancia creciente de la industria. Por otro, apoyó la consolidación de grupos sociales con capacidad de demanda por los nuevos bienes manufacturados nacionales.

En definitiva, como se ha dicho, contribuyó a "crear clase media", mediante programas sociales estatales, organizadas centralmente, a través de grandes organizaciones (ministerios) que funcionaban con una lógica burocrática.

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

En definitiva, el modelo comenzó a mostrar crecientes dificultades de funcionamiento y debió enfrentar demandas sociales cuando ciertos grupos comenzaron a ver menguados sus beneficios. Dio comienzo una fase de gobiernos autoritarios, que algunos interpretaron como la vía para la profundización del capitalismo (O'Donnell).

Las debilidades intrínsecas que por entonces presentaba el funcionamiento de las economías latinoamericanas fueron encubiertas mediante políticas populistas poco respetuosas de la ortodoxia fiscal, que condujeron a grandes desequilibrios macroeconómicos y a fenómenos hiperinflacionarios. Se recurrió también, con exceso, al endeudamiento externo, facilitado por la abundancia de petrodólares en el sistema financiero internacional a partir de 1973. Ello conduciría a la crisis de la deuda, que haría eclosión con la cesación de pagos de México en 1982.

Conviene recordar que el monto de recursos destinado a lo social se encontraba en su cénit histórico, lo que usualmente no se tiene en cuenta cuando se destaca su descenso en los años posteriores.

Durante la llamada "década perdida" (que, en lo económico, no lo fue para todos los países, y que fue "ganada" para la mayoría de ellos en el campo político, gracias al restablecimiento de la democracia), comenzó a diseminarse un nuevo paradigma, cuyos principales criterios económicos pueden resumirse así:

- a) alcanzar y respetar los equilibrios macroeconómicos;
- b) reducir la tasa de inflación;
- c) retirar al Estado de ciertas áreas, que a futuro se reservarían a actores privados;
- d) aumentar las exportaciones, porque el motor del crecimiento de estas economías se sitúa nuevamente en el mercado internacional;
- e) elevar la competitividad de los productores nacionales, por diversas vías, incluso eliminando la protección arancelaria;
- f) modernizar el aparato público, volviéndolo más eficiente en la utilización de los recursos sobre todo financieros, y más eficaz en el logro de los objetivos;

En algunos de estos principios los países latinoamericanos han hecho esfuerzos importantes - muchos con elevados costos sociales- y han obtenido resultados, mediante diversas políticas de estabilización y ajuste. Otros, en cambio, hasta ahora sólo han sido sostenidos a nivel de discurso.

En lo social, el período se caracterizó por reducciones en el gasto social y por el aumento de la pobreza en la región, tanto en términos absolutos como relativos. Es necesario llamar la atención respecto a que no hay una relación causal entre ambos, como suele plantearse. El aumento o reducción de la pobreza tiene que ver fundamentalmente con los ciclos de crecimiento económico. En el período mencionado, el aumento de la pobreza fue provocado, en unos casos, por la caída de la actividad económica y la consecuente disminución de empleo, lo que no fue paliado mediante adecuadas políticas de compensación social; y, en otros, fue consecuencia de debacles económicas y desbordes populistas y puede considerarse un "costo social del no ajuste" o de haberlo llevado a cabo a destiempo.

El comienzo de los noventa ha mostrado resultados positivos de los reordenamientos económicos, acompañados en varios casos de reducciones de la pobreza. Es probable que a mitad de la década varios de esos países "exitosos" (Argentina, México) hayan perdido esa condición y otros - Brasil post-Plano Real, Perú, etc.- se hayan incorporado como "reductores de pobreza" mediante crecimiento económico. Ese éxito, empero, será cada vez más difícil de mantener y profundizar si no se acompaña de cambios en los criterios orientadores de la política social y en el papel que se atribuye al Estado en este campo y se logra un acuerdo generalizado entre partidos y actores sociales similar al "consenso socialdemócrata" existente en la Europa de posguerra respecto al Estado de Bienestar (Dahrendorf 1983).

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

### 1. Importancia de la política económica para el desarrollo social

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

El mantenimiento de los equilibrios macro, por sí solo, favorece el desarrollo social. Se ha dicho que en América Latina "el punto más alto de inestabilidad y desigualdad lo ha provocado y aún lo provoca la inflación. En definitiva, son los sectores populares que no tienen mecanismos de defensa, los que pagan los costos sociales. Por eso cuando se producen desajustes brutales, como en Nicaragua o el Perú, las estadísticas muestran que en definitiva la inestabilidad castiga a los sectores populares. Por consiguiente, de alguna manera, la lucha contra la inflación es un tema social. Sólo el mantenimiento de la estabilidad económica puede resolver la política social; aunque muchas veces ha habido estabilidad con injusticia social" (Iglesias, BID, Washington D.C., 1991:109-110).

### 2. Importancia de la política social para el crecimiento económico

Pero, no basta con lograr un clima macroeconómico apropiado y estable, o tener "precios correctos". Una gestión macroeconómica coherente y sostenida es fundamental, pero debe combinarse con políticas sectoriales que incentiven la incorporación de progreso técnico y exige cambios institucionales, para mejorar la capacidad de gestión empresarial en la actividad pública y en la privada, y la aplicación de políticas adecuadas en los sectores sociales.

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

Todo eso conduce a que no sea posible basarse en una estrategia que se sustente en la abundancia de mano de obra barata o en la sobreexplotación de recursos naturales (competitividad espuria), sino que exige incorporar progreso técnico al proceso productivo, con miras a elevar la productividad, para ser competitivo internacionalmente (CEPAL 1991).

Ello hace necesario invertir en capital humano para disponer del personal adecuado. Además, sólo quienes cuenten con una adecuada dotación de capital humano podrán incorporarse a los nuevos puestos de trabajo creados por el desarrollo o recuperados tras una crisis recesiva. La política social tiene así una función relevante al ser responsable de crear los prerrequisitos del crecimiento económico.

Pese a la importancia reseñada de la política social el consenso sobre las características que debe asumir no está consolidado.



## II. CARACTERISTICAS DE LAS POLITICAS SOCIALES EN LOS MODELOS PRETERITO Y FUTURO

A continuación se hará un análisis comparativo de las características más notorias que mostraban las políticas sociales en el modelo anterior y en el que se encuentra en ciernes.

### 1. Estado demiurgo vs. pluralidad de actores sociales

El modelo de políticas sociales que caracterizó a la fase de sustitución de importaciones y que todavía está vigente (en adelante Modelo A) se centra en el papel del Estado como financiador, diseñador, otorgador e implementador de los programas sociales. El modelo en gestación (Modelo B) reconoce funciones clave al Estado, lo que no implica que hará lo mismo que en el pasado, ni de la misma manera. Será responsable parcialmente del financiamiento, en especial de los programas orientados a la población de menores recursos; ejercerá actividades de promoción; y tendrá que asumir también funciones de ejecución de los programas, aunque no en todos los casos.

"La" política social tradicional se reduce a los programas que realiza el Estado. La nueva, en cambio, tiene en cuenta que el sector público social sólo constituye una parte, que se completa con las actividades de otros sectores: filantrópico o voluntario, comercial e informal.

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

Las familias (sector informal de la política social) han sido siempre las principales prestadoras de atenciones sociales y lo siguen siendo en los sectores rurales y pobres urbanos. Pese a ello, no son tenidas en cuenta por la planificación y, muchas veces, no se toma en cuenta la incidencia que del comportamiento familiar tiene sobre los resultados del programa.

El sector comercial atiende a una clientela solvente que de otra forma, se volcaría a los programas públicos. Con ello permite concentrar los recursos estatales en los no solventes. En diversos países de la región se está procediendo a reformas sectoriales que transfieren responsabilidades al sector privado. Así sucede, en Chile, con las escuelas subvencionadas y el traspaso de los establecimientos educacionales del Ministerio de Educación a los municipios; con las instituciones de salud previsual, que administran recursos de los asalariados y prestan la atención de salud correspondiente, en Chile, Argentina, Colombia y Perú; con la creación de empresas que administran los fondos de pensiones, en Chile, Argentina y Perú y probablemente en otros países que están en proceso de reforma (p.e., parcialmente en Uruguay). En Chile, esta transferencia al sector privado ha permitido la creación de un mercado financiero exitoso y la acumulación por esas empresas de más de US\$ 25 000 millones que han influido poderosamente en el aumento de la inversión del país (la que hoy llega a 25% del PIB).<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Debe tenerse en cuenta, empero, los "costos de la transición" desde un sistema de reparto a otro de capitalización privada. En Chile el pago de las pensiones generadas en el sistema preexistente absorbe 40% del gasto social.

En definitiva el tema de la gestión pública o privada de servicios sociales debe resolverse buscando una adecuada combinación de diversos oferentes de servicios, que aproveche las ventajas de cada uno de ellos para aumentar la eficiencia y la eficacia.

## 2. Centralismo vs. descentralización

El Modelo A se basa en un Estado fuertemente centralizado, donde todas las decisiones son tomadas, en ocasiones, con carencias de información y donde suelen plantearse soluciones homogéneas aun cuando las situaciones a atender sean heterogéneas.

El modelo B tiende a privilegiar la desconcentración y la descentralización, transfiriendo el poder de decisión al plano subestatal (regiones, provincias, municipios) en el entendido que es en el nivel local donde puede decidirse más informadamente y, donde dado el menor tamaño, resulta más fácil el cálculo de las ventajas e inconvenientes de cada solución. Además, la descentralización permitiría la participación ciudadana en asuntos de su interés, facilitando así el control de las burocracias y un mayor consenso.

## 3. Lógica burocrática vs. lógica de proyectos

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

El modelo B, en cambio, tiende a fomentar -dentro de lo posible- la participación de otros actores. Busca el establecimiento de fondos a los cuales los interesados pueden presentar proyectos confeccionados de acuerdo a su propia percepción de cómo solucionar determinados problemas sociales. Los Fondos de Inversión Social existentes en muchos países de la región se inspiran en esta concepción que cree que la capacidad de innovación se encuentra diseminada en la sociedad y no concentrada exclusivamente en el Estado, y que la misma debe aprovecharse.

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

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

Mediante el subsidio a la demanda, en cambio, el Modelo B entrega recursos (vía cupones o "vouchers") para que el beneficiario "compre" en el mercado al oferente que estime adecuado. Una alternativa es el pago de un subsidio directamente a la escuela por alumno matriculado como sucede hoy en Chile. Esta libertad de elegir que tienen los padres, acompañada de un sistema de evaluación de los resultados escolares (en ese país, la prueba SIMCE) y de la difusión de los mismos debería conducir a que se genere competencia entre los establecimientos y así mejore la calidad de la enseñanza.

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

El Modelo A defiende el universalismo, entendido como una oferta homogénea abierta a todos por igual. En la práctica, ello privilegia a los sectores con necesidades menores, pero que tienen otras ventajas, como ser más instruidos, más informados, más organizados, vivir en áreas más atendidas, contar con recursos para hacer frente a los costos de transacción (transporte, tiempo) de recibir los servicios, etc. En cambio, el acceso se vuelve difícil para quienes pueden tener mayores necesidades pero carecen de las características enumeradas, sea porque hay costos implicados o dificultades de acceso de otra naturaleza. Un ejemplo: las constituciones establecen la obligación del Estado de entregar educación primaria gratuitamente. Sin embargo, una proporción no desdeñable de los niños de cada cohorte no ingresa siquiera al primer año y otros abandonan rápidamente. Entre quienes dejan la escuela están sobrerrepresentados los grupos de menores ingresos.

El modelo A espera la ampliación progresiva de la cobertura de los excluidos, para lograr lo cual se requerirán más recursos. En definitiva, la ampliación de las prestaciones se va haciendo de arriba hacia abajo. Primero se atiende a quienes tienen menos necesidades, postergando la atención de los más carenciados. El ejemplo típico de ese proceso ha sido la seguridad social (Mesa Lago 1984), que llega tarde o nunca a proteger a los campesinos sin tierra y a los autoempleados de la ciudad.

Las políticas universalistas son de alto costo y bajo impacto.

El Modelo B plantea la necesidad de concentrarse en la parte baja de la pirámide social, para universalizar la satisfacción de las necesidades de quienes no están en condiciones de hacerlo por sus propios medios. Es la aplicación del principio de equidad que consiste en tratar desigualmente a quienes son desiguales, lo que se logra mediante la focalización. 2/

Este criterio tiene diversas ventajas: mejora el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias a satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo) más fácil resulta diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución; aumenta la eficiencia en el uso de los recursos escasos; eleva el impacto producido por el programa al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo. 3/

---

2/ Focalizar es identificar, con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impacto per capita elevado mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios.

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

## 6. Considerar como población objetivo a la clase media o a grupos organizados vs. centrarse en los pobres

Como se vio, el Modelo A -por su relación con una específica fase del crecimiento económico latinoamericano- se centró en sectores que tenían capacidad de presión sobre el Estado, y en las clases medias, para facilitar así la ampliación del mercado interno en interés de la industria nacional. Se suponía que a medida que se lograra la consolidación del modelo económico se incorporaría a los sectores en principio postergados. 4/

El Modelo B, en cambio, considera que la única manera de lograr la equidad es atender primero a los más necesitados, tanto por su situación más extrema, como porque los otros tienen capacidad para solucionar sus problemas autónomamente. La idea de que la modernización económica es sistémica, vale decir, que es toda la sociedad la que debe transformarse, porque sólo es posible tornarse competitivo en conjunto. Ningún país puede prescindir de una parte de su población porque el capital humano disponible es el factor para el crecimiento nacional.

## 7. Énfasis en la cobertura vs. énfasis en el impacto

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

El Modelo A también pone énfasis en la inversión en infraestructura social (construcción de escuelas, puestos de salud, hospitales), aun cuando se carezca de los recursos para gastos corrientes (personal, equipamiento, instrumentos, o materiales desechables). En otras ocasiones, se eleva el gasto corriente para pagar sueldos, independientemente de si quienes lo cobran realizan adecuadamente su trabajo, si cumplen con el rol asignado y de si los supuestos destinatarios se benefician de las prestaciones o no.

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

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

---

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

### 8. Financiamiento estatal vs. cofinanciación

El Modelo A es estatista y, por lo mismo, los recursos destinados a política social son fiscales. Estos recursos siempre serán limitados, mientras que las necesidades son crecientes. Cuando una es satisfecha, surge otra probablemente más compleja y que requiere mayores asignaciones. Así, por ejemplo, lograda la cobertura total en educación primaria, aparece el problema de la **calidad** de la misma. En consecuencia, las demandas de fondos para lo social serán crecientes, y competirán con otros destinos, como la inversión productiva, que es fundamental para generar crecimiento, crear empleos y contribuir así a reducir la pobreza.

El Modelo B considera que el Estado es uno de los actores que participan en la política social. También debe ser, por tanto, sólo uno de los que aportan recursos. Postula la cofinanciación, esto es, que los propios beneficiarios contribuyan, aunque sólo sea con su propio esfuerzo y la ayuda mutua. Recuerda que en muchos países existen tradiciones (minga, mutirao), que podrían ser recuperadas para prestar servicios sociales a la comunidad. Esto no sólo aportaría recursos suplementarios sino que, además, avivaría el compromiso de la comunidad receptora con el programa.<sup>5/</sup>

Otra forma de cofinanciación es la recuperación de costos, mediante el cobro de tarifas para la prestación de servicios públicos sociales. Es la aplicación del principio que "el que puede, debe pagar", en especial en programas sociales que no se orientan a los pobres: la educación superior gratuita es un ejemplo. <sup>6/</sup>

### CONCLUSIONES

Es claro que se amplía el consenso en torno al agotamiento de un modelo de organización estatal, que hoy se ve más como un obstáculo que como una ayuda al desarrollo y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Estas debilidades de la acción estatal justifican los esfuerzos para "reinventar el gobierno" (Osborne & Gaebler 1992) e introducir modificaciones a la institucionalidad estatal tradicional, a las funciones que debe desarrollar, y a la manera en que se las maneja.

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

---

<sup>5/</sup> Hay riesgos en aplicar este criterio de que "lo que no cuesta, no es valorizado por el que lo recibe", porque puede conducir a marginar a los más pobres, que no están en condiciones de asumir responsabilidades financieras.

<sup>6/</sup> La recuperación de costos puede provocar una disminución sustancial de las demandas de atención (Makinen & Bitrán 1993), ya que el cobro margina a quienes no disponen de los recursos para cubrir la tarifa. Por ello, hay que establecer criterios transparentes que distingan según la capacidad de pago del receptor del servicio: quienes tienen ingresos altos deben pagar el costo real, los de ingreso medio deberían reembolsar por lo menos una parte, y a los pobres corresponde entregarles gratuitamente la atención prestada (Cornia 1987).

En los próximos años surgirán acuerdos y coaliciones que tiendan a facilitar la implantación de una nueva política social, porque la gobernabilidad (governance) exige proporcionar un adecuado nivel de vida de la población y en esa tarea la política social puede ser clave e incluso contribuir a la relegitimación del Estado (Franco 1990).

Además, la política social adquiere una especial centralidad debido a que el nuevo modelo de desarrollo que orienta a los países de la región, se centra en la competitividad, la que sólo puede lograrse si se dispone de recursos humanos calificados y flexibles para adaptarse a la veloz incorporación de progreso técnico en los procesos productivos.

La política social aparece así como un instrumento que contribuye al adecuado funcionamiento de la economía y de la política.

## BIBLIOGRAFIA

- Arida, P. (1987), "Déficit de cabeças", en A. Solnik Os pais do cruzado contam por que nao deu certo, L & PM, Sao Paulo.
- Banco Mundial (1990), "La pobreza", Informe del Desarrollo Mundial, Washington D.C.
- Cardoso, F. H. (1984), "Las políticas sociales en crisis: ¿nuevas opciones?", en R. Franco y J. C. Cuentas Zavala, editores, Desarrollo social en los ochenta, CEPAL/ILPES/UNICEF, Santiago de Chile.
- CEPAL (1990), Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los noventa, (LC/G.1601-P), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (1991), Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado, (LC/G.1701(SES.24/3) y Corr.1), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (1994), Regionalismo abierto, (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile.
- CEPAL/UNESCO (1992), Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad, (LC/G.1702 (SES.24/4)/Rev.1), Santiago de Chile.
- CEPAL/OPS (1994), Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, (borrador preliminar).
- Cohen, E y R. Franco (1992), Evaluación de proyectos sociales, Siglo XXI Editores, México D.F.; Reimpresión: Siglo XXI España, Madrid, 1993.
- Dahrendorf, R. (1983), Oportunidades vitales. Notas para una teoría social y política, Espasa-Calpe, Madrid.
- Franco, R. (1983), "Las grandes controversias de la política social", en R. Franco y J. C. Cuentas-Zavala, editores, Desarrollo social en los ochenta, CEPAL/ILPES/UNICEF, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (1990), "Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina", Síntesis, Madrid, 14:17-41.
- \_\_\_\_ (1990), Focalización, ILPES, Santiago de Chile.
- Haindl et al. (1989), El gasto social efectivo, Universidad de Chile / MIDEPLAN, Santiago de Chile.





- Osborne, D. y T. Gaebler (1992), Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Addison Wesley, Reading, MA.
- PNUD (1990, 1991, 1992), Desarrollo humano: Informe 1990, 1991 y 1992, Bogotá, Tercer Mundo editores.
- \_\_\_\_\_ (1993), Desarrollo humano: Informe 1993, CIDEAL, Madrid.
- Romero Lozano, S. (1993), "La distribución social de responsabilidades y actuaciones en el desarrollo futuro de la educación en América Latina", en Revista Iberoamericana de Educación, N° 1.
- Scheftman, A. (1989), "Gestión local y seguridad alimentaria", en B. Kliksberg (comp) Cómo enfrentar la pobreza. Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Vergara, P. (1990), Las políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973-1988, FLACSO, Santiago de Chile.

