

INT-1924



ILPES

~~CEPAL/ILPES (1964)~~
INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento ASD-103



POLITICAS SOCIALES: ORIENTACIONES, INSTITUCIONALIDAD, INSTRUMENTOS

Rolando Franco
Ernesto Cohen
Dolores Rufián

*/ El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de la Dirección de Programas de Capacitación.
Documento preparado por el AREA DE PROGRAMAS Y POLITICAS SOCIALES.



UNEP

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento 100-100

INSTRUMENTOS
ORIENTACIONES

Política
Estrategia
Instrumentos

El presente documento se refiere a la política y estrategia de capacitación de la Comisión de Capacitación y Formación Profesional, creada por el Decreto 100-100.

**POLITICAS SOCIALES: ORIENTACIONES,
INSTITUCIONALIDAD, INSTRUMENTOS**

Tomo I

INDICE

	<u>Página</u>
EFICIENCIA Y EQUIDAD EN LA POLITICA SOCIAL (Ernesto Cohen y Rolando Franco)	3 ✓
POLITICA SOCIAL GLOBAL (Rolando Franco)	13 ✓
FINES DE LA POLITICA SOCIAL	25
LA POLITICA SOCIAL Y SUS SUPUESTOS	30
ORIENTACIONES DOCTRINARIAS SUBYACENTES	34
ESTADO O MERCADO	43
LA PLANIFICACION SOCIAL	49
QUIENES SE BENEFICIAN DE LOS GASTOS SOCIALES	59
CENTRALISMO Y DESCENTRALIZACION	61
UNIVERSALISMO Y SELECTIVIDAD	67
ALGUNOS SUPUESTOS IMPLICITOS: HERENCIA O AMBIENTE	72
PROBLEMAS DE EJECUCION DE LAS POLITICAS SOCIALES	76
CONCLUSIONES	85
ORIENTACIONES DE LA POLITICA SOCIAL (Rolando Franco)	91 ✓
INTRODUCCION	93
LAS GRANDES TENDENCIAS SOCIALES PREVIAS	94
LIMITACIONES DE LAS POLITICAS SOCIALES TRADICIONALES	96
LA CRISIS DE LOS OCHENTA Y SUS EXPRESIONES MAS COMUNES EN EL CAMPO DE LO SOCIAL	98
LINEAMIENTOS GENERALES PARA REORIENTAR LAS POLITICAS SOCIALES	104

ORIENTACIONES POLITICAS SOCIALES:
INSTRUMENTOS

TOMO I

INTRODUCCION

Y EL ROL DE LA POLITICA SOCIAL
(en el mundo y en el futuro)

EL ROL DE LA POLITICA SOCIAL
(en el mundo y en el futuro)

EL ROL DE LA POLITICA SOCIAL
EN EL MUNDO Y EN EL FUTURO
EL ROL DE LA POLITICA SOCIAL
EN EL MUNDO Y EN EL FUTURO

EL ROL DE LA POLITICA SOCIAL
EN EL MUNDO Y EN EL FUTURO
EL ROL DE LA POLITICA SOCIAL
EN EL MUNDO Y EN EL FUTURO

EL ROL DE LA POLITICA SOCIAL
EN EL MUNDO Y EN EL FUTURO
EL ROL DE LA POLITICA SOCIAL
EN EL MUNDO Y EN EL FUTURO
EL ROL DE LA POLITICA SOCIAL
EN EL MUNDO Y EN EL FUTURO

EL ROL DE LA POLITICA SOCIAL
EN EL MUNDO Y EN EL FUTURO

EL ROL DE LA POLITICA SOCIAL
EN EL MUNDO Y EN EL FUTURO
EL ROL DE LA POLITICA SOCIAL
EN EL MUNDO Y EN EL FUTURO
EL ROL DE LA POLITICA SOCIAL
EN EL MUNDO Y EN EL FUTURO
EL ROL DE LA POLITICA SOCIAL
EN EL MUNDO Y EN EL FUTURO

**POLITICAS SOCIALES: ORIENTACIONES,
INSTITUCIONALIDAD, INSTRUMENTOS**

Tomo II

INDICE

	<u>Página</u>
LA FOCALIZACION COMO CRITERIO PARA AUMENTAR LA EFICIENCIA DE LA POLITICA SOCIAL (Rolando Franco)	131 ✓
¿PARA QUE FOCALIZAR?	132
¿CUANDO FOCALIZAR?	135
¿COMO FOCALIZAR?	136
EXPERIENCIAS DE FOCALIZACION. EL CASO DE CHILE	139
LAS TARIFAS EN LOS SERVICIOS SOCIALES. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA EQUIDAD (Dolores M. Rufián Lizana)	143 ✓
FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL, AUTORIDAD SOCIAL Y BANCOS DE PROYECTOS PARA UNA POLITICA RACIONAL CONTRA LA POBREZA (Rolando Franco y Ernesto Cohen)	153 ✓
LA AUTORIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA. NOTAS DE UNA INVESTIGACION (Dolores M. Rufián Lizana)	161 ✓
I. PLANTEAMIENTO	161
II. LAS PROPUESTAS SOBRE COORDINACION DE LO SOCIAL. LA AUTORIDAD SOCIAL	167
LA EVALUACION DE PROYECTOS COMO INSTRUMENTO PARA LA EFICIENCIA DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL (Ernesto Cohen y Rolando Franco)	189 ✓
ERRADICACION DE LA POBREZA: DESAFIO PARA LOS NOVENTA (Rolando Franco y Ernesto Cohen)	207 ✓
INTRODUCCION	207
I. LOS LEGADOS DE LA CRISIS	211
II. POLITICAS PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA	214
DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION DE LA POLITICA SOCIAL. ANALISIS DE EXPERIENCIAS Y RECOMENDACIONES (Dolores M. Rufián Lizana)	231 ✓

POLITICS SOCIALLY: ORIENTACIONES
INSTITUCIONALES, TRATAMIENTOS

TOME II

TRUICE

ACION COMO CRITERIO PARA AUMENTAR
CIA DE LA POLITICA SOCIAL
(Fano)

QUE FORMAS

DO SOCIALES

FOCALIZADAS

FIENAS DE FOCALIZACION EN CASO DE CHILE

EN LOS SERVICIOS SOCIALES

INSTRUMENTOS SOBRE LA EQUIDAD

M. Rullin (Lima)

ORGANIZACION SOCIAL, AUTORIDAD SOCIAL Y BASES DE

PARA UNA POLITICA RACIONAL CONTRA LA POBREZA

(Fano y Ernesto Cohen)

DAD SOCIAL EN AMERICA LATINA. NOTAS DE UNA

SION

M. Rullin (Lima)

LA TRANSICION

LAS PROPOSITAS SOBRE COORDINACION DE

LA SOCIAL LA AUTORIDAD SOCIAL

CION DE PROYECTOS COMO INSTRUMENTO PARA LA

DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

(Cohen y Ernesto Fano)

ION DE LA POBREZA: DESAFIO PARA LOS POLITICOS

(Fano y Ernesto Cohen)

EDUCACION

LOS LEGADOS DE LA CRISIS

POLITICA PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA

LIACION Y DESCONEXION DE LA POLITICA

ANALISIS DE EXPERIENCIAS Y RECOMENDACIONES

M. Rullin (Lima)

EFICIENCIA Y EQUITAD EN LA POLITICA SOCIAL

Ernesto Cohen y Rolando Franco

Hay pocas maneras de solucionar una situación donde las necesidades sociales y las demandas organizadas aumentan. Una, la más fácil, sería aumentar los recursos destinados a lo social. Este intento nunca debe abandonarse por quienes se preocupan por la política social los que deben cumplir, entre otras tareas, la de **advocacy** por los grupos más necesitados y por la construcción de una sociedad mejor. Pero, dadas las dificultades existentes, es necesario explorar otros caminos que permitan alcanzar los objetivos de la política social. Ante el aumento de las necesidades y el congelamiento o reducción de los recursos, corresponde usar mejor lo que se tiene. Hay que aumentar la racionalidad con que se utilizan los recursos destinados a lo social. Ello sólo será posible midiendo la eficiencia con la cual son utilizados y comprobando la eficacia con que se alcanzan los objetivos de los programas. Para ello se requiere evaluarlos.

Pero lo anterior se relaciona también con otro criterio orientador fundamental de la política social, que es la equidad. Las relaciones entre eficiencia y equidad siempre han sido complejas, por lo cual se analizará a continuación esas relaciones entre la equidad y la eficiencia en diferentes planos. Ante todo desde una perspectiva general y abstracta, luego en los fines de las políticas sociales y, por ultimo, en su nivel más concreto, en el logro de los objetivos de la política social.

1. Equidad y eficiencia en un plano abstracto

El dilema clásico entre eficiencia y equidad puede ser analizado en diferentes planos. En el más abstracto, hay quienes incluso afirman que el conflicto no existiría, porque mientras la equidad se basa en valores que implican la búsqueda de la igualdad, la eficiencia sería el instrumento -no valorativo- para alcanzar los fines que la sociedad se ha fijado a sí misma. Sin embargo, esa supuesta neutralidad valorativa de la eficiencia ha sido cuestionada por quienes aducen que ella también implica la aceptación de valores. En tal sentido, argumentan que la idea de eficiencia se sustenta en la filosofía utilitarista de Bentham y en el principio "hedonista" de maximizar el placer y minimizar el dolor, que guiaría las acciones de los actores sociales. Tal razonamiento asume que es posible cuantificar tanto el placer como el dolor o, por lo menos, que es posible establecer cierta ordenación en cada uno de ellos. Esto, que podría aceptarse en el plano individual, es difícil de concebir cuando se agregan funciones de utilidad para el conjunto social.

En el análisis económico moderno, también se acepta la eficiencia como un principio rector, dando un papel central al óptimo de Pareto, y considerando que los individuos escogen en función de su propia felicidad y que siempre prefieren tener mayor capacidad de elección. Ello les conduciría, en el largo plazo, a perseguir la elevación de la productividad, por cuanto ella generaría un aumento de los bienes y servicios disponibles y, por tanto, de su propia capacidad de elección. Sin la aceptación de tales juicios, la eficiencia perdería significado.

En esta época, los valores de la eficiencia paretiana parecen ser universalmente asumidos. Son, en definitiva, los que caracterizan a la sociedad individualista y liberal (Thurow 1975, 24-25). Sin embargo, resulta difícil sostener el postulado de los deseos innatos, iguales para todos los seres humanos independientemente de su medio y otras características. Las ciencias sociales han mostrado las diferencias que existen entre diversas sociedades y la capacidad que éstas tienen para hacer que sus miembros internalicen y sientan como si fueran "naturales", los "deseos" u orientaciones propios de esa cultura (ibídem).

También en el campo de la sociología se acepta la importancia de la eficiencia como criterio fundamental para el adecuado funcionamiento de la sociedad. Davis y Moore (1945) han enfatizado la necesidad de lograr la eficiencia en la asignación de los individuos a las posiciones de trabajo. Dado que hay empleos socialmente más importantes que otros, la sociedad requiere que esos cargos sean desempeñados por quienes pueden hacerlo más eficientemente. Ello justificaría la organización jerárquica de la sociedad y la existencia inevitable de algún sistema de estratificación social, lo mismo que la distribución desigual de las recompensas, para motivar a los más capaces a ocupar esas posiciones.

La eficiencia como criterio central de la actividad económica y de asignación de las posiciones sociales conduce a la desigualdad. Dado que entre los hombres existen diferencias de capacidad, de dedicación y de suerte y que, además, es necesario socialmente que las posiciones importantes sean desempeñadas por los mejores, deben atribuirse recompensas diferentes a quienes ocupan esas posiciones sociales y económicas.

Esa desigualdad intrínseca al sistema de asignación de recompensas afecta a valores muy arraigados respecto a la igualdad moral o natural de los seres humanos. Justamente, la equidad sería la vía a través de la cual pueden respetarse los derechos inherentes al ser humano, logrando así plasmar la justicia distributiva.

Respecto a la equidad, corresponde resolver dos cuestiones: la que se relaciona con la asignación, esto es, qué cantidad hay que dar o quitar a una persona; y la que se vincula a la

distribución, vale decir, cuánto debe tener cada persona al final del proceso de distribución. Se trata de dos problemas distintos, que conducen a resultados diferentes. Así, puede aceptarse que las asignaciones deben ser igualitarias, pero conviene tener presente que, luego de efectuada tal asignación, la distribución resultante podrá ser desigual.

Las soluciones posibles enfatizan una u otra de dos alternativas. Así, la igualdad de oportunidades pretende colocar a todos los individuos en una misma situación inicial, buscando que la asignación de las recompensas se efectúe de acuerdo "a los méritos". En sus últimas consecuencias, esta solución conduce a la meritocracia y a una asignación desigual de las recompensas, dadas las diferencias de capacidades, dedicación y suerte que caracterizan a los individuos.

Frente a ella está la igualdad de resultados, donde lo que se enfatiza es la distribución final igualitaria, independientemente de lo que haya sido el desempeño de los individuos y su contribución a la sociedad. La norma "a cada cual según sus necesidades" va en esta línea, pero presupone una sociedad de abundancia y, además, implica sostener que no es necesario establecer una ligazón entre el esfuerzo y la recompensa ya que - se piensa- todos los individuos se esforzarán al máximo de su capacidad en pos del beneficio común.

La búsqueda de la igualdad de resultados ha generado larga polémica en la discusión socialista sobre la capacidad de los incentivos morales como sustitutivos de los materiales para lograr la motivación hacia la producción. En este sentido parece interesante presentar el Cuadro 3, que sistematiza adecuadamente los tipos de incentivos con las unidades de recompensa. También se ha sostenido que "El intento de reforzar la igualdad de ingresos llevaría a un sacrificio todavía mayor. Al perseguir esa meta, la sociedad desearía toda oportunidad de utilizar la recompensa material como incentivo de la producción; ello llevaría a ineficiencias que perjudicarían el bienestar de la mayoría. La insistencia en cortar el pastel en porciones iguales reduciría su tamaño. Esto plantea la disyuntiva entre igualdad y eficiencia económicas" (Okun 1982, 72).

Como destaca Okun, el logro de la igualdad de resultados si bien puede consagrar la igualdad absoluta, puede disminuir notoriamente el nivel de vida del conjunto de la población e, incluso, de cada uno de sus miembros, como consecuencia de haber provocado una reducción de los bienes y servicios disponibles.

Los argumentos reseñados, presentados de una u otra manera según los lugares y circunstancias, han hecho que el principio de la igualdad de resultados no haya regido la organización de ninguna sociedad de las que han existido. Predomina el que dice "a cada cual según su contribución a la producción". La discusión se

centra, más bien, en el monto de las diferencias entre las cuotas de ingreso y riqueza asignadas a cada individuo y el tipo de incentivos que deben utilizarse para aumentar la productividad de las personas y su dedicación al trabajo. Unos, han optado por los de tipo material; otros, en cambio, prefieren los morales, como ya se mencionó.

En muchas ocasiones, como un corolario implícito de la concepción que sostiene la igualdad de todos los hombres, se postula que el mismo acceso a las oportunidades debería llevar a una igualdad aproximada de condiciones o, por lo menos, a la satisfacción generalizada de las necesidades fundamentales. El fracaso en conseguir tal objetivo reflejaría una deficiencia en los dispositivos sociales y económicos existentes (Kristol).

Puede sostenerse que la posición dominante en el pensamiento social contemporáneo acepta que haya igualdad en el punto de partida, otorgando oportunidades similares a todos y cada uno de los hombres, al mismo tiempo que pretende que la distribución final, que será desigual, se mantenga dentro de ciertos márgenes considerados aceptables en el contexto social históricament determinado.

Especial mención corresponde hacer a los planteos de Rawls (1971), quien critica a los utilitaristas, por cuanto sostiene que la búsqueda de la mayor felicidad puede llevar a que algunos hombres se beneficien a expensas de los otros. Ello sería consecuencia del predominio de una moral impersonal, para la cual resulta válido considerar a los individuos como un medio para el logro de los propios objetivos, y no como fines en sí mismos. Lo anterior lleva a Rawls a plantear un principio de compensación - representativo de buena parte del pensamiento contemporáneo-, y según el cual "para proporcionar una auténtica igualdad de oportunidades, la sociedad debe atender más a los nacidos con menos dotes y a los nacidos en sectores socialmente menos favorecidos".

La discusión anterior muestra que equidad y eficiencia son los criterios básicos que vertebran los sistemas socioeconómicos globales, generando desigualdades en la distribución de la riqueza socialmente generada. En este plano ambos principios tienen que ver con la lógica esencial de funcionamiento de la sociedad en su conjunto.

2. Equidad y eficiencia como fines de la política social

Cómo se traducen los principios de equidad y eficiencia en los fines de las políticas sociales? Para clarificar este punto resulta conveniente distinguir tres tipos de políticas sociales según que sus objetivos sean asistenciales, de inversión en recursos humanos, o promocionales:

i. Las de tipo asistencial y paliativo de las necesidades de grupos sociales o individuos afectados por problemas específicos, que no pueden atender por sus propios medios, están regidas por el principio de equidad en todo momento.

ii. La inversión en recursos humanos, obviamente, tiene un horizonte de mediano y largo plazo y responde tanto a necesidades de la clientela de la respectiva política, que requiere el capital humano para afrontar por sí mismos la satisfacción de sus necesidades, como a requerimientos de la sociedad como un todo, que exige una población en condiciones de asegurar la continuidad y el desarrollo societal. En tal sentido, el principio de equidad rige estas acciones, en especial en lo que tiene que ver con el corto plazo y con la clientela, mientras que se ve inspirada por el principio de eficiencia en el mediano y largo plazos y en relación a los intereses de la sociedad como un todo.

iii. Las actividades promocionales suelen tener objetivos sociales acompañados de otros de naturaleza diferente, lo que lleva a que la eficiencia aparezca en ellas como fin, incluso en el corto plazo. Consiérese el caso de programas orientados al desarrollo de las microempresas, que conforman una porción sustancial del sector informal urbano. Desde una óptica económica global, optar por este sector implica proceder de acuerdo al criterio de equidad, porque podría ser más eficiente asignar los recursos disponibles al sector formal de la economía. Pero, una vez aceptado que se los destinará a microempresas, corresponde decidir a cuáles concretamente se va a apoyar. Aquí se abren dos alternativas: elegir las económicamente viables o, alternativamente, seleccionar a las que no tienen posibilidades de crecer o que, incluso, tienden a desaparecer, pero donde se encuentran involucrados los actores sociales más carenciados. La primera opción privilegia la eficiencia; la segunda, en cambio, la equidad.

Estas alternativas tienen costos y beneficios diferentes.

Si se optase por asignar los recursos del proyecto según los niveles de carencia de los microempresarios, tal vez se estaría contribuyendo a que ellos satisfagan, en el corto plazo, sus necesidades más apremiantes. Sin embargo, se estaría abandonando el objetivo de promoción empresarial que caracterizaba al proyecto. Dado que éste tenía un doble objetivo, lo que debe hacerse es seleccionar como población meta a los menos carentes pero económicamente viables.

Privilegiar la eficiencia, en este caso, pueden tener -si no hay programas asistencialistas- el costo social de no satisfacer las necesidades de los más urgidos. Pero puede viabilizar un proceso dinámico autosostenido, en el mediano plazo.

En definitiva, entonces, cabe afirmar que la política social tiene como principio orientador, inalienable, la búsqueda de la

equidad. Pero se requiere ir más allá para definir adecuadamente la manera cómo se aplica en la práctica dicho principio.

La equidad implica la satisfacción de las necesidades básicas de la población, seleccionándolas según los grados de urgencia relativa. Esto requiere priorizar las necesidades. El criterio a tener en cuenta no es la dramaticidad sino la generalidad del problema social respectivo. En este sentido, en muchos países latinoamericanos, el cáncer constituye todavía una causa de muerte secundaria frente a las enfermedades gastrointestinales que afectan a la población infantil. Y ello debe ser considerado en el momento de asignar recursos, privilegiando la solución del problema de la mayoría.

Pero tampoco es razonable que la totalidad de los recursos sociales disponibles se orienten a la erradicación de los problemas más comunes y generales. Aun cuando pudiera establecerse cierta jerarquía de necesidades, comenzando por la nutrición, habría que destinar recursos a educación y a otros sectores esenciales para asegurar la continuidad del desarrollo societal, con lo cual se está dando entrada a la eficiencia.

Debe destacarse, además, que en la práctica existe un límite políticamente definido, que se expresa en la decisión de quien actúa en nombre de la sociedad, respecto a las áreas o sectores a los cuales se destinarán los recursos. Dicha decisión puede estar inspirada o no en la equidad, pero siempre deberá orientarse a asegurar la continuidad de la sociedad o, en otras palabras, a asegurar la reproducción del sistema social vigente.

Distinción entre política económica y social

Antes de seguir adelante resulta conveniente explorar cuáles son los verdaderos límites -usualmente confusos- que separan la política económica de la política social. La ambigüedad que existe habitualmente sobre este tema lleva a que se desconozca el campo de acción específico de cada una de ellas y el que legítimamente les corresponde.

Ante todo conviene recordar que uno de los factores que dificultan la distinción planteada tiene que ver con las interrelaciones mutuas que existen entre lo económico y lo social. Haciendo referencia a los proyectos, Musto (1975, 30) ha destacado las relaciones que existen entre los fines y los efectos de los proyectos. Así, es posible encontrar efectos económicos de proyectos con finalidades eminentemente sociales y efectos sociales de proyectos con finalidades en principio económicas.

Para poder establecer una distinción adecuada entre el concepto y el campo de actividad que legítimamente pueden reclamar las políticas económica y social conviene hacer referencia a algunos determinantes fundamentales que operan sobre ambas.

i. Tal como ha destacado Ahumada (1965), resulta imposible realizar programación económica global si previamente no se ha establecido por la autoridad política cuál es la decisión adoptada sobre la distribución personal del ingreso. La programación económica global requiere, como insumo básico, una decisión que le es exógena y que pertenece al campo de lo político. Esa decisión determina cómo se va a distribuir entre los agentes económicos, la riqueza socialmente generada. En consecuencia, en esta perspectiva, la distribución del ingreso no es una variable manejada por la planificación económica, sino uno de sus parámetros. Este deriva de una decisión política y, por tanto, es función de la estructura de poder vigente en esa sociedad.

Hay, entonces, un fin último (la distribución del ingreso) a partir del cual se realiza la programación económica pero, además, la distribución del ingreso cumple el papel de medio para la consecución de otros fines, como son adecuar la estructura de la oferta interna a la demanda que la distribución del ingreso implica. Esto lleva a reconocer que la distribución del ingreso puede ser manipulada y modificada para incentivar y desestimular ciertas actividades según objetivos que orientan la política económica global y sectorial.

Resumiendo, la distribución del ingreso es un parámetro de la política económica (y social) por lo menos en cuanto a ciertos límites mínimo y máximo que no podrían superarse por los manejos de la política económica. Pero, por otra parte, es un medio que esta política podría utilizar para alcanzar otros objetivos, modificándola parcialmente dentro de los límites políticamente prefijados.

ii. El empleo es una dimensión de central importancia en la política económica. Lange (1970) plantea que el dilema básico de las economías subdesarrolladas es la discrepancia que existe entre la fuerza de trabajo total disponible (L_d) y la fuerza de trabajo total empleada (L_e). La diferencia entre ambas tiene su expresión en las tasas de desempleo y subempleo que caracterizan a esas economías. La estrategia de dichos países tiene que orientarse entonces a reducir la brecha mencionada. Para ello, Lange elabora un modelo que relaciona ciertas variables que podrían afectarse para obtener el objetivo que se propone la estrategia. Sostiene que el empleo es una función del **stock** de bienes de capital disponibles (k), del grado medio de intensidad del capital en la producción (a) y de la tasa media de salarios (w). A partir de ello, establece la siguiente ecuación:

$$L_e = \frac{k}{w \cdot a}$$

Esto indicaría que la magnitud de la fuerza de trabajo total empleada (L_e) se puede incrementar sea disminuyendo a o w, sea aumentando k.

La reducción del grado medio de intensidad del capital implicaría la adopción de técnicas de producción primitivas, con la secuela de una caída de la productividad y del producto y, por tanto, de la riqueza disponible por la sociedad en su conjunto.

A su vez, la disminución de la tasa media de salarios produciría, en el corto plazo, un aumento del empleo, pero puede hipotetizarse razonablemente que, en el mediano plazo, se achicará el mercado interno, generándose así un incremento de la desocupación y la subocupación.

Por lo dicho, Lange considera que el incremento del **stock** de los bienes de capital disponibles es la única alternativa viable, aun cuando sea bien conocido el conjunto de dificultades que existen para alcanzar tal objetivo.

La presentación de este modelo se ha hecho para mostrar la importancia que la variable empleo tiene en la política económica y poder reflexionar respecto a la hipótesis que quiere centrar la política social en el empleo y, consecuentemente, en la distribución del ingreso que de él se deriva. Tal planteo elimina la posibilidad de deslindar lo que es política social de la política económica. Muchos autores que adoptan esta perspectiva son consecuentes y enfatizan en sus escritos que ambos términos se refieren a la misma cosa.

Es necesario tener presente que la política económica determina el conjunto social y también a las políticas sociales. El empleo es una de las variables macroeconómicas centrales y, por lo mismo, sobre ella se estructura una gran parte de las decisiones de política económica.

De aceptarse la centralidad del empleo para la política social, ésta tendría que ver con los procesos de producción y distribución. Si el objeto de la política social es la distribución de la riqueza, como algunos afirman, tiene que ver entonces con la lógica del sistema social respectivo. Puede afirmarse que reclamar que la distribución de la riqueza forme parte de la política social resulta una pretensión excesiva que quita toda área de competencia propia a esta última.

En consecuencia, la política social no tiene que ver con el manejo de la variable empleo, que es evidentemente económica. Esto no implica sostener que la política social carezca de relaciones con el tema del empleo. Ellas existen tanto a través de la inversión en capital humano, al preparar la mano de obra para que pueda incorporarse adecuadamente al mercado de trabajo, como en

programas (asistenciales y promocionales) que se orientan a la creación de empleos que permitan a la población-objetivo obtener medios de subsistencia.

Si se vincula a la política social con la distribución de la riqueza y del ingreso se la torna inservible, porque los instrumentos de los que puede disponer no tienen capacidad de actuar sobre tales dimensiones. Así, es usual que los diagnósticos sociales sean catastrofistas y afirmen que si no se modifica radicalmente el sistema social vigente no es posible hacer nada. Pero, realmente, no se puede hacer nada?

Es evidente que la respuesta a esta pregunta se haya condicionada ideológicamente. Algunos pensarán que sólo restan como posibilidad acciones marginales y, por tanto, despreciables. Sin embargo, siempre es viable llevar a cabo acciones eficaces cuando se tiene claramente identificado el objetivo que se pretende alcanzar.

La alternativa consiste en entender que la política social tiene un contenido propio, independiente de las decisiones que se tomen en el plano económico en cuanto a la variable empleo, y que ese contenido legítimamente atribuible a la política social es la redistribución del ingreso y la riqueza, así como el manejo de los sectores sociales. Su tarea, entonces, no es preocuparse de las fuentes de la desigualdad, que se encuentran en la base del sistema, por cuanto ellas están más allá del campo de la política social.

El esfuerzo de limitación de los campos de ambas políticas es independiente de que la política económica sea manejada en función de objetivos de naturaleza social. En este último caso, no es que la política social abarque a la económica. Esta seguirá disponiendo de los instrumentos que le permiten orientar el funcionamiento del sistema productivo. Lo que se busca es, simplemente, que esos instrumentos se utilicen de manera que contribuyan a alcanzar fines de naturaleza social.

Esta orientación de la política económica, por supuesto, responderá también a decisiones de naturaleza política.

Como un derivado de la confusión de los límites y de los campos de acción de ambas políticas se suelen plantear alternativas como la que afirma la conveniencia de enseñar a pescar en lugar de entregar pescado a quienes tienen hambre. La propuesta ejerce la fascinación que siempre produce la antigua sabiduría oriental. Pero cuáles son sus implicaciones concretas? Se ha repetido muchas veces que la lógica de funcionamiento de las economías latinoamericanas tiende a segregar a sectores crecientes de la población de los mercados formales de trabajo. Cuando se habla de "enseñar a pescar", se tiene la pretensión de revertir esa tendencia? Si es así, resulta evidente que se trata de una

pretensión insostenible desde la política social porque, como se vio, ello es campo propio de la política económica. Como política social cumple el objetivo de invertir en recursos humanos pero ello no implica que deba descuidarse el "entregar pescado", esto es, el subsidio a los sectores carenciados, que es otra gran vertiente de la política social.

3. Eficiencia en la implementación de la política social

Para cerrar este acápite conviene realizar una última precisión. Cualesquiera sean los fines últimos de la política social, la evaluación permite incrementar la eficiencia en su concreción; esto es, busca aumentar la eficiencia en el logro del criterio aceptado como fin, incluso si éste es la equidad.

Puede aceptarse que el sistema económico de mercado no respeta la equidad y que ésta es básica para las políticas sociales. En un primer plano, el de la lógica de la elaboración de políticas sociales, prima justamente el principio de equidad. En un segundo plano, las políticas sociales respetan ambos principios, la equidad y la eficiencia. En un tercer plano, el de la implementación de las políticas no se puede evitar perseguir la eficiencia si se quiere alcanzar la equidad.

POLITICA SOCIAL GLOBAL

Rolando Franco

I. ASPECTOS CONCEPTUALES

Las diferencias de perspectiva en torno al desarrollo social no son nuevas. Se remontan a los orígenes mismos de este tipo de actividades y han dado lugar a múltiples intentos de definición que, finalmente, han dejando al término preñado de significados diferentes. En síntesis, puede afirmarse que el concepto de desarrollo social no es unívoco. Diferentes autores lo usan otorgándole connotaciones diferentes, las que han variado, además, según las épocas. Así, en muchos casos, creyendo hablar de lo mismo se está haciendo referencia, en realidad, a asuntos diversos. Para clarificar se presentan a continuación los significados más usuales atribuidos a la expresión "social" y "desarrollo social", tratando de destacar asimismo las consecuencias más notables que derivan de aceptar uno u otro.

1. Qué significa el término social

Por un lado, se lo concibe como "perteneciente a la sociedad" o "colectivo". Sería lo opuesto a "individual". En este sentido, lo económico es considerado una parte de lo social, la economía es una ciencia social, y los diferentes aspectos que pueden distinguirse en un proceso de desarrollo constituyen partes de un "proceso social" único. En tal sentido, usan la expresión Myrdal o Bettelheim.

Otras veces se adopta un concepto menos amplio, y lo "social" se contrapone a lo económico. Esa relación puede adoptar dos modalidades: para una, lo "social" se vincula al "bienestar humano", vale decir, a la elevación de los niveles de vida, a la distribución más equitativa de los bienes materiales y culturales, etc. Lo económico quedaría así restringido al crecimiento. Para la segunda, en cambio, lo "social" se liga a la estructura de la sociedad, a las pautas de organización interna del sistema social respectivo, a la estratificación interna de grupos y clases, etc. La primera es utilizada, en general, por los administradores sociales, mientras que la segunda corresponde a la perspectiva y al uso de los sociólogos (CEPAL 1966). Esta se centra en el análisis de la desigualdad social, de sus causas y de los medios de su posible reducción. Está estrechamente ligada a la idea de movilidad social.

Desde una perspectiva marxista, que considere al capitalismo como la causa histórica de la desigualdad y de la lucha de clases, se imprime a lo "social" la perspectiva de la "superación de la

fase capitalista". La orientación que podría tildarse de occidental-democrática considera a la desigualdad como un hecho que ha existido, existe y existirá siempre y, por tanto, se centra en el análisis de cómo puede reducírsela. En este sentido, la idea de social sería "el modo de participación de los miembros en la estructura de poder y de riqueza de la sociedad" (Demo 1978, 41)

También suele pretenderse definir lo social relacionándolo con los llamados "sectores sociales". Vale decir, se trata de una definición de tipo administrativo, según el campo de actuación. Por otro lado, se recurre asimismo a la noción de clientela o de grupo focal que es atendido por esos servicios o a los cuales se dirigen las acciones que el gobierno puestas en práctica.

Otros autores distinguen dentro de lo "socioeconómico", dos caras de la misma moneda, sosteniendo que lo económico se relaciona con la producción, y lo social con la distribución, entendida a estos efectos como la capacidad de acceso a los bienes producidos por la población y, consecuentemente, como el nivel de igualdad social o la posibilidad abierta a todos de lograr el ascenso social (Demo 1978, 44).

Es posible, entonces, distinguir varios significados del término "social" que, sin pretensión de exhaustividad, son los siguientes:

- a) lo social como perteneciente a la sociedad o colectivo;
- b) lo social referido al bienestar humano;
- c) lo social relacionado a la estructura de la sociedad y a la estratificación, movilidad y participación social;
- d) lo social ligado a los llamados sectores sociales;
- e) lo social relacionado con la atención de ciertos grupos sociales (definición por la clientela);
- f) lo social relacionado con la absorción de mano de obra, teniendo en vista que el acceso a los bienes producidos, está condicionado por el acceso a un ingreso, y que éste, a su vez, está dado por la participación laboral en el proceso productivo.

2. Qué es "desarrollo social"?

Estos diferentes significados, a su vez, van a generar diversos conceptos de desarrollo social, los que tienen implicaciones significativas de carácter práctico, por cuanto definirán diversos campos prioritarios de actuación, seleccionarán como básicos a determinados problemas y llevarán a la adopción de mecanismos e instrumentos de política también diferentes.

Los sendos conceptos de desarrollo social que pueden encontrarse son éstos:

a) Si lo social es "lo que pertenece a la sociedad", el desarrollo social será visto como aquel proceso de cambio de una sociedad concreta que la aproxima a un cierto modelo deseable. Estarán implicados allí múltiples aspectos de índole económica, política o cultural, y también arreglos societales diversos con formas de estratificación y grados de movilidad específicos.

b) Si lo social tiene que ver con el "bienestar humano", entonces, el desarrollo social sería el proceso por el cual se gesta la elevación de los niveles de vida y el mejoramiento del acceso de la población a los bienes y servicios disponibles.

c) Cuando lo social aparece vinculado a la "estructura de la sociedad", el proceso de desarrollo social es concebido como la reducción de los obstáculos sociales y culturales al cambio y la creación de los prerequisites necesarios para el desarrollo y para la reducción de las desigualdades entre los diferentes estratos sociales, aumentando también su participación en las decisiones que los afectan.

d) Cuando lo social se identifica con los "sectores sociales", el desarrollo social consiste en la elevación cuantitativa o cualitativa de los niveles de la prestación entregada por los servicios sociales, tales como la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social, etc.

e) Si lo social tiene por objeto una "clientela", como pueden ser los marginados, los pobres, o cualquier otro grupo focal, el concepto de desarrollo social será entendido como el proceso de mejoramiento del nivel de satisfacción de las necesidades básicas de la población elegida como prioritaria.

f) Finalmente, si lo social se preocupa por la capacidad de acceso a los bienes producidos, el desarrollo social será entendido como la "trayectoria de las transformaciones históricas tendientes a la reducción o solución de las desigualdades sociales ocurridas en una determinada sociedad".

3. Evolución del concepto de desarrollo social

Estos conceptos de desarrollo social tienden a coexistir en cada momento y lugar. Pero también es posible trazar el curso de su surgimiento y predominio, mostrando los cambios de contenido del término desarrollo social y, paralelamente, de las políticas sociales. Obviamente, no se trata de una evolución lineal y es posible que en ciertos contextos no todas las etapas se hayan dado, o algunas de ellas se hayan producido simultáneamente. Pero, por lo menos a un cierto nivel de abstracción es posible efectuar la distinción que se mencionará de inmediato.

Hasta fines del siglo pasado predominaron acciones de corte paternalista, en la mayoría de los casos, en el seno de organizaciones privadas. Había, por un lado, la acción caritativa y de filantropía social de grupos cívicos o de congregaciones religiosas que movidos por sentimientos altruistas pretendían atender a los necesitados, mediante la creación de asilos, patronatos, sociedades de beneficencia, etc. En ellas la intervención del Estado era marginal o inexistente, porque no se consideraba que esas actividades formaran parte de sus funciones.

a) El desarrollo social como protección del trabajador asalariado.

Más adelante y como consecuencia de los cambios derivados de la urbanización y, sobre todo, de la fuerte migración europea a algunos países y que acompañó al surgimiento de incipientes procesos de industrialización, tuvo lugar la organización de los trabajadores tanto en asociaciones mutualistas, con las cuales buscaban solucionar por ellos mismos (mediante lo que podría denominarse una "política social privada"), ciertas necesidades educativas y de salud, como en sindicatos que comenzaron a reivindicar frente al Estado y los patronos ciertas concesiones y, especialmente, la regulación de la jornada de trabajo y de las condiciones en que se desenvolvía la actividad laboral.

Ello llevó a la intervención estatal mediante la promulgación de leyes tendientes a la protección y asistencia del trabajador asalariado y de su familia.

En esta fase, los Ministerios de Trabajo ejercieron el liderazgo de la acción social, en especial a través de la legislación laboral, considerada el instrumento esencial de la justicia social. En general, con diferente ritmo, los países latinoamericanos fueron siguiendo el ejemplo de los países europeos que habían pasado por esos estadios con anterioridad. El desarrollo social se veía, en esta perspectiva, como el acercamiento continuo a una regulación de las actividades laborales, en especial de la clase obrera, avances que eran consolidados por las resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo.

La característica de esta política social fue, como se dijo, la formalidad jurídica; iba plasmándose en normas que no en todos los casos se cumplían. Sus beneficiarios eran ciertos segmentos del proletariado, especialmente urbano, y su familia. En general, no cubría a los trabajadores rurales ni incluía a los que laboraban por cuenta propia en actividades no agrícolas.

b) El desarrollo social, consecuencia natural del desarrollo económico.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, se vivió un periodo de optimismo que también inspiró a quienes asumieron la función de promover el desarrollo del Tercer Mundo. A imitación del Plan Marshall, por el cual se había impulsado la recuperación de la Europa devastada por la guerra, también se hicieron esfuerzos considerables -en los cuales le cupo un papel muy importante a la naciente Organización de las Naciones Unidas- en favor del Tercer Mundo. Los mismos se centraron en la promoción del crecimiento económico que, de ser autosostenido, solucionaría en el mediano y largo plazo, los problemas sociales. El ingreso per capita apareció así como el mejor indicador sintético de crecimiento y, por extensión, de bienestar.

No debe entenderse que quienes propiciaban el crecimiento económico à outrance carecieran de preocupaciones sociales. Simplemente creían que la mejor manera de solucionar tales problemas era mediante la aceleración del crecimiento económico y la multiplicación de los bienes y servicios disponibles para toda la población. La prueba que justificaba el aserto, por lo demás, era evidente: los países ricos eran también los que tenían poblaciones con mejores niveles de vida. Resultaba fácil asociar positivamente ambas variables.

En esa perspectiva los servicios sociales -educación, salud, vivienda-, eran percibidos como "consumo". Restaban recursos para la inversión económica productiva. Por tanto, sólo tendría sentido ofrecerlos en aquel momento en que el crecimiento generara recursos suficientes para aumentar el consumo.

En definitiva, esta manera de ver tornaba innecesaria la política social, porque su objetivo -el desarrollo social- sería resultado natural del crecimiento económico.

c) El desarrollo social como condición para el desarrollo económico.

Pronto quedó de manifiesto que el modelo orientado hacia el crecimiento económico no funcionaba con la eficacia y la celeridad que se había previsto. En definitiva, pretendía implantar en la periferia del mundo un tipo de capitalismo similar al que funcionaba en los países de desarrollo temprano, pese a que las peculiaridades de aquellas sociedades no asimilaban el modelo.

Surgió así la preocupación por identificar los "cuellos de botella", que impedían alcanzar las metas esperadas, concluyéndose

que muchos eran de naturaleza social. Surgió así la temática de los **obstáculos sociales al desarrollo económico** (Medina Echavarría).

Entre ellos se puso el acento en la supervivencia de valores tradicionales que provocaban "resistencia al cambio". Sobre todo en los países más atrasados, cuando se intentaba promover la industrialización y la modernización de la actividad económica, se chocaba con valores preexistentes que dificultaban esa difusión de la racionalidad económica capitalista.

Sobrevivían, además, tipos de relaciones sociales y formas de estratificación contrarias a las que requería la modernización. El ejemplo extremo, tal vez, lo proporcionaba la India con el sistema de castas. Allí, el tipo de comportamiento exigido por el capitalismo -el individuo aislado, que busca aprovechar las oportunidades económicas que se le presentan- se veía dificultado por el mantenimiento de formas de estratificación social que impedían la libre circulación y la adaptación de las personas a los nuevos tipos de relaciones que regían o pretendían regir la economía. En el resto del mundo subdesarrollado había, aunque probablemente no en grado tan extremo, situaciones similares que tendían a enlentecer el tránsito hacia la modernización.

También solía destacarse como un obstáculo la carencia de recursos humanos altamente calificados con que impulsar las actividades económicas y formular y poner en práctica los planes de desarrollo y los proyectos de inversión pública necesarios.

Se aducía, además, que faltaba mentalidad empresarial capaz de combinar adecuadamente los factores productivos y acelerar el crecimiento económico. Y, como contraparte, también se destacaba la carencia de la disciplina social necesaria para la actividad fabril. El grueso de la población estaba dedicado al desempeño de tareas agrarias, que se realizaban con un ritmo totalmente diferente al propio de la actividad industrial. Ello hacía que muy difícilmente pudieran adaptarse al cambio y responder al nuevo tipo de demandas laborales propias de la industrialización. Probablemente, sólo algunos países que iniciaron el proceso tempranamente -como Argentina, Uruguay y el sur de Brasil, por ejemplo-, evitaron ese problema porque pudieron utilizar mano de obra de origen europeo, con un pasado de trabajo artesanal por lo menos, lo que la preparaba mejor para enfrentar esa nueva situación creada por la industrialización en la cual la tecnología utilizada era relativamente primitiva. Como contraejemplo, la segunda oleada industrializadora argentina tuvo que enfrentar el problema mencionado, porque debió recurrir a otro tipo de migrantes, de origen interno, supuestamente menos socializados en las técnicas ya más modernas que aplicaba por entonces la industria. Esta migración, por lo demás, daría tema a los sociólogos por muchos años buscando explicar el nacimiento de uno de los movimientos populistas más importantes del continente: el peronismo.

Las deficiencias de los sistemas de organización y administración del desarrollo, en especial en lo que hace a la estructura institucional del sector público, a las normas de funcionamiento y operación de los organismos estatales, etc., fueron incluidos como obstáculos al crecimiento, por cuanto estarían basados en normas particularistas y de compadrazgo, y no en el universalismo que se consideraba característico de la modernización.

Asimismo se insistía en otros obstáculos institucionales, relacionados con la propiedad de la tierra y de los medios de producción en general. Se trataba de sistemas de tenencia y explotación diferentes a los requeridos para producir el desarrollo capitalista. Entre los detentadores de la tierra predominaría una actitud "señorial", propia de la hacienda (Medina Echavarría). Ello hacía que desatendieran las señales que proporcionaba el mercado respecto a qué producir y a cómo hacerlo. No se preocupaban por la eficiencia, por elevar la productividad. Y era difícil forzarlos a ello, porque dadas las grandes extensiones que poseían, no enfrentaban crisis que pusieran en riesgo su situación. Se sugirió entonces la necesidad de la reforma agraria, para forzar a los terratenientes a actuar conforme a las leyes de la oferta y la demanda, y así dotar a la industria de los insumos requeridos y responder al aumento de la demanda que se generaría.

En este contexto, el desarrollo social era el encargado de la remoción de los obstáculos sociales para permitir el crecimiento económico. Las políticas sociales, por su parte, eran las acciones para superar los mencionados "cuellos de botella", mediante la formación de recursos humanos, la generación de capacidad empresarial y de gestión, y la puesta en práctica de las reformas necesarias en la administración pública, etc.

d) El desarrollo social como elemento central del desarrollo

Sobre finales de la década de los años sesenta y los comienzos de los setenta tuvo gran acogida la teoría del "capital humano". Ella destacaba la importancia del denominado "factor residual" en los estudios que intentaron explicar la razón del proceso de desarrollo de los países actualmente industrializados. Así, sólo un pequeño porcentaje del crecimiento alcanzado podía explicarse sea por la inversión en capital, sea por su dotación de recursos naturales. De allí se dedujo que el resto de ese crecimiento se debía a otros factores que no se incluían en el concepto de capital físico, como la educación, la salud, la tecnología, los aspectos institucionales. Asimismo, tendió a demostrarse que las tasas de retorno, tanto a nivel individual como social de las inversiones realizadas en educación, especialmente, eran muy altas.

La aceptación de esta teoría llevó a reorientar los recursos públicos, destinando una proporción mayor a los sectores sociales, que pasaron a ser considerados no mero consumo, sino una inversión, por su contribución a preparar recursos humanos.

La educación fue el sector más destacado por el papel central como agencia socializadora que tiene la escuela, su capacidad formativa y por crear actitudes y valores favorables para el desarrollo, y por las elevadas tasas de retorno que mostraban los estudios referidos a la inversión educativa. También tuvieron un papel importante la salud, y las inversiones en agua y saneamiento, por sus efectos sobre el potencial físico de los recursos humanos, que aumentaba la duración de su "vida útil", facilitando su "conservación" y por otras consideraciones utilitarias similares.

Asimismo, se dio énfasis a las políticas de población. La mayoría de los países subdesarrollados enfrentaban un elevado crecimiento demográfico. La introducción de programas sanitarios alargó la vida de las personas y, sobre todo, hizo disminuir rápidamente la mortalidad infantil, produciendo un aumento notable de la tasa de crecimiento vegetativo. El equilibrio propio de las sociedades tradicionales, donde muchos nacen pero también muchos mueren, fue roto por la introducción de los avances tecnológicos más modernos: seguían naciendo en las mismas cantidades pero no morían como antes y, en consecuencia, aumentaba el número de personas en la sociedad. Comienza así la llamada "transición demográfica" y surgen problemas y dificultades con la idea de que el crecimiento puede producir una difusión masiva del bienestar.

El mejoramiento de las condiciones de vida repercute y genera un fuerte crecimiento demográfico, que el desarrollo económico no logra acompañar.

Así, junto con preocuparse por la calificación de los recursos humanos, surgen políticas de población que buscan situar la tasa de crecimiento demográfico dentro de límites manejables y acompasados al avance de la economía. Mediante una disminución del denominador de la ecuación se espera aumentar el ingreso per capita y reducir, además, la presión sobre los servicios sociales.

e) El desarrollo social centrado en la generación de empleo.

Desde fines de los sesenta, los problemas del desempleo y el subempleo fueron colocados como problemas centrales. La política social, entonces, se centró en la ocupación, en la generación de puestos de trabajo. Un empleo generaba ingreso, con el cual el individuo y su grupo familiar podían hacer frente a sus necesidades, obteniendo los bienes y servicios adecuados para su satisfacción, a través de los mecanismos de mercado.

El problema estaba en la llamada insuficiencia dinámica que mostraban las economías latinoamericanas para absorber productivamente a la población de sus países.

Aun cuando en el ámbito técnico se dio gran importancia a este problema, recogido también en declaraciones gubernamentales, debe reconocerse que no se tomaron medidas concretas para enfrentarlo. Probablemente, influyó en ello que atender al objetivo empleo exigía modificaciones de importancia en los estilos de desarrollo prevalecientes, en la estructura productiva y en la tecnología en uso, todo lo cual puede haber estado más allá de lo que era viable políticamente.

La política centrada en el empleo tuvo así un carácter secundario, orientándose a la creación de puestos de trabajo para subempleados o marginales, pero sin asumir un papel decisivo en la reorganización del sistema económico global.

f) El desarrollo (social) como un proceso integrado.

Los considerables aumentos de recursos destinados a los sectores sociales, provocados por muchas de las orientaciones anteriormente enunciadas, condujeron a resultados que distaron de los esperados. Así, la expansión de la educación y de la capacitación para el trabajo no mejoró la situación del empleo y la distribución del ingreso. Tampoco se dieron los resultados catastróficos que muchos habían previsto dada la escasez de puestos de trabajo.

Todo ello llevó a que se criticara el incremento de los gastos sociales, pero se reforzó la orientación respecto a que la intervención social obtendría resultados más positivos si se la realizaba junto a acciones que produjeran impacto económico. Se persiguió así la realización de proyectos integrados de desarrollo económico y social.

Las dificultades con las que se debieron enfrentar estos proyectos no fueron pocas. La integración misma de los elementos económicos y sociales resultaba compleja ya que debía abarcar sectores diversos y coordinar diferentes organizaciones, todo lo que era de trámite lento y sólo lograba una cobertura muy limitada. En definitiva, difícilmente se lograba superar el "proyecto piloto".

Asimismo, la concentración de acciones en un área determinada buscaba, entre otros objetivos, que sus efectos benéficos se expandieran al hinterland, actuando así el proyecto y la zona de su aplicación como un polo de crecimiento. En la práctica, empero, no sucedía así, sino que la zona beneficiada tendía a succionar

recursos de su entorno. Por último, dichos proyectos pusieron énfasis excesivo en la creación de infraestructura física para la prestación de ciertos servicios (construcción de escuelas, centros médicos, etc.), en detrimento del esfuerzo de revisión de los esquemas de funcionamiento de los mismos, buscando simplificarlos, reducir sus costos de funcionamiento y hacerlos más adecuados a los patrones culturales de los grupos a los que se procuraba atender.

g) Desarrollo social como eliminación de los grupos en extrema pobreza.

Una perspectiva contemporánea del desarrollo social centra la atención en la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más pobres. En realidad, existen dos enfoques alternativos en esta línea, uno centrado en la pobreza crítica y otro, en la satisfacción de las necesidades básicas. Ambos, empero, presentan características comunes, básicamente, en el diagnóstico, donde se enfatiza que el desarrollo económico no ha beneficiado al conjunto de la población, por lo que sobreviven bolsones de pobreza.

También coinciden ambos enfoques en el procedimiento de identificación de las necesidades y de selección de medios para satisfacerlas.

En primer lugar, se trata de **identificar una población objetivo o grupo focal**, constituido por aquellas personas que, a base de algún criterio valórico, se consideran especialmente privadas y, por tanto, dignas de la especial atención del Estado.

En segundo lugar, se requiere **definir las necesidades básicas** de dicho grupo, especialmente en alimentación y nutrición, salud, educación, vivienda y servicios conexos. Aquí surgen dificultades para decidir cuáles son las necesidades más apremiantes y en qué medida pueden o deben ser satisfechas y mediante qué procedimientos, en lo que influye tanto el nivel de desarrollo alcanzado por el país, como las costumbres imperantes en el grupo en cuestión, entre otros factores. Especialmente grave es la consideración de las necesidades básicas de naturaleza no material, como puede ser el grado de libertad (incluso en la elección de los satisfactores), el desempeño de roles sociales, etc.

En tercer lugar, es necesario **elegir los medios** para promover la mencionada satisfacción de las necesidades esenciales. Al respecto podrían distinguirse tres estrategias a través de las cuales se podría alcanzar tal objetivo:

i) Suministro de bienes y servicios. Una vez que se ha efectuado la selección del grupo objetivo y se ha decidido, también, el tipo y el monto de la necesidad a satisfacer, se procede a la entrega de los bienes y servicios que -de acuerdo a una decisión

supuestamente técnica- se consideran adecuados para la satisfacción de esas necesidades.

ii) Aumento de los ingresos. Se mejoran los niveles de remuneración que el grupo objetivo seleccionado recibe por su trabajo o los precios de los artículos que produce, aumentando así su ingreso, lo que le permitirá satisfacer más adecuadamente sus necesidades.

iii) Creación de oportunidades ocupacionales productivas. Por esta vía se aumentaría la producción de bienes y servicios y, al mismo tiempo, se dotaría de un ingreso adecuado al grupo en cuestión para que satisficiera sus necesidades esenciales.

Cada una de las alternativas presentadas tiene sus limitaciones. La primera, al suministrar bienes y servicios a los necesitados puede provocar su dependencia permanente de las instituciones donantes.

Por su parte, el aumento de las remuneraciones tendería a encarecer los costos de la mano de obra, a generar procesos inflacionarios e, incluso, a provocar desocupación, porque los empresarios se verían desincentivados a contratar nuevos trabajadores.

Por fin, la tercera opción consistente en la creación de puestos de trabajo productivos es, obviamente, la más atractiva, pero también la que tiene mayores dificultades de concreción. Su ventaja está en que eleva el ingreso del grupo objetivo y, al mismo tiempo, incrementa la producción, con lo que evita las resistencias que siempre provocan las transferencias de recursos de un grupo a otro; no provoca inflación, y elimina el asistencialismo y el paternalismo.

Como se ha dicho, la perspectiva de la erradicación de la pobreza y el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas tienen puntos en común, pero también mantienen diferencias, que es conveniente presentar. Mientras el primero tiende a aceptar el estilo de desarrollo prevaleciente, poniendo énfasis en políticas orientadas a mejorar las condiciones de vida de grupos claramente definidos, el enfoque de las necesidades básicas propugna modificaciones en el estilo dominante, lo que ha generado resistencias políticas.

Se aduce a este respecto que dicho enfoque:

- * implicaría sacrificar la capacidad de crecimiento del país en el largo plazo, al distraer recursos hacia el financiamiento de los grupos más pobres;
- * provocaría un cambio en la composición de la producción, que se orientaría hacia los bienes y servicios de consumo popular, y del proceso productivo, porque se preferirían las tecnologías intensivas en la utilización de mano de obra, lo que implicarían optar por un "modelo de desarrollo de segunda clase";
- * pretendería realizar modificaciones estructurales de gran magnitud, cuando en muchos países la pobreza no es significativa, por lo que bastarían políticas destinadas a no permitir el deterioro de la situación social ya alcanzada.

FINES DE LA POLITICA SOCIAL

A lo largo del desarrollo de la política social e incluso existiendo concomitantemente, es posible encontrar diversas concepciones de los fines que ella debe perseguir. Sin pretender, por cierto, agotar las múltiples finalidades que se le han atribuido, se presentarán a continuación algunas de ellas, sobre todo para mostrar que **la política social no es sólo para los pobres**. En muchos lugares y épocas, ni siquiera se consideraba que ambas tuvieran algo en común.

a) Construir la Nación.

En los países latinoamericanos que se formaron mediante olas migratorias europeas, a fines del siglo pasado y comienzos del actual, la política social era concebida como una vía para constituir una nación. La educación fue, en ese caso, el canal prioritario de la política social, y la transmisión de la posibilidad de expresarse en un idioma común -el del país de llegada- el mecanismo fundamental para lograr el objetivo buscado.

Conviene anotar que esta socialización en idioma español o portugués, dio lugar a discusiones que no son diferentes a las actualmente en boga en los Estados Unidos respecto a la posibilidad de incluir al español como segunda lengua oficial, o al menos utilizarlo en aquellas escuelas frecuentadas por latinos. Tal alternativa fue rechazada en California y la Florida, y Friedman ha argumentado notablemente contra tal posibilidad, de la misma manera que lo hicieron muchos educadores latinoamericanos para rechazar al italiano, al portugués (en ciertos casos), a los idiomas eslavos, o al turco, de los que venían premunidos los migrantes que llegaban a estos países.

La necesidad de crear una nación homogénea, dentro de ciertos límites exigía (exige) disponer de un lenguaje común y compartir un conjunto de valores, que justamente la escuela, entre otras instituciones, se encarga de transmitir.

En el mencionado caso de los migrantes, la familia probablemente transmite otros valores -los propios del país de origen-, por lo cual la tarea socializadora de la escuela debe centrarse todavía más en los que corresponden al país de llegada.

En esta perspectiva de la política social no hay distinción entre pobres y no pobres; todos tienen que compartir una visión común de lo que es el país y su gente. Incluso, en aquellas naciones donde el enfrentamiento entre liberales y conservadores se resolvió con el triunfo total de los primeros, la educación también fue el canal principal para transmitir valores no católicos

o anticatólicos, impidiéndose incluso que en los sectores conservadores con posibilidad de hacerlo gestaran movimientos para la creación de escuelas independientes. En muchos lugares, no hubo la posibilidad de la instauración de Universidades confesionales, sino una sola universidad oficial, y lo mismo sucedió a veces en otros niveles de la enseñanza. Así, entonces, la política social estaba dirigida a obligar a todos -pobres y no pobres- a recibir una instrucción que los dirigentes políticos consideraban la más conveniente para crear la nación. La escuela laica, gratuita y obligatoria fue la divisa que se aplicó.

b) Crear clase media.

Puede decirse que la mayor parte de los programas y servicios sociales creados a lo largo del Siglo XX se inspiró, consciente o inconscientemente, en tal postulado. Como se ha insistido, en especial por Mesa Lago (1984), el acceso a los servicios sociales fue **segmentado**, vale decir, que esas prestaciones no beneficiaban a toda la población, sino sólo a algunos grupos sociales que habían adquirido cierta capacidad de organizarse y de defender sus derechos ante el gobierno. Es así bastante claro que son primero los militares, luego los empleados públicos, más tarde los asalariados urbanos, y así por delante, dejando para el final (o para nunca) a los campesinos y a los autoempleados urbanos, los que van accediendo a la protección de la seguridad social.

En definitiva, entonces, una vez que logran organizarse, que tienen una base económica que les permite recibir ingresos adecuados, esos grupos adquieren también la capacidad política para reclamar al Estado beneficios que serán financiados, aunque sea parcialmente, por el conjunto de la sociedad. En esas circunstancias, la política social contribuye a provocar el ascenso social de algunos grupos escogidos, consolidando su situación, sin preocuparse del nivel de vida de los que quedan en la indiferenciada base de la pirámide social.

La movilidad vertical, entonces, es consecuencia de diversas variables: la inserción en una ocupación productiva (por ejemplo, en ciertos casos, trabajar en los enclaves que surgen en algunos países, durante la fase del crecimiento hacia afuera), o que genera ingresos razonables (el ejército o la función pública en general), el constituir un grupo social lo suficientemente denso para tener alguna importancia política, en los momentos en que estas sociedades llegan a la fase del sufragio ampliado, y alcanzar la suficiente capacidad de organización para presionar al Estado y obtener, por esa vía, un reforzamiento de la posición ya alcanzada a través de la inserción productiva.

Es sabido también que algunos países se caracterizaron por ser sociedades "de clase media", con lo cual se quería hacer notar

que ese estrato social había tenido una ampliación importante, al punto que su perspectiva social y sus valores se habían convertido en los dominantes. Esos países, asimismo, han sido los primeros en los cuales el "Estado de bienestar" que intentaron crear -impulsado por sus clases medias- comenzó a mostrar signos de inviabilidad o de dificultad para pervivir.

c) Reducir la desigualdad social.

La política social debería mejorar la distribución del ingreso derivada del mercado. En el proceso productivo se asigna a los diferentes factores de la producción una participación en el producto total. A través de los impuestos, el Estado retira parte de lo así obtenido, y lo redistribuye, entre otras vías, a través de la política social.

Sin embargo, respecto a quiénes son los reales beneficiarios de los programas sociales pueden encontrarse dos maneras de ver.

i. Las políticas sociales son redistributivas. Hay quienes afirman que las políticas son redistributivas y que, en definitiva, favorecen a las gentes de bajos ingresos. En el caso de Estados Unidos, "Lampman calcula que casi el 40% de la suma total destinada a compensaciones, o sea, 38 mil millones de dólares, va a parar a individuos que serían calificados como pobres antes de recibir esa compensación. Suponiendo que los pobres aportan aproximadamente 8 000 millones de dólares en impuestos y contribuciones personales, Lampman concluye que reciben un beneficio neto de 30 000 millones de dólares".

ii. Las políticas sociales son regresivas. Otros autores, en cambio, afirman que los sistemas de bienestar dan más a los que tienen más. Diversos estudios han tendido a mostrar que especialmente los servicios sociales más caros, como la educación, la salud, la vivienda, multiplican las ventajas y privilegios de quienes ya son privilegiados.

Rein recuerda que Alvin Schorr estudiando los programas de vivienda en los Estados Unidos, concluyó que "en 1962 el gobierno federal gastó 820 millones de dólares en subvencionar viviendas para pobres; esta estimación incluye las subvenciones directas para la construcción estatal de viviendas y los pagos adicionales por alojamiento para quienes reciben asistencia pública, así como los ahorros procedentes de deducciones de impuestos sobre la renta. Por contraste, la cantidad que el gobierno dejó de recaudar en impuestos sobre la renta a causa de las exenciones fiscales concedidas a los propietarios de casas (grupo en el que predominan los ingresos medios y altos) se estiman en 2 900 millones de dólares. Por lo tanto, en lo que atañe a las subvenciones para

vivienda, el gobierno federal gastó más de tres veces más en quienes no son pobres que en los pobres".

Hay diferencias en los métodos de cálculo en los estudios citados y ellos conducen a resultados opuestos. Sobre el punto afirma Rein: "Lampmann sostiene que la distribución de los beneficios del bienestar social deben considerarse tanto en relación con el que paga como con el que se beneficia. En su esquema, las deducciones de impuestos se reflejan en una cifra menor de pagos y sólo tienen interés en la medida en que alteran la carga de los ricos en comparación con los pobres. Por el contrario, Schorr consigna las desgravaciones de impuestos en el capítulo de los beneficios y no en el de los costes, lo cual le permite comparar los beneficios relativos de las reducciones de impuestos entre los que son pobres y los que no lo son".

Es difícil evaluar objetivamente este tipo de fenómeno, por cuanto en la apreciación entran en juego las orientaciones ideológicas que subyacen a toda la política social. Además, no tiene mucho sentido sacar conclusiones generales a partir de casos más o menos aislados. Como se dijo antes nada asegura que las políticas sean redistributivas y alivien la pobreza. Se requiere un análisis caso a caso y tener, además, capacidad para rectificarlas y reorientarlas.

En el primer aspecto -tratar de evaluar con la mayor objetividad los programas sociales en aplicación- corresponde un papel crucial a los investigadores. Las ciencias sociales, empero, han estado poco orientadas a la ingeniería social y a la preparación de los tecnólogos que ella necesita. Se exige, por tanto, una reorientación hacia lo aplicado que permita "reformular la sociedad", tarea que se propusieron en su oportunidad los padres fundadores de las disciplinas sociales y que luego quedó abandonada. Ello podría contribuir positivamente a dar un tono menos pesimista a los análisis relacionados con la capacidad de planificar lo social.

d) Erradicar la pobreza.

Esta manera de concebir la política social considera que ella no debería destinarse al conjunto de la sociedad, sino a aquellos que no están en condiciones de financiar los gastos que tales prestaciones exigen. Sólo los pobres constituirían la población-objetivo de la política social.

Como se ve, se trata de una perspectiva diametralmente diferente a las enunciadas precedentemente. La primera tomaba a la población nacional como un conjunto que debía ser tratado homogéneamente, porque ello contribuía al fortalecimiento de la unidad nacional. La segunda distinguía dentro de esa población, favoreciendo ante todo a quienes se habían ayudado a sí mismos,

ascendiendo socialmente o, por lo menos, dando los primeros pasos en un proceso de movilidad ascendente. Esta tercera, por su parte, también establece diferencias en la población, para centrarse en quienes se encuentran en peor situación y, probablemente, carecen de condiciones para autoprocionarse socialmente, necesitando el apoyo estatal.

Con todo lo legítimo que pueda ser este planteo, no hay consenso en cuanto a que la política social tenga por objetivo, exclusivamente, la erradicación de la pobreza. Así, los partidarios del universalismo sostienen que la política social no debe estar dirigida a ningún grupo de ingresos, sino que debe abarcar al conjunto de la población. Atacan incluso los planteos selectivistas aduciendo que cuando se obliga a las personas a demostrar su condición de indigentes para poder acceder a una prestación social, se genera el problema del **estigma**, vale decir, que esas personas quedarán marcadas por su condición de pobreza, lo que tendría deplorables efectos sociales y psicológicos. En consecuencia, el acceso a los servicios sociales debería ser abierto por igual a cualquier persona y a todas las personas, sin discriminación de especie alguna basada en razones monetarias.

Los selectivistas, por el contrario, consideran que el Estado no puede gastar de manera indiscriminada los recursos que pertenecen a toda la sociedad. Por lo mismo, hay que reducir al mínimo (a quienes verdaderamente lo necesitan) los servicios sociales gratuitos. Además suelen considerar que el mercado es el mejor asignador de los recursos y que no es bueno para la sociedad en su conjunto que se segreguen ámbitos donde aquel no funcione. Aducen también los selectivistas que diversos estudios han demostrado que la política social universalista termina, en muchos casos, beneficiando a quienes no son los más pobres, o si no, prestando servicios pésimos, que terminan no siendo útiles para terminar con la pobreza. Los escasos recursos disponibles se dispersan en prestaciones insignificantes que benefician a personas que incluso no tienen necesidad de ellas. Sería, entonces, más razonable concentrar los recursos para aprovechar un verdadero impacto en beneficio de los pobres (Franco 1983).

En América Latina, por lo demás, ha sido característico el predominio, por lo menos aparente, de las políticas universalistas. Y estas políticas han sido creadas, en general -como se vio- por la presión organizada de ciertos grupos. Todo gobierno debe enfrentar la existencia de grupos de presión con capacidad de hacer pesar sus intereses en las decisiones de las autoridades.

En los últimos años ha cundido el convencimiento entre los técnicos en política social del escaso impacto que han tenido muchas políticas y programas para terminar con las situaciones de necesidad más apremiante y, consecuentemente, han tendido a predominar perspectivas selectivistas que tratan de focalizar las prestaciones sociales en un grupo determinado de la población.

LA POLITICA SOCIAL Y SUS SUPUESTOS

Tiende a suponerse que la política social constituye la vía para la obtención del desarrollo social, en alguno de los múltiples significados que se enunciaron precedentemente. No es así, en realidad. El desarrollo social no es de la exclusiva responsabilidad de la política social. Esta es sólo un medio (de eficacia menor) para lograr aquél.

Probablemente, un país carente de política social pero que logra mantener el pleno empleo o una situación cercana a él puede alcanzar un desarrollo social más elevado que otra nación donde existe una política social técnicamente muy elaborada pero cuya economía funciona con elevadas tasas de desempleo. En este último caso, la díada empleo-ingreso, fundamental para que las personas puedan satisfacer adecuadamente sus necesidades por la vía del mercado, no funciona o funciona mal y la política social sólo puede paliar las carencias que se derivan de aquel funcionamiento del sistema económico.

En este sentido es posible definir a la política social y poner de manifiesto algunos de sus supuestos, constreñimientos y limitaciones que no siempre son recordados por quienes actúan profesionalmente en el campo de la política social. Muchos de ellos fueron inteligentemente expuestos por Demo (1978).

Podría entenderse por política social la intervención en la realidad, mediante acciones que asignan recursos escasos para aumentar el bienestar de la población en su conjunto, lo que generalmente se logra -ante todo- disminuyendo los sectores que viven en situación de pobreza.

Se parte de aceptar que en toda sociedad hay costos sociales, vale decir, que se generan situaciones que obstaculizan o eliminan las oportunidades de satisfacer intereses por parte de individuos y grupos (Demo). Si bien lo anterior es siempre cierto, esas cargas pueden ser mejor distribuidas, pueden repartirse más equitativamente.

Asimismo, es evidente -como lo muestra toda la teoría sociológica- que la desigualdad es un componente estructural inevitable de toda sociedad. En este sentido son ingenuos muchos planteos que pretenden edificar sociedades totalmente igualitarias. Lo que sí es válido y coherente con los estudios comparativos, es reconocer que existen sociedades menos desiguales que otras. Así resulta pertinente postular que un objetivo válido y alcanzable es lograr sociedades en las que la desigualdad social sea menor, y que ello es especialmente importante de conseguir en los países subdesarrollados.

En toda sociedad hay dominación pero también es cierto que en algunas, los recursos de poder se encuentran mejor distribuidos entre los actores sociales. Como recuerda Pusic, continuamente se dan en la sociedad conflictos de intereses, vale decir, situaciones en las cuales sólo es posible satisfacer uno a costa de otro (juegos de suma cero). Tales conflictos pueden solucionarse de diversas maneras: mediante la imposición de la dominación, por el compromiso (o concertación, en la terminología actualmente de moda), por la reorientación hacia otros objetivos de uno de los litigantes. Otro caso podría darse cuando es viable la expansión de los satisfactores disponibles.

Cuando un conflicto de intereses se ha resuelto de manera favorable a un grupo, es obvio que éste tratará de estabilizar esa situación que lo favorece y hacerla permanente. La política social persigue, empero, evitar tales cristalizaciones, buscando la igualación de oportunidades y la eliminación de situaciones de dominación estables: maximizar la igualdad de oportunidades para satisfacer intereses, minimizando las posibilidades de establecer relaciones estables de dominación de intereses (Pusic).

La igualación de oportunidades o la disminución de las desigualdades extremas no pueden alcanzarse con soluciones exclusivamente tecnocráticas. Incluso para que éstas sean viables se requieren condiciones políticas y, entre ellas, parecen fundamentales la existencia de un régimen democrático y la participación popular organizada (no desde arriba, con lo que sólo se lograría la manipulación de las masas).

Si bien las condiciones políticas son necesarias para alcanzar el objetivo de la política social, no son suficientes. El espontaneísmo popular puede conducir a la generación de desigualdades, especialmente porque los grupos que tienen mayor capacidad reivindicativa -incluso al interior de los sectores populares- nunca son los más necesitados ni los más pobres. Se requiere, por tanto, organización en la política social, la que debe estar basada en el conocimiento de las experiencias pasadas.

En tal sentido, los planificadores y quienes se dedican a la política social deben tener presente que siempre existen constreñimientos insuperables, que impiden que puedan reconstruir la sociedad a su antojo. Ella no es maleable hasta tal punto (Pusic).

Por ello, la crítica exacerbada al sistema vigente no sirve para avanzar en el proceso de cambio social. Pero es necesario mantener la capacidad de crítica y, sobre todo, de autocrítica. Se requiere que los planificadores sociales sean "tecnócratas críticos" (Demo 1978).

Si bien es cierto que la sociedad no puede ser alterada como muchas veces quisieran los planificadores -los que generalmente

están dotados de escaso poder- siempre existen **varias alternativas** en cada situación, algunas de las cuales son mejores que las otras. La tarea del planificador es, justamente, describir esas soluciones más adecuadas y presentarlas convincentemente a quien tiene que tomar las decisiones.

En otro plano puede afirmarse también que el desarrollo social, entendido como la difusión del bienestar entre toda la población, no parece ser el resultado automático del crecimiento económico. Pero, pese a ello, resulta un objetivo factible de ser alcanzado. Algunos agregarán que es posible alcanzarlo siempre que se recuerde que la redistribución debe ser políticamente forzada. Demo ha afirmado que la mayor igualdad que puede percibirse en las sociedades desarrolladas ha sido lograda merced a la organización política de los sectores populares, y no por el mero funcionamiento del mercado.

El corolario de lo anterior, referido a los países periféricos, lleva a sostener que si bien no es cierto que la desigualdad extrema sea un componente estructural de tales sociedades, no debe pensarse que el crecimiento económico **per se** terminará con ella.

También debe tenerse presente que el hecho que haya "políticas sociales" no asegura el logro del desarrollo social. Muchas veces, tales acciones reeditan los privilegios que ya tenían los privilegiados. Por ello, uno de los problemas cruciales de las políticas antipobreza es cómo llegar a los pobres, cómo evitar las "filtraciones", cómo hacer para que quienes no son pobres o son menos pobres que aquéllos a los que se dirige el programa no se apropien de los beneficios del mismo. A ello debe agregarse que, en muchas ocasiones, se denomina "sociales" a acciones dirigidas a grupos medios e incluso altos. Probablemente, la seguridad "social" sea de los ejemplos más claros en tal sentido (Mesa Lago 1977). Lo mismo podría decirse de la enseñanza universitaria gratuita.

Si los proyectos antipobreza son tecnocráticos y no presentan mecanismos para que los propios destinatarios participen en su diseño e implementación, difícilmente favorecerán a éstos, en realidad. Las políticas sociales que no parten de y llegan a sus potenciales beneficiarios en su calidad de sujetos reales tienden a representar los intereses de sus formuladores, que jamás son pobres (Franco 1982).

En fin, debe tenerse presente que las políticas sociales muchas veces son regresivas. Ello exige evaluarlas periódicamente, reformularlas, aprender de los errores (Cohen y Franco 1988).

Debe ser un criterio, también, que **toda** política sea evaluada socialmente, esto es, viendo si contribuye a reducir la desigualdad (Demo, ILPES). Poco se gana en el logro del objetivo de la política

social si el camino andado con las acciones sociales, es desandado con la política económica.

Como ya se dijo, las políticas usualmente llamadas sociales sólo son un elemento entre otros para lograr sociedades menos desiguales. Un papel más trascendental juega el empleo, que permite obtener un ingreso y, consecuentemente, satisfacer necesidades en el mercado. Sin embargo, la variable macroeconómica empleo es de resorte de la política económica, por lo cual su manejo está más allá de lo que normalmente pueden hacer los planificadores sociales. El único contacto de las políticas sociales con el empleo se esboza a través de programas que suelen ser marginales y paliativos.

ORIENTACIONES DOCTRINARIAS SUBYACENTES

Los orígenes de la política social, aun cuando puedan rastrearse desde tiempos remotos, cabe situarlos en el momento en que se produce el proceso de desarrollo capitalista industrial, acompañado por su secuela de traslado de importantes contingentes humanos desde el campo a las ciudades, de condiciones de vida miserables en el ámbito urbano, y de migraciones innternacionales. Todo ello fue visualizado por ciertos sectores como un grave problema social, frente al cual se intentó hacer algo, primero mediante la caridad impulsada por el sector privado y, más tarde, promoviendo la acción estatal.

Frente a tales acciones surgieron dos evaluaciones radicalmente opuestas (Room 1979, Fraser 1973). Unos, los liberales, creían en el mercado y criticaban las medidas (política social) que, en su opinión, subvertían el orden social "natural" de aquél. Los marxistas, por su parte, también criticaban tales medidas aunque por otro fundamento: estimaban que ellas constituían instrumentos de los que se valía la clase dominante para impedir transformaciones radicales que llevarían a la destrucción de la sociedad capitalista. Desde aquellos tiempos, ambas orientaciones se han reproducido constantemente y han encontrado exponentes más o menos notables y convincentes.

A fines del Siglo XIX y principios del XX, como alternativa a los tipos de interpretaciones mencionadas, aparecieron otras: una de raigambre fabiana, que terminaría plasmándose tanto en el Partido Laborista inglés como en el establecimiento del Estado de Bienestar británico. La otra fue la Doctrina Social de la Iglesia Católica, inspirada en las encíclicas papales (Franco 1982).

Obviamente, no es posible pretender que todos los desarrollos habidos en la política social de los últimos cien años se reduzcan a las orientaciones mencionadas. Sin embargo, ellas constituyen hitos cruciales del espectro total y su somera presentación permite notar los puntos básicos de divergencia y las diversas maneras de encarar los problemas centrales de la política social.

En el análisis que sigue se analizarán las diferentes doctrinas, fundamentalmente, a través de dos variables: su visión de si la realización de políticas sociales ha implicado una modificación en las características básicas del capitalismo, y el juicio -positivo o negativo- que hagan al respecto.

La perspectiva del marxismo

Los marxistas argumentan que el surgimiento del Estado Benefactor no ha modificado los lineamientos básicos del sistema capitalista, en especial, la búsqueda de la ganancia privada. Siguen existiendo intereses de clase en conflicto y quienes no poseen capital tienen necesidad de vender su fuerza de trabajo para obtener los medios de subsistencia.

La política social capitalista sería puro "asistencialismo", una manera de contribuir al mantenimiento del sistema, permitiendo la reproducción de la fuerza de trabajo para facilitar la extracción de plusvalía. La función de las intervenciones sociales sería defender los intereses de la clase dominante, a cuyo servicio se encuentra el aparato estatal. Al igual que las políticas fiscales, las sociales son regresivas, y los sistemas de seguridad social no harían otra cosa que redistribuir ingresos entre diferentes sectores de la clase trabajadora.

La política social aparece así como el nuevo "opio de los pueblos", en la expresión de Room (1979), porque es a través de ella que se perpetúa la falsa conciencia de los dominados y se tiende un velo sobre los verdaderos mecanismos de explotación que son la base del sistema.

Esas ausencia de cambios es evaluada negativamente. Se hubiera preferido, obviamente, que ese sistema hubiera sido sustituido por otra organización social considerada más progresiva.

La perspectiva del liberalismo económico

En el liberalismo actual pueden distinguirse dos orientaciones: la política y la económica. Los defensores de esta última perspectiva conciben la libertad como la posibilidad abierta a cada individuo de realizar sus capacidades y aprovechar sus oportunidades según su propia manera de ver y sus propios deseos.

Junto con ello defienden la propiedad privada, porque ella promueve la acumulación de capital y, consecuentemente, la prosperidad entre quienes participan en la actividad productiva.

Encuentran que sólo el mercado competitivo asegura el mantenimiento la libertad. Ella exige la existencia de igualdad de oportunidades y el rechazo de la igualdad de resultados. En definitiva, se debe conseguir que todos estén en la misma línea en el momento de la partida, pero no debe influirse en el desarrollo de la carrera, para permitir así que se expresen las capacidades diferentes y el esfuerzo individual, y permitan que cada uno obtenga las recompensas que le correspondan.

De perseguirse la igualdad de resultados se obstaculizaría la libertad individual, impidiendo asimismo la obtención del mejor resultado para la sociedad. Para estos autores, el colectivismo - al que conducirían indefectiblemente tales experimentos- ha sido puesto a prueba y ha fracasado. Y ello, básicamente, porque ignoraría el afán de lucro o de ganancia, que constituye el dinamismo básico de la conducta humana.

Cómo deberían ser las políticas sociales? En la concepción liberal, tendrían que evitar competir con el mercado, esto es, no deberían ser redistributivas ni modificar las recompensas otorgadas a través del mercado. Deberían consistir en un sistema de inversión en recursos humanos, organizado solamente para incrementar la productividad económica y el crecimiento y para reforzar la disciplina social y la sociedad de mercado.

Tales objetivos podrían lograrse otorgando subsidios de educación, por ejemplo, los que combinados con recursos propios, permitirían a las personas adquirir en el mercado los servicios educativos que les convinieran. De ese modo, quienes hoy aprovechan esas políticas podrán, en el futuro, contribuir más a la producción.

De ser así, las políticas sociales serían tolerables; no producirían cambios en el funcionamiento del sistema y esto es visto como positivo.

Cómo son las políticas sociales? En la práctica, empero, algunos autores estiman que las políticas sociales están afectando el funcionamiento normal del sistema de mercado, el mejor (y único racional) mecanismo de asignar recursos escasos. El problema central de las políticas sociales es que tienden a separar el acceso a los medios necesarios para la subsistencia de las recompensas que se obtienen en el mercado laboral. Esto es considerado especialmente grave, porque reduce los incentivos para trabajar y, consecuentemente, provoca una disminución de los bienes y servicios disponibles y, por lo tanto, afecta la prosperidad general de la comunidad.

Al mismo tiempo, un extendido sistema de políticas sociales obliga a elevar los impuestos, lo que no sólo afecta los incentivos que movilizan a los agentes económicos, sino que dificulta también el control fiscal.

El crecimiento del presupuesto estatal se ve acompañado, además, por la invariable tendencia a la formación de enormes burocracias gubernamentales, cada vez más ineficientes, aumentando el poder del Estado y centralizando, consecuentemente, el poder político. En cambio, el mercado libre tendería a distribuir el poder económico, generando así un contrabalance a las tendencias centralistas del Estado.

Debe recordarse que, en la perspectiva liberal, la sociedad se concibe como integrada por átomos individuales entre los que se distribuye el poder. El crecimiento del Estado, por tanto, es percibido como tendiendo a concentrar y centralizar ese poder, originariamente disperso, y generando una situación de desequilibrio.

Consecuentes con todo lo dicho, los liberales económicos estiman que la política social debe apoyar y reforzar el funcionamiento del sistema de mercado y jamás intentar sustituirlo o alterarlo. Un crecimiento desmesurado de las políticas sociales, como se estaría dando según algunos de sus representantes, pondría en serio riesgo al sistema capitalista, al permitir que el Estado aumente su participación en todos los aspectos de la vida social, incluido el económico, lo cual pondría en grave riesgo a la democracia y sería el "camino a la servidumbre" (Hayek).

Este carácter de inversión que se otorga a los programas sociales lleva a insistir en la necesidad de aplicarles las técnicas que usualmente se utilizan para medir la conveniencia de otros tipos de inversión, como el costo-beneficio, por ejemplo.

Sobre el tema de la pobreza, esta perspectiva insiste en que el mercado es el que fija los salarios de manera adecuada, según las capacidades, el desempeño en el trabajo y la productividad de los trabajadores. Por ello, será el mercado en definitiva, actuando sin la ayuda de políticas sociales redistributivas, el que eliminará la pobreza.

La visión del liberalismo político

Desde una óptica distinta enfocan el problema los liberales políticos. Sostienen que las políticas sociales han sido un mecanismo básico de integración social, fundamentalmente de la fuerza de trabajo. Ellas promovieron la identidad de intereses entre todos los grupos que componen una sociedad y han hecho, de ese modo, que se volviera "irracional cualquier proyecto político revolucionario". Esas acciones han logrado cambiar las características del capitalismo temprano, fundamentalmente el enfrentamiento entre clases. Entonces, sí han habido cambios en el capitalismo por la aplicación de políticas sociales y ello ha sido positivo. La oposición de intereses de clase habría pasado a la historia gracias, justamente, a la contribución de las políticas sociales. Estas habrían dado estabilidad al sistema.

Asimismo destacan la importancia de estas políticas en la reducción de los costos sociales derivados del cambio tecnológico. El factor dinamizador fundamental del sistema capitalista es la introducción constante de nuevos productos, la obsolescencia de otros y de la preparación de la mano de obra, provocando la

sustitución de ésta por maquinaria y produciendo, consecuentemente, situaciones de desempleo. Todo ello contribuye a generar enormes tensiones psicológicas en los individuos y provoca, asimismo, tensiones sociales que pueden alterar el equilibrio societal.

Así lo que es la base del dinamismo del sistema es, al mismo tiempo, un mecanismo que provoca problemas para su continuidad. El mérito de las políticas sociales -implementadas en países capitalistas desarrollados- es haber disminuido esas tensiones y, consecuentemente, facilitado la sobrevivencia del sistema.

Las políticas sociales han contribuido a disminuir la violencia del mercado, haciendo menos dramáticas las situaciones de desempleo, mediante los seguros de paro, y estableciendo procedimientos de puesta al día de los conocimientos necesarios para el reempleo (**recyclage**) y, gracias a todo ello, disminuyendo la inquietud de la clase trabajadora. Son un mecanismo de pacificación social.

Al mismo tiempo, las políticas sociales son funcionales al sistema no sólo en el ámbito de lo puramente político, sino también porque contribuyen a preparar la mano de obra técnicamente competente que el funcionamiento del sistema económico requiere como un prerequisite funcional para que la sociedad progrese, aumentando la producción y dotando a los individuos de mayor cantidad de bienes y servicios.

Para permitir que esto haya sido así y que las políticas sociales sigan cumpliendo esa función en el futuro, los liberales políticos centran su preocupación en el **acceso libre al mercado político** por grupos con intereses competitivos, que por esa vía logran una cierta justicia distributiva, por cuanto a través de los diferentes grupos de que forman parte -y no sólo de los partidos políticos- los individuos obtendrían que sus legítimos intereses sean considerados en igualdad de condiciones al aplicársele a todos las mismas reglas.

La orientación socialdemócrata

A partir del pensamiento fabiano, la política social se constituyó en una disciplina académica. Sostienen que la política social ha minado el elemento característico de la sociedad capitalista clásica, esto es, la necesidad de que los individuos obtengan recursos monetarios mediante el trabajo (**cash nexus**) para así estar en condiciones de satisfacer sus necesidades, adquiriendo bienes y servicios en el mercado. En su lugar habría surgido un nuevo sistema de distribución, basado en el principio que la sociedad (a través del Estado de bienestar) tienen la obligación de atender las necesidades de los individuos (**need nexus**).

En aquellas áreas en las cuales se ha expandido el Estado de Bienestar, el mercado ha dejado de funcionar o lo hace de manera reducida. Esto que desde la perspectiva del liberalismo económico sería negativo, porque atenta contra el engranaje fundamental del sistema, desde la perspectiva de la socialdemocracia es considerado muy positivo.

Así, la política social y el mercado estarían hoy regidos por dos principios diferentes. Por ello en las áreas en las cuales se extienden las políticas sociales, suele desaparecer el mercado o quedar reducido, rigiéndose esas áreas por un principio nuevo y diferente al tradicional y propio de éste.

La doctrina social de la Iglesia

Esta doctrina tiene una gran importancia en los países latinos, donde sirve de base a partidos socialcristianos o demócratacristianos y, también, a otros como el peronismo argentino.

La "doctrina" es la respuesta de la autoridad eclesiástica (Magisterio), expresada a través de encíclicas (cartas) papales, a ciertas cuestiones que, en este caso, son de naturaleza social y política. La Doctrina Social de la Iglesia constituye un programa abstracto, normativo, que se inspira en la moral católica, y que busca orientar el comportamiento de los fieles en ese campo. No se trata de dogmas de fe, ergo, no son obligatorios para los católicos y, además, la generalidad (incluso, la ambigüedad) de los textos da lugar a interpretaciones muy diferentes. Alguna literatura la reinterpreta a la luz del liberalismo, como sucede con Michael Novak (El Espíritu del Capitalismo Democrático); otros, en cambio, lo acercan al marxismo, como sucede con la Teología de la Liberación, que es una relectura de los textos cristianos a partir de una perspectiva marxista.

A ello se agrega que también la posición sustentada en las encíclicas ha ido evolucionando con el tiempo y ajustándose a diversas coyunturas.

Un hito histórico decisivo en el pensamiento social cristiano lo constituye el surgimiento de la "cuestión social", vale decir, de un proletariado en condición "servil" (Belloc), como consecuencia del capitalismo. Y también una atribución de responsabilidades por tal hecho, a la revolución francesa (1789), que generó la expansión de la burguesía, junto con un nuevo sistema económico (capitalismo), una nueva concepción de la vida social y política (liberalismo) y un nuevo sentido de la vida y el mundo (el laicismo, que independiza a la sociedad y al Estado de cualquier influencia eclesiástica).

Estos cambios alteran las orientaciones vigentes durante la Edad Media, que es vista como una etapa idílica de la evolución humana, y eliminar el papel central que allí tenía la Iglesia. Se destaca que en aquella época había una primacía de los valores espirituales y morales, junto con la subordinación de los poderes terrenales y de las personas a la Iglesia, enfatizándose además la labor social asistencial y humanizadora de ésta, la importancia de las organizaciones comunitarias, la obligación de proteger a los débiles, y la existencia de una correlación entre privilegios y obligaciones. Asimismo, en esta apología del medioevo se menciona la existencia de "fueros" y de independencia de los poderes, en especial, del intelectual, que estaba en manos de las universidades y de la propia Iglesia.

Los gremios eran una manera razonable de organizar la vida del trabajo, entre maestros y aprendices, donde no había el enfrentamiento de clases que derivaría del pensamiento liberal. En cambio, para la perspectiva liberal individualista, esos gremios debían desaparecer -y fueron disueltos por la Ley Le Chapelier, durante la Revolución Francesa-, justamente, para asegurar la libertad de los individuos, sobre todo, en el campo del trabajo.

Paralelamente, corresponde recordar la importancia que tuvo el protestantismo en el surgimiento del capitalismo: para la ética calvinista enriquecerse era muestra de estar en "gracia de Dios". De acuerdo a la tesis clásica de Weber ese elemento, unido a la imposibilidad de disfrutar de la riqueza, habría generado el proceso de acumulación primitiva que permitió el despegue capitalista.

En definitiva, para la doctrina social de la Iglesia "los grandes males de la civilización moderna provienen de las ideologías que se difundieron en las naciones occidentales" (Pío IX), provocando la corrupción moral, de la cual deriva la subversión social.

Los fundamentos en que se apoya la doctrina social de la Iglesia son los siguientes:

a) Existe un **orden natural** establecido por leyes inmutables que rigen a cada ser, incluyendo al hombre. Se trata de leyes no sólo físicas, que existen dado que el hombre es un animal, sino también morales. Y es en esa naturaleza que debe fundarse el orden social.

b) Hay también un conjunto de **principios sociales** que sirven de fundamento a la doctrina. En primer lugar, hay un reconocimiento de la **sociabilidad**, esto es, del hecho que el hombre vive en sociedad por su misma naturaleza, y no por una imposición exterior. En consecuencia, se rechaza el individualismo y también a Rousseau el padre del liberalismo y su doctrina del "buen salvaje", pervertido por la sociedad. Asimismo, se rechaza al marxismo,

porque considera que lo social no es patrimonio de la persona, sino de la colectividad.

Por otro lado, se enfatiza la **espiritualidad** que se traduce en el **libre albedrío**, esto es, en la existencia de libertad para poder elegir. Se reconoce la inclinación al mal del hombre, junto con su capacidad de trascendencia.

c) Las **consecuencias sociales** de lo anterior pueden enumerarse de la siguiente manera:

i. La sociedad tienen un **origen natural**. Todas las instituciones sociales, que se denominan "cuerpos intermedios", como la familia y los gremios, también son naturales y, por tanto, tienen derechos propios e independientes del Estado, que éste no puede coartar. En tal sentido se rechaza el totalitarismo, que convierte al Estado en lo principal. El individuo no es anterior a ellas, por lo que también se rechaza el individualismo.

ii. Existe un **principio de eticidad o moralidad**, que establece que el hombre es un fin en sí, respecto del cual la sociedad y las instituciones sociales están a su servicio, y no a la inversa. En consecuencia, la actividad económica y la política están regidas por la ética y no pueden ser analizadas y consideradas como algo puramente técnico.

iii. El **principio del bien común** establece el conjunto de condiciones sociales que permiten y favorecen el desarrollo de la persona (su perfeccionamiento y felicidad). El bien común no es un patrimonio colectivo o de un sujeto supraindividual (como podría ser el Estado). No puede existir oposición entre el bien común y el bien individual. En caso que así sucediera estaría mal planteado lo que se considera bien individual.

iv. El **principio de subsidiariedad** establece la existencia de un orden natural de prelación de las realidades sociales (individuo, grupos, Estado) y, consecuentemente, un orden para su actuación, basado en el subsidium, vale decir, en actuar en ayuda, apoyo o suplencia. Todo lo que pueda hacer la persona por sí misma hay que dejar que lo haga y estimularla a que así sea. Lo mismo respecto a la familia, la empresa, el gremio, etc. La expresión de este principio sería **que no se arrogue el Estado** tareas o funciones que no le corresponden. Hay que proteger la propia iniciativa, para que así cada cual haga lo que le es propio, interviniendo el organismo superior sólo en ayuda o reemplazo, cuando el inferior no pueda actuar.

Esto deriva en algunos corolarios:

* se entrega a las personas y a los cuerpos intermedios todas las funciones y atribuciones que puedan ejercer por su propia iniciativa y competencia;

* la razón de ser y la única finalidad de los grupos u órganos de orden superior es ayudar a los individuos y a los grupos inferiores, supliéndoles en lo que no puedan realizar por sí mismos. No deben, por tanto, ni reemplazarlos, ni absorberlos, ni destruirlos.

* un grupo de orden superior puede y debe reemplazar a uno inferior cuando éste no se encuentre en condiciones de cumplir su función específica.

De lo anterior puede derivarse una defensa de la **iniciativa privada** y el otorgamiento al Estado sólo de una función supletoria y reguladora. La **propiedad privada** aparece así como un fundamento y el fin del orden económico, como puede derivarse del Mandamiento "No codiciar los bienes ajenos".

v. Hay también un **principio de autoridad**, por el cual se reconoce el papel positivo de ésta como ordenadora de la sociedad, como una fuerza interior que le da unidad, y que evita su desintegración. En consecuencia, se postula que el anarquismo es una postura aberrante, por cuanto niega, justamente, la función positiva de la autoridad en la sociedad.

Concluyendo, podría sostenerse que la doctrina social de la Iglesia termina abogando por una posición intermedia, la tercera posición: ni liberalismo ni estatismo, ni individualismo ni socialismo, ni anarquía ni planificación totalitaria.

6. Conclusiones

Un balance preliminar de lo presentado en los párrafos anteriores permite afirmar que mientras el marxismo y el liberalismo económico consideran que no se habrían producido modificaciones que alteraran lo esencial del capitalismo, los socialdemócratas y los liberales políticos sostienen que, a través de las políticas sociales, se han alcanzado formas de integración social inexistentes en el capitalismo clásico. Por esa vía, sostienen, es posible obtener cierta comunidad de intereses entre los miembros de la sociedad, por lo que no sería cierto que sólo mediante la coerción y la manipulación ideológica se logra, especialmente en las sociedades avanzadas, la estabilidad política.

ESTADO O MERCADO

Bajo la antinomia del título se discute el rol que debe cumplir el gobierno, o sea, en qué ámbitos resulta lícita y aconsejable la presencia gubernamental. Hay varias orientaciones que se enfrentan a nivel más general y que también se expresan en los servicios sociales.

El Estado mínimo

Esta manera de ver el problema se apoya en la concepción del hombre como un ser que actúa persiguiendo sus propios intereses. Asimismo, considera que el individuo no tiene una visión suficientemente comprensiva como para imponer la racionalidad global a la sociedad. De ello resulta que el interés general sólo puede ser consecuencia de la colaboración espontánea de individuos libres, en el mercado. La competencia es así visualizada como el camino del progreso.

Se rechaza, por tanto, la intervención estatal por ser socialmente disruptiva, ya que al reconocer la existencia de derechos sociales, hace que cualquier individuo que se sienta poseedor de un derecho piense que la comunidad debe satisfacerlo. Ello conduce a que de no obtener lo buscado, esas personas se sientan agraviadas y, consecuentemente, justificadas para usar la fuerza en defensa de sus supuestos derechos. Por otro lado, la intervención estatal tiende a proveer gratuitamente servicios con lo que genera una falsa demanda y, por ello, provoca una mala distribución de los recursos. Tanto el usuario como el proveedor de servicios pierden el sentido de las proporciones en sus demandas de mayores recursos (George y Wilding 1979).

La intervención estatal distorsionaria, entonces, el funcionamiento de la oferta y la demanda, las que sólo deben resultar del juego espontáneo de individuos tomando decisiones como compradores y vendedores a la luz de los precios de bienes y servicios alternativos. Entienden, en fin, que el aumento del gasto social no puede producir un alto retorno, ni cubrir sus costos a través de un incremento de la producción.

Una cantidad determinada de escuelas, profesores, médicos, enfermeras, etc. tampoco garantizaría, para esta concepción, un acceso universal a la "mejor" educación o salud, ya que si el precio es abolido o artificialmente reducido, la demanda se incrementará siendo necesario o aumentar el gasto social para así proveer más servicios o, de no hacerlo, aceptar que las prestaciones se deterioren (**A precio cero, demanda ilimitada**).

Se agrega que la prestación estatal de esos servicios es ineficiente porque, en ausencia de competencia, los agentes públicos encargados de implementar los programas pueden disponer de mayor libertad para maximizar sus propios objetivos personales

o de grupo. Al desaparecer la noción de beneficio, los funcionarios no experimentan la presión (a la que sí estarían sometidos los empresarios privados) para minimizar los costes de producción. En definitiva, la sociedad terminaría pagando por los servicios más de lo que debería.

Por otro lado, la concentración en manos del Estado de todos estos servicios reduciría la posibilidad de introducir innovaciones que mejoraran las prestaciones y abarataran los costos, y podría llevar, además, a cometer errores masivos, que no serían posibles en una situación en la que hubiera múltiples productores.

Otra razón de la ineficiencia estatal sería la sobreproducción, considerada otra forma de despilfarro propia de la actividad pública. Su lógica sería producir **más** de lo que sea, sin tener en cuenta lo que correspondería a la mejor asignación económica de los recursos de la sociedad. Los responsables se fijan objetivos superiores a los que resultarían del funcionamiento del mercado competitivo, dominado por la regla del beneficio y, en consecuencia, tienden a producir despilfarro social. Ello implica que la colectividad termina subvencionando implícitamente a determinadas categorías de productores y que los costos recaen sobre el consumidor y, eventualmente, sobre el contribuyente.

Asimismo, la producción estatal carece de formas eficaces de control político. Si bien hay reglas que establecen dichos controles, buscando tutelar el interés general y el cumplimiento por parte de los administradores, tanto de las normas legales como de los procedimientos técnicos adecuados en el uso de los dineros públicos, el cumplimiento adecuado de su función controladora exigiría conocer perfectamente las condiciones de producción de los servicios que debe vigilar. Sin embargo, la información necesaria es proporcionada por los mismos que deben ser controlados, lo que genera la posibilidad de que los **controladores** terminen siendo manipulados por los **controlados**.

Las ideas anteriores fueron desarrolladas por la escuela de la Public Choice, y expuestas sintéticamente por Lepage (1979). Como conclusión esta perspectiva afirma que las decisiones del poder político están sesgadas en beneficio de la burocracia y no de la colectividad, lo que provocaría tres tipos de consecuencias:

- i. que cada servicio público persigue la política que sus jefes han decidido, a partir de su propia concepción de lo que sea el interés general, la que puede no corresponder -como sucedería en la mayoría de los casos- con la real maximización de la utilidad colectiva. Además, no existen sanciones para esos funcionarios cuando han interpretado erróneamente el interés general;
- ii. lo anterior lleva a que los ciudadanos se vean obligados a consumir una mayor cantidad de servicios colectivos o públicos que los que realmente desean;

iii. en definitiva, en estas situaciones la burocracia maximiza su propio bienestar y presta servicios cuyo valor real es menor que los recursos extraídos de la sociedad, a través de la recaudación.

Por ello, afirma Lepage (1979), cuantos más funcionarios existan, mayor será también la probabilidad que la **recaudación burocrática** aumente y que el Estado crezca en detrimento de la sociedad. Ello se acompaña, además, del crecimiento del peso electoral de los funcionarios públicos que se ven así motivados a desarrollar una actividad política que tiende a ser más eficaz que la impulsada por el resto de las categorías sociales.

Asimismo, el hecho que la **regla mayoritaria**, propia de las democracias, se aplique a ciertas decisiones públicas, lleva a optar por políticas malas, en el sentido que ellas son puramente redistributivas y tienden a reducir el bienestar global de la sociedad. Así sucede a consecuencia del **mecanismo de las concesiones mutuas** y debido al acceso diferencial a la información y a la capacidad de organización de los grupos sociales, lo que conduciría finalmente a que las minorías tengan posibilidad de imponer políticas que reducen el bienestar global de la sociedad.

El razonamiento sería el siguiente: los beneficiarios de una determinada política son pocos y, por ello, tienen posibilidad de conocerse y de organizarse para la defensa de sus intereses. Además, se encuentran fuertemente motivados para obtener la información que necesitan e, incluso, para utilizar los medios a su alcance para influir en el resultado final, gastando incluso recursos propios hasta una cantidad que sea igual al beneficio obtenido mediante la aprobación de la ley. Así se constituyen los **lobbies**. En cambio, las mayorías son esencialmente dispersas, demasiado amplias para tener capacidad de organizarse para que no aumenten los gastos públicos y como, además, es reducido el impacto que les produce individualmente el aumento de los impuestos con los que se va a financiar un determinado subsidio obtenido por una minoría, ello reduce todavía más su capacidad de organización, y la deja como un actor político pasivo. Todo lo contrario sucede con las minorías beneficiadas que son agentes políticos activos.

Es más costoso organizar una coalición antigasto que una progasto, dado que la carga fiscal se encuentra dispersa, por lo que cada uno individualmente tiene poco que ganar ante un esfuerzo de ahorro estatal. Ello hace que el interés por entenderse con quienes están en igual situación sea menor y, consecuentemente, las coaliciones políticas que favorecen el aumento de los gastos estatales serán siempre más numerosas y eficaces que la masa dispersa que tributa y financia dichos gastos.

El hecho que cada persona sea a la vez contribuyente y beneficiario de políticas públicas no cambiaría este razonamiento. Siempre se privilegiará su acción corporativa en detrimento de los intereses del contribuyente. El cálculo racional de sus intereses

individuales le conduce a favorecer el aumento de su bienestar individual mediante un aumento de las contribuciones redistributivas.

Todo lo anterior hace que la combinación entre la concentración (en pocos) de los beneficios y la distribución (entre muchos) de los costos, lleve al crecimiento de los gastos estatales.

Por ello, para la Escuela de la Public Choice, el poder político no se encuentra más equitativamente repartido que el poder económico, ya que el funcionamiento real de las estructuras actuales de los sistemas políticos lleva a otorgar mayor peso decisonal a los intereses corporativos que a los intereses de los contribuyentes. Ergo, el Estado no puede ser visto, según esta corriente, como un benefactor y defensor del interés general.

Por fin, los liberales destacan que la intervención estatal llevaría a poner en peligro la libertad individual. El Estado, inevitablemente, debe recurrir a la coerción para imponer su voluntad a individuos que profesan valores distintos, con lo cual se corre el riesgo de limitar las libertades constitucionales y económicas y puede suceder que el proceso burocrático viole los derechos de las personas.

El Estado árbitro

Otra importante orientación de la política social tiende a atribuir al Estado un rol benéfico y sostiene que su intervención es, generalmente, positiva. Se le considera un árbitro imparcial entre los grupos sociales y capaz, además, de perseguir el bien común.

Quienes favorecen la participación del Estado afirman que los servicios sociales privados tienden a dividir los intereses de los usuarios y a alimentar la búsqueda de privilegios, ya que aquellos que utilizan la vía privada para satisfacer sus necesidades de salud, educación o vivienda no se preocupan por el nivel general de provisión social de tales servicios, y tienden a no descubrir o prestar atención a relaciones existentes entre una adecuada provisión general y sus intereses particulares (Titmuss). Los servicios privados atomizarían, entonces, a sus usuarios, liberándolos de cualquier obligación respecto a los demás, limitando la integración social.

Se dice también que esta provisión privada de servicios sociales entregaría un poder inmenso a las instituciones financieras y a técnicos anónimos, cuyas decisiones tendrían mucha importancia para el destino económico y social de la nación sin que, de hecho, se las discutiera públicamente.

Los partidarios del intervencionismo ven fuertes limitaciones en el mercado. Afirman que no se autorregula. La producción no

generaría automáticamente su propia demanda, como ya sostuvo Keynes en los años treinta, lo que sería más verdadero aún en la actualidad, dado que el desarrollo tecnológico parece requerir la ayuda estatal para no perder estabilidad. El mercado, en fin, no es eficiente, asigna mal los recursos y, por tanto, es dispendioso. Estaría incapacitado, además, para eliminar la injusticia y la pobreza, y llevaría a que el interés nacional se confunda con los intereses económicos privados más poderosos.

Incluso, se sostiene, podría ser contrario a la democracia, porque las grandes decisiones las tomaría un grupo reducido de personas, en su propio interés. Produciría, además, la exacerbación del consumismo, en beneficio de una pequeña élite, y no del bienestar general.

El mercado no efectuaría la distribución de recompensas a base de criterios claros, y no daría oportunidad a que todos por igual alcancen las máximas recompensas.

Esas limitaciones del mercado hacen que, en opinión de los partidarios de esta posición, el gobierno deba intervenir para corregir y suplementar al mercado, con lo que permitiría que el aparato productivo opere en función de necesidades sociales y no de intereses privados, que se mejore la distribución, y que se asegure el crecimiento económico.

El proceso económico tiende a provocar la concentración, con lo que afectaría la libertad y la democracia. Ello hace recomendable, para este sector de opinión, extender la propiedad pública para preservar la democracia en el aparato productivo la que, a su vez, extiende y otorga real significado a la democracia política. Se aduce que la nacionalización no destruye la autoridad en la industria, sino que la somete al gobierno democrático, y la dirige como un servicio público. Debería acompañarse, además, de mecanismos de participación para los trabajadores y técnicos.

Existen diferencias respecto al grado y magnitud de la intervención estatal. En unos casos, la economía mixta que surge de ella es considerada un fin en sí; en otros, constituiría sólo una etapa transitoria hacia la colectivización total de la economía.

La mezcla de mercado y servicios públicos, que constituye la tensión propia de las economías mixtas, no ha estado exenta de críticas. Se alega que la coexistencia de un sistema de bienestar social que provee ciertos servicios en forma universal y gratuita, junto a un sistema de mercado orientado por los incentivos, haría perder eficiencia al sistema económico en su conjunto (Weale). La provisión gratuita de servicios debilita la estructura de incentivos sobre los que se basa el sistema de mercado. Dado que los incentivos se traducen en diferentes niveles de vida, y considerando que los servicios sociales intentan que al menos los

bienes primarios estén al alcance de todos, habría gente que, hipotéticamente al menos, carecería de los incentivos para trabajar y mantenerse a sí misma.

Las altas tasas de los impuestos directos, que se requieren para financiar el bienestar social, también serían desincentivadoras. Sin embargo, otros afirman que no existen razones para que necesariamente eso lleve a una reducción de la inclinación al trabajo, ya que su efecto es elevar el precio del ingreso en relación al descanso. Si esto lleva a reducir el trabajo se debe a las escalas de preferencia de los individuos. Al nuevo precio del ingreso y del descanso, un individuo podría aumentar su esfuerzo en el trabajo, para preservar su estándar de vida. Este tipo de razonamiento vuelve imposible predecir el efecto de una alta tasa marginal de impuestos, a menos que se conozcan las escalas de preferencia de los sujetos.

El Estado subsidiario

Otra orientación aceptó este principio, que presupone la anterioridad fundamental de la persona respecto a la sociedad, de donde deriva la idea de que el Estado no tiene el mismo rango que las personas y los cuerpos intermedios. A partir de esto se postula que no debería competir con ellos, ni absorber sus roles. Antes bien, su función consistiría en favorecer que las personas y los cuerpos intermedios ejerzan sus funciones propias en la sociedad.

En principio, para esta corriente, el Estado no es productor, ni comerciante, ni educador. Sin embargo, todas esas actividades le incumben en la medida en que afectan al bien común, cuya protección y fomento constituye su tarea específica. El bien común es entendido como "el conjunto de condiciones sociales que permiten y favorecen, en los seres humanos, el desarrollo integral de su persona" (Juan XXIII, *Mater et Magistra*).

Pese al uso que se hace del término Estado **subsidiario**, cabe destacar que no es equivalente al Estado **guardián** o **prescindente**. Por el contrario, al velar por el bien común, el Estado debe regular las fuerzas del mercado que afectarían a aquel con frecuencia. Si bien esas diferencias separan la concepción del Estado propia de la doctrina social de la Iglesia, que se viene exponiendo, de la perspectiva liberal, es corriente que quienes adhieren a esta última corriente hayan incorporado a su terminología común la expresión Estado subsidiario.

LA PLANIFICACION SOCIAL

1. Surgimiento de la planificación

La planificación hará su aparición más tardíamente que la política social. La visión liberal del Estado predominante en el siglo pasado restringía la actividad del gobierno a la defensa exterior, la administración de justicia y el mantenimiento del orden interno. Sólo muy posteriormente comenzó a considerarse como parte de sus funciones el promover otros objetivos y desarrollar otras funciones. Sin embargo, conviene recordar que aunque usualmente se ligan planificación y socialismo, ni siquiera en los orígenes era verdadera esta afirmación.

Algunos consideran que fue durante la movilización ocasionada por la primera guerra mundial y por la acción de los estados mayores, que aparecieron los primeros "planes" sociales. Por un lado, la vinculación de la guerra moderna con la industria habría llevado a los militares a prestar especial atención a los problemas derivados de la industrialización. Por otro, la movilización de toda la población para participar en el conflicto bélico habría puesto de relieve la importancia de que existiera una amplia difusión de los servicios de salud y educación. Debe recordarse especialmente la actividad en tal sentido impulsada por Rathenau en Alemania, durante la I Guerra Mundial.

Asimismo, algunos teóricos de la economía, especialmente Liszt, habían justificado la mayor intervención del Estado en el proceso económico, lo que fomentaba las actividades de planificación.

Empero, sería la Unión Soviética la que inauguraría la planificación nacional global en épocas de paz. Luego de un periodo de indecisiones, en 1925 se establecieron los mecanismos necesarios y, a partir de 1928, comenzó el primer plan quinquenal. De allí deriva la identificación que se difundió entre socialismo y planificación.

Pero la nueva tendencia se daba también en otros modelos económicos. "En Alemania, el primer plan cuatrienal nazi se puso en marcha en 1933. La Italia fascista lanzó un plan en el mismo año, en el que también vio la luz el proyecto de la Administración Roosevelt para el desarrollo del valle del Tennessee en Estados Unidos, mientras que en 1934 el gobierno turco adoptaba un plan quinquenal para la industrialización del país".

El keynesianismo, por su parte, justificaba la conveniencia de una mayor presencia del Estado a efectos de regular los ciclos económicos de las economías capitalistas.

La II Guerra Mundial contribuyó aún más al avance de la planificación, no sólo por el esfuerzo de guerra mismo, sino también por los que se realizaron para la reconstrucción, que se plasmaron especialmente en el Plan Marshall y en la creación de múltiples organizaciones internacionales cuyos objetivos eran, en algunos casos, ayudar a la reconstrucción de las naciones devastadas por la guerra y, en otros, promover el desarrollo de las antiguas colonias que accedían por entonces a la independencia.

En 1950, la India creó una Comisión de Planificación que tendría la peculiaridad de ser el primer intento de establecer un organismo tan influyente en un país con régimen de democracia parlamentaria. En los años posteriores y especialmente a lo largo de la década de los sesenta se elaboraron planes en la gran mayoría de los países subdesarrollados. Paralelamente, comenzó a surgir la temática de la "crisis" o el "fracaso" de la planificación, cuya importancia se agrandó en los ochenta, en especial frente al renacimiento de las posiciones liberales en economía y al debilitamiento de las orientaciones favorables a la presencia estatal en el manejo de la economía.

2. Las circunstancias de la planificación

Como se ha visto, la planificación no se ha considerado utilizable en todo tiempo y lugar. Tiene un nacimiento relativamente acotado en el tiempo y, probablemente, existe también un momento que marca su declive o, por lo menos, su cuestionamiento. Pero, además de esta situación histórica del planeamiento, es necesario reconocer que su adopción está condicionada por otra serie de circunstancias, algunas de las cuales se analizarán a continuación.

a) Cuándo se planifica?

Los hombres encaran la tarea de planificar cuando el estado existente de los asuntos, el curso "natural" de los acontecimientos, contradice sus valores, o los objetivos que pretenden alcanzar.

Tal decisión supone creer que la intervención deliberada en el proceso social permitirá alterar la dirección del mismo en el sentido que se desea. Ello, obviamente, implica aceptar ciertos supuestos.

En primer lugar, la decisión de planificar implica sostener que es posible conocer el mundo material de manera tan acabada que pueda regularse su equilibrio y su cambio; en segundo lugar, obliga

a reconocer que existe la capacidad de alterar el curso de los hechos exteriores.

De lo anterior cabe deducir, además, que se cree que la o las teorías de la sociedad están lo suficientemente desarrolladas como para entregar un conjunto de proposiciones interrelacionadas, a partir de las cuales es posible diseñar políticas concretas.

b) Para qué se planifica?

Los fines que persigue la planificación pueden ser diversos. En cierto sentido, la planificación es un instrumento neutro, que puede utilizarse para alcanzar diferentes metas. El que se adopte una u otra de esas alternativas se debe a valores o a la ideología profesada por quienes la practican.

No debe creerse, como usualmente pretenden algunos planificadores, que esta actividad sea siempre renovadora. En principio, no habría ninguna violencia lógica en planificar para el mantenimiento del statu quo. A partir de una valoración positiva del equilibrio y del orden, puede considerarse al cambio (o a cierto tipo de cambio) como un desorden y, por tanto, como indeseable o negativo. Así, regímenes políticos que sustentan ideologías conservadoras recurren a la planificación como un instrumento para el mantenimiento de la sociedad tal como se encuentra organizada en el momento de elaborar el plan. Este, por lo demás, podría servir para que determinadas disfunciones que se van produciendo en el sistema económico y social sean absorbidas, eliminadas o neutralizadas.

Pese a lo anterior, es obvio que la mayoría de los planificadores entiende el **para qué** de la planificación como estrechamente vinculado al "desarrollo" y al cambio social. En ese sentido es posible, a la vez, distinguir dos tipos de fines de la planificación. Algunos buscarán la adaptación del sistema, lo que no implica por cierto ruptura con la situación presente, sino el esfuerzo destinado a la maximización de los caracteres esenciales del tipo de desarrollo en vigencia y la eliminación de las consecuencias negativas que el mismo genera, las que podrían llevar incluso, en ciertas circunstancias, a poner en peligro su propio equilibrio. Otros, en cambio, considerarán como el fin último del planeamiento la introducción de "modificaciones estructurales", que se traducirían en la desaparición, reorganización y generación de nuevas características y roles sociales.

Pero es posible que la planificación tenga también otras funciones. Ante todo, puede contribuir a **racionalizar el debate político**. La actividad de planeamiento pone de relieve y presenta sistemáticamente los problemas básicos de una sociedad determinada y las grandes opciones que pueden tomarse, a través del prisma de

la ideología de los planificadores. Los diferentes grupos sociales y políticos pueden así tener un panorama de los costos y beneficios de cada una de las opciones y es probable que todo el debate se dé con un mayor grado de conocimiento de los límites existentes, que no pueden superarse, y de los puntos claves sobre los que se debe negociar. Es probable que Francia presente el mejor ejemplo de utilización de la planificación para el logro de la concertación social entre los diferentes agentes económicos, consiguiendo el llamado "aprendizaje institucional".

Otra importante función de la planificación ha sido la de **difundir ideas**, en especial la de desarrollo. En los países del Tercer Mundo, planificación y desarrollo fueron introducidos simultáneamente y han quedado, desde entonces, intrínsecamente relacionados.

La planificación ha sido también un medio o condición por el cual ciertos países han logrado **obtener ayuda internacional**. Pese a lo repetido es conveniente mencionar que la Alianza para el Progreso condicionó la entrega de préstamos a que, previamente, los países elaboraran planes de desarrollo. Se suponía, que ellos permitirían invertir adecuadamente los recursos proporcionados en proyectos de desarrollo. En muchos casos, empero, se elaboraron planes y se recibieron préstamos que poco o nada contribuyeron al crecimiento nacional, por la forma en que esos recursos fueron utilizados.

La planificación sirve también, en ciertos casos, para evadir compromisos o postergar la adopción de medidas políticas difíciles, o como una manera de ganar tiempo. La elaboración de un plan implica un periodo prolongado y mientras se lo está preparando, puede sostenerse ante la opinión pública que el gobierno está preocupado por problemas acuciantes y haciendo algo al respecto, cuando en realidad no los puede o no los quiere realmente resolver.

Debe tenerse en cuenta también el valor propagandístico del plan. Probablemente, una de las funciones que los gobiernos atribuyen a la tarea de planeamiento es, justamente, ser un instrumento que permite **obtener consenso en torno a la acción del gobierno**. Como se ha dicho, "la función de un plan no es sólo distribuir los recursos nacionales, sino movilizar el esfuerzo nacional".

c) Quién planifica?

El Estado, obviamente. Los planificadores son individuos dotados de cierta preparación técnica, en general, en economía, sociología o alguna otra ciencia social, que ocupan una posición en el aparato estatal desde la cual intentan imponer su

perspectiva. La mayoría de los países han creado organismos de planificación, algunos de los cuales ocupan posiciones prominentes en los organigramas estatales. Sin embargo, es posible afirmar que el poder real con que cuentan los planificadores para orientar la actividad gubernamental es relativamente escaso y menor que el que poseen quienes desempeñan otros roles que, probablemente, aparecen a primera vista como ubicados en posiciones menos expectantes.

Cuando hay separación entre las actividades de planificación y presupuesto, por ejemplo, el poder se centra en quienes tienen en sus manos la posibilidad de asignar los recursos financieros, en general escasos. Los planificadores quedan así reducidos a la elaboración de planes-libro cuya utilidad se reduce a la información que hayan logrado recopilar y sistematizar, pero que difícilmente serán puestos en práctica.

d) Qué es planificar?

Se han dado múltiples definiciones de la actividad planificadora. Sin pretender acuñar una sustitutiva se enfatizarán aquí algunos elementos que aparecen en la mayoría de ellas.

Planificar es elegir racionalmente, entre diversos cursos de acción posibles, aquel que permita asignar recursos escasos de la manera más eficiente para el logro de ciertos objetivos prefijados, en un periodo de tiempo determinado.

Es indudable que por detrás de la aceptación de la planificación estatal como una forma de solucionar los problemas sociales hay una ideología, como también la hay cuando se dice que el mercado es el mejor asignador de los recursos económicos.

Uno de los primeros elementos ideológicos que es necesario destacar en el enfoque de la planificación es la tendencia a considerar al Estado, que normalmente se identifica con el Poder Ejecutivo que dicta el plan, como si estuviera fuera y por encima de la sociedad y tuviera la posibilidad de manejarla, moldearla, reconstruirla a partir de un ideal de "bien común", que inspiraría su acción. El Estado aparece, en la mayoría de los planteos, desvinculado de los intereses sociales concretos.

En el caso de la planificación social esta ausencia de perspectiva resulta todavía más notoria ya que, paradójicamente, no aparece como siendo contradictorio el hecho que los planes declaren estar dirigidos, en muchos casos, a favorecer a los grupos más postergados y a generar la redistribución de los bienes sociales.

La planificación pretende, ante todo, ser una actividad que introduce racionalidad en la toma de decisiones. Obviamente, ello

no implica afirmar que sin planificación las decisiones que se tomen sean necesariamente irracionales, pero sí supone que recurriendo a sus procedimientos, aumentará el componente racional existente en aquéllas. Debe reconocerse, no obstante, que tal afirmación está lejos de justificarse por sí misma. Las "leyes" sociales (y económicas) son diferentes a las propias de las ciencias naturales. El comportamiento humano que, en definitiva, es el sustrato de los cambios sociales, tiene fuertes componentes no lógicos y, por tanto, impredecibles. Las ciencias sociales, además, no se encuentran lo suficientemente maduras como para servir de apoyatura a esfuerzos tendientes a planificar la sociedad como un todo.

e) Las fases de la planificación.

Podrían distinguirse tres fases de la planificación:

- i. La **formulación** del plan y las políticas prestando especial atención al diagnóstico y a la prognosis, por un lado, y a la selección de objetivos y metas, por otro. Cuando se enfatizan objetivos, como sostiene Rein, entra en juego la cuestión de la ideología o la concepción que se tiene de la sociedad.
- ii. La **ejecución** centrada en los problemas administrativos que distancian las aspiraciones o metas y el cumplimiento de las mismas. Surge aquí el problema de la viabilidad política y técnica de las acciones que se pretende llevar a cabo.
- ii. La **evaluación** que intenta documentar las disparidades reseñadas anteriormente, a efectos de poder introducir modificaciones en el plan y ajustarlo a las cambiantes condiciones de la realidad.

3. Problemas en la elaboración de los planes

A continuación se centrará el análisis en el primer conjunto de problemas.

La elaboración del plan comienza por la preparación del **diagnóstico**, que tiende a describir la sociedad en su momento presente, destacando los problemas relevantes y que son, de algún modo, los que han llevado a que se considere necesario intervenir para modificar la situación vigente. Junto a este aspecto puramente descriptivo, el diagnóstico presenta también hipótesis respecto a las causas del estado actual de cosas. Según sea o no correcta esa identificación causal, las políticas que se lleven a cabo tenderán a alcanzar los objetivos perseguidos o fracasarán. Cobra aquí

especial importancia el problema de la teoría de la sociedad que se acepte.

Las causas consideradas relevantes serán diferentes según la teoría adoptada y, consecuentemente, variará el tipo de acciones recomendado. Es un elemento más que muestra los componentes no objetivos de la planificación. En definitiva, no habiendo una teoría unánimemente aceptada, tampoco puede haber acciones que se fundamenten en ella y sean indiscutibles para todos.

El otro elemento de esta fase de la planificación es la **prognosis**, es decir, el proyectar al futuro las tendencias de la situación actual. En definitiva, se responde de esta forma a la pregunta de cuál sería el estado de la sociedad final en caso de no intervenir, de no planificarse.

Paralelamente, los planificadores deben elaborar su **imagen objetivo**, esto es, "un modelo (y como tal, una simplificación selectiva) voluntarista de la realidad planificada insertada en determinado tiempo futuro". Es la imagen de la sociedad a la que se aspira a llegar mediante la intervención en la realidad, a través de la planificación. Obviamente, se caracteriza por su racionalidad interna, por cuanto en ella se han resuelto los problemas de coherencia entre objetivos diferentes.

a) Identificación de objetivos

Los objetivos se derivan y forman parte de la imagen-objetivo. Son "el estado en que aparece una variable en el modelo". Así, disminuir o reducir el analfabetismo, o erradicar la pobreza, por ejemplo, logran consenso con facilidad. Las discrepancias ideológicas versan sobre la importancia relativa de los diferentes objetivos, las formas en que se los podría alcanzar, qué se estaría dispuesto a ceder a cambio de obtenerlos, qué hacer para alcanzarlos, cuáles son los más importantes.

Debe tenerse en cuenta que los sociales son programas "blandos" y, por tanto, muestran objetivos ambiguos o por lo menos de difícil concreción práctica. Así, tomando una muestra de los que usualmente aparecen en los planes de desarrollo pueden mencionarse los siguientes:

* Aumentar las habilidades básicas, a través de la educación. En este campo existe el peligro de confundir los medios (asistencia a la escuela) con los resultados (habilidades realmente incorporadas). Y se encuentra pendiente el saber si la escuela siempre aumenta las habilidades de los educandos.

* Aumentar la autoconfianza, la imagen positiva de sí mismo, saber cómo enfrentar situaciones nuevas. La dificultad está en

descubrir la manera de viabilizar estos objetivos y cómo medir el logro de los mismos.

* Aumentar la capacitación laboral y la posibilidad de obtener ingresos en el futuro. Se trata de dos objetivos que no necesariamente están ligados. Puede aumentar la capacitación de un trabajador, pero ello no asegura necesariamente el aumento de sus ingresos, ni siquiera que consiga un puesto de trabajo.

* Reducir la pobreza. No hay acuerdo sobre cuál sería la mejor distribución del ingreso, o acerca de cuánto deberían dar los "ricos" para ayudar a los pobres. Sin embargo, el objetivo significa simplemente que en general se considera deseable elevar el nivel más bajo de la escala de distribución del ingreso.

* Hay, empero, otras zonas de la política social que tienen objetivos menos claros. Así sucede, por ejemplo, en el ámbito de la política criminal, o cuando se fija como objetivo el disminuir la "alienación".

Siempre está presente la dificultad de priorizar los objetivos.

b) La fijación de metas

A los efectos operativos los objetivos tienen que ser cuantificados y, al ser asociados a una trayectoria temporal, se convierten en **metas**. Así sucede cuando se aspira a reducir en 3% la tasa de analfabetismo en un periodo de cinco años a partir del lanzamiento del plan. Por ello, puede decirse que la meta es la "expresión cuantificada y temporalmente dimensionada de los objetivos".

La cantidad de objetivos que persiga un plan puede constituir un serio obstáculo para su concreción. Cuantos más objetivos haya -como ha destacado Boisier- mayor será la probabilidad de que las proposiciones del plan sean inconsistentes. Es verdad, sin embargo, que en la necesidad de conseguir mayor apoyo político los planificadores tienden a multiplicar los objetivos perseguidos, con lo cual dificultan la posibilidad de alcanzarlos.

c) Estrategia

Otro término común en la jerga del planeamiento es el de **estrategia**. Usualmente, se tiene claro lo que no es estrategia. No es un plan, no es un preplan elaborado con poca información, no es tampoco un sustitutivo del plan, ni una política. Boisier ha intentado superar estas definiciones por la negativa sugiriendo que

estrategia "es la forma de hacer algo; es decir, un conjunto limitado de decisiones importantes que, teniendo como base las reacciones posibles del medio, tiene por propósito principal maximizar el cambio del sistema, minimizando al mismo tiempo sus reacciones adversas".

Mientras el plan propone la realización de un conjunto de acciones, consideradas óptimas a priori, de acuerdo a la teoría aceptada y a la experiencia de los planificadores, la estrategia presenta diversas combinaciones alternativas tratando de prever las posibles reacciones de los actores sociales que se verán afectados por el plan, positiva o negativamente, y que por lo mismo intentarán actuar para alterarlo en su propio beneficio grupal. La estrategia destaca, en fin, los "principios guías" de la planificación.

4. Las concepciones usuales de la planificación social

A partir de las definiciones enunciadas precedentemente de lo que se entiende por "social" es posible presentar las diferentes concepciones de la planificación llamada "social" que pueden encontrarse en la literatura y en la práctica.

a) La planificación social como planificación societal.

Cuando lo social se visualiza como ligado al sistema social global, la planificación social se confunde con la planificación *tout court*, como la entendió Myrdall.

Sus objetivos suelen ser definidos como la introducción de cambios estructurales y de innovaciones sociales. Así el planificador, para esta concepción, es menos un técnico que un reformador social.

Se enfatiza el cambio de estructuras, la reforma agraria, la reforma institucional, etc. Vale decir, la planificación social cumple aquí las funciones que se mencionaron precedentemente, tendientes en un momento a transformar la sociedad tradicional en una sociedad moderna y, en otro, a convertir una sociedad capitalista en otra socialista.

b) La planificación social como un tipo especial de planificación

Un uso más acotado de la expresión planificación social intenta distinguirla de otras formas, como la económica y la

física. En esta perspectiva, el todo social es segmentado en por lo menos dos sectores, uno económico, ámbito de la planificación económica, y otro social, que correspondería a la planificación social. Sin embargo, hay muchas dificultades para delimitar a base de algún criterio único el ámbito de cada una de ellas. Ya se han mencionado diversos intentos al analizar el término "social".

c) La planificación social como planificación de los sectores sociales

Debe recordarse que la forma más usual de definir la planificación social consiste en afirmar que ella es el nombre colectivo que se otorga a la planificación de varios sectores de la actividad estatal usualmente denominados "sociales" y que si bien varían según quien los enumere, generalmente abarcan educación, salud, vivienda, seguridad social, nutrición y alimentación, saneamiento, ocio y recreación, etc.

Esta concepción de la planificación social también presenta diversos problemas. Uno de ellos es que no es compatible con aquellas otras que enfatizan la finalidad como elemento definitorio, destacando que persigue la reducción de la desigualdad y de la pobreza y el aumento del bienestar. El logro de tales objetivos se relaciona sólo lateralmente con los sectores sociales; tiene más que ver con el empleo y los ingresos y con el acceso que ellos dan, a través del mercado, al consumo de los bienes y servicios necesarios para satisfacer aquellas necesidades y alcanzar el bienestar.

En tal sentido, planificar los sectores sociales es importante y constituye, sin duda, un medio de elevar el nivel de vida o de alcanzar el bienestar, pero no es el elemento principal. Podría darse el caso de un país sin servicios sociales pero con pleno empleo y altos ingresos y poca pobreza y, contrariamente, en muchas situaciones crítica en cuanto a empleo, los gobiernos aumentan el gasto social como paliativo, sin lograr por ello éxitos en materia de bienestar.

QUIENES SE BENEFICIAN DE LOS GASTOS SOCIALES

Respecto a quiénes son los reales beneficiarios de los programas sociales pueden encontrarse dos orientaciones o maneras de ver.

1. Las políticas sociales son redistributivas.

Hay quienes afirman que las políticas son redistributivas y que, en definitiva, favorecen a las gentes de bajos ingresos. En el caso de Estados Unidos, "Lampman calcula que casi el 40% de la suma total destinada a compensaciones, o sea, 38 mil millones de dólares, va a parar a individuos que serían calificados como pobres antes de recibir ninguna compensación. Suponiendo que los pobres aportan aproximadamente 8 000 millones de dólares en impuestos y contribuciones personales, Lampman concluye que reciben un beneficio neto de 30 000 millones de dólares".

2. Las políticas sociales son regresivas.

Otros autores, en cambio, afirman que los sistemas de bienestar dan más a los que tienen más. Diversos estudios han tendido a mostrar que especialmente los servicios sociales más caros, como la educación, la salud, la vivienda, multiplican las ventajas y privilegios de quienes ya son privilegiados.

Rein recuerda que Alvin Schorr estudiando los programas de vivienda en los Estados Unidos, concluyó que "en 1962 el gobierno federal gastó 820 millones de dólares en subvencionar viviendas para pobres; esta estimación incluye las subvenciones directas para la construcción estatal de viviendas y los pagos adicionales por alojamiento para quienes reciben asistencia pública, así como los ahorros procedentes de deducciones de impuestos sobre la renta. Por contraste, la cantidad que el gobierno dejó de recaudar en impuestos sobre la renta a causa de las exenciones fiscales concedidas a los propietarios de casas (grupo en el que predominan los ingresos medios y altos) se estiman en 2 900 millones de dólares. Por lo tanto, en lo que atañe a las subvenciones para vivienda, el gobierno federal gastó más de tres veces más en quienes no son pobres que en los pobres".

Hay diferencias en los métodos de cálculo en los estudios citados y ellos conducen a resultados opuestos. Sobre el punto afirma Rein: "Lampmann sostiene que la distribución de los beneficios del bienestar social deben considerarse tanto en relación con el que paga como con el que se beneficia. En su esquema, las deducciones de impuestos se reflejan en una cifra menor de pagos y sólo tienen interés en la medida en que alteran

la carga de los ricos en comparación con los pobres. Por el contrario, Schorr consigna las desgravaciones de impuestos en el capítulo de los beneficios y no en el de los costes, lo cual le permite comparar los beneficios relativos de las reducciones de impuestos entre los que son pobres y los que no lo son".

Es difícil evaluar objetivamente este tipo de fenómeno, por cuanto en la apreciación entran en juego las orientaciones ideológicas que subyacen a toda la política social. Además, no tiene mucho sentido sacar conclusiones generales a partir de casos más o menos aislados. Como se dijo antes nada asegura que las políticas sean redistributivas y alivien la pobreza. Se requiere un análisis caso a caso y tener, además, capacidad para rectificarlas y reorientarlas.

En el primer aspecto -tratar de evaluar con la mayor objetividad los programas sociales en aplicación- corresponde un papel crucial a los investigadores. Las ciencias sociales, empero, han estado poco orientadas a la ingeniería social y a la preparación de los tecnólogos que ella necesita. Se exige, por tanto, una reorientación hacia lo aplicado que permita "reformular la sociedad", tarea que se propusieron en su oportunidad los padres fundadores de las disciplinas sociales y que luego quedó abandonada. Ello podría contribuir positivamente a dar un tono menos pesimista a los análisis relacionados con la capacidad de planificar lo social.

CENTRALISMO Y DESCENTRALIZACION

La tendencia histórica mundial y, en especial, latinoamericana ha sido centralizadora. En ello han influido razones de índole puramente económica, como la indivisibilidad de escala de ciertas decisiones, recordada por Boisier (1976) y otras características políticas, como la tendencia unitaria, típica de la mayoría de los Estados de la región, el centralismo larvado que existe incluso en los que adoptaron estructuras federales, y las influencias culturales procedentes de países tradicionalmente centralizados, como Francia.

A todo ello se agregan los también recordados por Boisier (1976), mecanismos de retroalimentación que se dan entre la centralización en la toma de decisiones y la concentración de la actividad económica.

En los últimos cincuenta años ha habido además un proceso de redistribución de la población y de concentración en algunas grandes ciudades, con importantes ejemplos de macrocefalia, que también ha coadyuvado a la centralización.

Paralelamente, la ausencia o debilidad de estructuras institucionales de base local e, incluso, la falta de práctica en la toma de decisiones por parte de las regiones en asuntos que les conciernen constituyen un refuerzo al centralismo.

En el momento actual hay múltiples **críticas al centralismo**. Ellas recuerdan que, 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 así una pérdida de recursos. Tales incongruencias, se sugiere, no existirían si el diagnóstico y las políticas fueran elaboradas 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, también, que la tendencia a aumentar las funciones estatales ha llevado a que cada vez sea mayor el número de decisiones importantes que deben tomarse en la capital. Cada vez más las regiones, provincias o estados se verían despojados de sus capacidades y estarían sometidos "al ritmo de una lejana e indiferente burocracia gubernativa" (El Mercurio, 1982). Todo ello

conduciría, asimismo, a aumentar el tamaño de la burocracia en la capital.

En definitiva, las principales críticas al centralismo se basan 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, que dado su aislamiento y distancia carece de información para resolver adecuadamente y que ha generado sus propios intereses, que son contradictorios o pueden serlo, con los objetivos para los que fue organizada. 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 impide 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**, la que se tiende a vincular con la democracia política: se sostiene que ella incentiva la participación ciudadana y se da a los particulares ingerencia en campos y decisiones que les conciernen directamente.

En definitiva, la descentralización generaría ventajas diversas como un mayor consenso social, derivado de acrecentar la participación. 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, lo que facilitaría la aplicación del análisis costo-beneficio.

Un argumento adicional aduce que la descentralización permitiría experimentar métodos alternativos para proveer el mismo servicio. Ello sería casi imposible de lograr en el centralismo dada la enorme complejidad de operación del sistema (Weale 1978).

También proliferan **argumentos contrarios a la descentralización**. Así se sostiene que la autonomía local y regional en los servicios sociales provocaría una inaceptable variación en los estándares de provisión de los servicios entre diferentes zonas.

Se aduce también que si bien parece cierto que la descentralización está relacionada con la democracia, puede suceder también que, al ceder a entidades descentralizadas la toma de

decisiones sobre aspectos relacionados a su ámbito territorial, se facilite a las oligarquías 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.

Es conocido, en este sentido, el papel del sistema educacional francés, fuertemente centralizado, que contribuyó a romper los estrechos límites parroquiales de los departamentos, mediante la acción de maestros que respondían al gobierno central y que, además, eran rotados cada cierto tiempo para que no se plegaran a las oligarquías locales. Así, el sistema educativo habría difundido un idioma común y valores sociales "modernos" constituyéndose en la base de consolidación del Estado-nación.

En América Latina también hay múltiples ejemplos de oposición entre un gobierno central "moderno" y progresista y oligarquías enquistadas en ciertas regiones y para las cuales la descentralización constituía una vía inmejorable para mantener su dominio (Vargas Llosa, *La guerra del fin del mundo*).

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 (Owen 1974). 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.

El mismo autor destaca como otro factor de desigualdad escolar el que se produce en los niveles más altos, al subsidiar a todos los estudiantes independientemente de sus necesidades financieras. Así, la educación se subsidia en proporción a la cantidad de años cursados, lo que favorece, una vez más, a los estudiantes no pobres, que permanecen más tiempo en la escuela.

La descentralización de las decisiones en educación, concluye Owen, tiende a dar un peso desproporcionado a las demandas privadas y a perjudicar la satisfacción de las necesidades sociales de educación. Sugiere que una educación centralizada nacionalmente podría 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 aquellas

ubicadas en las comunidades pobres, a las que se dotaría de fondos federales suplementarios para ello.

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 económica. 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.

Así, muchos de los argumentos reseñados por Owen derivan de que, en el caso de la educación norteamericana, la descentralización abarca no sólo la gestión, sino también la obtención de los recursos, y no existen o son escasas las reglas generales que regulen 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.

En materia de salud podría, asimismo, traspasarse la administración de los consultorios periféricos y de las postas rurales.

Es evidente que estas formas de descentralización relativa evitan algunas de las críticas enumeradas precedentemente. Ello no impide, empero, que se objeten las medidas tomadas. Así, se ha recordado que nada tiene de "moderno" otorgar el cuidado de la salud a los municipios. "Ellos fueron hace muchísimos años los que realizaron acciones de este tipo, en las etapas previas a la tecnificación de la salud. Incluso, en algunos países latinoamericanos, esta forma de organización persiste con costos elevadísimos por distintos motivos. Entre otros, precisamente por la falta de empleo de técnicas modernas de tipo sanitario y de atención médica". Menciona el caso de Buenos Aires -donde las municipalidades cumplen funciones relacionadas con la atención de la salud, tanto curativas como preventivas-, donde existen importantes variaciones en los niveles de mortalidad infantil que fluctúan entre 20 y 90 por mil. En Chile, en cambio, recuerda el autor, la cifra es actualmente del 40 por mil sin que haya barrio de la capital que esté por encima del promedio nacional. Sostiene que estos y otros éxitos se ha debido, justamente, a la

centralización y a la objetividad de los criterios técnicos, y a la descentralización operativa (Jiménez de la Jara, en Hoy 1981).

Tal vez podría ponerse término a estas reflexiones sobre las ventajas e inconvenientes del centralismo y la descentralización recordando que un autor atribuye a los gobiernos locales el carácter de **tiranías personalizadas**, que se oponen a la **tiranía despersonalizada** propia de la administración central, que no siempre ve al hombre detrás del administrado.

Dice Givaudan (1980):

"Así, a tiranías iguales, cabe preguntarse si es preferible ser la víctima de un sistema pesado y lejano que trata con indiferencia los casos particulares o de un sistema más cercano que nada ignora de cada uno y conserva siempre la posibilidad de 'tener su próxima oportunidad'".

"La administración estatal tiene las ventajas de sus inconvenientes. Delante de sus ventanillas, de sus leyes, sus reglamentos, sus costumbres, su discreción, el usuario experimenta un sentimiento que se parece al temor. La administración local tiene el inconveniente de sus ventajas. Delante de una administración que le conoce demasiado bien pues nada de lo que hace se le escapa finalmente, el usuario siente la desconfianza y la duda de su objetividad".

Toda esta discusión tiene el peligro de llevar el problema fuera del contexto. En Europa hay descentralización. Al respecto puede verse el cuadro adjunto. En América Latina, en cambio, el Estado sigue siendo unitario, en muchos casos, y a lo que en realidad aspiran los innovadores es a la desconcentración de los servicios sociales. Ello implica trasladar, como ya se vio, algunas funciones y potestades al ámbito local, pero siempre en grado menor.

**RELACION ENTRE LOS GASTOS DE LAS ADMINISTRACIONES
LOCALES Y EL PRODUCTO NACIONAL BRUTO (1971).**

País	Gastos locales
	PNB
Holanda	17.5%
Alemania Federal	7.0
Italia	6.9
Francia	5.7
Bélgica	4.6
España	2.5
Chile	3.2*

FUENTE: Centro de Estudios de Planificación, Qué hacen los Ayuntamientos?, Barcelona, 1977

* Cifra estimada para 1982.

UNIVERSALISMO Y SELECTIVIDAD

Esta opción debe ser precisada, por cuanto no toda forma de selectividad se cuestiona. Hay algunas que son inevitables. Todo gobierno **selecciona prioridades** dando tratamiento preferencial a algunos problemas y postergando otros que considera menos urgentes. De optar, como se vio, entre realizar inversiones físicas, productivas o sociales y, cuando se haya decidido por estas últimas, debe elegir entre destinar recursos a educación, a salud, o a vivienda y, posteriormente, seleccionar entre diversas formas de gastar esos recursos en cada sector (por nivel de enseñanza, por atención primaria, curativa o preventiva, etc.).

Asimismo, ciertos grupos de la población con características específicas pueden recibir un **tratamiento preferencial** (niños, ancianos, impedidos, etc.), es decir, se convierten en grupos focales o poblaciones objetivo de la política social. El que se destinen recursos a atender sus necesidades implica una forma de selectividad que tampoco está en cuestión.

Lo que aquí se discute es si se reserva el uso de los **servicios sociales sólo a los pobres, selectivamente o, en cambio, se los brinda universalmente, pudiendo acceder a ellos incluso los no pobres.**

La universalidad es un criterio según el cual servicios o beneficios financiados por toda la sociedad a través de impuestos, se prestan a toda la población o a un segmento de ella, independientemente del ingreso que tengan los beneficiarios.

La opción entre universalidad o selectividad está estrechamente ligada a las posiciones adoptadas respecto a otras cuestiones controvertidas de la política social y sobre el manejo de la cosa pública en general.

Así, según los objetivos que persiga la política social, variará la opción que se haga respecto al carácter de los servicios. Aquellos que pretenden un modelo de bienestar global apoyarán el universalismo, mientras que quienes abogan por uno residual, preferirán la provisión selectiva, aun cuando no siempre haya una correlación perfecta entre ambas posiciones.

El universalismo sería, para los primeros, el mecanismo para alcanzar la integración social, rompiendo distinciones entre ciudadanos de primera y segunda categoría. En cambio, la prestación selectiva provocaría, se dice, una división, institucionalizando diferentes formas de tratar las necesidades, sea a través del mercado, por quienes tienen los medios para hacerlo así, sea recurriendo a los servicios sociales, para acceder a los cuales debe demostrarse que se es pobre, sometiéndose a

comprobaciones que "marcan". Argumentan, además, que con la selectividad se busca desestimular la demanda, en lugar de enfrentar a las necesidades insatisfechas (George y Wilding).

Pero el universalismo no siempre contribuiría a la igualdad social, al ser poco probable que los servicios públicos gratuitos alcancen niveles similares a los que se prestan a través del mercado con lo cual, de todas maneras, se generarían desigualdades notables. Quienes cuentan con recursos suficientes satisfacerían sus necesidades por la vía privada, comprando lo que les sea necesario. Los demás reciben prestaciones de baja calidad procedentes de servicios públicos universales. Como sostenía Crossland, la única manera de lograr la igualdad consistiría en que la prestación pública de salud, educación o vivienda alcanzara estándares tan elevados que no hubiera diferencias con la provisión privada. Ello, en el mejor de los casos, no es fácil.

La concepción que se tenía de la eficacia del mercado y de la capacidad de elección del consumidor influye también decisivamente en el tipo de servicio ofrecido. Los partidarios del mercado quieren que los servicios sociales sean selectivos, tratando de reducir así la intervención estatal a su mínima expresión (George y Wilding).

El gasto público, asimismo, influye en la decisión de cuáles son los servicios sociales que pueden proveerse. Quienes abogan por la provisión universalista argumentan que, incluso, debería haber mayor redistribución desde el consumo privado a la provisión pública. Además, recuerdan que una política selectiva generosa puede implicar un gasto público mayor que una política universalista limitada.

En cambio, los que creen que se han alcanzado ya los límites máximos posibles de gasto público afirman que los recursos para políticas sociales son dramáticamente limitados, especialmente en coyunturas económicas difíciles (Wildavsky 1980), por lo que su aprovechamiento debe ser eficiente. En esa perspectiva, el universalismo es visto como una dilapidación de recursos escasos, aduciendo que no es lógica gastar indiferentemente tanto en quienes lo necesitan, como en los que no tienen tal necesidad (Jones, Brown, y Bradshaw 1978). Y esto porque el principio de que "a precio nulo, demanda ilimitada" conduce al deterioro constante de la calidad de los servicios prestados en esa forma.

Izquierdas y derechas han enfatizado repetidamente que los grandes beneficiarios de las políticas sociales han sido los sectores medios y no los más necesitados, lo que habría sido especialmente cierto en las áreas más costosas del bienestar social, como la educación superior y la seguridad social.

Cuando los recursos con que se cuenta son limitados, la prestación universal de los servicios sociales no permitiría llegar

a los más pobres, por cuanto hay que soportar la demanda de quienes tienen acceso relativamente más fácil, aunque menor necesidad. Sólo la prestación selectiva permitiría que todos los recursos disponibles se destinasen a quienes verdaderamente los necesitan, evitando filtraciones que benefician a los no pobres.

También se argumenta sobre la factibilidad y efectividad de la administración de los servicios. La prestación selectiva exige que se distinga entre los pobres y quienes no lo son, por cuanto sólo los primeros podrán tener acceso al servicio. Ello exige establecer pruebas o algún mecanismo para comprobar la condición de indigencia de quien solicita la prestación, corriéndose el riesgo de que los costos de administración sean muy onerosos; en definitiva, en lugar de que el gasto se destine a prestar el servicio, se estaría gastando en averiguar si corresponde prestarlo.

En esta discusión está presente el problema de la **marca** que derivaría de la selectividad y de su prueba. Los servicios universales, se dice, no producirían estigma, porque están dirigidos a todos. Sin embargo, hay políticas universalistas, como los servicios nacionales de salud, que en algunas circunstancias pueden crear estigma, mientras que ciertas políticas que se prestan selectivamente, como los beneficios otorgados a los impedidos, no provocarían tales consecuencias.

Las dificultades, los costos y las frustraciones que se derivan de la prueba de la pobreza harían que muchas personas que tendrían derecho, según las normas, a acceder a los servicios, no demandasen sus prestaciones para evitarse la incomodidad de esas pruebas. Se estaría así, evitando el sobreuso de los servicios.

La contracrítica aduce que, de ese modo, los servicios no llegarían a sus destinatarios y, probablemente, no llegarían a nadie, dado que son selectivos. Los funcionarios, dotados de un poder discrecional y difícil de controlar, serían los únicos beneficiarios al asegurarse la remuneración sin tener necesidad de realizar sus tareas.

La eficiencia en la prestación es un argumento aducido por ambas tendencias. Los selectivistas se apoyan en la necesidad de gastar sólo en los más necesitados. Los universalistas, a su vez, sostienen que los servicios selectivos tienden a reducir los incentivos a trabajar y ganar más ya que, al superarse cierto nivel de ingreso, se perdería más de lo que se ganaría mediante el trabajo.

En los últimos tiempos, empero, predomina la sensación, apoyada en diversos estudios, de que los servicios universalistas no sólo no han eliminado la pobreza, sino que en muchos casos han producido redistribuciones regresivas de los bienes sociales. Ello ha llevado a poner en tela de juicio la conveniencia de su

mantenimiento dado que, como recuerdan Edwards y Batley, los gobiernos están preocupados por el "sobreuso" de los servicios más que con el "subuso" de los mismos, lo que ha tendido a revitalizar el principio selectivista, que llevó incluso a quienes defendían el universalismo a revisar sus argumentos.

Discriminación positiva

En ese marco apareció como transacción, la idea de la **discriminación positiva**, cuyos orígenes se encuentran en la década del 40 con políticas destinadas a desarrollar "áreas especiales" (Edwards y Batley 1978).

Hubo consenso en que se requería cierta selectividad, sea porque coincidía con la ideología tradicional, sea porque los costos del Estado de bienestar se habían tornado demasiado elevados, sea porque los polemistas se convencieron de que los servicios universales no siempre eran utilizados por quienes más los necesitaban.

La equidad indica que no pueden aplicarse iguales soluciones a situaciones que son diferentes. La igualdad aparente encubre el reforzamiento de la desigualdad.

Si bien había acuerdo en que era necesario dar más a quienes tenían menos, se discrepaba sobre la manera de implementar esa redistribución. La discusión se centró así en los procedimientos para la verificación de los ingresos de quienes solicitaban los servicios. Estos habían sido también duramente criticados, por cuanto generaban burocracia, ponían a los demandantes de los servicios en situación de dependencia respecto a los funcionarios y, en muchos casos, producían grandes injusticias, aparte de estigmatizar a quienes recurrían a ellos.

Era necesaria otra solución y se recurrió a la discriminación positiva, que tendió a aceptar la selectividad siempre y cuando ella no implicara examinar situaciones individuales, buscando así evitar el estigma. En tal sentido se sugirió dar base territorial a la discriminación; por ejemplo, las escuelas ubicadas en áreas especialmente necesitadas, por tratarse de zonas decaídas de las grandes ciudades, debían ser beneficiadas mediante mayores recursos económicos, mejores aulas y maestros más especializados. Pero tenían derecho a asistir a ellas todos los residentes en dicha área sin necesidad de comprobar, en cada caso, su estado de privación. Es posible, se argumentaba, que no todos los habitantes tengan igual situación económica. Sin embargo, dadas las características del área en cuestión, lo más probable es que existan muy pocos que no sufran las carencias que han llevado a instaurar el programa.

Resulta difícil encontrar argumentos contra la idea de la discriminación positiva. Ella conduce, teóricamente, a una

utilización más eficiente de los recursos escasos disponibles para programas sociales, en beneficio de los más necesitados.

Pero el problema no está en el principio mismo de que ciertas áreas o grupos sociales deberían obtener una participación mayor en los bienes y servicios, sino en el **cuantum** de dicha diferencia. Y para ello no existen prescripciones lógicas que puedan utilizarse, sino sólo el criterio de quien en definitiva asigna los recursos (Eversley).

Lo anterior muestra que si bien hay comienzos de acuerdo sobre nuevas soluciones, hay también problemas a resolver. Pese a la importancia de estos aspectos no se sabe todavía lo suficiente respecto a por qué hay personas que no reclaman los beneficios a los que tienen derecho, mientras otras sí lo hacen. Es cierto que las personas sienten el estigma derivado de las prestaciones recibidas de ciertos servicios públicos? En caso de ser así, qué posibilidades hay de modificar el tipo o la forma de las prestaciones para eliminar esa sensación?

ALGUNOS SUPUESTOS IMPLICITOS: HERENCIA O AMBIENTE

Un articulista de *Le Monde* se sorprendía por "la biologización acelerada de las cuestiones sociales y políticas, y esto tanto en los discursos científicos u oficiales, como en los medios de comunicación y en las prácticas sociales mismas". "Tal hecho, afirmaba, consiste en transformar a la biología en una filosofía universal cuyos principios se aplican a todos los sectores de la sociedad". Esta tendencia se expresa también en la aparición de la sociobiología que tiende, justamente, a buscar explicaciones para la vida social y política en leyes de orden biológico. Asimismo, diversos movimientos de orientación conservadora basan muchas de sus argumentaciones en elementos genéticos más o menos científicos.

Debe recordarse, empero, que la disputa sobre si la herencia genética o el medio ambiente determinan la inteligencia y otras facultades humanas es, de hecho, muy antigua, aun cuando sólo en este siglo la controversia se haya apoyado en bases científicas, involucrando en la discusión a biólogos, médicos, educadores y psicólogos.

En este terreno, se han dado grandes movimientos pendulares, que comenzaron con la hegemonía de los genetistas desde comienzos de siglo hasta los años 40 aproximadamente, para llegar al predominio ambientalista actual, aunque su apogeo se sitúe en la década de los 50 y 60 (Eysenck 1981, Dobzhansky 1973).

La visión genetista inicial postulaba que la inteligencia era fija y estaba determinada genéticamente, desplegándose de manera rígida de acuerdo a un plan contenido en los genes, que el ambiente no podía alterar. Esta manera de ver se extendió a otras áreas del comportamiento humano, suponiéndose que la enfermedad mental, la criminalidad y otras desviaciones comportamentales derivaban de anomalías en el cerebro o el sistema nervioso central que, por ser problemas de tipo fisiológico, debían provenir de factores hereditarios (Lombroso, Ferri, Garofalo y la escuela criminológica italiana, entre otros). La evidencia que se usaba para apoyar esta postura no resistiría, de hecho, ninguna exigencia científica actual, no obstante lo cual tuvo un profundo impacto social y político, ya que sirvió para fundamentar legislaciones que discriminaron a razas y grupos sociales que se suponían genéticamente inferiores. Este enfoque culminó en el racismo nazi, contra el cual se generó una violenta reacción que ha sido, probablemente, una de las causales del movimiento pendular hacia el ambientalismo que surgió en aquel tiempo.

El ambientalismo también desembocó en posturas radicales y absolutistas que atribuían toda la causalidad al medio y no daban lugar a la influencia genética. Su expresión más extrema se encuentra, sin duda, en el conductismo radical de Watson, postulando que toda conducta se explica por las contingencias

externas que la rodean, sin que sea necesario recurrir a determinaciones genéticas para comprenderla.

El ambientalismo ha destacado la importancia de las experiencias tempranas, especialmente durante los discutidos "periodos críticos", sobre el desarrollo intelectual y emocional del ser humano. También le han servido de base las investigaciones acerca del rol de la familia, de la nutrición, de la escuela y del "hospitalismo". Todo esto culminó buscando la rehabilitación y la superación de los déficit intelectuales y de desarrollo en general observados en niños de bajo nivel socioeconómico, mediante programas compensatorios en nutrición, estimulación temprana y educación.

El siguiente texto presenta, de manera sucinta, la perspectiva ambientalista: "La insuficiencia de los medios materiales está muy grandemente asociada a la de los medios culturales lo que significa para el niño retardo y dificultad en construir, en el momento oportuno, el conjunto de sus intercambios con el mundo exterior. Así M. Gilly y L. Merlet-Vigier verificaron incluso antes de salir de la primera infancia, que la pobreza del ambiente ha actuado en un sentido desfavorable y, a ciertos niveles, de manera irreversible, y que el ingreso a la escuela no provoca los efectos que hubieran podido esperarse. Por añadidura, ellos remarcan que la indigencia material y cultural entraña muy a menudo la de las motivaciones e iniciativas, si bien la influencia estimulante del medio escolar está aniquilada por la inercia, la indiferencia, incluso la oposición del medio familiar, inapto para ayudar a sostener al niño.

Así, el desarrollo de la inteligencia aparecía determinado, además de los factores biológicos o psicológicos, por factores socioculturales.

Estas verificaciones ponen además en duda la noción misma de inteligencia. La manera como se comprende a la inteligencia está lejos de ser universal. Los criterios sobre los cuales se funda esta noción están fuertemente determinados por las necesidades de una sociedad dominada por los valores técnicos y económicos. El desarrollo mental se caracteriza por la adquisición de valores jerarquizados cuya posesión es el índice de la madurez del sujeto, como afirma Cooper en **Muerte de la Familia**.

El dominio y la conquista del mundo natural exigen facultades de abstracción, capacidades de inducción y de deducción, que pretende aprehender a través de tests psicológicos.

Así no sólo el desarrollo mental está en gran parte determinado por factores sociales, sino que su misma evaluación es función de criterios sociales.

Estos constreñimientos se encuentran reforzados por el juego de factores psicológicos que se manifiestan bajo la doble forma del aprendizaje y de las motivaciones.

Los tests psicológicos del comportamiento han mostrado que los recursos intelectuales que existen potencialmente en el sistema nervioso central no pueden ser plenamente utilizados si no son estimulados precozmente, antes incluso que el niño asista a la escuela. Si el niño vive en un ambiente pobre culturalmente y no utiliza más que un número limitado de palabras, hará mal su aprendizaje y el desarrollo mental no podrá realizarse más allá de una edad crítica que los especialistas han situado alrededor de los tres años. Como dijo el Dr. Tomkiewicz en una investigación reciente: "El desarrollo intelectual y escolar de un niño nacido en una familia que dispone de un vocabulario de 200 palabras no será el mismo que aquél de un niño salido de una familia donde el lenguaje corriente comprende 2 000 palabras" (Lory).

En esta cita se muestran con claridad, los elementos centrales de la posición ambientalista, de modo que exime de comentarios más extensos.

Queda claro entonces que existen posiciones antagónicas en este punto. Sin embargo, se está avanzando en el sentido de superar la antinomia señalada. Las evaluaciones de programas de intervención dirigidos a niños han revelado su efectividad en relación a los déficits cognitivos, lo que indica que el rol del ambiente es significativo ().

También se ha demostrado el peso de lo genético en la determinación de muchos aspectos vinculados a la conducta humana (Eysenck). Todo ello ha fortalecido el interaccionismo en el campo científico.

Puede decirse que "Todo carácter posee un origen tanto genético como ambiental... El genotipo determina las potencialidades de un organismo. El medio determina cuáles elementos de esas potencialidades van a actualizarse durante el desarrollo. La doctrina de las facultades fijas no tiene sentido... Cuando nos preguntamos respecto a los factores ambientales que influyen sobre la inteligencia, o sobre cualquier otra característica, estamos cuestionándonos acerca de las causas de variación en una población y... a menos que se trate de una población producida artificialmente mediante programas especiales de crianza diseñados para eliminar la variedad genética, las causas de varianza son siempre tanto genéticas como ambientales y dicha varianza puede ser descompuesta en tres componentes: la varianza genética, la varianza ambiental y la varianza resultante de la interacción genotipo-medio ambiente" (Thoday 1965).

No obstante el consenso sobre la presencia de ambos aspectos como determinantes de la conducta, no hay todavía modelos aceptados

que fijen la proporción en que actúa cada uno de ellos. Ello es especialmente importante en el caso de la política social, por cuanto permitiría prever con mayor exactitud la magnitud de los cambios que pueden promoverse mediante los programas compensatorios o de previsión en general.

De momento, la discusión se ha centrado sobre la inteligencia, pues es el terreno donde las proposiciones son más precisas. No obstante, es necesario plantearse el problema respecto de otras áreas, como la motivacional o la afectiva, así como sobre la personalidad en general, terreno hacia el cual se han dirigido los programas más recientes.

PROBLEMAS DE EJECUCION DE LAS POLITICAS SOCIALES

En esta fase de las políticas sociales pueden distinguirse varios tipos de problemas. Algunos se relacionan con el ejercicio de la autoridad y la coordinación de las instituciones, servicios y personas que realizan actividades burocráticas, las que junto a sus ventajas -como el asegurar la continuidad de las prestaciones, por ejemplo-, presentan inconvenientes que serán analizados posteriormente.

Un punto fundamental es el acceso a las prestaciones. Se trata, en definitiva, de la forma en que se da el encuentro cara a cara entre el funcionario o quien presta el servicio y quien lo recibe. Es, obviamente, una situación crucial en la que se juega el éxito de toda la política.

También crean dificultades y polémicas tanto la participación de los usuarios como la utilización de profesionales o voluntarios en la prestación de los servicios sociales.

Autoridad y coordinación en lo social

Un problema típico de las políticas sociales es su coordinación. Como se ha visto, en muchos casos los mismos criterios de asignación de recursos conducen a la fragmentación de las políticas, a que ellas ataquen según su especialización funcional o sectorial diversos aspectos de una problemática que suele ser única -la pobreza- y que agencias pertenecientes a diferentes sectores del Estado sean las encargadas de su aplicación (nacional, provincial, municipal), o diferentes poblaciones-objetivo, sus destinatarios. Asimismo, las acciones concretas suelen adoptar modalidades diferentes (asistenciales, curativas, preventivas, etc.) y se recurre, además, al empleo de medios también distintos. En unos casos, el gobierno directamente presta el servicio, en otros, promueve mediante subvenciones u otros mecanismos que incentiven a realizar tal tipo de actividades, al sector privado.

Las posibilidades de coordinar tales esfuerzos son dificultosas y lo que se hace en tal sentido, a menudo resulta estéril. Cada organización, creada para prestar o promover la prestación de algún servicio social, tenderá a considerarlo como el esencial, y percibirá a las otras agencias como potenciales competidoras, más que como colaboradoras. Tal manera de ver no es errónea si se piensa que los fondos a base de los cuales todas ellas funcionan tienen un origen similar y, si suben los otorgados a una, ello implica que otra no los recibirá -como en un juego de suma cero- con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo y de influencia, por aquélla que resultó 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.

Ellos son, por lo general, los menos visibles y los de mayor impacto sobre la capacidad operativa de las políticas sociales.

El nudo de la cuestión no radica tanto en la tendencia crecientemente a fundar nuevas instituciones para la ejecución de la política social, como en la modalidad para el establecimiento de prioridades. La fragmentación sectorial acentúa la tendencia a las **prioridades horizontales** en que, siendo todo prioritario, en rigor se consagran como válidas las prioridades prevalecientes.

La solución habitual trata de coordinar instituciones, recurriendo a la creación de comités cuya función es limitar las autonomía burocráticas, planificar conjuntamente la actuación de las instituciones y distribuir los fondos existentes para abordar los nuevos programas. En la práctica, tales comités se convierten en nuevas áreas de confrontación de personas y grupos, en foros de negociación y escenarios donde los sectores sociales, por cuenta propia o por interposición de persona, a través de las diferentes burocracias, ejercen presión en defensa de sus propios intereses, estrategias y objetivos. Dichas situaciones dejan en claro que la burocracia está ligada a los grupos y que su principal objetivo autónomo es su propia conservación.

Lo que falta, en rigor, es autoridad efectiva para establecer prioridades reales. 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 llegan a ser, a veces, rígidamente antagónicas. La solución de los comités puede ser meramente formal. Tampoco es necesariamente mejor la creación, postulada a menudo, de un ministerio especial para dirigir al sector ya que, en ese caso, todo se jugará en la autoridad real de quien ocupa el cargo (Solari *et al.* 1980).

La cuestión del acceso a las prestaciones sociales

Los problemas del acceso de individuos y grupos a las prestaciones sociales pueden analizarse tanto desde el lado de la oferta, como de la demanda por servicios (Schaffer 1969, 1973).

Desde el último punto de vista, se destaca la dificultad de los usuarios para conseguir lo que necesitan, en medio de un conjunto altamente fragmentado y variado de servicios.

Les falta, en general, información adecuada de lo que se ofrece en dicho "mercado" de servicios e ignoran los procedimientos que corresponde seguir para obtenerlos. La solución más obvia sería educar al presunto cliente y darle la información que necesita. Por ejemplo, puede recordarse que en Gran Bretaña se publica periódicamente la **Consumer's Guide to the British Social Services** (Wilnot 1967, 1971, 1973, 1974, 1975, 1976, 1978).

Sin embargo, en la mayoría de los casos, eso no basta. Los usuarios requieren, además, apoyo para moverse en el laberinto burocrático,

donde las múltiples agencias siguen procedimientos disímiles. Vale decir, se necesita que haya alguien que asuma el papel de negociador, en representación del cliente, con todas las consecuencias negativas que ello puede tener al generar dependencia.

Es evidente también que el enfoque dominante de la política social tiende a fragmentar al individuo y sus actividades en diferentes parcelas o mundos (el del trabajo, el de la familia, el de la escuela, etc.) y que no existe una teoría que permita establecer prioridades entre las necesidades. Por ello, la coordinación sólo puede realizarse si se cuenta con el poder necesario para imponer, más o menos arbitrariamente, criterios que no pueden validarse científicamente.

Por el lado de la oferta hay que ver cómo hacer llegar los bienes y servicios disponibles a los presuntos destinatarios. Se crean cuellos de botella en los puntos de acceso burocrático. Tanto en los servicios universalistas como en los selectivos, se da una tendencia a la apropiación particularista de los bienes y servicios otorgados.

Pese a su importancia para la elaboración de políticas sociales, sólo recientemente se han comenzado a realizar estudios empíricos sobre la oferta y la asignación de bienes y servicios por instituciones públicas (Batley 1978, por ejemplo). Ellos se centran en el análisis de sus modalidades o, lo que es más crucial, evalúan los cuellos de botella que se dan en los puntos de acceso burocráticos entre la oferta de bienes y servicios y su recepción efectiva por grupos e individuos determinados, sugiriendo alternativas, dificultosas por la competencia interinstitucional ya mencionada, como alterar la forma en que funcionan los servicios. Así, se menciona el ejemplo australiano del NOW, especie de bazar donde se ofrecen pluralidad de servicios sociales en un mismo local (ventanilla única), como una forma de coordinación por proximidad física (Schaffer, en Franco 1982). También, en este sentido, puede recordarse la experiencia de los módulos de servicios.

Diferentes razones explican el retardo de ese tipo de análisis en la región. Una muy importante es la concepción tan persistente como irreal acerca del Estado latinoamericano, que ha conducido a omitir elementos decisivos acerca de los procesos administrativos; entre otros, las consecuencias sociales de los mecanismos de contacto con los proveedores y usuarios de empresas y servicios; los procedimientos de elaboración de normas concretas de adjudicación de los bienes o las especificaciones de los servicios y, en general, la modalidad de las rutinas administrativas que crean, regulan y controlan derechos y conceden o rehúsan beneficios concretos.

La apropiación particularista es habitualmente identificada con el fenómeno del **clientelismo** que tiene como causa, al menos en su origen, un desajuste entre la oferta de bienes y servicios ofrecidos o regulados por el Estado y la demanda social por adquirirlos o disponer de ventajas para su adquisición.

La legitimación que puede obtener un servicio social determinado puede acrecentarse si los interesados perciben, acertada o erróneamente, que dicha entidad asume ante otros centros de decisión la defensa del grupo social con el que mantiene vinculación formal. Una relación concebida como de **tutela** se transforma así en una de **clientela**, en que el componente normativo y regulador de aquélla tiende a ser desplazado por los elementos de negociación y representación que definen a ésta. Tanto las políticas sociales universalistas como las de carácter selectivo, pueden ser afectadas por las relaciones clientelísticas. Normalmente, los grupos sociales vinculados a las agencias públicas existentes pasarán a ser un elemento de presión en la conservación del servicio y de la orientación, tanto en la distribución del presupuesto fiscal como en la naturaleza de las prestaciones. De este modo, los problemas ligados al acceso a la burocracia del sector significan rigideces que fragmentan la operación unitaria del campo social.

Los destinatarios de la política social pueden aparecer - desde cierto ángulo- como **sobreservidos**, esto es, que siendo un grupo restringido recibe la atención de múltiples agencias y programas. Desde otro ángulo, tal vez se trate de individuos subservidos porque, probablemente, esas agencias no solucionan en realidad su problema, lo que los lleva a intentar soluciones vinculándose a otra y así sucesivamente.

La discontinuidad es otro problema común a las políticas sociales. Quienes obtuvieron en un momento dado, el poder de imponer un nuevo programa que captó cierto monto de los recursos disponibles, pueden carecer de los medios necesarios para mantener esa situación y ven, por tanto, reducidos o eliminados sus recursos que pasan a utilizarse en un nuevo servicio. En definitiva, las inversiones sociales rara vez tienen tiempo de "madurar" para que puedan evaluarse sus resultados. Como ha dicho Demo, existe también entre los gobernantes, que en general sólo están cuatro o cinco años desempeñando su función, la "tendencia a preferir obras sobre las cuales se pueda fijar el nombre para la posteridad", lo cual repercute también negativamente sobre aquellas acciones que requieren continuidad durante muchos años, más de los que la persona estará en el cargo.

La colaboración de los usuarios

El rasgo más específico de las políticas sociales es que, en su fase de ejecución, requieren contar con el apoyo, la colaboración, la aceptación o la información adecuada de los usuarios. Las

prestaciones sociales deberían ser continuas, lo que implica que haya una necesaria relación entre una burocracia, pública o privada, y los usuarios. Cualquiera sea el tipo de política social prevaleciente, quienes elaboran las decisiones sociales siempre reclaman el apoyo de los usuarios.

En los casos en que se adoptan políticas selectivas, dirigidas a poblaciones determinadas, es indispensable 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. Es en el mundo marginal donde surge la participación en su forma típica, aun cuando siempre exista la necesidad de participación, adoptando en cada caso formas diferentes. En unas, como la provisión de vivienda, se da como autoayuda (Turner 1977; Turner y Richter 1976). En la enseñanza, la moda de la educación participativa espera y exige de quienes reciben la enseñanza una actitud diferente, no meramente receptiva (Cariola 1980). Como en estos ejemplos, bajo diferentes formas, toda política social exige que los usuarios de los servicios o los que reciben la ayuda, tengan una actitud activa y positiva respecto de los beneficios que se les entregan. Esto marca una diferencia respecto de otras políticas y muestra una dificultad en obtener resultados exitosos.

Control comunitario

"El apoyo a la descentralización se basa en la frustración del estrato superior por las dificultades de las unidades muy grandes para administrar los programas de acción social. El apoyo al control comunitario se basa en la frustración del estrato inferior, ya que los supuestos beneficiarios se sienten más objeto que sujeto del proceso. Aspirar al control comunitario, especialmente en las comunidades marginales, refleja la creencia de que las escuelas, hospitales, centros asistenciales son instituciones extrañas, administradas por miembros hostiles de otra cultura que es incapaz de comprender los problemas de la comunidad a la que atienden o imaginar posibles soluciones a los mismos" (Rivlin, 105).

Se piensa que con tal control funcionarían más eficientemente. Además, sería una forma de desarrollar la autoconfianza de la comunidad, su competencia y su poder político, lo que reduciría la desesperación, y conduciría a liberar energía retenida.

Ahora la atención se fija en el proceso de obtener poder. Pero luego que el mismo sea obtenido, la pregunta va a ser: ahora que tenemos el control, qué vamos a hacer? Deberán buscar modelos en que inspirarse, desarrollar mejores parámetros de desempeño, elegir autoridades. Además, es posible que las autoridades de niveles superiores del gobierno también exijan resultados a la gestión comunitaria.

Es probable también que el contribuyente promedio tenga pocas ganas de asignar recursos a las juntas comunitarias, si no tiene alguna garantía de que ese dinero será utilizado adecuadamente.

Por otro lado, las normas sobre insumos, referidas a la calificación de los maestros, la contratación y despido del personal, las obligaciones de éste, el tamaño de las clases, etc. serán apoyadas por los sindicatos docentes. Ellas son, justamente, las normas que llevaron inicialmente a que se diera el control a los usuarios.

Profesionalismo y voluntariado

En sus orígenes, la política social se basó en las actividades desarrolladas voluntariamente por ciertas personas que, sea por razones religiosas, sea por su preocupación por los problemas sociales, intentaron acciones destinadas a paliar las consecuencias que los cambios sociales producían en la vida de los individuos.

Sin embargo, a medida que tales actividades cobraron importancia fueron produciéndose dos fenómenos paralelos: por un lado, la creciente intervención estatal en tales actividades y, por otro, el surgimiento de profesiones vinculadas a la realización de esas intervenciones sociales, en sustitución a los bienintencionados particulares de antaño. Ambos fenómenos se fueron retroalimentando mutuamente.

En lo que interesa aquí conviene recordar que quienes se ocupan profesionalmente de realizar actividades de política social han tendido a delimitar escrupulosamente su campo de actuación, limitando así el acceso al mismo de otros individuos. Se trata de un proceso similar al que se ha dado en cualquier otra profesión. Así surgieron los abogados, los médicos y, más tarde, los economistas, sociólogos, trabajadores sociales, psicólogos, y toda una variada gama de expertos.

Ellos han intentado legitimar el monopolio que ejercen sobre cierta actividad, aduciendo poseer una habilidad basada en un conocimiento teórico, en la existencia de un entrenamiento obtenido a través de cursos o de la experiencia, en el haberse sometido a procesos educativos o a exámenes de competencia, o al estar reconocidos como miembros de la profesión por la entidad que agrupa a quienes la ejercen, lo que tiene importancia por cuanto se supone que la pertenencia a una determinada profesión va unida al respeto de un cierto código de conducta profesional.

Pero, junto y paralelo a este proceso de institucionalización profesional, inevitable en la sociedad moderna, hay también dos maneras opuestas de concebir las acciones sociales. Una estima que existe un conocimiento teórico adecuadamente codificado, que coloca a los profesionales que se encuentran en posesión del mismo en una situación especialmente calificada para resolver los problemas

sociales. La otra, sin negar en muchos casos la existencia de ese tipo de información y la conveniencia de tal formación profesional, cree que muchas acciones sociales no necesariamente exigen una preparación profesional, por cuanto lo más importante es la relación (**rapport**) que se establece entre el que presta el servicio y quien lo recibe. Para esta segunda perspectiva, la **vocación de servicio** que lleva a realizar voluntariamente y sin remuneración tal tipo de actividades, sería más valiosa -en cierto sentido- que la formación profesional.

Los voluntarios pueden asumir tareas muy disímiles, por lo que el juicio no puede ser genérico. Podrían distinguirse diferentes modalidades de voluntariado (Jones, Brown y Bradshaw (1978, 78ss).

Entre ellas cabe mencionar la ayuda filantrópica entregada directamente a su beneficiario por el mismo donante.

Otro tipo de voluntariado se desarrolla a través de agencias privadas que realizan acciones en el campo social, obteniendo financiamiento de los particulares, mediante campañas de recaudación de fondos, donaciones de diverso tipo, aportes de fundaciones, o con apoyo de entidades públicas.

También hay una forma de voluntariado en la colaboración de los propios beneficiarios ya vista.

Otros voluntarios cumplen tareas en ciertos servicios públicos, bajo la orientación de una autoridad o de un profesional.

Por fin, los hay que constituyen grupos de presión a efectos de favorecer a un determinado sector.

La variedad de acciones que surge de la enumeración anterior muestra que no en todos los casos cabe plantear una opción tajante entre profesionales, poseedores de la preparación adecuada, y voluntarios, carentes de formación. Hay el estereotipo de que los voluntarios son de clase media, edad madura y sexo femenino, pero debe recordarse que existen, por ejemplo, organizaciones nacionales voluntarias que pueden actuar como grupos de presión en favor de ciertos grupos, recolectando y diseminando información, ofreciendo asistencia y asesoría, promoviendo proyectos, organizando conferencias y cursos para voluntarios y profesionales e, incluso, organizando su propio servicio de casos especializado.

Junto con estas variaciones del voluntariado es posible afirmar que diversos regímenes políticos recurren a él, en ocasiones. Así, la campaña de alfabetización cubana utilizó como maestros a estudiantes universitarios y a todo joven alfabeto con cierta capacidad para transmitir a otros tales conocimientos. Algo similar ha sucedido recientemente en Nicaragua. Por su parte, en Chile es posible encontrar más de 100 00 personas, en general

mujeres, que destinan una parte importante de su tiempo a prestar servicios sociales en hospitales, dispensarios de salud, atendiendo a niños desnutridos, asistiendo a enfermos y cumpliendo una variada gama de actividades complementarias de la labor de los profesionales.

El problema de la opción entre voluntarios y profesionales estriba en cuál de ellos podrá cumplir mejor las tareas en el caso de que se cuente con los recursos necesarios para remunerar a quien realice dichas funciones. Si esto no es posible, no hay modo de trabajo profesional, con lo cual el campo queda libre para los voluntarios no remunerados.

Pero cuando es posible pagar, no es extraño que se prefiera a los voluntarios, por razones diversas. Algunos argumentan que debe mantenerse la diversidad, evitando el monolitismo en los servicios sociales, mediante la presencia de voluntarios. Estos podrían constituirse en un elemento crítico interno, que impediría la burocratización excesiva del sistema, sea mediante la presentación de iniciativas y sugerencias para mejorar el servicio, sea ejerciendo una crítica externa, mediante contactos con la prensa y la opinión en general, llamando la atención sobre las deficiencias existentes, o sobre la necesidad de nuevas acciones en determinado campo.

Los que objetan la actuación de voluntarios sugieren que pueden entrar a prestar su servicio con motivaciones entremezcladas, lo que puede llevarlos a adoptar actitudes no convenientes. Además, en la mayoría de los casos, si bien no perseguirán recompensas monetarias, pretenderán otras, de naturaleza humana, derivadas de la relación cara a cara que mantienen con los clientes y, probablemente, en muchos casos, el tipo de tareas que deben realizar e incluso la actitud de quienes se relacionan con ellos, no les otorguen tales satisfacciones, creando situaciones de frustración, para las cuales no se encuentran adecuadamente preparados.

Existen también problemas que no derivan de los voluntarios mismos, sino de qué hacen con ellos las organizaciones en que trabajan. En muchos casos, hay confusión sobre la mejor forma de utilizar sus servicios y, por tanto, no se los aprovecha adecuadamente. En cambio, los profesionales tendrían, se supone, una preparación que les daría autonomía de actuación incluso si la institución no supiera asignarles tareas.

Por otro lado, el mismo carácter "voluntario" hace que puedan darse excesos de oferta en algunos lugares y se carezca de voluntarios -y no pueda reorientárselos- en otros servicios, donde su presencia sería más útil.

Todos los argumentos anteriores no deben hacer olvidar que el uso de los servicios que prestan los voluntarios está destinado,

en muchas ocasiones, exclusivamente a disminuir costos, sin demasiada preocupación por el hecho que los servicios que se presten sean adecuados o no, ni por la utilización eficiente de esas horas-hombre. Esa finalidad puramente financiera puede justificarse, en ocasiones, aduciendo muchas de las razones vistas.

En este sentido, el Informe Aves especificó, en Gran Bretaña, el rol que debía atribuirse al trabajador voluntario estableciendo por ejemplo, que no podía ser destinado a tareas manuales o domésticas para las cuales normalmente hay personal remunerado. La función de los voluntarios debería ser, según el citado Informe, la de complementar a los trabajadores pagados, y no la de sustituirlos gratuitamente. Recomendó asimismo que se les mejorase el status, otorgándoles expensas y protección en la seguridad social, cuando trabajen para un servicio público.

En definitiva, podría resumirse la cuestión afirmando que existen dos maneras de concebir la actividad de los voluntarios, en relación al personal profesional.

a) En un caso se los disciplina firmemente para cumplir los propósitos de los servicios sociales y realizan, por tanto, tareas estrictamente asignadas por el personal profesional;

b) En otros, se les otorga una misión crítica y se los concibe incluso como grupo de presión o protesta que, supuestamente, defiende a los clientes de los servicios y que, en cierta forma, está en oposición a los profesionales de los mismos.

Por lo demás, no cabe duda tampoco que, en ocasiones, el voluntariado cumple funciones que sobrepasan largamente la actividad propia del servicio social, constituyéndose en la base de apoyo político de ciertos regímenes.

En esto juega un papel fundamental el hecho de que la actividad voluntaria se basa en una motivación intrínseca, en la adhesión a ciertos postulados, sean políticos o de servicio, que hacen que las tareas se cumplan porque responden a un compromiso personal, a una situación en la cual se está involucrado personalmente, de un modo que puede no ser racional, sino afectivo pasional. Para quienes trabajan remuneradamente, el salario actúa como la motivación extrínseca que los lleva a cumplir su tarea, Por ello, tienden a sentirse descomprometidos personalmente y a atribuir a otros las responsabilidades tanto de su acción, como de su inacción.

Esas diferencias tienen también otras consecuencias, ya que el compromiso personal hace que los voluntarios expandan su campo de acción más allá del ámbito delimitado para el servicio. Esto es lo que, en muchas ocasiones, dota de cariz político a su actuación.

CONCLUSIONES

Luego del conjunto de temas planteados a lo largo de los diversos capítulos anteriores es conveniente efectuar una recapitulación de algunos elementos centrales e importantes.

Hay cuatro cuestiones que influyen en la forma en que se ejecutan los programas sociales y en su grado de eficacia: a) el apoyo político; b) los recursos financieros de que se dispone; c) la administración del programa; y d) la demanda por los servicios.

Se requiere apoyo político

Los pobres carecen de poder político. No tienen, además, condiciones ni posibilidades de hacer política. La mayoría de las personas políticamente activas viven en zonas urbanas, por lo que los programas sociales suelen tener un sesgo a favor de las ciudades, con lo cual los pobres del campo quedan excluidos. Ello no implica que la reducción de los gastos sociales urbanos se traduzca automáticamente en mejora de la situación rural.

Es más fácil obtener respaldo político para programas de educación y salud en beneficio de los pobres que para políticas de reforma impositiva o de tenencia de la tierra, por cuanto aquéllos no reducen los niveles de los otros grupos.

El desarrollo humano tiene legitimidad que trasciende las ideologías, religiones, o posiciones políticas. Incluso todos salen ganando: así, los que no son pobres se benefician cuando se erradican las enfermedades endémicas.

Puede incluso afirmarse que los programas sociales contribuyen a la unidad nacional, como han sugerido repetidamente quienes han abogado por el universalismo de la política social.

Aliviar las limitaciones financieras

Cómo pueden aliviarse las presiones financieras de los gobiernos para afrontar los gastos sociales? Sobre este tema se plantearon, en el lugar correspondiente diversas alternativas, pero dada la centralidad que el tema tiene, conviene insistir resumidamente aquí.

i. Aumentando los ingresos tributarios. Se tiene todavía esa posibilidad, pero el margen es menor que hace 20 años.

Hacerlos más progresivos, evitar evasiones y moras. Mejorar la deficiente recaudación.

Si bien lo correcto es tender a unificar en un tesoro único los recursos que capta el Estado, puede ser razonable dedicar impuestos específicos para programas sociales. Así podrían establecerse impuestos a las bebidas alcohólicas o a los combustibles. Todo ello exige gran cuidado porque se pierde la flexibilidad que tiene que existir en el manejo de los ingresos públicos.

ii. Reasignar los recursos disponibles. Es evidente que existen en todos los países proyectos que son antieconómicos, y "de exposición", muchos recursos se destinan a subsidiar empresas públicas ineficientes y también a la defensa. Sería muy positivo si todo ese gasto público fuera reorientado hacia programas sociales. No es que falten recursos, sino que los que existen que no son pocos se destinan a otras áreas u objetivos, de los cuales podrían ser sustraídos en el caso que realmente existiera voluntad política para mejorar la calidad de vida de los más necesitados.

Asimismo, en el caso de los proyectos sociales podría reorientarse los recursos que se gastan en ellos desde proyectos costosos y menos urgentes hacia otros más básicos. La evaluación de los proyectos permitiría, además, descartar aquéllos que realmente no son eficaces en el logro de los objetivos buscados o que hacen un uso ineficiente de los recursos disponibles.

iii. Mantener bajos los costos. Adoptando niveles modestos y bajos costos es posible "aumentar" los recursos para programas sociales. Es necesario seleccionar la tecnología adecuada para prestar esos servicios. Es conocido que muchos profesionales, especialmente educados en los países desarrollados o en escuelas universitarias inspiradas en los **curricula** de esos países, tienden a presionar por la utilización de tecnología muy cara.

iv. Usar otros recursos diferentes a los ingresos tributarios nacionales. Si se dan incentivos adecuados, es posible que los individuos, las empresas y otras organizaciones no gubernamentales puedan desempeñar una función importante en el financiamiento de los programas sociales.

Una alternativa, por ejemplo, podría ser permitir el desarrollo de servicios privados de salud y educación que atenderían la demanda de quienes tuvieran medios e interés en recurrir a esos servicios, pudiéndose concentrar así los recursos públicos para atender a quienes carecen de "demanda solvente".

Hay aquí áreas que son muy sensibles en muchos de los países latinoamericanos. Sin embargo, parece impostergable plantear la discusión sobre las universidades estatales y su gratuidad.

Hay que buscar alternativas además para cobrar a los usuarios pudientes de los servicios sociales, y con los recursos obtenidos por esa vía subvencionar a los pobres. Así, en los servicios de salud, debe recordarse que existen cuartos privados y cuasiprivados en los hospitales que deberían ser proporcionados contra el pago de lo que corresponda. Lo mismo hay que aplicar a los cupos universitarios.

Pero, por otro lado, hay que recurrir a los recursos locales. Establecer mecanismos mediante los cuales los usuarios pobres recurran al esfuerzo propio y la ayuda mutua. Hay tradiciones locales en América Latina en el sentido del trabajo en común (como la minga ecuatoriana, que deben ser recuperadas y utilizadas para prestar servicios sociales a la comunidad).

Desarrollar una mejor capacidad administrativa

Es necesario, ante todo, mejorar el funcionamiento de la maquinaria estatal, mediante el fomento de la coordinación interinstitucional y la descentralización de la toma de decisiones.

Al mismo tiempo, hay que **elegir estrategias de administración apropiadas**. Conseguir apoyo de las organizaciones de beneficiarios, que pueden movilizar la participación de sus miembros, como nadie más podría hacerlo. Es posible, en este sentido, recurrir a dirigentes religiosos.

Es sabido que los beneficiarios reaccionan más positivamente cuando ellos participan en los programas a través de organizaciones propias.

Existen peligros, sin embargo. El principal es que las élites locales dominen las organizaciones y las orienten de manera tal que no cumplan su función de apoyar y promover el desarrollo social. En muchos lugares, además, existen rivalidades locales intestinas que dificultan la obtención de los resultados buscados.

Lograr que los servicios se usen

En muchos casos, aunque los servicios se encuentren disponibles, ellos no son demandados por los usuarios. Es lo que se llama demanda renuente.

Una situación de tal naturaleza exige estudiar en profundidad las razones que la explican. Es posible que, una vez hecho esto, se descubra que la efectiva utilización de los servicios exige:

- i. cambios en la forma en que se los ofrece; ii. reducción de costos para los usuarios;
- iii. cambios en la forma en que los beneficiarios perciben al servicio.

i. Cambiar la forma en que se presta el servicio. Podría ponerse como ejemplo la situación de un calendario escolar fijado con criterios urbanos y capitalinos, que no respeta las épocas de cosecha, por lo cual compite innecesariamente con el ciclo agrícola y con la utilización de la mano de obra infantil que, guste o no, es requerida para levantar las cosechas.

Otro caso sería el del personal de un centro de salud que no cumple un horario regular, con lo que obliga a los usuarios a regresar a sus casas sin ser atendidos y a tener que regresar al consultorio, si quieren recibir la atención. Esto tiene costos elevadísimos en sufrimiento de las personas, en gastos no previstos de transporte, o por lo menos en el tiempo necesario para recibir la atención.

ii. Reducir los costos a pagar por los usuarios. Los beneficios de salud pueden ser inferiores a sus costos directos o indirectos o, por lo menos, parecerle a la gente que lo son. Así, en el caso de la educación pública "gratuita", en muchos países se encuentra que existen costos privados de los servicios públicos en los que quienes utilizarlos deben incurrir, como son por ejemplo los derechos de examen, los libros de textos, los materiales escolares, los zapatos y el uniforme, la merienda, el transporte, o cierto tipo de honorarios especiales. Un estudio del Banco Mundial sobre Malasia demostró que los gastos en que debían incurrir las familias para enviar a sus hijos a escuelas gratuitas llegaban a US \$ 47 en el caso de la enseñanza primaria y a US \$ 123 por cada estudiante secundario.

A todo ello sería necesario agregar los costos de los ingresos sacrificados, es decir, lo que los niños y jóvenes que se encuentran estudiando podrían aportar al presupuesto familiar, en caso que trabajaran y no asistieran a la escuela.

iii. Suministrar información. A veces los supuestos beneficiarios desconocen la existencia del servicio o la utilidad que el mismo puede prestarles. Para superar este punto se requiere proporcionarles la información necesaria sobre la oferta de bienes y servicios que está disponible, incluso se necesita educarlos y organizarlos para que accedan a tales prestaciones.

El contacto directo con las personas es recomendable como medio eficaz de comunicación. Los **mass media** resultan más efectivos cuando se oyen o leen en grupo. Se pueden usar, para ello, las reuniones religiosas u otro tipo de eventos comunitarios para desarrollar tales tareas.

iv. Superar obstáculos culturales. La decisión de usar un nuevo servicio puede exigir un cambio de actitud y prácticas tradicionales arraigadas y ser objeto de controversias. En vez de tratar de ignorar o rechazar las estructuras sociales y culturales debe tratarse de adaptarlas a nuevos usos, mediante la educación y la persuasión del público.

v. Evitar la coerción. Muchos gobiernos recurren a ella en su afán por obtener éxito en ciertos objetivos, como la educación, mediante el dictado de leyes de educación primaria obligatoria. Igual sucede con programas de nutrición, salud y saneamiento en que se obtiene el apoyo de líderes locales que fuerzan a quienes lo siguen a participar. Pero mejores resultados se obtienen mediante la participación voluntaria.

vi. Tener en cuenta las estrategias de sobrevivencia familiar. El comportamiento al interior del hogar resulta fundamental y debe ser considerado en el diseño de las políticas sociales. La distribución de alimentos, la educación y la asistencia médica entre los miembros de la familia responde a criterios variados que resulta imprescindible conocer para evitar que los resultados de los programas sean hasta contradictorios con los objetivos perseguidos. Ellos llevan a que los bienes y servicios que están a su disposición se asignen entre sus miembros de manera que no necesariamente coincide con las expectativas de los técnicos.

Así, en la evaluación de un programa de promoción nutricional -que obviamente no debe ser un caso aislado- se encontró que muchos de los alumnos que recibían un complemento nutricional en la escuela, al cabo del periodo considerado técnicamente como adecuado para medir los resultados, mostraban un incremento de la desnutrición frente a los estudiantes que conformaban el grupo de control. Qué había sucedido? Una investigación posterior mostró que las familias habían dejado de proporcionar los alimentos que anteriormente daban a esos alumnos, por cuanto consideraban que estaban siendo alimentados en la escuela, y habían decidido que era más lógico aumentar la alimentación de otros miembros del grupo familiar. El problema era que el programa consistía en un **complemento** nutricional solamente, por lo que con ese cambio, tales alumnos empezaron a recibir una cantidad de calorías y proteínas menor que la que tenían con anterioridad.

Importancia de la persistencia y la continuidad

Los programas que menos cuestan son los que, a menudo, necesitan más organización. La eficiencia de ella depende del grado de educación e iniciativa de los miembros, lo que no puede adquirirse rápidamente.

Muchas razones llevan a que los programas no tengan continuidad. Puede mencionarse, por ejemplo, el caso en que aduciendo razones de austeridad, se los descontinúa.

ORIENTACIONES DE LA POLITICA SOCIAL

Rolando Franco

Este documento analiza la situación social de América Latina, presentando algunas sugerencias sobre la forma de orientar las políticas sociales tanto en la actual coyuntura como en el mediano y largo plazo.

Asimismo, en el mismo se sustenta que es necesario realizar un esfuerzo por aumentar la equidad. Ello conduce a preocuparse por la **erradicación de la pobreza**, atendiendo preferentemente a aquellos grupos o personas que no tienen condiciones de satisfacer sus necesidades más urgentes.

No debe olvidarse, empero, que **la política social no es sólo para los pobres**. Históricamente, esta actividad también se ha preocupado por las condiciones de vida y por la dotación de capital humano de quienes constituyen la población de cada país. Ello cobra especial relevancia en este momento, dada la importancia creciente que ha venido asumiendo la innovación científico-tecnológica en el dinamismo de la economía mundial.

Si los países latinoamericanos no logran, en un plazo relativamente breve, alimentar, educar, y atender la salud de su base humana, difícilmente podrán enfrentar los desafíos que les presenta el cercano siglo XXI.

El documento comienza presentando algunas características del desarrollo social en la postguerra, plantea observaciones críticas sobre las políticas sociales de dicho periodo, describe el impacto de la crisis de los ochenta en lo social y pasa, posteriormente, a analizar de qué manera sería posible que las políticas sociales atendiesen a los grupos más pobres, presentando lineamientos que tienden a aumentar la equidad.

Como el largo plazo no es más que la suma de cortos plazos, insiste sobre las áreas que las políticas sociales deben enfrentar, con un horizonte mayor, preocupándose no sólo de los más pobres, sino de aumentar fundamentalmente la dotación de capital humano con que su población iniciará el próximo siglo.

INTRODUCCION

Mientras América Latina experimenta la mayor crisis de su historia del siglo XX, los países desarrollados están llevando a cabo la modernización de sus instituciones y de sus sociedades en forma paralela a la transformación científico-tecnológica que preside el cambio de su sistema de producción.

La transformación, desde el punto de vista social, debe tomar en cuenta que, en el futuro, tanto la producción de bienes industriales como de servicios estará basada, cada vez más, en los avances científico-tecnológicos. En consecuencia, el capital humano, entendido como la capacidad de racionalización, de ser eficiente y de estar dotado de los conocimientos adecuados a la nueva etapa de la evolución de la humanidad, va constituirse en un factor productivo central.

Los desafíos de preparar a las sociedades para el ingreso al siglo XXI son múltiples. Será necesario superar el atraso en materia de educación, alimentación, hacinamiento y cultura, que los países desarrollados enfrentaron en el siglo XIX. Al mismo tiempo, hay que consolidar lo que han sido las metas que esos mismos países alcanzaron durante la segunda mitad del siglo XX, tales como el cumplimiento de la escuela de tiempo completo, el establecimiento de un seguro mínimo de salud para toda la población, etc.

Finalmente, deben crearse las condiciones para que sean las sociedades como un todo y no sólo una élite, las que ingresen al siglo XXI. Ello implica lograr "sociedades viables y deseables", otorgar las condiciones para la plena expansión de los seres humanos y su participación en la cultura y en las decisiones y la preparación, a través de la educación, para enfrentar adecuadamente el carácter científico y racional el mundo del futuro.

Por eso, las estrategias sociales inscriptas en el ajuste económico no pueden ser sólo una compensación a las condiciones de pobreza, sino etapas - con los límites económicos del caso - hacia la construcción del desarrollo de largo plazo. Pero, complementariamente, ese futuro sólo podrá plasmarse si se empieza por el principio, poniendo un énfasis prioritario en atacar selectivamente los problemas más urgentes, priorizando a los grupos más pobres, y tratando de superar las inequidades que existen, incluso al interior de las políticas sociales en su formulación actual.

Sea cual sea el tipo de desarrollo en lo que resta de este siglo y en próximo, será necesario preparar a las nuevas generaciones para un mundo que es incierto pero que requeriría de todas las capacidades de sus hombres en el más alto nivel de

conocimientos y de potencialidades humanas. La modernización futura pasa por una utilización de la capacidad creativa de los distintos grupos sociales, por una mayor autonomía de la sociedad con relación al Estado, por espacios de participación a nivel comunal y cultural, por incentivación de la capacidad creativa en los trabajos desde las actividades que hoy se consideran de baja calificación hasta las más técnicas. Estos requerimientos implican proteger desde ya el desarrollo físico e intelectual de la población y el establecimiento de políticas de integración social que marquen vías de cooperación entre los distintos grupos. Por eso es que desde ya, y en las propias políticas de ajuste, deben incluirse las estrategias de emergencia para superar los más graves deterioros y las estrategias de construcción a futuro. Nunca debe olvidarse que en materia de política social los efectos se miden por la duración de la vida humana y por la forma en que es vivida. Por lo mismo, lo que hoy se inicie influirá hasta la mitad del siglo XXI.

La crisis actual ha provocado una acentuación de la polarización social y ha conducido a grupos sociales a caer bajo condiciones de pobreza. También ha provocado una descalificación de los recursos humanos y sociales y ha afectado a un tejido social que nunca se caracterizó por la integración de sus integrantes como ciudadanos sociales, e incluso cuando eran reconocidos, como ciudadanos políticos.

Finalmente ha revertido las tendencias hacia la integración social que el simultáneo juego de alta concentración de ingresos y alto endeudamiento hicieron posible en la década de los 70.

Las políticas de ajuste económico e incluso las políticas sociales si son entendidas como asistencialismo ante la pobreza pueden robustecer las tendencias anteriormente indicadas. Ello sería muy grave si se considera que junto a las necesidades urgentes es necesario desde ya revertir el modelo concentrador de ingresos y de calidad de servicios que caracterizó el estilo de crecimiento consumista de las pasadas décadas y si de lo que se trata es de ir preparando a la sociedad latinoamericana para los desafíos del Tercer Milenio.

LAS GRANDES TENDENCIAS SOCIALES PREVIAS

i. El crecimiento económico y sus consecuencias sociales. América Latina disfrutó de un largo periodo de crecimiento económico que se inició, para la mayoría de los países, con posterioridad a 1929 y que se aceleró y generalizó en la segunda postguerra. El mismo se caracterizó por la creciente incorporación - aunque segmentada y desigual - de grandes sectores de la población a un mercado nacional, lo que fue acompañado por el aumento de la gravitación del sector industrial y de las grandes unidades productivas, así

como por importantes modificaciones en la composición del empleo, especialmente industrial y terciario.

Ello produjo, a su vez, alteraciones en la estructura social, básicamente un aumento de las clases medias urbanas en todos los países de la región, sobre todo en los años sesenta y setenta, con la excepción del Uruguay que, por otra parte, había avanzado mucho en ese sentido durante los años anteriores. Esa modificación fue realmente impresionante en países como Venezuela, el Perú y el Ecuador, que tres décadas antes presentaban una estratificación muy polarizada y escasa movilidad social.

La transformación de las sociedades latinoamericanas, medida por tasas de urbanización, niveles educativos, incremento de ocupaciones en el sector moderno de la producción y los servicios, diferenciación y ensanchamiento del volumen de posiciones sociales de tipo medio, incremento de la esperanza de vida, etc., ha sido evidente para la región aunque los ritmos de transformación y las condiciones estructurales en la partida son muy desiguales según los países.

ii. Causas de los cambios. Esos cambios fueron, por un lado, el resultado natural de las transformaciones económicas ya anotadas, pero también se dieron como consecuencia de la aplicación de políticas públicas. En líneas generales, tales políticas trataron de ampliar, en términos absolutos y relativos, la población incorporada a los frutos del crecimiento, mediante la expansión de los servicios sociales del Estado y el incremento de la calidad de los servicios y de los bienes sociales, en educación y salud, fundamentalmente.

Asimismo, los gobiernos recurrieron a programas especiales para llegar a aquellos grupos que no disfrutaban de tales servicios. En este sentido, hubo una profusión de programas de desarrollo rural integrado, de empleo, de nutrición, y se exploraron formas de prestar los servicios de salud.

Para ello los países de la región han destinado a objetivos "sociales" una proporción importante y creciente del presupuesto fiscal, y también echaron mano a recursos provenientes del exterior o a los producidos por la bonanza de las exportaciones.

iii. Peculiaridades del desarrollo social alcanzado. De esos cambios, emergieron las sociedades latinoamericanas actuales, más complejas y con grupos sociales que tienen demandas y capacidad de intervención diferente. A pesar de los avances que han logrado los países latinoamericanos en su esfuerzo por alcanzar el desarrollo social, no lograron una integración completa de la población en el sistema social. La elevación de los niveles de vida se dio de manera parcial, discontinua, segmentada y desigual. No se alcanzaron mayores logros en lo social, pese a que el ingreso promedio de América Latina en 1980 era similar al de Europa en

1950, lo que tal vez se debió a hechos macroeconómicos, como la fuerte concentración del ingreso que ha marcado el funcionamiento de las economías latinoamericanas, y a ciertas características específicas de las políticas sociales, que es el tema sobre el que conviene insistir en este documento.

LIMITACIONES DE LAS POLITICAS SOCIALES TRADICIONALES

En la fase previa a la crisis de los ochenta las políticas sociales que tradicionalmente eran llevadas a cabo en América Latina presentaban características -que se enumeran a continuación- que dificultaban que su impacto alcanzara al conjunto de la población, en especial a la de menores ingresos.

1) Acceso segmentado

El acceso a muchos servicios sociales estatales no ha estado abierto a todos los que podían necesitar de ellos. En ciertos momentos históricos, grupos corporativos muy variados fueron logrando concesiones gubernamentales, que implicaban el derecho a recibir prestaciones que les estaban reservadas.

Ello fue especialmente notorio en la seguridad social (Mesa Lago 1984) donde la incorporación a la protección ha seguido un orden de entrada más o menos similar en cada país latinoamericano, al que llegan tarde o nunca los campesinos sin tierra y los autoempleados de la ciudad.

Asimismo, las prestaciones reservadas a cada grupo han sido diferentes. El financiamiento, en general tripartito, implica la existencia de un subsidio estatal. El mismo no se distribuye de acuerdo a la insatisfacción de las necesidades de los que se incorporan al sistema, sino según la capacidad de presión del respectivo grupo. Obviamente, los más pobres carecen de organización y, por tanto, de capacidad para defender sus derechos o intereses en la arena política; consecuentemente, han sido los menos favorecidos. Este proceso de expansión segmentada y de absorción paulatina de grupos sociales ha dificultado o impedido un ataque sistemático a la pobreza.

2) Universalismo aparente

También ha sido usual en América Latina que el Estado reconociera a todos los habitantes del país, independientemente de su capacidad de pago e, incluso, de su posibilidad real para acceder a ellas, el derecho a recibir sus prestaciones. Tal decisión ha conducido a que muchas políticas públicas de naturaleza social hayan sido

regresivas, y a que se perdiera el carácter redistributivista que tiende a asignarse a la política social.

En el caso de la escuela primaria, la norma legal establece su condición de gratuita y obligatoria. Sin embargo, puede apreciarse que una proporción no desdeñable de los niños de cada cohorte no ingresa siquiera al primer año y otra elevada proporción abandona la enseñanza supuestamente obligatoria. El abandono no es aleatorio; entre quienes dejan la escuela están sobrerrepresentados los grupos de menores ingresos. Para ellos la declaración legal de gratuidad y de universalismo tiene poca relación con la realidad. El acceso se les hace difícil por diversas razones, entre otras, que la idea de gratuidad tiene que ver con que el Estado paga el costo total del programa, pero las familias tienen que incurrir en otros costos para poner a sus hijos en la escuela.

3) Regresividad

Varios estudios sobre el impacto redistributivo de la política social sostienen que, consideradas en su conjunto, las políticas sociales contribuyen a reducir las desigualdades en la distribución del ingreso. Sin poner en tela de juicio esas conclusiones de carácter general, cabe afirmar que no sucede así con todas las políticas sociales o que, en muchas circunstancias, ellas podrían tener un impacto redistributivo mayor.

En tal sentido los recursos destinados a vivienda no siempre se destinan a la construcción de casas para los grupos más necesitados, sino que favorecen a sectores medios y a la burocracia pública (Franco y León 1984). Ejemplos similares podrían mencionarse en otras áreas sociales.

Respecto a la educación universitaria gratuita también se han formulado serias objeciones. En América Latina, educar a diez escolares primarios cuesta lo mismo que hacerlo con un universitario. En algunos países, incluso, la relación llega a ser aún más extrema (de 30 a 1 en Colombia, por ejemplo). Sin duda, sería más equitativo que el gasto público se destinase a ampliar y mejorar la formación escolar básica. Ello no entorpecería el acceso de los no privilegiados a la educación universitaria, por cuanto sería posible establecer sistemas de estipendios o créditos que les permitieran estudiar. Asimismo, tampoco implicaría renunciar a que el Estado desenvuelva un papel de promotor del desarrollo científico y tecnológico, si lo estimase conveniente el respectivo gobierno.

4) Tradicionalismo, inercia o discontinuidad.

Por un lado, conviene destacar que la política social ha mostrado una fuerte inercia que dificulta su reorientación. Existe en este campo mucho de mitología y poca evaluación científica de las

soluciones aplicadas. Es un área plagada de buenas intenciones mal llevadas a la práctica, que, incluso, no suelen ser contrastadas con la realidad.

A veces resulta imposible descontinuar programas, aun cuando logre demostrarse que no están siendo eficaces para alcanzar los objetivos que se les han fijado, porque tanto la burocracia que vive de ellos, como la clientela que los aprovecha, resisten el cambio.

Por otro lado, también es posible encontrar el defecto inverso: la **discontinuidad** es común en la implementación de políticas sociales. Ello hace que las inversiones sociales carezcan del tiempo suficiente para "madurar" y para que sus resultados puedan evaluarse. En muchas ocasiones un cambio de gobierno conduce a introducir innovaciones, lo que lleva a abandonar programas y proyectos, cuyas acciones requieren más tiempo para producir resultados.

5) Surgimiento aluvional de nuevos temas.

En lo social también existen modas. Ellas destacan ciertas preocupaciones a las que se asignan recursos que, por lo mismo, no pueden destinarse a otras actividades socialmente relevantes.

Faltan prioridades claras. Todo tiene importancia similar, entre otras cosas porque, dado el nivel de conocimientos técnicos disponibles, no es fácil comparar proyectos que se realizan en diferentes áreas de lo social.

6) Crecimiento institucional acumulativo.

Las modas a que se hizo referencia anteriormente llevan también a una continua creación de instituciones. La proliferación de organizaciones dedicadas a llevar a cabo intervenciones sociales conduce a la competencia interinstitucional. Se disputan recursos y ámbitos de acción y actúan sin coordinación, con lo cual el rendimiento del sistema público de prestaciones sociales tiende a alejarse cada vez más de su óptimo.

LA CRISIS DE LOS OCHENTA Y SUS EXPRESIONES MAS COMUNES EN EL CAMPO DE LO SOCIAL

Sobre el trasfondo del desarrollo social segmentado y desigual que caracterizó a América Latina en la segunda postguerra, la crisis de los años ochenta dejó su marca.

Es evidente que la crisis no ha afectado por igual a todos los países ni lo ha hecho al mismo tiempo. Por tanto, sus consecuencias sociales son variadas, siendo probable que las conclusiones derivadas de estudios puntuales realizados en contextos y coyunturas determinados no sean trasladables sin más

a otras situaciones. Pese a ello puede sostenerse que hay ciertas expresiones comunes de la crisis, a las que se hará referencia a continuación.

1. Caída del producto per capita

Si bien el indicador producto per capita ha sido reiteradamente criticado como no representativo de la situación social de un país, en la presente situación muestra -como ha destacado la CEPAL- "una visión impresionante de la crisis entre los años 1980 y 1986, periodo durante el cual la población de toda la región aumentó en más de 50 millones, ... En esos seis años, el producto interno por habitante disminuyó cerca de 14% e igualó el nivel que la región había alcanzado en 1976" (CEPAL, Notas sobre economía y desarrollo, No. 450, agosto 1987, p. 1).

Asimismo, el citado documento destaca que en tres de los 19 países analizados, el indicador bajo más de 20%; en 10 países disminuyó entre el 10 y el 20, y sólo en Brasil, Colombia y Panamá el producto por habitante fue mayor en 1986 que en 1980.

También debe considerarse que en esos años el pago neto de utilidades e intereses en el extranjero se incrementó abruptamente y la relación de precios de intercambio también se deterioró, con lo cual el ingreso por habitante -que proporciona un indicador del nivel medio de vida de la población- disminuyó aún más abruptamente (Ibídem).

2. Aumento del desempleo

i. **Las tasas de desempleo (si bien son variables de país a país) se incrementaron en general.** A pesar de diferencias en cuanto a la intensidad y al año de inicio de la crisis, el aumento de la tasa de desempleo abierto fue generalizado. Si bien las economías funcionan con tasas de desempleo bastante diferentes, puede notarse que en los años de la crisis se produce, en general, un incremento sobre lo que podría considerarse la tendencia "histórica". La tendencia previa al año 1979 mostraba cifras en torno al 7% para la región; en cambio, después de esa fecha las tasas se situaron por encima del 10%.

ii. **Hubo cambios en la composición del desempleo (que ahora afecta también a los jefes de hogar).** En situaciones de normal funcionamiento de la economía las más altas tasas de desempleo se encuentran en los grupos jóvenes, básicamente porque son ellos quienes buscan trabajo por primera vez. Es obvio, que la probabilidad de la cesantía entre los jóvenes (como al interior de cualquier otro conglomerado social) no se distribuye aleatoriamente, siendo los sectores con menos recursos los que tienen mayores dificultades para insertarse en puestos estables en la actividad productiva.

En el pasado el desempleo afectaba básicamente a la fuerza de trabajo secundaria (mujeres y jóvenes). Los jefes de hogar no podían "darse el lujo" de permanecer cesantes. Sin embargo, actualmente, el desempleo los afecta también a ellos.

En la coyuntura actual, empero, se han producido modificaciones importante en cuanto a quiénes son los desempleados. La crisis ha afectado la inserción laboral de los adultos.

Aumentan más los cesantes entre los que buscan trabajo por primera vez, los jefes de hogar, los hombres, las personas en las edades de mayor actividad y aquellas que tienen menor educación

iii. Mayor duración del desempleo. Las encuestas, a base de las cuales se realizan estos cálculos, muestran también que el período durante el cual permanece cesante la persona que pierde su empleo, asimismo, se ha alargado.

iv. Efecto "retiro" de la fuerza de trabajo. La mayor duración del desempleo ha inducido, asimismo, al llamado efecto "retiro" de la fuerza de trabajo secundaria. Hay una disminución de la incorporación de sectores juveniles a la PEA, lo que parece contradecir la tesis de que en estas situaciones ella tiende a crecer sostenidamente (PREALC, 1984, p. 16). Ello puede ser resultado del desaliento de muchos jóvenes por conseguir empleo, ante las dificultades que existen para lograrlo, dadas las restricciones impuestas por la recesión económica. Se trata, entonces, de inactivos "disfrazados" que buscarían ocupación en caso de existir posibilidades de encontrar una. Por lo mismo, PREALC ha sostenido que las tasas de desocupación de los países latinoamericanos en el período de la crisis se encuentran subestimadas, siendo posible predecir que al reactivarse la economía y por consiguiente también el mercado de trabajo, se dé una recuperación de los niveles de participación de las mujeres y los jóvenes.

v. Reducción de la jornada de trabajo. La crisis también ha provocado la reducción de la jornada de trabajo, acompañada del despido de trabajadores.

Es probable que sean los jóvenes quienes se vean más afectados por esta situación. Muchas veces se aduce su inexperiencia laboral para pagarles menos de lo que correspondería por el trabajo que realizan, incluso cuando poseen mayor educación que los adultos que desempeñan iguales tareas. Asimismo, sus menores responsabilidades familiares, facilita el que acepten esas situaciones que pueden llegar a ser muy explotadoras.

3. Caída del salario real

Un tercer efecto de la crisis ha sido el deterioro del salario real. Ello ha sido consecuencia de diversas causas:

i) **Política económica pro-exportadora.** En muchos casos, se ha considerado al salario como la variable que podía manejarse a efectos de recuperar competitividad internacional, consiguiendo el traslado de recursos a la producción de bienes transables.

ii) **Rezago salarial vs. inflación.** Muchos gobiernos han intentado controlar la inflación mediante el rezago salarial (Véase PREALC, 1984a).

iii) **Pérdida de capacidad negociadora de los sindicatos.** A todo lo anterior se agrega, en algunos casos, la falta de capacidad de negociación de los sindicatos, tanto por la competencia que se produce en el mercado de empleo a consecuencia de la presión de los desempleados, como porque en situaciones de inflación creciente resulta difícil que los mecanismos institucionales eviten la pérdida de poder adquisitivo del salario.

Es probable que los jóvenes se vean también especialmente afectados aquí. Obviamente, las organizaciones sindicales luchan por mantener la ocupación de quienes ya están trabajando y son sus afiliados, con lo cual se tiende a dificultar todavía más la inserción de las nuevas generaciones en el mercado laboral formal.

4. Aumento del sector no estructurado de la economía

Por último, la cuarta característica común de la crisis ha sido que los desempleados se han refugiado en ocupaciones de baja productividad, que constituyen el sector no estructurado, elevando así el subempleo invisible.

En los últimos tiempos han surgido nuevas visiones en torno al papel y la capacidad empresarial de los individuos que se encuentran ubicado en el sector informal de la economía. Particular relevancia ha tenido el libro de Hernando de Soto, **El otro sendero**, que ha analizado algunos sectores de la economía peruana, que se encuentran dominados por informales, enfatizando el carácter de empresarios capitalistas que los mismos muestran. Pero no es éste el lugar de desarrollar el aspecto mencionado. La cita de de Soto se hace aquí al solo efecto de introducir el tema de la nueva evaluación que se está volviendo dominante respecto al papel que le cabe a dicho sector en el funcionamiento de las economías latinoamericanas.

Hasta no hace mucho predominaba la creencia optimista de que el sector formal acabaría generando empleos suficientes para ocupar a los informales. Empero, con posterioridad a la crisis, la idea que parece dominar es que el sector no estructurado de la economía continuará existiendo e, incluso, que es bueno que así sea, dada justamente la incapacidad que muestra la economía formal para responder a la creciente demanda por trabajo.

5. Impacto sobre el bienestar social

Hay varios puntos a destacar respecto a la manera en que la crisis ha afectado al bienestar social, pero conviene prestar especial atención al aumento de la pobreza, al impacto sobre el gasto público y sobre la oferta de servicios sociales.

i) **Aumento de la pobreza.** En el decenio 1970-1980 la pobreza había disminuido proporcionalmente a la población, aunque abarcaba un número mayor de personas. Puede afirmarse que en años posteriores, tomando a América Latina como un todo, se ha producido un incremento de los niveles absolutos y relativos de pobreza.

Un estudio basado en encuestas de hogares, preparado a partir de la información existente en el Banco de Datos de la CEPAL, para determinado grupo de países (Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá y Venezuela) señala, por un lado, la dispersión existente y el efecto diferencial que la crisis ha producido en los diversos países. Pero muestra, asimismo, un incremento importante de los hogares situados por debajo de la línea de pobreza, en alguna de las ciudades examinadas. Así, en San de Chile, porcentaje aumentó de 12 a 16%; en San José de Costa Rica, saltó de 17,3 a 29,4%, mientras que en Caracas, Venezuela, pasó de 2,3 a 3,2%. En cambio, en otros casos analizados, la situación fue a la inversa. Así, en Bogotá, Colombia, se produjo una reducción de los hogares en situación de pobreza, que pasaron de 48,7% a sólo 44,8%. Lo mismo sucedió en Panamá: de 18,8 a 14,8%, y también en la región de Los Andes, Venezuela, donde la pobreza pasó de 31,2% a 26,8% de los hogares (Altimir, 1984).

Ese mismo análisis indica que la incidencia de la crisis ha afectado más severamente a aquellos hogares que tienen mayor número de niños y que constituyen un núcleo especialmente afectado por la pobreza. Como se sabe, la proporción de niños pequeños y en edad escolar que viven en situación de pobreza es siempre mayor que la proporción de hogares pobres. Asimismo, hay mayor proporción de niños en pobreza entre los que pertenecen a hogares cuyo jefe es una mujer, o una persona de cualquier sexo que tiene escasa educación. En este sentido, el aumento de la pobreza consecuencia de la crisis ha ratificado esas conclusiones (Altimir, 1984).

ii) **Gasto público.** La crisis también ha proyectado sus efectos sobre los recursos y el gasto público. Hay grandes diferencias entre los países, pero la tendencia predominante parece ir en el sentido de la reducción del gasto en especial del social.

Es difícil establecer hipótesis generales para saber el sector social en que comienzan los recortes financieros. Se ha afirmado que las reducciones en educación y en alimentos preceden, en general, a las que afectan a los servicios de salud (UNICEF, 1984). En algunos países, sin embargo, ha podido comprobarse que el orden

en que se realizaron las reducciones no ha sido el mismo, habiéndose registrado casos en que los recortes dieron comienzo por la salud, mientras los gastos en educación mantuvieron su participación en el presupuesto.

También se ha afirmado que los recortes se producen primero en las áreas rurales (UNICEF, 1984), lo que parece explicable dado que, afecta a una población que si bien es la más necesitada, es también la que menores recursos de poder posee.

En algunos países, se ha tratado de paliar la reducción de los recursos financieros destinados a los servicios sociales mediante la aplicación de tarifas en servicios que anteriormente eran gratuitos. No cabe duda que muchos servicios sociales no sólo no son redistributivos, sino regresivos. Los aprovechan gratuitamente grupos que están en condiciones de pagar. Pero esa situación no puede generalizarse. En muchos casos, limitar el acceso a las prestaciones sociales puede convertirse en una barrera que excluye, justamente, a los más pobres.

iii) Oferta de servicios sociales: afectada en cantidad y calidad. Es probable que haya habido una disminución cuantitativa de la oferta de servicios sociales en muchos países de la región, como una consecuencia, ya anotada, de la disminución del gasto público. Pero también se estaría dando un deterioro de la calidad de tales servicios.

Ello se debe a dos causas principales. La primera es que, a consecuencia de la disminución de los fondos disponibles ha sido necesario efectuar recortes en los gastos. El servicio se mantiene, pero no se renuevan los equipos, empiezan a escasear muchos artículos (como libros y útiles, en la educación; medicamentos, en la salud), sin los cuales la prestación del servicio no puede hacerse de manera adecuada.

La pérdida de reservas internacionales y los cambios drásticos en la paridad cambiaria han llevado a las autoridades a restringir el otorgamiento de divisas para compras y para el pago de servicios en moneda extranjera por lo que, en muchos países de la región resulta difícil adquirir los insumos y equipos necesarios para los programas de desarrollo social. Ello fue especialmente notorio en el ámbito de la salud, donde escasearon los medicamentos importados o elaborados a base de elementos inexistentes en el país, y donde también se careció de las divisas necesarias para reponer equipo e importar repuestos necesarios para mantener en funcionamiento a otros.

La segunda se relaciona con la importancia que los pagos de personal tienen en los servicios sociales. Cuando los recursos escasean, los sueldos comienzan a deteriorarse, siendo afectado su poder de compra. Ello hace que muchos técnicos y empleados, especialmente los más capacitados o los que tienen oportunidades

laborales, abandonen sus empleos. Por otra parte, los que quedan se sienten desestimulados por la pérdida de salario real. Todo contribuye a que disminuya la calidad del servicio prestado.

LINEAMIENTOS GENERALES PARA REORIENTAR LAS POLITICAS SOCIALES

La situación de América Latina obliga a dar un golpe de timón a la orientación que se ha venido dando a las políticas sociales. No puede continuarse con el planteo de ampliar lo ya existente ("más de lo mismo", Bustelo 1988), porque no se logra llegar a quienes más lo necesitan. Hay que buscar alternativas.

No es fácil encontrar soluciones en un contexto en que aumentan tanto las necesidades sociales como las demandas organizadas. Sin embargo, es posible enumerar algunos principios para reorientar las políticas sociales en búsqueda de mayor equidad.

1. EL FINANCIAMIENTO DE LAS POLITICAS SOCIALES

a) Aumentar los recursos disponibles

El intento de obtener mayores recursos para la realización de políticas sociales nunca debe abandonarse, aunque sólo sea para cumplir la función de **advocacy** en favor de los grupos más necesitados y por la construcción de una sociedad mejor. Existe consenso en el sentido que el Estado es responsable del mantenimiento de ciertos servicios sociales y, consecuentemente, debería asegurar los recursos necesarios para ello. Incluso, dado que la crisis ha generado nuevas necesidades, se requerirían más recursos. Sin embargo, no sucede así en la práctica. Hay compromisos e intereses, así como percepciones alternativas de solución, que llevan a priorizar otras áreas. Incluso, se argumenta razonablemente que el esfuerzo debe centrarse en la reactivación porque sólo a través de ella será posible crear puestos de trabajo para los desempleados y subocupados. Por otro lado, la misma crisis es utilizada como argumento para explicar la reducción de los recursos para lo social.

Sin embargo, puede afirmarse que es posible obtener mayores recursos. A continuación se mencionarán diversas vías para obtenerlos.

i. Elevar los ingresos tributarios.

***** Establecer nuevos impuestos o alzar la tasa de los existentes. El establecimiento de nuevos impuestos o el aumento de la tasa de los ya existentes plantea el problema de si se ha alcanzado el "techo" tributario. En tal caso, un aumento, al

desincentivar la actividad productiva, podría promover la fuga de capitales.

Cuál tasa? La pregunta, entonces, debe ser cuál es la tasa adecuada del impuesto. Una alternativa puede ser recurrir a la comparación internacional. Sin embargo, no conviene traer a colación el caso de los países desarrollados donde la presión fiscal es mucho más alta que en América Latina, porque tal argumento podría parecer descontextuado. Tomando sólo la situación de la región debe reconocerse que existen grandes diferencias en este aspecto. En tal sentido, podría afirmarse que una meta razonable para aquellos que tienen una presión tributaria baja o casi inexistente puede ser alcanzar una similar a la que caracteriza a países vecinos, donde la evidencia muestra que no se han producido procesos de desaliento a la inversión como los mencionados. Manteniendo ese estándar, podría afirmarse plausiblemente que la mayoría de los países de la región podrían recurrir a la tributación para aumentar los recursos disponibles para lo social.

Cómo recaudar? Qué tipo de impuestos? Resulta fundamental, además, mejorar los sistemas de recaudación, a fin de evitar evasiones y, por esa vía, aumentar el monto de lo que llega a las arcas públicas. En este sentido, debe recordarse que los sistemas impositivos latinoamericanos adolecen de carencias para recaudar impuestos directos. Suelen recurrir a las retenciones en la fuente, con lo que sólo paga la clase media asalariada, mientras que quienes deberían ser los verdaderos contribuyentes eluden, mediante diversos procedimientos, los impuestos que les corresponden.

Sobre los impuestos con destino específico. En muchas ocasiones, incluso en informes de organismos internacionales, suele mencionarse la conveniencia de establecer impuestos cuyo producido se destine a la realización de programas sociales. Conviene discutir la conveniencia de ellos, si se recuerda que la tendencia predominante en finanzas públicas es a que exista un tesoro único. Puede, empero, ser razonable dedicar impuestos específicos (a las bebidas alcohólicas, el tabaco, o los combustibles) para los programas sociales. En todo caso, debe ponerse gran cuidado en estas alternativas que reducen la flexibilidad en el manejo de los recursos públicos.

***. Tarifar los servicios.** En los últimos tiempos se ha dado una tendencia en el sentido de cobrar por los servicios sociales estatales. En algunos casos se trata de **tarifas nominales**, en otros de tarifas reales. Las primeras buscan desincentivar la utilización del servicio, porque se supone que el público estaría haciendo un "sobreuso" del mismo. No se trata entonces, de recuperar el valor de la atención prestada, sino sólo de crear una barrera al acceso. Si bien puede argumentarse que, en muchos países de la región, se atiende mal a las necesidades de la población menos favorecida, quienes defienden esta solución asumen que la demanda por servicios

supera a la oferta, por lo que se requiere un mecanismo de racionamiento -la tarifa- para equilibrar ambas dimensiones.

Con las **tarifas reales**, en cambio, se intenta recuperar el costo del servicio prestado. Aquí el problema es si ella afecta o no el impacto redistributivo de las políticas sociales, por cuanto la posibilidad de acceder al servicio queda supeditada a la capacidad de pago de los solicitantes. Además, cobrar por el servicio conduce a que el mismo no sea requerido, con lo que se alcanza justamente el objetivo que buscan las tarifas nominales, ya vistas.

Parece necesario, desde un punto de vista fundado en la equidad, cobrar a los usuarios pudientes para, con los recursos obtenidos, subsidiar a los que no lo son. En este sentido, pueden mencionarse diversos ejemplos como los cuartos privados que existen en hospitales públicos y, también, los cupos universitarios gratuitos para quienes pueden pagar su educación. Este es un tema polémico, sin duda, porque toca tradiciones muy arraigadas. Sin embargo, conviene cuestionar mucho de lo que se hacía en el pasado creyendo que era correcto, a efectos de adecuarlo al tiempo actual. Entre las alternativas para mantener el acceso libre y recuperar parte de los costos, se ha postulado cobrar una sobretasa al impuesto a la renta pagado por las familias de los estudiantes universitarios (Petrei 1984).

En definitiva, es aconsejable distinguir 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 sería conveniente entregarles gratuitamente la atención prestada (Cornia 1987).

ii. Incrementar los ingresos públicos no tributarios. Una segunda 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. En tal sentido es posible mencionar diversas alternativas.

*** Revalorizar bienes y servicios facilitados por el Estado a la comunidad.** 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. Paralelamente, el Estado deja de obtener recursos que le permitirían realizar políticas sociales orientadas en beneficio de los más pobres.

Un caso típico se da en los países petroleros. En tal caso, el petróleo y sus derivados son patrimonio del Estado; en consecuencia, pertenecen a todos los ciudadanos. Cabría preguntarse

entonces cómo podrían beneficiarse todos ellos de manera similar por este hecho? Evidentemente, eso sólo puede ser el resultado de una decisión política. Sin embargo, técnicamente pueden plantearse dos posiciones extremas: una que acepta que el precio interno del petróleo sea igual a su costo de extracción y otra que, en cambio, iguala el precio interno al precio internacional. En el primer caso, quienes consumen petróleo y sus derivados reciben un subsidio equivalente al diferencial entre el precio interno y el precio internacional. La alternativa sería que en vez de consumir internamente un barril de petróleo, se lo exportara para recibir así el precio internacional.

Si el consumo de los derivados del petróleo fuera homogéneo en los distintos estratos de ingreso, entonces el hecho que el precio interno fuera inferior al internacional no tendría impacto distributivo. Pero, la realidad es diferente: los grupos de mayores ingresos consumen mayor cantidad de petróleo, por lo que los bajos precios internos de los derivados del petróleo tienen un impacto claramente regresivo sobre la distribución del ingreso. Son aprovechados por los habitantes de las áreas urbanas y por quienes participan en el sector moderno, vale decir, los sectores de mayores ingresos relativos.

Para ilustrar esto podría suponerse que el Gobierno vendiera todo el petróleo que produce a precios internacionales y distribuyera por igual a todos los habitantes, el ingreso generado por esas exportaciones. Así, la situación de los grupos de menores ingresos mejoraría considerablemente respecto a la que se da cuando el petróleo se vende para el consumo interno a precios reducidos.

PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES EN ALGUNOS PAISES SELECCIONADOS
(al 31 de mayo de 1989)
(US\$/Barril)

Fuel-oil	Gas-L.P.		Gasolina	Diesel	Kerosene
	Regular	Extra			
BOLIVIA	45.78	60.63	39.59	30.93	35.26
20.41					
COLOMBIA	22.14	27.59	22.25	22.14	12.53
11.83					
ECUADOR	16.51	21.09	11.92	2.75	n/d
3.92					
PERU	48.37	58.04	22.21	12.38	14.09
16.59					
VENEZUELA	11.58	12.49	3.18	4.54	1.82
9.08					
ARGENTINA	16.62	19.76	11.86	8.67	4.57
9.43					
BRASIL	73.08	n/d	37.23	41.37	14.26
13.65					
CHILE	53.28	56.45	45.97	40.71	23.02
38.43					
PARAGUAY	62.00	69.16	34.98	42.13	21.94
24.05					
URUGUAY	87.90	96.32	55.41	51.06	27.62
47.44					

-----FUENTE: Organización Latinoamericana de Energía
 (OLADE), Sistema de Información
 Económica Energética (SIEE)

Igualar los precios internos de los derivados del petróleo con los internacionales ocasionaría un aumento de los precios internos y, si la medida se toma en un momento inoportuno, podría generar expectativas inflacionarias difíciles de eliminar. Asimismo, la actividad productiva local tendría que realizar un ajuste al encarecerse un insumo básico.

De todas maneras, queda claro que - desde el punto de vista distributivo - el menor precio relativo del petróleo genera un impacto regresivo, resta recursos al Estado para realizar políticas sociales, y promueve un consumo indiscriminado de dicho bien, que sería oportuno racionalizar, distinguiendo entre su uso para fines productivos y su utilización para el consumo automovilístico (Flaño 1984). Esto, obviamente, no debe oscurecer las dificultades que existen, en la práctica, para concretar las medidas para elevar su precio.

b) Reorientar el gasto público hacia objetivos sociales.

Es usual encontrarse con la mención sobre la conveniencia de reducir los gastos militares, como una manera de ahorrar recursos que podrían destinarse a programas sociales. Pero no es la única alternativa para aumentar el gasto social. El Estado financia empresas públicas ineficientes, subsidio que podría suprimirse en beneficio de proyectos que tengan un real impacto sobre la equidad. Asimismo, en muchas ocasiones se realizan obras de "exposición", que carecen de impacto, sea cual fuere el criterio utilizado para efectuar la evaluación. Por todo ello, puede afirmarse entonces que no es que falten recursos, sino que en muchos casos ellos están mal asignados.

Además, si bien muchos proyectos sociales son justificables por su finalidad, habría alternativas menos costosas y, comparando finalidades, podría encontrarse que existen otras finalidades más urgentes.

c) Utilizar recursos no públicos.

Usualmente, se tiene en cuenta sólo el conjunto de recursos administrados directamente por el Estado. Sin embargo, la política social pública es sólo una parte del conjunto de la política social. Pueden distinguirse cuatro subsectores de ésta: público, privado o comercial, voluntario e informal (Bustelo 1988). Por lo tanto, una adecuada planificación social debería tomar en cuenta a todos ellos y establecer mecanismos de coordinación y, consecuentemente, mejorar el aprovechamiento de la gama de recursos que en conjunto manejan. Es evidente que la planificación sólo puede ser imperativa (y esto con muchas limitaciones) para el subsector público, pero tiene que ser indicativa y buscar mecanismos de coordinación con los otros.

i. **Permitir el desarrollo de servicios privados.** Como alternativa, se ha sugerido permitir 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. Debe recordarse, por lo demás, que esta situación es común en muchos países de la región, donde existen dos sistemas paralelos de atención de salud y de obtención de servicios de educación. Lo que sucede es que quienes pueden pagar tienden a recurrir -cuando les conviene- a los servicios gratuitos estatales, lo que es aceptado por los criterios que regulan el sistema, que así destina recursos escasos en atender a quienes no son los más necesitados. La alternativa postulada permitiría que los recursos públicos destinados a los servicios sociales se concentraran en aquellos estratos poblacionales que carecen de capacidad de pago.

ii. **Buscar que los propios beneficiarios aporten recursos.** En muchas ocasiones los que van a recibir las prestaciones sociales poseen recursos de diversa índole, aunque sólo sea el esfuerzo propio y la ayuda mutua, que resultaría positivo movilizar para la ejecución de tales acciones. Existen tradiciones en muchos países, como la **minga** ecuatoriana, que podrían ser recuperadas para prestar servicios sociales a la comunidad.

2. MEJORAR EL DISEÑO DE LAS POLITICAS SOCIALES

Los diferentes análisis sobre el impacto de la crisis han tendido a utilizar la eventual reducción de los recursos destinados a los sectores sociales como un indicador de deterioro de las condiciones de vida de la población más pobre. Ya se ha mencionado que, en muchos casos, no son justamente los más pobres los que reciben las prestaciones de dichos servicios. Existen casos donde 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.

Por otro lado, lo que aparece en las estadísticas oficiales como "gasto social" termina, en ocasiones, destinándose a financiar burocracias inefectivas, compra de equipamiento innecesario, o construcción de oficinas, en lugar de plasmarse en bienes y servicios que lleguen realmente a la comunidad.

En consecuencia, puede afirmarse que la relación que se postula entre la reducción del gasto social y el deterioro de las condiciones de vida de la población más pobre es sólo eventual, y debe demostrarse caso a caso.

Asimismo, puede sostener que ante el aumento de las necesidades y el congelamiento o reducción de los recursos, cabe usar mejor lo que se tiene. Así, cobra especial relevancia la

preocupación por aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles y elevar la eficacia con que se alcanzan los objetivos de los proyectos que se financian con ellos. Es posible **ser más eficaz con menos recursos**. Para ello parece conveniente enumerar algunos principios que deberían reorientar las políticas sociales.

a) Fomentar el impacto redistributivo de la política social.

El tema del impacto redistributivo de la política social adquiere, por tanto, una nueva magnitud y tiende a ser el centro de las preocupaciones de los especialistas. Si en épocas de relativa abundancia era explicable, aunque no justificable, que se prestase poca atención a analizar quiénes se beneficiaban efectivamente de la política social, en una coyuntura en que la pobreza aumenta y se reduce el gasto social, no es ético ni razonable obviar la preocupación por ese tema. Los recursos que actualmente se dedican a lo social deberían destinarse predominantemente a los menos privilegiados.

Lo anterior exige aumentar el conocimiento disponible sobre el diseño y puesta en práctica de programas sociales. Los técnicos pueden contribuir a ello apoyando a quienes toman las decisiones y, fundamentalmente, efectuando análisis comparativos del impacto redistributivo de diferentes tipos de financiamiento del gasto social.

b) Practicar una política compensatoria (selectividad dinámica)

Indudablemente, la escasez de recursos es un obstáculo para la práctica de políticas universalistas. Ello justifica la alternativa de restringir las prestaciones sociales a los más débiles, sea mediante una selectividad de base territorial, que evite el examen de las situaciones individuales de los beneficiarios (Edwards y Batley 1978; Franco 1983), sea directamente mediante la selectividad pura y simple. Y esto porque la equidad aconseja no aplicar la misma solución a situaciones que son radicalmente distintas. En definitiva, hay que "dar más a los que tienen menos".

La aplicación de criterios selectivistas se fundamenta, como se vio, en la necesidad de concentrar las acciones en quienes son pobres. Dado que los recursos siempre son escasos, el criterio de pobreza que se utilice tiene que ser exigente, pues sólo así se lograrán impactos verdaderos y establecer una red de servicios que proteja a los grupos más débiles. Los avances informáticos facilitan esta tarea de seleccionar a los destinatarios de las prestaciones sociales.

La selectividad se expresa a través de la acción de **focalizar**, esto es, elegir una población-objetivo a la que se atenderá a través de los servicios sociales.

Consecuentemente, esta concepción de la política se preocupa por **evitar las filtraciones de recursos**. A veces, programas destinados a los pobres tienden a favorecer otros estratos. Al tratar de evitar esa filtración de recursos debe recordarse que cuanto mayor sea el volumen de los considerados "pobres" también será mayor el peso de quienes no son pobres críticos. Suelen aparecer ubicados debajo de la línea de pobreza, especialmente en situaciones de crisis económica aguda, sectores que habitualmente no son pobres. En esos casos, el peso de los más pobres se reduce. Y, como es sabido, éstos suelen estar atomizados y tienen poca capacidad de organización y de defensa de sus propios intereses (Franco, 1982). En tal situación los mayores receptores de los beneficios de los programas gubernamentales son los menos pobres.

Los anteriores comentarios llevan a destacar la necesidad de fijar la población-objetivo de un proyecto teniendo en cuenta el monto de los recursos disponibles. Como éstos siempre son escasos, el criterio de pobreza debe ser exigente pues sólo así se logrará utilizarlos realmente en quienes más los necesitan.

Si bien el principio de la compensación es bueno porque genera una asignación progresiva de los recursos, no está exento de problemas en su aplicación. Así, resulta necesario establecer cuál será el **grado** de discriminación a favor de los pobres, lo que tendrá que analizarse en cada caso.

c) Manejar una concepción sintética de lo social.

La gran paradoja que se aprecia en materia de políticas sociales consiste en que, al mismo tiempo que dicho campo se amplía, desbordando a los "sectores sociales" tradicionales, resulta cada vez más necesario comprenderlo como una totalidad dotada de unidad y con niveles claros de jerarquización. Esto conduce a:

i. **Priorizar las necesidades a satisfacer.** Es usual que en política social no existan prioridades claras, que todo sea igualmente importante. Asimismo, el crecimiento acumulativo de temas y preocupaciones lleva a que la política como un todo se fragmente en múltiples acciones que terminan siendo inefectivas porque no producen un impacto de trascendencia en las causas de los problemas. Hay que superar estas limitaciones de los programas sociales.

En éste -como en cualquier otro campo- es imprescindible establecer prioridades efectivas. Pueden postularse soluciones técnicas, pero esas grandes opciones sobre el destino de los recursos, trascienden lo técnico. **Las prioridades sociales**

efectivas dependen de opciones políticas. Se trata de una decisión política del más alto nivel, la que por supuesto debería estar apoyada por los conocimientos técnicos adecuados.

ii. Lograr la integración de las políticas. Para enfrentar los desafíos provocados por la crisis se requiere de políticas que contribuyan al ajuste buscando la congruencia entre las políticas económicas y las sociales y, también, construyendo durante el periodo de ajuste las condiciones de integración social y cultural que permitan a la región ingresar de manera adecuada al Siglo XXI.

iii. Recuperar las grandes prioridades sociales. Las políticas sociales se caracterizan por la agregación continua de nuevas actividades y la asunción de nuevas responsabilidades. La multiplicidad de enfoques, el crecimiento burocrático de los sectores y los avances científicos y tecnológicos suelen provocar una proliferación de programas que provocan desvíos de las grandes prioridades. Es necesario insistir en ellas.

Es obvio que cada país tendrá que formular sus prioridades de acuerdo a las características de su situación social y a las opciones que decidan sus autoridades. Asimismo, las sociedades latinoamericanas han aumentado notoriamente su complejidad, por lo cual los planteos muy simples pueden no dar cuenta de situaciones extremadamente variadas.

Pese a ello, es posible enfatizar la conveniencia de fijar algunas prioridades. En primer lugar, parece necesario, durante la etapa de la crisis, asegurar una canasta de alimentación mínima para las familias más pobres o un seguro de salud para atender a la mujer embarazada.

Además, si se pretende alcanzar una acelerada disminución del desempleo y el subempleo es necesario retrasar la incorporación de los jóvenes, que hoy aportan alrededor de la mitad de los desempleados, al mercado de trabajo. Además, el desempleo forzado de los jóvenes debe ser abordado no sólo a través de políticas de empleo mínimo -que pueden ser necesarias en ciertos casos, pero que hacen un aporte poco significativo a la producción-, sino también mediante políticas de subvención económica que permitan que los jóvenes reciban educación o formación técnica y científica.

También exige establecer una política integrada de desarrollo social que vincule las acciones sectoriales entre sí y teniendo como referencia la forma en que esas políticas llegan a los distintos estratos sociales, es decir, partiendo de las necesidades de las familias según tramos de ingreso.

d) Lograr que los servicios se usen

Conseguir que los servicios lleguen realmente a los presuntos beneficiarios exige preocuparse por la manera en que se los oferta

y por los problemas de acceso a ellos que pueden tener quienes quieren utilizarlos.

i. Redefinir la oferta de servicios sociales. Por el lado de la oferta hay que preocuparse de cómo hacer llegar los bienes y servicios disponibles a los presuntos destinatarios. En muchas ocasiones los programas presentan defectos en la manera como se los ofrece. Así, cierta entrega de bienes o servicios, aparentemente gratuita porque el Estado está financiando todo el costo del proyecto, no lo es para los particulares que tienen que incurrir en otras erogaciones (como gastos de transporte, por ejemplo).

Es en los puntos de encuentro burocrático donde fracasan muchos programas. Por ello se requieren estudios que sugieran alternativas de cómo alterar la forma en que se realiza la entrega y la concomitante recepción de los bienes o servicios ofertados. Hay experiencias que han buscado ofrecer pluralidad de servicios sociales en un mismo local, como una forma de coordinación por proximidad física (Schaffer). También, en este sentido, puede recordarse la experiencia venezolana de los módulos de servicios.

La oferta podría mejorarse considerando elementos de índole cultural, regional o local no tomados en cuenta originalmente. Ello se logra, por ejemplo, con el cambio del calendario escolar que, en general es establecido de acuerdo a los usos de la capital del país, por lo que compite innecesariamente con el ciclo agrícola y con la utilización de los escolares como mano de obra en esas épocas del año, al no respetar las épocas de cosecha.

Otro caso se da cuando el personal de un centro de salud que no cumple regularmente su horario, por lo cual los usuarios deben regresar a sus casas sin haber sido atendidos. Esto tiene costos elevadísimos en sufrimiento de las personas, en gastos no previstos de transporte, o en el tiempo necesario para recibir la atención. Algo parecido sucede con los maestros rurales que no asisten a dictar sus clases.

También pueden recordarse casos de centros de salud que carecen de los medicamentos necesarios, o que están instalados en un lugar poco apropiado para el acceso de la población, o cuyo personal presta servicio en un idioma extraño al de la clientela. Todas estas limitaciones llevan a que la oferta de un servicio, en definitiva, sea inefectiva.

ii. Facilitar el acceso a las prestaciones sociales. Se vio en el punto anterior que defectos en la oferta pueden hacer que los potenciales destinatarios no reciban los bienes y servicios que les están destinados.

Por el lado de la demanda, también es posible tomar medidas que podrían facilitar el acceso a los servicios.

* **Suministrar información sobre los servicios existentes.** En muchos casos, los servicios no se usan porque se ignora su existencia. A los usuarios les falta información adecuada de lo que se ofrece en el "mercado" de servicios. La solución sería darle la información que necesita, a través de una publicación como sucede, por ejemplo, en Gran Bretaña a través de la **Consumer's Guide to the British Social Services** (Wilnot 1967, 1971, 1973, 1974, 1975, 1976, 1978), o utilizando los medios de comunicación de masas tanto para difundir la existencia de servicios, como para 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 (que son concesiones estatales a particulares) para que cumplan con la función social de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida.

Pero, en la mayoría de los casos, no basta con informar a los potenciales usuarios de que existe el servicio. Ellos requieren apoyo para moverse en el laberinto burocrático, donde las múltiples agencias siguen procedimientos disímiles. Vale decir, necesitan un negociador que, en su representación, los conecte con la burocracia. Ello pese a las consecuencias negativas que puede tener, al generar dependencia.

* **Superar obstáculos culturales.** En ocasiones se decide prestar un servicio sin considerar los obstáculos culturales que pueden levantarse frente a esa política. La recepción de los servicios puede implicar un cambio de actitud o de prácticas tradicionales arraigadas y, por lo mismo, generar controversias. El ejemplo más dramático, en tal sentido, tal vez sea el presentado en la película boliviana **Sangre de cóndores**, basada en hechos reales relacionados con el intento de aplicación de políticas de control de la natalidad.

* **Reducir los costos para los usuarios.** También es usual que las autoridades consideren que están prestando un servicio "gratuito" porque el erario público sufraga el cien por ciento de los gastos previstos en el proyecto. Sin embargo, ello no quiere decir que la recepción de la prestación sea gratuita para el beneficiario. En muchas ocasiones debe incurrir en costos directos o indirectos para acceder a ella, que pueden desestimularlo a recibir ese servicio.

Así la educación pública "gratuita" tiene costos en libros, cuadernos, ropa adecuada para asistir a la escuela, matrículas por exámenes, la merienda, el transporte, u otras múltiples formas. El Banco Mundial en un estudio sobre Malasia concluyó que las familias que enviaban a sus hijos a la escuela debían gastar US\$ 47 en caso de la enseñanza primaria y US\$ 123 en la enseñanza secundaria por cada estudiante en la educación gratuita.

Además, para las familias pobres mantener a sus hijos en las escuelas tiene un costo de oportunidad importante. En el agro, esos niños podrían estar trabajando junto a sus padres. En la ciudad, se convertirían en perceptores de ingresos por diversas vías, algunas de ellas incluso delictivas. Por lo mismo, si se quiere lograr la permanencia en la escuela de tales niños se requiere no sólo la educación gratuita, sin costos indirectos como los mencionados precedentemente, sino incluso pensar en algún subsidio que haga atractiva la opción por la escuela tanto para los propios niños como para su familia.

iv. Considerar las estrategias de sobrevivencia de las familias. Desde hace tiempo se utiliza en América Latina el concepto de estrategias de sobrevivencia (originado en Duque y Pastrana 1973). También el diseño de políticas públicas debería tener en cuenta 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.

La no consideración de ese elemento puede producir errores de importancia. La evaluación del Programa de Promoción Social Nutricional de la República Argentina encontró que niños participantes del Programa habían aumentado su grado de desnutrición durante el desarrollo del mismo. Una investigación en profundidad permitió comprobar que ello se debía a que al distribuir los alimentos en el hogar se excluía al niño alimentado 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).

3. AREAS PRIORITARIAS DE ATENCION

Ya se ha afirmado el papel que tienen que cumplir las políticas sociales en el sentido de facilitar la formación de la población latinoamericana para que los países de la región puedan enfrentar de manera adecuada los desafíos propios del siglo XXI caracterizados, fundamentalmente, por la acelerada innovación científico-tecnológica.

Se ha enfatizado también que no pueden separarse tajantemente las acciones que son adecuadas para la coyuntura de crisis de aquellas otras que tienen objetivos de mediano y largo plazo.

Por ello, las acciones que se plantean a continuación tienen la doble utilidad de responder a las urgencias del momento actual de una América Latina enfrentando la crisis, al mismo tiempo que pueden contribuir a mejorar la dotación de capital humano en el largo plazo.

a) Políticas de apoyo a la reproducción biológica y social de la familia.

En las sociedades latinoamericanas los costos económicos directos y las tareas de formación y educación de las nuevas generaciones son financiados y/o cumplidas directamente por las familias, con escaso apoyo de la sociedad. Más aún, como se ha visto oportunamente, los servicios existentes han estado adscriptos o a los ingresos de las personas que serán sus beneficiarios, o a las condiciones de pertenencia a alguna actividad laboral relativamente privilegiada. Las nuevas orientaciones planteadas en este mismo documento pueden contribuir poderosamente a superar esas limitaciones tradicionales de los programas en el campo social.

De lograrse esa reasignación de los recursos públicos para actividades sociales, deberían enfatizarse la conveniencia de destinarlos a la atención del binomio madre-niño en las etapas de parto, lactancia y primera infancia.

La política de salud debería comenzar por cubrir la atención sanitaria en esas etapas. Ello puede lograrse mediante la utilización del personal existente de matronas, médicos y pediatras, al cual probablemente -en muchos casos- sería conveniente reforzarle su formación. Asimismo, contribuiría poderosamente a lograr esos objetivos el establecimiento de centros barriales de salud materno-infantil -para lo cual podría utilizarse la capacidad instalada pública y privada-, de servicios de asistencia social sanitaria y la adopción de tecnologías simples, como la rehidratación oral, que evitan las causas más numerosas de mortalidad infantil, cuya tasa sigue siendo elevada en muchos lugares de América Latina.

Las políticas se complementan con la educación de madres para que puedan realizar adecuadamente las tareas necesarias para lograr la estimulación temprana de sus hijos lactantes y que están en la primera infancia. Corresponde también la creación de guarderías y de establecimientos de atención preescolars. Estos permiten canalizar las políticas de alimentación y atención sanitaria de los niños.

La estrategia para poner en práctica estos programas exige desarrollar, en primer término, estas actividades en los asentamientos humanos de menores ingresos. También sería conveniente buscar la cooperación de empresas privadas y de instituciones estatales, las que podría facilitar locales e, incluso, proporcionar personal. Asimismo, se requiere la participación de la comunidad para la ejecución de los programas.

b) Políticas para la juventud.

Las políticas cuya población objetivo es la juventud tienen un doble significado. Por un lado, debe recordarse que el periodo de vida útil de quienes componen ese grupo se proyecta hasta un periodo comprendido entre el 2030 y el 2050, ergo, su atención y formación sobre nuevas bases implica prefigurar los rasgos de la sociedad en el siglo XXI. Por otro lado, los jóvenes han sido fuertemente afectados por la recesión, tanto a consecuencia de la desocupación, por cuanto aportan algo así como el 50 por ciento de quienes no encuentran trabajo, como por la falta de servicios adecuados a sus necesidades.

Además de los programas de educación, que se analizararán oportunamente, debería ser prioritario para atender a la juventud el establecimiento de un sistema generalizado de aprendizaje-estudio en actividades productivas y de servicios, como sucede por ejemplo en Alemania Federal, que vincule el hacer con el aprender y a los jóvenes con su eventual mercado de trabajo.

La fuerza de trabajo juvenil actualmente desocupada podría ser utilizada, como sucede en Francia, en trabajos de interés social, tales como el desarrollo de programas preventivos de salud, educativos, culturales, etc. Así, quienes han completado la enseñanza media, que fluctúan entre el 15 y el 50 por ciento de cada tramo de edad, estarían devolviendo a la sociedad lo que ha invertido en ellos realizando tareas encaminadas a alcanzar fines colectivos.

c) Políticas de empleo y de capacitación laboral.

La exportación de productos industriales es una de las alternativas que se hallan abiertas para los países latinoamericanos. Ello exige la renovación tecnológica de los equipamientos, lo que trae aparejada, como consecuencia ineluctable, la reducción del porcentaje de personas que trabaja directamente en la producción material de dichos bienes. Por lo mismo, sólo alcanzando altas tasas de crecimiento del producto podría aumentarse la ocupación en tales actividades. Es indudable que esta complejización técnica, con su disminución de absorción de mano de obra, también abarcará al sector agrario e, incluso, a las unidades de economía campesina.

Paralelamente, el crecimiento económico demandará la ampliación del empleo en los sectores modernos de la producción y los servicios y una complejización de actividades que hoy se realizan mediante procedimientos rutinarios y con personal no calificado.

La proyección de las tendencias mencionadas permite sugerir que se avecina un nuevo ciclo de marginalización poblacional, mientras que las tareas vinculadas al crecimiento quedarán a cargo de sectores minoritarios. Ello podría afectar especialmente a la

población adulta que ya se encuentra en el mercado del empleo, y generar una peligrosa polarización social.

Para evitar lo anterior, se requiere proveer de empleo y establecer las vías adecuadas para ingresar al nuevo modelo de producción económica y social, lo que exige estrategias que abarquen por lo menos dos dimensiones cualitativamente distintas.

i. Por un lado, es necesario actuar sobre el sector informal, con activos programas de construcción popular, saneamiento, infraestructura social, etc., que permitieran ocupar a la mano de obra no calificada. A su respecto también serían necesarias políticas de dotación de capital y de capacitación que permitieran que esos microempresarios pudieran asumir tareas en la transformación de las mismas en actividades de producción de bienes de consumo y de servicios de reparación y apoyo con destinatarios principales en el sector popular.

En relación a la población rural y a los sectores campesinos sería necesario establecer una estrategia que facilite el acceso a tierras, a capitales, a capacitación y que incluya formas asociativas para la utilización de equipos, aprovisionamiento de insumos y mercadeo.

ii. Por otro lado, se necesita atender a quienes ya están incorporados al sector moderno y, también, a la juventud. El objetivo debería ser facilitar su formación permanente y su vinculación a las nuevas tecnologías, evitando así que sean desplazados. Lo anterior implica aceptar el desarrollo inminente de los llamados servicios de apoyo a la producción, caracterizados tanto por su complejidad técnica, como por sus efectos respecto al aumento de la desocupación de la población adulta, por lo menos en la fase inicial. También implica reconocer que en las economías modernas la mayor dotación de nuevos empleos provendrá indefectiblemente de los servicios sociales y administrativos relacionados con la redistribución de ingresos y con la racionalidad técnica creciente.

d) Políticas alimentarias.

Con la actual crisis muchos países han puesto en práctica programas alimentarias de emergencia, lo que puede constituir un principio para el establecimiento de políticas en materia de alimentación. Estos deben identificar una canasta alimenticia mínima y a la población-objetivo que recibirá la ayuda alimentaria. Dada las prioridades que se han sugerido con anterioridad, habría que destinar esos alimentos para las mujeres embarazadas, niños de primera infancia, escolares, desocupados, familias en extrema pobreza y población anciana necesitada. Y ello porque corresponde atender ante todo a los grupos más necesitados para, posteriormente, ampliar el programa a otros sectores mientras

persistan las condiciones de pobreza y la existencia de grupos carenciados.

e) Políticas de salud.

Es probable que sea en este ámbito donde se registran las mayores inequidades y la superposición de situaciones en que se dispone de los medios tecnológicos más modernos con otras donde se da la ausencia total de atención en salud. Es también en este ámbito donde las tendencias corporativistas que han caracterizado a las sociedades latinoamericanas han actuado de manera más notoria.

También aquí, lo prioritario es la incorporación de los sectores excluidos, en especial a los programas de vacunación, de control de epidemias, de antiparasitismo y de educación sanitaria, de asistencia médica externa y de atención integral a embarazos, parto y primera infancia. Existen manuales operativos elaborados por OMS/OPS por lo que se trata sólo de establecer metas para ponerlos en práctica, de acuerdo a las condiciones de cada país.

f) Políticas de educación.

En primer término se trata de cumplir la meta del siglo XIX, vale decir, lograr escuela primaria para todos los niños. Es necesario, empero, establecer alguna precisión en el sentido de insistir sobre que dicha escuela debe ser igualitaria respecto a la calidad de equipamiento y de los recursos humanos que laboran en ella, terminando así con la discriminación que pesa sobre la población rural.

Asimismo, se requiere que sea una escuela de tiempo completo. Hoy todos los niños llegan a la escuela. Lo que pasa es que dado el modelo escolar y el escaso número de horas de exposición de los niños al proceso pedagógico, se está provocando el fracaso escolar de muchos de ellos, los que obviamente no se distribuyen aleatoriamente en el conjunto de la población escolar: son los procedentes de hogares pobres los que se encuentran sobrerrepresentados en el grupo que deserta o se atrasa en sus estudios.

La escuela tiene que ser una base territorial para la aplicación de políticas de alimentación y salud.

En segundo término, es necesario también que el sistema educativo se comprometa a cumplir las metas que son propias del año 2000. En tal sentido, las metas de tener una población sana, bien alimentada, integrada socialmente, y forma en dos años de estudios preescolares y nueve de enseñanza básica, debe complementarse con objetivos mayores, como son lograr que toda la población llegue a

poseer doce años de educación (bachillerato completo) con altas dosis de una formación eficiente en aspectos básicos para la estructuración mental. Ello se logra a través de los idiomas y las matemáticas e introduciendo la ciencia experimental, el conocimiento de la estructura social nacional y universal, y transmitiendo las bases para la utilización de la informática.

En tercer término, el sistema educativo debe contribuir a recuperar a las jóvenes generaciones hoy desocupadas y poco educadas. Recuérdese que el 50% de los jóvenes en la región no completó una primaria de 6 grados. Para ello puede recurrirse al establecimiento de núcleos o "antenas" localizados en barrios y poblaciones, a través de los cuales el grupo juvenil en situación de pobreza pueda recibir educación y, al mismo tiempo, ingresos equivalentes a los que se obtienen en programas de empleo mínimo.

En cuarto término, se trata de ir programando el tipo de educación que va a ser indispensable para las actividades del siglo XXI: la formación permanente y recurrente en técnicas, ciencias, e instrumentos de acumulación, registro y transferencia de información, y los conocimientos culturales y sociales para que los hombres puedan participar en la sociedad.

La estrategia de ejecución depende de la condición actual de los países aunque debe anotarse que salvo pocos casos, todos ellos disponen de recursos económicos para financiar una educación primaria adecuada.

La estrategia debe tener metas escalonadas, dando prioridad a cubrir las necesidades de los grupos más carenciados y buscando establecer una escuela para todos.

g) Políticas de seguridad social.

Los programas de seguridad social en el periodo 1960-1980 se canalizaron preferentemente a la protección jubilatoria y se expandieron a través del acceso segmentado a beneficios desiguales, relacionados con el poder social del grupo específico. Una porción importante de la población de cada país quedó excluida. Además, los sistemas fueron abandonando el financiamiento basado en la capitalización para recurrir al reparto y a los impuestos. Consecuentemente, en lugar de ser distributivos, los programas de jubilaciones y retiros tienden a reproducir los patrones de concentración de ingresos prevalecientes en la población activa.

Una primera prioridad en este campo consiste en la progresiva puesta en práctica de programas de protección social a las familias, incluyendo las asignaciones monetarias y de servicios a las que tienen hijos pequeños, a aquellas que carecen de ingresos y a las de nivel popular cuya jefatura es femenina.

Una segunda prioridad es la conformación de un sistema de seguridad de retiro de ingresos mínimos y homogéneos para toda la población. El financiamiento deberá provenir de fuentes fiscales. Así, se podrá asegurar una protección automática a toda persona que llegue a cierta edad, independientemente que haya formado parte del sector formal o informal de la economía, de haber sido activo remunerado o activo hogareño.

Paralelamente, deberían establecerse modalidades optativas de seguro por capitalización, por las vías de contrataciones de seguros o la constitución de fondos mutuales o cooperativos con fiscalización del Estado.

Una tercera prioridad, urgente en la fase de ajuste, es la existencia de fondos de compensación ante el desempleo que permitan cubrir gastos de salud y alimentación familiar, a la par que posibiliten canalizar la población cubierta en programas de capacitación para las actividades en expansión con la recuperación económica o con el cambio tecnológico.

4. MEJORAR LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES Y TECNICOS

La administración de los programas y proyectos presenta problemas especialmente difíciles. Los intentos de reforma administrativa global han fracasado en general. Parece más adecuado, por tanto, postular simplemente avances parciales y, en esta línea, se sugieren algunas orientaciones.

a) Obtener la participación de los usuarios.

El rasgo más 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 son continuas, lo que exige una necesaria relación entre una burocracia, pública o privada, y los usuarios. Cualquiera sea el tipo de política social prevaleciente, quienes elaboran las decisiones sociales siempre reclaman el apoyo de quienes se beneficiarían de las prestaciones. Incluso en el caso de políticas selectivas, también 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.

b) Lograr persistencia y continuidad.

La austeridad, la vocación por la innovación que marque la presencia en un determinado cargo, u otras razones tienden a ir contra la persistencia de las políticas sociales. En muchas ocasiones, resulta vital darles continuidad. Así, por ejemplo las medidas destinadas a sacar a niños de la desnutrición no dan

resultados inmediatos. Es necesario mantenerlas durante un cierto periodo. Por tiempos menores, el resultado de las acciones es igual a cero. Se trata entonces de esfuerzos y recursos perdidos. Si no se va a mantener la política por el tiempo que es necesario técnicamente para producir el impacto buscado, más vale no iniciarla (Cohen-Franco 1988).

c) Evitar duplicaciones y coordinar de las instituciones.

Un problema típico de las políticas sociales es su descoordinación. La misma forma en que se asignan los recursos conduce a la fragmentación de las políticas, a que ellas aborden parcialmente -según su especialización funcional o sectorial- aspectos de la problemática de la pobreza. Organismos de diferentes sectores del Estado se encargan de la aplicación (nacional, provincial, municipal) de la política, o dirigen sus acciones a diferentes poblaciones. Asimismo, las acciones concretas suelen adoptar modalidades (asistenciales, curativas, preventivas, etc.) y se recurre, además, al empleo de medios también distintos. En unos casos, el gobierno presta directamente el servicio; en otros, promueve la actividad del sector privado, mediante subvenciones o mecanismos incentivadores.

Una enumeración de los problemas de coordinación muestra su inexistencia entre unidades administrativas encargadas de desarrollar la misma función en distintos sectores; la duplicación de esfuerzos en el mismo sector o entre diferentes niveles de provisión de servicios; la competencia de unidades administrativas asignadas a la misma función; la ignorancia recíproca entre subsistemas de política social (Bustelo 1988, 9-10).

Superar esos desencuentros es dificultoso y, a menudo, los esfuerzos resultan estériles. Cada organización tenderá a considerar esencial el servicio que presta, y percibirá 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 que se otorga 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 no radica en la tendencia a fundar continuamente nuevas instituciones para la ejecución de los programas sociales, sino en la dificultad de jerarquizar las funciones. La fragmentación sectorial acentúa la tendencia a las

prioridades horizontales, en que todo es igualmente importante, y se mantienen prioridades 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 la necesidad 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).

d) Establecer una autoridad social.

Parece conveniente instituir una instancia administrativa con potestades suficientes para dirigir el área social. Sus funciones básicas serían, en primer lugar, orientar las acciones de las instituciones que prestan servicios sociales; en segundo lugar, definir una estrategia estableciendo cuáles son los sectores y programas prioritarios; en tercer lugar, asignar recursos; en cuarto lugar, ejercer control para hacer efectiva la coordinación (Rufián 1989, 11).

En América Latina se han creado comités o gabinetes sociales, buscando alcanzar acuerdos interinstitucionales. En la práctica, tales comités han carecido de efectividad, por cuanto debían adoptar decisiones como una tarea en la que ninguno obtenía gratificaciones, ni era sancionado si no la llevaba a cabo.

Por otro lado, esas comisiones se convierten en nuevas áreas de confrontación de personas y grupos, en foros de negociación y escenarios donde los sectores sociales, por cuenta propia o a través de las burocracias, ejercen presión en defensa de sus propios intereses.

También se ha postulado la creación de un ministerio especial para dirigir al sector social (Ministerio de Bienestar o de Desarrollo Social) o asignar a uno de los ministros sectoriales o a otra alta autoridad (Vicepresidente) la rectoría del conjunto. En ese caso, el posible éxito de la experiencia tiene que ver con la autoridad real de quien ocupa el cargo (Solari *et al.* 1980).

Se ha dicho, además, que el nuevo Ministerio difícilmente puede abrirse el campo político indispensable para su actuación, ya que los otros normalmente no estarán dispuestos a ceder parte

de su espacio político y lo verán como un competidor más en la pugna por la asignación de recursos (Rufián 1989, 16).

Ello es así sobre todo porque se entrega una responsabilidad (coordinar) sin asignar, al mismo tiempo, mecanismos que permitan cumplir con esa tarea. Por ello, una manera de hacer efectiva esa autoridad sería asignarle el manejo de recursos. De esa manera, la autoridad social tendría un instrumento idóneo para orientar la acción de los ministerios e instituciones sociales.

En la actualidad, hay una tendencia a crear Fondos de Compensación Social, para paliar el impacto social del ajuste. Si se otorgase su supervisión a la autoridad social se la estaría dotando de un valioso instrumento de rectoría y coordinación. 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 que permitieran 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.

e) Crear una red descentralizada y desconcentrada de servicios sociales.

En consonancia con una política basada en los criterios de la prestación selectiva de servicios sociales, el Estado tiene que estar organizado de modo descentralizado y desconcentrado.

i. Descentralizar la toma de decisiones. Una característica sobre la que se ha insistido mucho últimamente es el carácter centralizador del Estado en América Latina. Podrían encontrarse muchas razones para ello, no sólo de tipo económico, sino también histórico y cultural (Franco 1982). En el momento actual parece especialmente relevante realizar un esfuerzo por trasladar la capacidad de tomar decisiones a instancias descentralizadas. Ello permitirá que se decida con mayor conocimiento de la realidad específica, que se logre una mayor participación de los que serán directamente afectados por la medida tomada, y que se facilite también el control de los administradores.

Este proceso incluye la desconcentración de los servicios sociales. Ello, sin duda, puede contribuir positivamente a impedir el paralelismo administrativo, las deficiencias burocráticas, o la total descoordinación de los organismos administrativos.

ii. Fortalecer los municipios. América Latina es un continente con municipalización insuficiente. Ello tiene enormes

consecuencias negativas tanto en el mundo rural como en las áreas metropolitanas, en especial en las periferias urbanas.

5. ELEMENTOS METODOLOGICOS ADECUADOS PARA EL REDISEÑO DE LAS POLITICAS SOCIALES

a) Realizar diagnósticos adecuados. Evitar el catastrofismo.

No es posible que una política social sea efectiva y que utilice eficientemente los recursos existentes si no se dispone de un análisis de la situación social que se intenta modificar y, por lo tanto, si no se conoce con relativa profundidad el tipo de problemas a enfrentar. No bastan las evaluaciones cuantitativas de las carencias que se sufre la población-objetivo. Es necesario también poseer información adecuada para su interpretación. Esto obliga a que el diagnóstico esté en relación con los problemas que el país se encuentra en condiciones de abordar. Ello exige que se establezcan prioridades en la problemática social. En algunos países de América Latina hay tal insatisfacción de necesidades básicas primarias, como alimentación y nutrición que, probablemente, carece de sentido pretender abordar problemas que sólo podrán ser resueltos en estadios de desarrollo más elevados y una vez satisfechas aquellas necesidades fundamentales.

Asimismo, debe tenerse en cuenta la disponibilidad de recursos con que cuenta el país o a los que puede acceder. La satisfacción de las necesidades sólo puede hacerse en la proporción que lo permiten los recursos disponibles. Sin embargo, en muchas ocasiones las estimaciones de carencias se efectúan de acuerdo a estándares que pueden ser poco adecuados para la región en consideración. Ello es especialmente notable en ciertas apreciaciones del déficit habitacional donde se utilizan criterios muy estrictos de deterioro de vivienda o de promiscuidad. Así se obtienen resultados "catastrofistas", que pueden hacer incluso que las autoridades gubernamentales desistan de iniciar o proseguir programas sociales, porque los objetivos que deberían fijarse a esos programas de acuerdo al diagnóstico resultan inalcanzables con los recursos disponibles. Así, éstos terminan siendo asignados a áreas menos prioritarias pero donde pueden producir algún impacto.

b) Disponer de información confiable.

La posibilidad de efectuar buenos diagnósticos depende también de que se pueda disponer de la información adecuada no sólo para cuantificar los problemas existentes, sino para descubrirlos. En América Latina, las estadísticas están tan distorsionadas que

muchas veces no permiten siquiera percibir que existen problemas graves. Así, las tasas de mortalidad infantil oficiales, en muchos casos, muestran cifras que parecen relativamente bajas, pero ello en realidad sólo es resultado del hecho que las familias no inscriben a los hijos sino hasta que éstos han realmente sobrevivido. En consecuencia, las tasas se calculan sobre una base de nacimientos que es falsa.

c) Evaluar los programas sociales.

Los programas sociales no se evalúan usualmente. Por lo mismo, no es posible saber si los objetivos para los cuales fueron creados se están alcanzando. Se supone que sí, pero en los pocos casos en que es posible encontrarse con una política social realmente evaluada, las sorpresas suelen ser notables. Por tanto, una de las primeras recomendaciones que es conveniente presentar cuando se trata de reorientar la política social consiste, justamente, en insistir en la evaluación. Las metodologías de evaluación más comunes no son adecuadas para los proyectos sociales. Así, por ejemplo, el análisis costo-beneficio obliga a asignar valores monetarios a variables que no los tienen. Pero, es posible utilizar métodos como el costo-efectividad que permiten tener una mejor aproximación a las características de los proyectos sociales (Cohen-Franco 1988).

BIBLIOGRAFIA

BANCO MUNDIAL 1983 **Informe sobre el Desarrollo Mundial 1983**. Washington, Banco Mundial.

BOISIER, Sergio 1987 **Ensayo sobre descentralización y desarrollo regional**. Santiago, Chile, Cuadernos del ILPES No. 32.

BUSTELO, Eduardo 1988 **Política social en un contexto de crisis: Será que se puede?**, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.

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

COHEN, Ernesto et al. 1988 **Microempresas y economía popular**. ILPES Oficina para Centroamérica y Panamá, Fundación Grupo Esquel y Programa Nacional de Microempresas de Guatemala, San José Costa Rica.

COHEN, Ernesto & FRANCO, R. 1988 **Evaluación de proyectos sociales**. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

CORNIA, Andrea 1987 "Formulación de la política social: Reestructuración, objetivos, eficiencia", en Giovanni A. Cornea, Richard Jolly, Frances Stewart, **Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento**. México, Siglo XXI de España Editores.

COSTA FILHO, Alfredo 1988 **Progreso social en América Latina: Utopía para la próxima década?**, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.

FLAÑO, Nicolás 1984 Informe de misión de asistencia técnica. Proyecto ECU 81/001, "Políticas Públicas", PNUD/DTCD, Quito.

FRANCO, Carlos 1988 **Políticas sociales, desarrollo, participación y concertación**", documento preparado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.

FRANCO, Rolando 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, Rolando 1987 **Las políticas sociales en la postcrisis**, presentado al Seminario sobre Programación de la Inversión Pública en Centroamérica y Panamá, Tegucigalpa, ILPES-Banco Centroamericano de Integración Económica, diciembre.

GALILEA, Sergio 1988 **Lineamientos estratégicos y políticas de desarrollo social en la escala local**. Tegucigalpa, SECPLAN, Grupo Especial de Consultores en Planificación Urbano-Regional, borrador.

GUIMARAES, Roberto 1985 **Participación comunitaria, Estado y desarrollo. Hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación e implementación de programas de desarrollo**. Santiago, Chile, ILPES.

ISRAEL, Arturo 1983 "La gestión y el desarrollo institucional", **Finanzas y Desarrollo**, septiembre, 15-18.

LLANDEL-MILLS, Pierre 1983 "La administración: un factor que fija límites al desarrollo", **Finanzas y Desarrollo**, septiembre, 11-15.

MARTIN, Juan & GUIJARRO, Maite 1988 **Impacto de la crisis económica sobre el gasto y financiamiento públicos**. Trabajo presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.

NUÑEZ DEL PRADO, Arturo 1988 **Economías de viabilidad difícil. Una opción a examinar**, Santiago, Chile, ILPES, borrador, junio.

PALMA, Eduardo 1983 **La descentralización desde una perspectiva política**, presentado al III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual, Brasilia, ILPES/CENDEC, 12-15 diciembre.

PALMA, Eduardo 1985 **La descentralización de la política social: Participación e intersectorialidad**, Santiago, Chile, ILPES, Doc. CPS-48.

PETREI, Humberto 1984 "El gasto público en educación y el acceso a la Universidad: cómo financiar el ingreso libre?", **Novedades Económicas**, Año 6, No. 45, septiembre.

PINTO, Matilde 1988 **El componente social del ajuste económico en América Latina**, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.

PIZZORUSSO, Alessandro 1984 **Lecciones de Derecho Constitucional**. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

RAMA, Germán W. 1986 Bases de políticas sociales para las propuestas de la CEPAL, Santiago, Chile, ILPES, Doc. CPS-51.

ROMERO, Fernando 1988 Fondo Social de Emergencia. Bolivia, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.

RUFIAN, Dolores María 1989 La autoridad social en América Latina. Notas de una investigación. Santiago, ILPES, Area de Programación de las Políticas Sociales.

SANTOS, Eduardo 1987 Evaluación de las políticas sociales aplicadas en el Ecuador en el área de la reproducción biológica y las primeras etapas de la reproducción social. Montevideo, CEPAL, LC/R.578 (SEM. 39/3), mayo

TOURAINÉ, Alain 1984 Actores sociales y pautas de acción colectiva en América Latina. Santiago, Chile, PREALC.

**POLITICAS SOCIALES: ORIENTACIONES,
INSTITUCIONALIDAD, INSTRUMENTOS**

Tomo II

INSTITUTIONAL RESEARCH
POLITICAL SCIENCE
ORIENTAL STUDIES

10

LA FOCALIZACION COMO CRITERIO PARA AUMENTAR LA EFICIENCIA DE LA POLITICA SOCIAL

Rolando Franco

Cuando el tema en discusión son criterios e instrumentos mediante los cuales sea posible aumentar la racionalidad con la cual se asignan los recursos públicos, hay que prestar atención a la focalización, a través de la cual es posible alcanzar más eficazmente los objetivos de los programas sociales y utilizar con mayor eficiencia los recursos disponibles.

QUE ES FOCALIZAR?

La **focalización** es un criterio para el diseño de programas, que se caracteriza por identificar, con la mayor precisión posible en cada caso, al conjunto de los beneficiarios potenciales, con el objetivo de provocar un impacto per capita elevado mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios.

Debe reconocerse que se hace política social porque un gobierno considera que tiene que atender algún problema que ha identificado. Ante todo, **selecciona prioridades** (esto es, el **qué** de la política) dando tratamiento preferencial a algunos problemas y postergando otros que considera menos urgentes. Debe optar entre realizar inversiones físicas, productivas o sociales y, cuando se haya decidido por estas últimas, debe elegir entre destinar recursos a educación, a salud, o a vivienda y, posteriormente, seleccionar entre diversas formas de gastar esos recursos en cada sector (por nivel de enseñanza, por atención primaria, curativa o preventiva, etc.). Esto implica fijar el **cuánto** se otorgará a determinada política.

Resuelve, también, asignar determinado monto de los recursos disponibles a la atención de dichas necesidades.

Asimismo, puede otorgar un **tratamiento preferencial** a ciertos grupos de la población con características específicas (niños, ancianos, impedidos, etc.), es decir, convertirlos en grupos focales o poblaciones objetivo de la política social (determinar **quiénes** serán los beneficiarios). El que se destinen recursos a atender sus necesidades implica una forma de selectividad que tampoco está en cuestión.

Cuanto más clara haya sido esta 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 QUE FOCALIZAR?

Los estudios para identificar a quiénes se benefician de los gastos sociales tienden a mostrar que la mayoría de ellos no son pobres.

Las políticas tradicionales implementadas en América Latina han fracasado en el esfuerzo de llegar a los pobres y sacarlos de esa condición. El ejemplo típico es la educación primaria. Cuando se analiza el desgranamiento de las cohortes se aprecia que, por un lado, ese fenómeno alcanza gran importancia y, por otro, que son los niños procedentes de hogares pobres los que abandonan anticipadamente, contribuyendo así a repetir el círculo vicioso de la pobreza. Ello sucede así aunque se les brinde educación gratuita, abierta e incluso obligatoria.

Por otro lado, muchos programas muestran fenómenos de lo que se ha dado en llamar "acceso segmentado" (Mesa Lago 1985), vale decir, se establecen para atender a ciertos grupos sociales, organizados para la defensa de sus intereses frente al Estado, con independencia de la urgencia de las mismas y aunque existan otros grupos más necesitados.

Cuando los recursos son limitados, la forma tradicional de hacer política social no permite llegar a los más pobres, por cuanto debe soportar la demanda de quienes tienen menor necesidad pero acceso relativamente más fácil.

Su mayor educación les proporciona la información requerida para acceder a los servicios sociales. Los pobres, en cambio, son afectados por barreras culturales, por su analfabetismo, por carecer de información sobre los programas; por el requisito de presentar certificados, etc. Tienen además escaso papel en la política, lo que hace difícil que puedan defender adecuadamente sus derechos.

Asimismo, como incluso los servicios gratuitos tienen costos de transacción (transporte, tiempo, etc.) suele no ser demandados por los más pobres.

Por otro lado, en muchas ocasiones los gobiernos se fijan como meta la ampliación de la cobertura de un determinado programa. El esfuerzo de ampliación se hace entonces donde hay más personas (las grandes ciudades) porque es más fácil ampliar la clientela de los servicios, aun cuando no estén allí quienes tienen mayores necesidades insatisfechas.

PARA QUE FOCALIZAR?

Es posible distinguir argumentos que se esgrimen para justificar la utilización del principio de la focalización durante periodos de crisis y aquellos otros, de tipo más general, que tienden a justificarla incluso en periodos de normalidad.

a) Los argumentos de la crisis.

i. Limitación de los recursos. Durante la década de los ochenta, como consecuencia de la crisis que afrontaron los países de la región, el argumento usual para aconsejar la focalización de los programas fue la limitación de los recursos disponibles, a consecuencia de la disminución de los presupuestos de los sectores sociales.

ii. Necesidades insatisfechas crecientes. Con la crisis, también se dio un aumento de las necesidades de la población y, en especial, de los grupos más pobres que habían sido afectados por la crisis.

La combinación de menos recursos y mayores necesidades conduce fácilmente a postular la conveniencia de concentrar los esfuerzos en quienes tenían las necesidades insatisfechas y promover su aprovechamiento más eficiente. En esa perspectiva, no era lógico gastar con indiferencia tanto en quienes necesitan, como en los que no tienen tal necesidad (Jones, Brown, y Bradshaw 1978).

b) Los argumentos permanentes.

Sin embargo, no sólo en épocas de crisis es posible justificar la necesidad de utilizar el criterio de la focalización. Hay diversos argumentos que permiten sostener que él debe ser un criterio de utilización permanente para una política social racional.

i. Mejora del diseño de los programas. La focalización es adecuada para la política social porque cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias a satisfacerse) y de quienes lo sufren más fácil será diseñar medidas **diferenciadas y específicas** para su solución.

ii. Aumento de la eficacia de un programa. Dado que los recursos nunca serán suficientes para atender necesidades siempre crecientes, es necesario asignarlos a base de algún criterio que permite alcanzar los objetivos planteados.

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 superen su necesidad;
- * priorizar a los más necesitados (justamente por la mayor gravedad de su situación).

En programas asistencialistas o de inversión en capital humano, parece razonable optar por atender aquellos casos de mayor

gravedad. Hay cierto consenso respecto a que debe darse más a los que tienen menos.

Un estudio reciente afirma: "La distribución de servicios sociales no debe ser neutral respecto a los grupos de ingreso" (PNUD 1990: 182). Incluso se sostiene que: "Si los grupos no necesitados reciben beneficios sustanciales o si tales beneficios no les llegan a los grupos necesitados, significa que la intervención está mal diseñada (PNUD 1990: 102).

Sin embargo, el segundo criterio es el correcto para otros programas. Así la promoción de la microempresa tiene que atender a las que sean **viables**, excluyendo a las **inviabiles**, aunque quienes participan de ella sean más pobres.

En ambos casos se está focalizando al elegir quiénes acceden al programa. El otro criterio mencionado es el usual en políticas generales y que tienen una baja capacidad de discriminación.

iii. Aumento del impacto producido por el programa sobre la población objetivo. Las políticas generales tienden a ser, necesariamente, de alto costo y suelen tener un bajo impacto sobre los sectores más afectados por el problema atendido por el programa.

Aquellas basadas en el principio de focalización, en cambio, producen un 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" (Schejtman 1989: 118-119).

iv. Exclusión de quienes no tienen la necesidad prevista en el programa. La focalización es un criterio de inclusión pero también de exclusión. En este sentido es importante enfatizar que resulta fundamental no dar determinado tratamiento proporcionado por un programa a quien no lo necesita, incluso porque puede producirsele un daño. Así, en el caso de un programa de comedores escolares que entregaba un complemento alimentario a los niños, se optó por una prestación generalizada. Todos los niños que asistían a la escuela recibían una ración similar. El resultado fue que al cabo de dos años, la población atendida mostraba tres subgrupos: uno que había mejorado su situación nutricional, un segundo que había aumentado su desnutrición (era justamente el grupo más necesitado, y la no consideración de la estrategia de sobrevivencia familiar había omitido que dadas las condiciones de pobreza de la familia, ésta distribuía los alimentos entre sus miembros, excluyendo a quienes se suponía que ingerían lo necesario en la escuela); un tercer grupo, mostraba problemas de obesidad: se le habían entregado alimentos en la escuela cuando la alimentación que recibía en su casa era la requerida, generándosele un problema que anteriormente no tenía (Cohen & Franco 1988).

c) Dificultades de la focalización.

Pueden mencionarse dos dificultades principales. Por un lado, los costos y, por otro, los requerimientos de infraestructura administrativa.

i. **Los costos.** Ante todo, hay que reconocer que la focalización tiene costos. Cuanto más precisa sea la delimitación de los beneficiarios de un programa (con lo que se obtienen las ventajas ya enumeradas) mayor será el costo administrativo en que es necesario incurrir para alcanzar dicha delimitación.

Podría establecerse, en este sentido, el siguiente principio guía de 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** (Schejtman 1989: 127).

ii. **La capacidad administrativa.** Aplicar adecuadamente la focalización, tiene exigencias que -según algunos- sólo la hacen viable en países que cuentan con alta capacidad administrativa (PNUD 1990: 102). Es una verdad a medias. Cierta tipo de focalización exige, como se verá, la existencia de sistemas de información que pueden no existir en países de poco desarrollo. Sin embargo, hay formas de focalización que no requieren sofisticación estadística, sino buen criterio en el diseño de la política.

CUANDO FOCALIZAR?

Corresponde aquí distinguir entre la posibilidad y la conveniencia de aplicar el principio de la focalización.

a) Cuándo es posible focalizar.

No siempre. Hay casos en que incluso existen disposiciones legales que establecen la obligación del Estado de prestar en forma general determinados servicios, sobre todo educacionales.

Tampoco corresponde, por ejemplo, establecer criterios de discriminación cuando se están defendiendo bienes públicos. Ello sucede en el caso de epidemias o sus prevenciones. Los programas de inmunización, para tener éxito, deben cubrir al conjunto de la población, aunque se focaliza al indicar el grupo de edad a inocular.

Asimismo, cuando el gobierno estima que debe atenderse cierto problema que no es sentido como tal por la población con capacidad de pago, es probable que tenga que optarse por una prestación universal, por cuanto esa población no tendrá disposición a pagar por necesidades **no sentidas**.

b) Cuándo conviene focalizar?

Hay quienes sostienen que las intervenciones focalizadas sólo son útiles bajo circunstancias especiales (recesión, o crisis). Afirman que, en el largo plazo, las más beneficiosas tal vez sean aquellas políticas generalizadas bien estructuradas, junto con cambios en el proceso de crecimiento beneficiosas (PNUD 1990: 103).

Es posible discrepar con esta afirmación. Incluso en momentos de prosperidad económica la focalización tiene ventajas por cuanto los recursos que se destinan a un grupo adecuadamente delimitado e identificado aseguran un impacto mucho mayor 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.

Hay que focalizar hasta el punto de equilibrio entre los ahorros que se logran en las transferencias o prestaciones para satisfacer las necesidades y los gastos en que debe incurrirse para elevar la precisión en la selección de la población objetivo.

COMO FOCALIZAR?

Según cuál sea el tipo de programa y el tipo de problemas los criterios de delimitación de la población objetivo, variarán.

A) IDENTIFICACION DE INDIVIDUOS O FAMILIAS.

i. Comprobar la posesión de las características pertinentes para el programa. Cada tipo de programa tiene una población- objetivo determinada. Así en el caso de la desnutrición, se trata por ejemplo de apoyar a las madres embarazadas o a lo recién nacidos en riesgo de desnutrir.

Para identificar a la clientela del programa pueden seleccionarse algunos indicadores adecuados para captar problemas en esos grupos de alto riesgo, registrar sistemáticamente la información recogida mediante procedimientos informáticos y un programa que detecte a los individuos que deben ser atendidos.

En el caso de las mujeres embarazadas suelen considerarse el bajo peso en el periodo previo al embarazo, insuficiente incremento de peso a partir del quinto mes, bajo peso al nacer de hijos anteriores, embarazados muy seguidos, edad de la madre (mujeres muy jóvenes o primeros embarazos a edades avanzadas), circunferencia del brazo, etc.

En los preescolares conviene considerar el bajo peso al nacer, mortalidad infantil de partos anteriores, no incremento de peso, pérdida de peso, bajo peso por estatura o tamaño/edad o circunferencia del brazo, etc. (Schejtman 1989).

ii. Comprobación del ingreso percibido. En aquellos programas donde las prestaciones se reservan a los individuos ubicados debajo de la línea de pobreza, es necesario verificar la condición de tal. Ello puede lograrse 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.

Estos mecanismos de incorporación/exclusión suelen ser criticados por diversos argumentos. En primer lugar, porque la demostración de la condición de pobreza generaría una "marca" o **estigma** en las personas. Muchas de ellas, para evitarse las frustraciones que se derivan de tal comprobación, no demandarían los servicios.

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).

iii. Selección probabilística basada en variables asociadas a pobreza. Para no tener que averiguar el ingreso de las personas, puede seleccionarse a los eventuales beneficiarios por la posesión de alguna característica asociada a la pobreza.

En tal sentido, aquellos demandantes del servicio que posean tal característica recibirán las prestaciones. Quienes no la tengan, aunque sean pobres, serán excluidos. Es necesario por tanto encontrar buenos indicadores de pobreza, que pueden ser verificados sin dificultad y que sea difícil alterar por los que no son pobres y pretenden incorporarse a los beneficios del programa. De lograrse esto, la aplicación administrativa resultará simple. Empero las características correlacionadas con la pobreza, que son fáciles de verificar suelen ser imperfectas.

iv. Autoselección. Consiste en elaborar programas con características tales que sólo pretenderán acceder a ellos 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, alimentos por trabajo, etc., en los cuales, el "costo" que entraña el acceso -en especial- por el monto de los salarios pagados- hace que la participación sólo sea conveniente para los que verdaderamente son pobres (Banco Mundial 1990: 104).

B) IDENTIFICACION DE ESPACIOS GEOGRAFICOS.

En ese marco apareció como transacción, la idea de la **discriminación positiva**, cuyos orígenes se encuentran en la década del 40 con políticas destinadas a desarrollar "áreas especiales" (Edwards & Batley 1982, Franco 1982).

El convencimiento sobre la necesidad de focalizar, y las observaciones críticas vistas, hicieron que la discusión se centrara en los procedimientos para la verificación de ingresos de quienes solicitaban los servicios.

Se asigna el derecho a acceder a determinados programas dirigidos a población pobre por la residencia en determinadas zonas donde las familias pobres son dominantes. Se está dispuesto a aceptar que los servicios sean utilizados por los no pobres que viven en la zona, suponiendo que las filtraciones resultantes no serán de significación.

En las grandes ciudades, en las ciudades medias e incluso en poblados rurales, la facilidad para seleccionar a los beneficiarios dependerá de cómo se combinen, en cada caso, el grado de concentración del hábitat de los afectados, su nivel de organización y 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 (Schejtman 1989: 121).

Los costos administrativos se incrementan a medida que se pasa de hábitats concentrados de población homogénea y organizada a aquellos dispersos, heterogéneos, sin organización (diagrama 1).

Los mapas de la pobreza, que se han levantado para varios países, podrían ayudar en este sentido, 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.

c) Matriz de Grados de Urgencia.

Es posible también elaborar un índice basado en la determinación de los Grados de Urgencia, esto es, el nivel en que se encuentran insatisfechas las necesidades que el Programa pretende atender en determinadas jurisdicciones o espacios geográficos definidos para la actuación del mismo. Un ejemplo utilizado en el caso del Programa de Promoción Social Nutricional (PPSN) de la República Argentina (Cohen & Franco 1988: 299),

combinó indicadores correspondientes a los objetivos nutricionales y educacionales de dicho Programa. Para la dimensión nutricional se utilizaron la tasa de mortalidad infantil por desnutrición y causas asociadas y la tasa de morbilidad entre 5 y 14 años por causas asociadas a la desnutrición. Para educación, proporción de la población en edad escolar que no asiste a la escuela y la tasa de desgranamiento.

La lógica de la Matriz de Grados de Urgencia es que a mayor valor de los indicadores, mayor es la magnitud de las necesidades insatisfechas (ver Anexo I.1). De dicha Matriz se obtienen los puntajes Z de cada columna, para conseguir mayor discriminación en cada variables y, además, para transformar variables de diferente naturaleza en números neutros, susceptibles de ser agregados. Se construye una Matriz Z (ver Anexo I.2).

Se tiene así una jerarquización de unidades espaciales, a partir de lo cual es posible asignar recursos, tal como se muestra en la Matriz presentada en el Anexo I.3.

EXPERIENCIAS DE FOCALIZACION. EL CASO DE CHILE.

Conviene traer a colación el caso chileno, por cuanto la focalización fue aceptada como un principio orientador fundamental de la política social. Se pondrá énfasis en la especificidad de esa política social, en la generación de instrumentos para aplicar la focalización, en las ventajas derivadas de aplicar dicho criterio, para terminar efectuando un balance de la amplitud de su aplicación.

a) La especificidad de la política social en Chile.

Diversos estudios e informes de organismos internacionales han insistido en presentar las políticas sociales aplicadas en Chile durante los años pasados como un paradigma de lo que debía hacerse para atacar eficazmente a la pobreza (Banco Mundial 1988, 1990; PNUD 1990, etc.)

Y, sin duda, existían buenas razones para ello. Había un amplio consenso en la crítica a las políticas sociales tradicionales. En ese contexto se planteó como alternativa la focalización de las prestaciones, así como crear una red social para proteger a los más débiles, establecer una institucionalidad descentralizada para tomar decisiones junto a los beneficiarios lo que permitía mejorar las posibilidades de conocer sus reales carencias.

Este intento de plasmar en la práctica tales postulados tuvieron "un carácter inédito y original, de cuyos éxitos y fracasos es posible extraer valiosas lecciones para la formulación de modalidades alternativas de intervención" (Vergara 1990: 24). Y esto aunque no se coincida con el modelo de desarrollo en el

marco del cual esas experiencias se llevaron a cabo, como sucede con la autora citada que se preocupa por dejar en claro desde el comienzo, que "en este trabajo, los programas son analizados con relativa independencia del contexto macroeconómico en el cual se han aplicado" (Vergara 1990: 29).

b) Generación de instrumentos estadísticos para permitir la focalización.

La Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) creó un Sistema de Información Social (SIS), con el objetivo de dirigir la ayuda hacia los más necesitados (focalización). El SIS se sustenta básicamente en información recopilada a través del Mapa de la Extrema Pobreza, de los instrumentos que permiten la caracterización social de las familias (Ficha CAS I y II y Encuesta CASEN) (Ver Anexo II), del censo de población, y de información sectorial de impacto (peso, talla, escolaridad, morbilidad, cesantía, etc.).

i. Mapa de la Extrema Pobreza. Fue realizado por primera vez en 1975, con información del Censo de Población y Vivienda de 1970. Para establecer el umbral de pobreza se consideraron factores como hacinamiento, sistema de eliminación de excretas y equipamiento del hogar, que se supusieron asociados a la pobreza. Se volvió a aplicar la misma metodología a los datos del Censo de 1982.

ii. La Ficha CAS. A efectos de disponer de un instrumento que abarcara un espectro más amplio de factores concomitantes con la pobreza, en 1985 se diseñó el índice CAS, basado en información contenida en la Encuesta Continua sobre el Estado Nutricional (ECEN) de la población chilena, tomada en 1974, la cual recopila información médica, nutricional y socioeconómica.

El índice CAS combina indicadores de vivienda, hacinamiento, nutrición, localización regional y escolaridad del jefe de hogar, a los que se asigna un puntaje. A menor puntaje, mayor nivel de pobreza de la familia. Los resultados varían en un rango de 1 a 5. Las familias que se ubican en los tres primeros valores, se consideran en extrema pobreza, por lo que pasan a tener derecho a recibir diversos subsidios.

El diseño de la ficha se ha alterado para responder a problemas que se han detectado con su aplicación. Surge así de la ficha CAS II, que permitiría identificar con mayor precisión que la anterior los diferentes niveles de pobreza. Incluye información de ingreso familiar.

iii. La CASEN. Es una encuesta muestral que anualmente recoge información de familias de diferentes estratos socioeconómicos, permitiendo obtener promedios de datos sobre vivienda, ocupación, salud y otros. Se aplicó por primera vez en 1985 a aproximadamente 20 000 familias. Volvió a realizarse en 1987 y, al parecer con

modificaciones, será levantada por el actual gobierno, próximamente (Ver Anexo III).

c) Ventajas y riesgos de la focalización chilena.

Las ventajas de los **programas focalizados** han sido destacadas más de una vez: "Para una familia en extrema pobreza, el conunto de subsidios estatales al que puede optar representa una renta mensual superior (en 90%) al ingreso mínimo" (Vergara 1990: 327). Queda claro entonces el **impacto** que la focalización produce sobre los ingresos totales de la familia pobre. Se evita la fragmentación de los recursos, que se produce cuando se los reparte incluso entre quienes no tienen necesidad urgente de ellos.

Pero también pueden existir riesgos: el obtener esos recursos por la vía de los subsidios puede desestimular a las personas para salir de esa situación mediante su propia esfuerzo, en especial si los programas están diseñados de manera que fomentan el conformismo y no exigen el esfuerzo del beneficiario como contribución (Vergara 1990).

d) Limitaciones e impacto de la focalización chilena.

En materia de focalización un juicio independiente ha afirmado que si bien en Chile "se han realizado avances notables", "aún queda mucho camino por recorrer (porque) pese a los esfuerzos realizados, en la actualidad sólo algo más de la mitad de los beneficios que otorgan aquellos programas que han tenido mayor éxito en este sentido favorecen realmente a los hogares más necesitados" (Vergara 1990).

Se aduce la **escasez de recursos** como uno de los principales problemas que enfrentaron los programas analizados. Por ello la cobertura sólo habría alcanzado parcialmente a la población-objetivo.

Este es un problema tradicional. Siempre los recursos están por debajo de las necesidades insatisfechas. Es especialmente complicado en la política social, donde las necesidades nunca desaparecen, porque cuando se logra satisfacer alguna surgen otras, cuya provisión resulta más costosa.

Pero en el caso chileno es necesario formular otras consideraciones. Chile es el país de América Latina que gasta un porcentaje mayor de su PGB en programas sociales (pese al descenso ocurrido desde el máximo de 22,8% en 1982). Vale decir, la sociedad hace un esfuerzo para financiar programas sociales que no será fácil (y tal vez, no sea incluso conveniente) ampliarlo en el futuro. Sin embargo, ese esfuerzo no se ha traducido en programas focalizados en la población más pobre.

Recuérdese 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.

Conviene entonces calcular lo destinado a otros conceptos de "gasto" que pueden tener más utilidad. Así, el "gasto social fiscal", esto es, el subsidio que el Fisco da a los programas sociales (descontados los aportes de los beneficiarios) era del 13.15% del PGB (1987), mientras que el "gasto social directo" (la transferencia que se efectúa a las personas, descontados gastos administrativos y los aportes a las cajas de previsión) era de 6.55% (1987).

Y lo que interesa para formular una apreciación del tema de la focalización en la política social chilena reciente: el **gasto social efectivo**, que mide lo que se transfiere al 30% más pobre y que -según la información proporcionada por la encuesta CASEN- sólo era de 2.94% del PGB en 1987 (Haindl, Buvinic e Irarrázaval 1989).

En conclusión, entonces, en Chile se aceptaron postulados para orientar la política social, fundamentalmente la focalización, pero los mismos sólo fueron aplicados a una pequeña parte del total de recursos que se destinaba a lo "social". Pese a ello, el impacto sobre la mejoría de diversos indicadores fue de gran importancia, situando al país en posición de vanguardia en el desarrollo social latinoamericano. Así aparece ubicado en la posición 107 entre 130 países en el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 1990), delante de todos los países latinoamericanos y sólo aventajado por los del mundo desarrollado.

Cabe entonces esperar una continuidad en la aceptación de estos postulados realizando el esfuerzo -no concretado hasta ahora- de que la focalización sea realmente un principio rector de la política social y que ello se traduzca en el monto de los recursos que son orientados por él.

LAS TARIFAS EN LOS SERVICIOS SOCIALES ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA EQUIDAD.

Dolores María Rufián Lizana

1. Introducción

La prestación de servicios sociales en la región, desde su generalización durante las últimas décadas, ha estado configurada por dos caracteres bastante generales. El primero es la de haber sido proporcionados directamente por el Estado, con poca participación del sector privado, o en todo caso con una participación muy controlada y dirigida desde el mismo. El segundo consiste en la financiación de dichos servicios con recursos generales del presupuesto del Estado, tales como impuestos, ingresos patrimoniales, préstamos, deuda o incluso inflación. Las tarifas que hubieran podido recaudarse en el momento de la prestación de dichos servicios no han tenido un rol muy relevante. Esta situación ha llegado, en todos los países de la región a un límite, provocado por la crisis y los consiguientes déficits fiscales, que se ha traducido en un deterioro de los servicios, o en una importante brecha entre los recursos posibles para financiarlos y las demandas sociales.

Las propuestas sobre reformulación de las políticas sociales suelen referirse a la necesidad de aumentar la eficiencia de los recursos a ellas destinados e incluso a aumentar los mismos. Sin embargo, todos los sectores, tanto los sociales como los productivos, piden también un aumento del gasto público. Ante esta evidente contradicción, las propuestas que se refieren a las tarifas de los servicios sociales, como una forma de financiar o cofinanciar alguno de estos servicios, presentan particular interés, pues implican al menos la recuperación del costo o parte del costo de algunos servicios sociales, y su posible expansión.

Por otra parte, determinadas legislaciones tienen previsto que los ingresos, así obtenidos, no sean sometidos al principio de no afectación que rige para los ingresos fiscales y que, por consiguiente, sean afectados al mismo sector. Con ello se asegura que un aumento en el ingreso público se verá traducido en un mayor gasto en los sectores sociales. De este modo, la introducción de tarifas podría significar un aumento en la misma cuantía de los ingresos con qué financiar estos servicios.

La introducción o el aumento de las tarifas en los servicios sociales, ha sido relacionada con equidad en la prestación del servicio.

Cuando la equidad es entendida en términos de igualdad, la introducción de tarifas puede distorsionar el sistema de prestación de servicios sociales porque, en principio, sólo la gratuidad, es

decir, la financiación con recursos generales, asegura la igualdad en el acceso. Sin embargo, en sociedades tan desiguales como las nuestras, el razonamiento es falso. En sociedades desiguales la equidad exige más bien un tratamiento discriminatorio, es decir, tratar desigualmente a los que son desiguales, y las tarifas pueden cumplir un importante rol en este sentido.

En efecto se dice que esta equidad, equilibradora a través de las discriminaciones, puede conseguirse financiando los servicios con impuestos progresivos que sí son equitativos. No obstante resulta que, por un lado, la realidad demuestra que los sistemas tributarios no lo son, pero es que además, en todo caso, los impuestos sólo permiten efectuar discriminaciones entre los contribuyentes y en razón de sus circunstancias, pero no entre los servicios. Es evidente que, por razones que tienen que ver con los sistemas de acceso, los grupos de rentas más altas tienden a consumir más de estos servicios a pesar de que en principio todos estarían subsidiados por igual. Un sistema de tarifas por el contrario, permitiría discriminar entre los diferentes tipos de servicios en función de criterios sociales. La combinación entre impuestos o recursos generales y tarifas o recursos afectados, para financiar determinados servicios sociales, puede implicar aportes a la equidad.

2. Servicios sociales como servicios públicos. Su financiación

El concepto de servicio público es un concepto confuso que solamente puede tener una delimitación precisa a través del derecho positivo y de la jurisprudencia de cada país. Se trata de lo que se denomina una noción funcional, una noción de la que nos servimos para llegar a un cierto resultado, pero sin que se corresponda con un concepto definido.

La expresión servicio público se refiere a la idea de una actividad dirigida hacia el interés público. A menudo esta actividad consiste en proporcionar prestaciones al público. Esta noción es demasiado amplia pues casi cualquier actividad económica tiene un interés general y por consiguiente público. Será preciso además, para que podamos hablar de servicio público, que la autoridad pública tenga cierta responsabilidad en dicha actividad, bien prestando directamente el servicio (normalmente la educación pública), bien reservándose al menos un importante control. En este último caso las formas que se adopten pueden ser muy variadas: desde la concesión del servicio a una o varias empresas privadas con fines lucrativos (así se puede explotar por ejemplo el servicio público de transporte), la creación de una empresa pública para la explotación del mismo (por ejemplo las empresas de telecomunicaciones) o administraciones públicas especiales, descentralizadas funcionalmente, encargadas de prestar el servicio (como puede ser los servicios nacionales de salud).

Es evidente ya que los servicios sociales, y en particular los servicios de salud y educación, reúnen las características de servicios públicos, al tratarse de actividades dirigidas hacia el interés público, prestadas directamente por el Estado o por alguna administración pública especial. A los efectos de nuestro estudio, dejaremos al margen las prestaciones privadas de estos servicios, a pesar del fuerte control al que se ven sometidas por el Estado.

Cuando el Estado presta directamente estos servicios ha de hacerlo financiándolos con ingresos públicos de alguno de los tipos siguientes:

- Ingresos patrimoniales entre los que se incluyen los derivados directamente del patrimonio del Estado, de las donaciones de las empresas públicas o de las participaciones en el capital de empresas privadas y mixtas.

- Ingresos monopolísticos en los países en que se establecen monopolios sobre determinados productos a cargo del Estado.

- Ingresos por deuda, tanto interna como externa.

- Ingresos tributarios, es decir, procedentes de los tributos que el Estado establece en virtud de su poder de imperio. Dentro de éstos es corriente distinguir al menos dos tipos de ellos: los impuestos, caracterizados porque su hecho generador se realiza con independencia de los beneficios que pueda recibir el sujeto que paga el tributo y tasas o tarifas públicas que son tributos que se generan al recibir la prestación de un servicio público*.

3. Las tarifas de los servicios sociales entre los ingresos públicos

Las tarifas que remuneran los servicios sociales prestados por el Estado son ingresos públicos que pueden tener o no naturaleza tributaria dependiendo de las legislaciones de cada país.

Las leyes tributarias pueden distinguir entre dos tipos de tributos: los impuestos por un lado y las tasas, arbitrios, tarifas, etc., por otro. Todos ellos están caracterizados por ser exigidos por el Estado, en virtud de su poder de imperio, para hacer frente a las necesidades o gastos públicos. Lo que diferencia al impuesto de las tarifas, sean o no tributos, es que estas últimas son exigidas como contraprestación de un servicio público, o con ocasión de la prestación del mismo. Pero no todos los servicios prestados por el Estado generan tarifas de este tipo,

*

La distinción no tiene equivalente en todos los países de América Latina y algunos países no consideran estas tarifas como ingresos tributarios, incluyéndolas entre otros ingresos públicos.

por lo que procede distinguirlas de los otros precios que constituyen también remuneraciones percibidas por los Estados.

Es fácil notar que entre la contraprestación entregada al Estado por el derecho de inscripción en una escuela pública, o la exigida para ser atendido en un consultorio de salud o en hospital, y las realizadas para remunerar un espacio publicitario en la televisión nacional, un pasaje de avión en la compañía aérea estatal o una obra artesanal de la empresa pública que se dedica a la comercialización de la artesanía del país, tiene que haber alguna diferencia, a pesar de que en todos los casos el Estado esté realizando directa o indirectamente un servicio de utilidad pública. En efecto, la distinción es fundamental porque, en el primer caso, estamos ante servicios de educación o de salud que coinciden con los derechos de las personas que han de ser garantizados por el Estado. Estos servicios pueden ser gratuitos o no. Si no lo son, la contraprestación que recibe el Estado ha de tener naturaleza diferente, y ha de ser exigida en función de unos criterios distintos, con marcado carácter social. En el segundo caso el Estado no está protegiendo directamente derechos de las personas por lo que las remuneraciones funcionarán por procedimientos análogos a los de los particulares, acuerdos y contratos, en los que rige la igualdad entre las partes contratantes y la competencia.

Siguiendo la distinción anterior de ingresos públicos, estas últimas remuneraciones son también ingresos públicos, pero no tributarios sino patrimoniales. En concreto tendrán este carácter los ingresos de las empresas públicas o de los servicios públicos industriales, comerciales, financieros o análogos.

La diferencia es fundamental, ya que la naturaleza particular de las tarifas que remuneran servicios que garantizan derechos de las personas, obliga a ajustarse en su establecimiento a la equidad tanto si la tarifa tiene naturaleza tributaria, en cuyo caso es un requisito constitucional de los tributos, como si es considerado un ingreso público de naturaleza distinta. Por el contrario los precios solamente tienen que responder a criterios de eficiencia pero no de equidad que, es una manifestación de la justicia social.

4. La elección entre los impuestos y las tarifas para financiar los servicios sociales

Como señalábamos anteriormente, lo que caracteriza a los impuestos es que son recaudados por el Estado sin ninguna relación con la prestación de un servicio, sino con la capacidad económica o capacidad contributiva de los administrados. Esto es particularmente cierto en relación a los impuestos directos que gravan la renta o el patrimonio de las personas físicas o jurídicas, haciéndolo además normalmente de forma progresiva. Esto también puede aplicarse en una menor medida, a los impuestos indirectos, que gravan el tráfico o el consumo de bienes y

servicios, en la medida en que éstas son manifestaciones de dicha capacidad, que un mayor volumen de consumo implica mayor capacidad económica y en la medida en que se utilicen gravámenes diferenciales para distintos tipos de consumo (por ejemplo distinguiendo entre productos básicos y de lujo o estableciendo impuestos distintos entre consumos importados de cierto valor, etc.).

Un problema clásico consistirá entonces en determinar cómo financiar este tipo de servicios sociales prestados por el Estado, si con ingresos procedentes de impuestos, y por lo tanto financiados por todos los ciudadanos en función de su capacidad económica, o con ingresos procedentes de las tarifas recaudadas como contraprestación del servicio social prestado por el Estado.

A primera vista pareciera justo hacer pagar el funcionamiento del servicio a aquéllos que lo utilizan y, por consiguiente, en la medida en que se benefician. No obstante el principio aplicado de forma absoluta nos lleva a situaciones injustas porque excluimos del beneficio a todos los que no pueden pagarlo y, tratándose de servicios sociales básicos como son salud o educación, podríamos entrar en contradicción con otros objetivos sociales. Efectivamente en muchos países en desarrollo, las tarifas sobre servicios sociales tienen una naturaleza potencialmente regresiva, ya que la necesidad rara vez coincide con la capacidad de pago.

Sin embargo, la situación extrema, desde el punto de vista social, tampoco es justa porque distribuir entre todos los ciudadanos los gastos de funcionamiento de determinados servicios como el de la enseñanza superior, de la que se sólo se beneficia una minoría, no estaría en armonía con otros objetivos sociales.

A estas motivaciones hay que añadir una tercera, la del intervencionismo estatal. En efecto, la elección de uno u otro sistema de financiación no se basa solamente en lo parcialmente justo o injusto de uno y otro sino en la utilización por parte del Estado del mismo servicio público, como mecanismo de intervención, y habrá muchos casos en que la gratuidad o no de un servicio (es decir, la financiación con impuestos solamente o también con tarifas), dependerá de los resultados que el Estado espere alcanzar con el mismo.

5. La financiación de los servicios sociales en función de la equidad

Las consideraciones anteriores han justificado que los servicios sociales sean mayoritariamente financiados con impuestos y no con tarifas con lo que los usuarios de dichos servicios son subsidiados tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Para ello se han aducido razones que tienen que ver con la eficiencia y la equidad en la prestación de servicios sociales.

Desde el punto de vista de la eficiencia, se dice que los servicios de salud y educación se desvían de la regla del precio del costo marginal al menos por cuatro razones. La primera se refiere a las externalidades, ya que los beneficios de algunos de estos servicios favorecen no sólo al usuario sino a la sociedad en sentido amplio. Segundo, porque los potenciales usuarios pueden desconocer los beneficios personales de dichos servicios o pueden no tener ingresos como para consumir la mínima cantidad considerada socialmente como deseable por las autoridades públicas. En tercer lugar algunos servicios son provistos al público en general porque el acceso a ellos no puede ser físicamente limitado a los que pueden pagarlo y, en cuarto lugar, se dice que la tarifa puede ser ineficiente a causa de las distorsiones de los mercados.

No obstante, trabajos recientes han demostrado la ineficiencia del sistema de financiación exclusiva con impuestos, porque se otorga el mismo tratamiento a diferentes tipos de servicios sociales, a pesar de que tienen unas tasas de retorno social distintas.

Pero a nosotros nos interesan más las consideraciones relativas a la equidad. En nombre de ella, se justifica la gratuidad de los servicios de salud o educación argumentando que los gastos públicos pueden ser usados como un método de redistribución del ingreso, sobre todo si los servicios son financiados con recursos progresivos. Otras veces se reclama que salud y educación debieran ser considerados como necesidades humanas básicas y que por consiguiente, el sector público debiera garantizar unos umbrales mínimos.

No obstante, también se ha demostrado que la gratuidad absoluta de los servicios sociales, sin distinción, no es equitativa ya que no permite otorgar un tratamiento diferenciado a personas desiguales y a situaciones diferentes. Esta falta de equidad es evidente tanto si consideramos el lado de los ingresos con que se financian los servicios, como el de los gastos que se realizan para prestar los mismos.

a) La equidad y los ingresos públicos

El concepto de equidad en materia tributaria se relaciona con el de capacidad económica o capacidad para contribuir al sostenimiento de las cargas públicas. La capacidad económica, considerada desde el punto de vista de la equidad, requiere que se exijan los tributos de forma desigual a los que han demostrado capacidad económica diferente. Para ello los sistemas tributarios establecen impuestos que gravan directamente la riqueza o el ingreso de forma más que proporcional, es decir, de manera progresiva y teniendo en cuenta las circunstancias personales de cada uno. Estos tributos son complementados con otros que gravan dicha capacidad de forma proporcional, relacionándola con el

consumo y sin tener en cuenta las circunstancias personales del contribuyente.

Aunque estos últimos tributos gravan también la capacidad económica de los ciudadanos, que se manifiesta al consumir, y pueden incluso introducir condiciones de equidad, es decir, condiciones de tratamiento diferenciado, en función de los tipos de consumo (distinguiendo por ejemplo entre consumos nacionales e importados, o consumos básicos y de lujo), el grado de progresividad o regresividad de un sistema tributario, y por consiguiente el grado de equidad en el volumen total de ingresos tributarios de un Estado, suele ser medido en función de la proporción que ocupan los impuestos directos frente a los indirectos, de modo que si éstos últimos son muy superiores a los primeros se dice que el sistema, en su conjunto, es regresivo por no ser capaz de diferenciar entre los contribuyentes según su desigual capacidad económica.

Es de todos sabido que, desde este punto de vista, los países en desarrollo poseen sistemas impositivos menos equitativos o más regresivos que los países desarrollados y ello, normalmente, por razones de técnica tributaria. Los impuestos directos son mucho más difíciles de establecer que los indirectos ya que requieren un mayor control no solamente de la población, sino también de la riqueza y del ingreso del país y requieren asimismo un mayor grado de cumplimiento y una mayor conciencia fiscal en la población. Se comprende entonces que es mucho más fácil aplicar la teoría de la ilusión financiera y recaudar el tributo en el momento en que se pagan los precios de los bienes, que establecer impuestos directos sobre la capacidad económica del contribuyente. Incluso la introducción de diferentes tipos de gravamen para diferentes consumos, o la generalización de los impuestos sobre el valor añadido suponen, para muchos países de la región, problemas muy complejos, con lo que el sistema impositivo en su conjunto se aleja de la equidad.

Por otra parte, la financiación de los mismos a través de otros ingresos, como los patrimoniales, monopolísticos, crediticios o incluso inflacionarios, no tienen en cuenta tampoco la equidad.

b) La equidad y los gastos públicos

Desde el punto de vista del gasto, y entendiendo la equidad del mismo modo, es decir, tratamiento discriminado para situaciones diferentes y usuarios distintos, el Banco Mundial ha demostrado repetidamente la inequidad de la provisión pública homogénea de los servicios sociales.

En este sentido ha señalado por ejemplo que las familias con menos recursos tienen mayor acceso a los servicios gratuitos por la existencia en éstos de altos costos adicionales y costos de

oportunidad del tiempo, que limitan las posibilidades de elección, de lo que se desprende fácilmente que la provisión gratuita no es consumo gratuito. Por otra parte, resulta que servir a los segmentos más pobres de la población es más costoso, sobre todo por la influencia de los costos de transporte. Por último se ha comprobado que el exceso de demanda provoca la necesidad de racionar el acceso y los métodos para ello tienden a ser regresivos.

En los servicios educacionales por ejemplo los métodos normales son los exámenes y las calificaciones lo que puede ser eficiente pero no necesariamente equitativo. Por una parte las familias de mayores ingresos tienen mayor capacidad de inversión en materiales de estudio o en enseñanza privada y por otra están más incentivados por el ambiente para preparar dichos exámenes y obtener buenas calificaciones. En salud el racionamiento del sistema varía dependiendo del tipo de servicio. En la medicina curativa pública, el más típico es a través de la cola. El impacto de distribución de las colas no es claro: si los costos de oportunidad son más bajos en las familias pobres, puede ser progresivo. Sin embargo, en determinados niveles, los jornales perdidos por tiempo de trabajo pueden afectar su capacidad de sobrevivencia y este tipo de costo de oportunidad puede ser muy regresivo.

Resulta entonces que utilizar los mismos patrones de gasto público en situaciones que son absolutamente desiguales no puede ser equitativo; cualquier mínimo de equidad exige que se gaste más en unos servicios que en otros en función de las necesidades de los usuarios, retornos sociales, etc.

6. Las tarifas y la equidad

Si consideramos efectivamente la equidad tal como propusimos anteriormente, como un tratamiento discriminatorio ante la desigualdad, resultará que las tarifas se convierten en un posible complemento en la financiación de los servicios sociales, incluso en condiciones financieras favorables, puesto que en nuestras sociedades la desigualdad de personas y situaciones es consustancial al sistema.

Las tarifas en efecto permiten discriminar entre los diferentes sectores y los diferentes tipos de servicios teniendo en cuenta factores de eficiencia y de equidad y se puede construir un sistema de financiación de los servicios sociales en que las tarifas complementen a los impuestos. El mecanismo de los impuestos, sobre todo si son directos, permite que se tengan en cuenta las circunstancias personales de los contribuyentes, y su capacidad económica, estableciendo así un tratamiento diferenciado, pero no tiene en cuenta que los servicios financiados son también

diferentes por lo que el factor discriminatorio sobre el servicio puede ser introducido por las tarifas.

El cambio en la forma de financiación puede requerir incluso que, en ocasiones, la gratuidad no solamente afecte a la prestación del servicio propiamente dicho, sino que tenga que cubrir otros costos reales y costos de oportunidad.

La última cuestión a analizar en este punto es la de si la tarifa debe adaptarse, en la medida de lo posible, no solamente a las características del servicio sino a las del usuario, es decir, si pueden ser discriminatorias dentro de un tipo de servicio en concreto en función de los diferentes usuarios. Desde luego una clásica limitación del poder tributario es establecer tratamientos desiguales entre contribuyentes que se encuentran en situación equivalente pero sí podrían establecerse dichas desigualdades cuando las situaciones no fueran equivalentes; el problema consistirá entonces en establecer tarifas que permitan tener en cuenta ese tipo de desigualdades.

Evidentemente, es difícil establecer tarifas que se ajusten a la renta o al patrimonio de cada persona, sobre todo en la mayoría de los países en desarrollo en los que no podría utilizarse para ello los controles de los impuestos respectivos; no obstante sí podrían establecerse algunas discriminaciones que tuvieran en cuenta por ejemplo la procedencia rural o urbana de los usuarios, la distancia a recorrer para la utilización del servicio. etc.

La introducción o la elevación de las tarifas en la educación pública propuesta se ha pensado especialmente para la educación superior por ser la que presenta menos externalidades, es decir, sus beneficios se dirigen más al usuario que al resto de la sociedad. Además en la mayor parte de los países se ha demostrado que el acceso a la educación superior está ya previamente limitado por motivaciones de tipo económico. No obstante esta idea es muy controvertida pues parece negar el rol que las universidades tienen que cumplir en el desarrollo científico y tecnológico o en el avance cultural de la sociedad; sin embargo no son incompatibles.

En efecto, los recursos gastados por las universidades no van dirigidos todos a la enseñanza, sino también a la investigación, formación de personal investigador o de profesorado, a la extensión, etc, y en un presupuesto de educación se pueden diferenciar los créditos destinados a la enseñanza del resto. El incremento de tarifas podrá ir dirigido a hacer frente a los gastos que presentan menos externalidades y no exhiben las características de bienes públicos.

La financiación de la educación superior a través de tarifas puede plantear el problema de que se empeore la situación de los más pobres, pero ello puede corregirse mediante subsidios negativos o con créditos educacionales.

Por el contrario, la educación secundaria y sobre todo la primaria, exhiben importantes externalidades y por lo tanto tienen retornos sociales más altos, por lo que las tarifas tendrán un campo de acción menor.

En salud, la equidad nos exige también diferenciar o discriminar entre los diferentes servicios de salud. Para ello habrá que tener en cuenta las posibles características de bienes públicos que presentan los servicios.

Una distinción clásica es la que separa entre medicina curativa y atención primaria. Normalmente la primera no presenta externalidades y, aunque no existe mucha información sobre su mercado, una evidencia anecdótica sugiere que muchos países tienen exceso de demanda y que en ellos un crecimiento de los precios podría financiar la expansión de la medicina preventiva.

No obstante el sistema de financiación de los servicios de salud no debe ser analizado sin tener en cuenta los sistemas de seguro médico ya que la no existencia de ellos impediría que determinadas clases sociales tuvieran acceso a unos servicios que en ocasiones son muy caros. En realidad los sistemas nacionales de salud suelen ir de la mano de los sistemas de seguridad social y para ellos suele crearse una estructura administrativa propia que se financia de manera particular con ingresos específicos. Estos recursos podrían ser complementados con tarifas en gran número de casos.

Bibliografía

- G. ANDREA CORNIA "Formulación de la política social: Reestructuración, objetivos, eficiencia" en VVAA Ajuste con rostro humano, S. XXI, Madrid 1987.
- R. FRFANCO "Buscando la equidad a través de las políticas sociales" ILPES, Santiago, Julio 1989.
- E. JIMENEZ Pricing Policy in the Social Sectors The World Bank, Washington, 1987.
- R. JOLLY "Educación" en VVAA Ajuste con rostro humano, S. XXI, Madrid 1987.
- J. KATZ y A. MUÑOZ Organización del sector salud: puja distributiva y equidad CEPAL, Económica, Buenos Aires 1988.

**FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL, AUTORIDAD SOCIAL Y BANCOS DE
PROYECTOS PARA UNA POLITICA RACIONAL CONTRA LA POBREZA.**

**Rolando Franco
Ernesto Cohen**

1. Política social y pobreza

1. Qué pasa con el desarrollo social en América Latina. Existe el temor de que como consecuencia de la crisis de los años ochenta, los avances alcanzados durante la postguerra por los países de la región, sufran un retroceso considerable. En esta línea existe una abundante bibliografía y las estimaciones de la pobreza muestran su aumento tanto en números absolutos como relativos (CEPAL 1990a). Asimismo, las tasas de desempleo han sufrido un importante incremento respecto a lo que fueron las tasas históricas de cada uno de los países (Franco, Palma y Vergara 1988).

2. Sin embargo ciertos indicadores que normalmente se utilizan para apreciar la evolución de las dimensiones sociales muestran avances incluso durante los años de la crisis (CEPAL 1990b). Esto podría ser consecuencia de que -en contra de lo que han supuesto todos los analistas- no tuvo los llamados impactos sociales que se le atribuyeron, o que el tipo de indicadores que actualmente se utilizan miden metas "blandas", fácilmente alcanzables, incluso en periodos de deterioro económico (Katzman y Gerstenfeld 1990), o que muchos de ellos han comenzado a perder capacidad discriminatoria, una vez alcanzados ciertos niveles, o que se calculan a partir de informaciones erróneas o, finalmente, que ciertos avances tecnológicos han generado la posibilidad de mejorar ciertos índices (la mortalidad infantil por ejemplo, mediante la rehidratación oral) incluso en situaciones de regresión social.

3. Cuánto influye la política social en el desarrollo social? En principio, conviene recordar que es fundamental el crecimiento económico, porque a través de él se crean puestos de trabajo productivos que permiten a las personas obtener ingresos y satisfacer sus necesidades directa y autónomamente por la vía del mercado. Es probable que no cualquier forma de crecimiento económico cumpla esa función. Si se trata de uno de tipo concentrador seguramente la distribución del ingreso se alterará en beneficio de alguno de los deciles superiores de la pirámide. Pero, si no hay crecimiento -o como ha sucedido en la región, se

producen fenómenos de reducción del ingreso nacional y, sobre todo, del ingreso per capita- la situación será en todo caso, peor.

La política social tiene también una importancia central por cuanto, concebida como inversión en recursos humanos, prepara a la población de un país para que pueda incorporarse activamente al proceso de desarrollo económico. Pero es conveniente tener en cuenta que, por sí sola, incluso los mejores programas sociales difícilmente podrán generar desarrollo social. El **Informe sobre Desarrollo Humano 1990** (PNUD 1990) presenta la evolución de diferentes países según hayan tenido crecimiento económico, políticas sociales progresivas o una combinación de ambas, reafirmando la tesis anteriormente expuesta.

4. Pero sucede que, en la práctica, las políticas sociales que se practican en la mayoría de los países latinoamericanos se caracterizan por una contribución marginal al desarrollo social. Entre los defectos que pueden mencionarse, por un lado, que muchos de los programas -en especial los de seguridad social- provocan un acceso segmentado (Mesa Lago 1985) a los beneficios, excluyendo o incorporando muy tardíamente a los grupos más carenciados. Se trata entonces de subsidios estatales regresivos.

Por otro lado, esas políticas sociales se caracterizan también por un universalismo aparente: la ley establece que todos los ciudadanos que cumplen ciertas condiciones serán atendidos en forma igualitaria (caso de la escuela primaria) por los servicios públicos, pero en la práctica no sucede así. El análisis de quiénes quedan fuera de esas prestaciones o transferencias estatales muestra que son, justamente, los más pobres. La Encuesta CASEN, en Chile, indica que -pese a los esfuerzos de focalización en los más pobres- sólo entre la sexta y la séptima parte del gasto social llegaba al 30 por ciento más pobre de la población, en 1987.

5. Esto es así porque los aparatos estatales encargados de la política social responden a las presiones de grupos corporativos con organización y capacidad de defender sus propios intereses en la arena política. Los pobres en general están atomizados, carecen de organización (Franco 1983) y, por tanto, tienen serias dificultades de poder ver atendidas sus reivindicaciones.

6. Otro tema importante es preguntarse si realmente faltan recursos para lo social. Indudablemente, sí faltan en muchos países de América Latina. El ya citado informe del PNUD (1990) consideraba en un nivel bajo a los países que destinaban menos del 6 por ciento a los sectores sociales; consideraba de nivel medio a los que gastaban entre 6 y 10 por ciento; y valorizaba como alto a los que estaban por encima de dicha proporción. Hay países de la región que se sitúan claramente en el primer grupo y, por tanto, en ese caso es necesario plantear la necesidad de realizar el esfuerzo de ampliar la asignación de recursos para lo social. Sin embargo, muchos países se sitúan en el grupo que destina un porcentaje alto y podría decirse incluso que muchos destinan una proporción muy

alta a lo social. Pese a ello el impacto de la política social en la superación de la pobreza es débil. Cabe entonces realizar un llamado de alerta en cuanto a considerar que el gasto social es un indicador adecuado de la preocupación por la erradicación de la pobreza. Podría decirse que, incluso, pueden llegar a ser variables totalmente independientes. En consecuencia, también, las fluctuaciones del gasto social poco tienen que ver, en general, con la mejoría/empeoramiento de las condiciones sociales. Además, la revisión de las cifras proporcionadas por el Fondo Monetario Internacional en sus Anuarios tiende a mostrar que ha habido una recuperación en muchos países de la región de los niveles tradicionales de gasto social como proporción del gasto gubernamental (del gobierno central).

7. Cabe entonces concluir de lo anterior que el problema de la política social no es sólo un problema de carencia de recursos, sino que se exige introducir modificaciones considerables. Como se ha dicho, no basta "más de lo mismo" (Bustelo 1988).

2. Fondos de desarrollo social

8. En este contexto aparecen los Fondos de Desarrollo Social que tienen múltiples aspectos positivos. Uno de ellos es que aportan nuevos recursos, en muchos casos, a la realización de la política social. Cómo suelen financiarse los Fondos sociales? A través de fuentes presupuestarias o extrapresupuestarias. Entre las del primer tipo puede mencionarse: **i. Reasignaciones presupuestales.** Por ejemplo, otorgándole una parte de los recursos de inversión que se asignaban a los ministerios sociales. Si éstos quisieran recuperarlos deberían presentar proyectos al Fondo, que cumplieran con los requisitos y prioridades establecidos por la autoridad social. **ii. Establecimiento de impuestos específicos.** Si bien la teoría fiscal acepta el concepto de "caja única", en ciertos casos puede ser conveniente establecer excepciones, a efectos de sustentar soluciones como la que se propone.

Entre las extrapresupuestarias, las más comunes son: **iii. Cooperación internacional**, que ha sido especialmente importante en algunos casos y ha estado ligada, incluso, a la negociación de la aplicación de políticas de ajuste estructural. **iv. Conversión de deuda**, posibilidad ya común en otras áreas (privatización de empresas, fondos para protección ambiental), y que empieza a utilizarse para los proyectos sociales. Combina el interés de los gobiernos latinoamericanos por reducir sus compromisos financieros, al mismo tiempo que satisface a los acreedores en cuanto a conocer el destino de los recursos que permanecen en los países deudores.

9. Sin embargo, el incremento de los fondos no basta para una buena política social orientada a la pobreza. Se exige conocer **cómo se va a gastar, en qué y por quién.** Hay que introducir racionalidad en la gestión, aumentando la eficacia en el logro de los objetivos y la eficiencia en el uso de recursos escasos. Se exige una nueva

institucionalidad dotada de autoridad (Ejecutivo social), nuevos programas (focalizados) y otros criterios de administración (basados en la lógica de los proyectos). El aporte de recursos no comprometidos, por la vía de los Fondos de Desarrollo Social, podría utilizarse entonces como la vía para **reorientar** lo que se hace en política social y superar así sus limitaciones tradicionales.

10. Para ello es fundamental establecer una autoridad social, encargada de fijar prioridades, coordinar, asignar recursos, y efectuar el control, monitoreo y evaluación de la ejecución llevada a cabo por otras agencias mediante la utilización de la lógica de los proyectos (y no la propia de la institucionalidad burocrática tradicional).

2. La necesidad de una autoridad social

11. El Estado latinoamericano brinda servicios sociales a través de una red institucional fragmentada, donde es común la duplicación de funciones y servicios. Todo 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. Es necesario enfatizar que la descoordinación se da tanto en situaciones centralizadas, como en otras donde hay descentralización o desconcentración decisional.

12. Es probable que esas dificultades pudieran superarse mediante el establecimiento de un ejecutivo social. No es la primera vez que en América Latina se propone esta solución. Incluso ha sido llevada a la práctica en varios países mediante la creación de Comisiones Coordinadoras Interministeriales, la designación de un Ministro Rector de lo Social, el establecimiento de una Gabinete Social, o el otorgamiento a una autoridad determinada (por ejemplo, el Vicepresidente de la República) de esa tarea coordinadora. Sin embargo, la experiencia muestra múltiples fracasos. Es posible que si entre las funciones de dicho Ejecutivo estuviera el manejo de los recursos del Fondo las posibilidades de éxito aumentarían.

3. Funciones de la autoridad social

13. Las funciones del Ejecutivo social serían priorizar, coordinar, asignar recursos, controlar y evaluar. A continuación se desarrolla con mayor amplitud cada una de ellas.

14. **Priorizar.** El ejecutivo social debe definir las prioridades sociales, lo cual implica adoptar una estrategia que establezca, en cada momento, los sectores y programas prioritarios. Esto es importante porque un defecto de las políticas sociales es la **inercia** que hace que se sigan efectuando programas que pudieron ser

adecuados para los problemas existentes en el país hace algunas décadas pero que no se compadece de los que son más preocupantes en la coyuntura específica. Incluso la forma de discutir los presupuestos públicos asegura que aquellos programas que lograron ser introducidos una vez, consigan cada año una renovación de los recursos. Asimismo, al interior de cada sector, el ejecutivo tendría que establecer la jerarquización de las poblaciones objetivo. Finalmente, le corresponde fijar la localización espacial en la cual se atenderá a esas poblaciones objetivo.

15. **Coordinar.** El ejecutivo social, en definitiva, debe tomar decisiones para evitar la duplicación de atenciones o la falta de cobertura. Esto implica un proceso descendente desde las políticas hacia los planes, programas y proyectos. Incluye el rol de orientar las acciones de las instituciones que prestan servicios sociales.

16. **Asignar recursos.** La única manera, como se dijo, de dotar de poder a la autoridad social consiste en atribuirle la función de asignar recursos. Detrás de la parcelación de las políticas sociales está el tema de la asignación de recursos. Es importante que no sea la autoridad social la que ejecuta los proyectos. Mediante diversos procedimientos tiene que asignar partidas específicas para que comunidades, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas o incluso otras instituciones estatales centralizadas o descentralizadas lleven adelante proyectos que cumplan con los lineamientos establecidos.

17. **Controlar.** Para que la coordinación sea efectiva se requiere controlar la aplicación de sus orientaciones y decisiones.

18. **Evaluar.** Es vital, asimismo, para lograr una política social eficaz realizar la evaluación de los proyectos que vaya a financiar o que ha financiado. Corresponde efectuar tanto una evaluación ex-ante, como otra de naturaleza ex-post. Por ésta será posible "aprender de la experiencia", pudiendo contar con la información adecuada para descontinuar aquellos programas que no están alcanzando sus objetivos, proseguir con los que tienen éxito, y reorientar a otros que estuvieran mostrando dificultades. Asimismo, antes de ejecutar cualquier programa es necesario evaluar alternativas y optar por la que puede alcanzar los objetivos buscados con menores costos (análisis costo-efectividad).

4. Instrumentos para la autoridad social

19. La autoridad social necesita apoyarse en una pequeña unidad técnica que debería proporcionarle la información adecuada para poder seleccionar adecuadamente las poblaciones-objetivo, la localización espacial y el tipo de programas necesarios y para manejar un banco de proyectos sociales.

20. **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. Las características del Informe, así como los criterios de elaboración del mismo se desarrollan extensamente en el Anexo II.

21. **Crear y manejar el Banco de Proyectos Sociales.** Este Banco puede proporcionar información estandarizada sobre los proyectos al nivel máximo de desagregación, localizándolos espacialmente y especificando la población atendida. Asimismo, permite monitorear el proceso de implementación de dichos proyectos cuando se encuentran en la etapa de ejecución. Otra de sus funciones es facilitar la evaluación tanto el proceso como el impacto que han alcanzado esos proyectos durante su ejecución y después de que ella haya finalizado. Estos 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.

5. Manejo de la política social

22. La autoridad social asignaría los recursos del Fondo, determinando ante todo **a quién se atiende**. Para ello, debería apoyarse en el estudio sobre el estado de situación social, a partir del cual podría decidir las áreas y poblaciones-objetivo que presentan el mayor grado relativo de urgencia de atención. Esas poblaciones están distribuidas en el espacio (nacional, regional, local) por lo que, en función de la magnitud de los recursos disponibles, debería trazar 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 las políticas sobre la base del Mapa de políticas previamente realizado. Este es un dato básico para el Banco de Proyectos Sociales.

23. También debe decidir **quién ejecuta**. No es función suya el ejecutar las acciones; lo hacen entidades del sector público (nacionales, provinciales, municipales), del sector privado comercial, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales.

24. También tiene que establecer **cómo se asigna**. La decisión sobre los proyectos que se adecuan a las prioridades establecidas es resultado de un "concurso" de proyectos. Su ventaja suplementaria es que permite aprovechar la creatividad de los diferentes agentes sociales.

25. Finalmente, le cabe disponer **cómo se resuelve el concurso de proyectos**. Conviene recuperar la participación de las autoridades de la comunidad en la que se ejecutará cada proyecto. Aunque dichas

autoridades no tengan los conocimientos técnicos sobre ciertos aspectos, si tienen un conocimiento de las peculiaridades de las zonas y de las personas a atender.

6. La viabilidad de la implantación de una autoridad social

26. En principio sólo es viable establecer una autoridad social de ámbito restringido -aquel que se limita a la asignación de los recursos 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. Pero, se piensa, que generará un "círculo virtuoso", de demostración y contagio, que transmitirá su lógica de funcionamiento al resto del área social.

Bibliografía

BANCO MUNDIAL (1990) **Informe sobre el desarrollo mundial.** Washington D.C., Johns Hopkins University.

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

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

FRANCO, R. (1990) **La focalización como criterio para aumentar la eficiencia de la política social.** Santiago, IDE/Banco Mundial e ILPES.

KATZMAN, R. Y FERSTENFELD, R. (1990) "Áreas duras y áreas blandas del desarrollo social", **Revista de la CEPAL** No. 41.

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

RECEIVED THE UNITED STATES DEPARTMENT OF THE INTERIOR

WASHINGTON, D. C. 20548

TO THE SECRETARY OF THE INTERIOR

FROM THE BUREAU OF LAND MANAGEMENT

RE: [illegible]

DATE: [illegible]

SUBJECT: [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

LA AUTORIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA
NOTAS DE UNA INVESTIGACION

Dolores M. Rufián

I. PLANTEAMIENTO

1. Introducción

En los últimos años viene planteándose la necesidad de reformular la organización de las instituciones relacionadas con las políticas sociales. Para ello se ha pensado en crear una autoridad social o un gabinete social que coordine sus actividades y que, a la vez, constituya un interlocutor válido frente a las autoridades económicas.

El tema de la descoordinación de los servicios sociales es antiguo. Pero ahora ocupa un lugar privilegiado en la agenda estatal, porque la crisis económica ha agravado el deterioro de los servicios sociales y ha hecho imprescindible pensar al menos en la "reformulación de las estrategias de prestación de los servicios sociales colocando el acento en la mayor articulación en el diseño y ejecución de estas políticas, para superar su fragmentación institucional, la presencia de efectos que se contrarrestan entre sí, la rigidez de la burocracia para acompañar cambios sociales y la evasión de responsabilidad por la inadecuada delimitación y superposición de funciones" ^{1/}.

El tema, no obstante, hay que analizarlo desde una perspectiva más global que estudie la organización administrativa de lo social dentro de cada Estado.

La política social ha encontrado al menos tres tipos de problemas relacionados con la estructura administrativa del Estado: por una parte, como advertíamos, la posición subordinada respecto de la política económica, ya que los ministerios, direcciones y oficinas encargadas de lo social han estado separados de aquellos responsables de lo económico, y en todo caso, no han sido interlocutores válidos de éstos. Por otra parte, las decisiones sobre política social se han estado tomando en forma excesivamente descoordinada, tanto en relación con los sectores como salud, seguridad social, educación, vivienda, etc., con los programas llevados a cabo por cada sector y con los agentes públicos y privados que llevan a cabo actividades sectoriales. Por último,

^{1/}.- J. MARTIN y M. GUIJARRO "Impacto de la crisis económica sobre el gasto y el financiamiento público" Seminario de Alto Nivel :Cómo recuperar el progreso social en América Latina, ILPES, BANCO MUNDIAL, UNICEF, Santiago de Chile 20 al 24 de Junio de 1988.

resulta que las decisiones de política social no han sido la expresión de decisiones participativas debido a que la oferta de servicios ha sido centralizada, desde el punto de vista territorial, sin permitir la participación de los ciudadanos.

P. RODRIGUEZ-NOBOA destacaba que las causas de esta situación pueden encontrarse en "la compleja naturaleza del área social... y su consideración, generalmente postergada, frente a las urgencias en el campo económico o financiero ... y finalmente, en la existencia de diversos mecanismos institucionales especiales, encargados de participar en el tratamiento crecientemente multisectorial de la problemática social y la alta ponderación que alcanza el volumen y capacidad que disponen algunos sectores del área social sobre el conjunto"^{2/}.

Para resolver este tipo de problemas se ha propuesto combinar una más fuerte coordinación dentro de la administración central, es decir, dentro del Gobierno, que asegure la coordinación de la política social por una parte y de ésta con la política económica por otra, y una importante descentralización territorial que permita la participación de los ciudadanos en las decisiones sociales. En este trabajo se estudiará el primero de los aspectos, es decir, el de la coordinación.

2. Consideraciones generales acerca de la estructura administrativa de lo social

Para idear una estructura administrativa adecuada se tienen en cuenta las dos consideraciones siguientes:

a) La necesidad de coordinar la política económica y la social

Tanto desde el punto de vista teórico como desde el punto de vista práctico, ha sido frecuente la separación entre la política social y la económica, asignando a la primera los campos de educación, salud y similares así como el objetivo del bienestar social, mientras que a la segunda se asignan variables como los precios, los salarios o el tipo de cambio y el objetivo del crecimiento. La separación es inadecuada porque el bienestar de una sociedad depende también de las variables asociadas comúnmente a la política económica y desde luego al crecimiento y no sólo de las asociadas a la política social. Pero la distinción es también poco apropiada porque en la práctica se subordina la política social a la económica, colocándola como algo secundario de manera que, en el enfoque global de la política de un Estado, lo que se

^{2/}.- Percy RODRIGUEZ NOBOA "Programación y Políticas Sociales". Versión Preliminar. Proyecto Regional ILPES/PNUD. RLA/86/029.

pretenderá es compensar los efectos negativos de la política económica con la política social ^{3/}. Esta forma de ver el problema afecta incluso a la forma y al contenido de los estudios sociales, ciñéndose éstos al tema del financiamiento de las políticas sociales ^{4/}.

Hallar el origen de este problema no es una tarea fácil porque se encuentra en las interpretaciones sociológica y política de las funciones del Estado, entre las que, privilegiando el desarrollo, se ha hecho a éste sinónimo de crecimiento, pero no siempre de justicia social.

Sin embargo, decíamos que esta forma de ver el problema no es más que una interpretación del mismo ya que las formulaciones constitucionales sobre las funciones de Estado no efectúan esta nítida separación, sino que por el contrario ha sido un principio comúnmente admitido por la historia constitucional de América Latina, que es un objetivo del Estado promover el desarrollo bajo el prisma de la justicia social ^{5/}, considerando ambos como inherentes al proceso de intervención del Estado en la economía.

Aunque en épocas de crecimiento las interpretaciones que privilegiaban el desarrollo económico en términos absolutos, podían ser relativamente válidas, es fácil imaginar que cuando se inició la crisis, la resolución de los problemas económicos fuera absolutamente incompatible con el desarrollo social mientras éste siguiera subordinado en el marco de la estrategia antes mencionada; a partir de ese momento, prácticamente todos los países de América Latina han tenido que replantearse el rol de lo social. El replanteamiento ha obligado a volver al problema de las funciones del Estado y volver a vincular los procesos de transformación económica y social implícitos en la propia resolución de la crisis

^{3/}.- PNUD, Programa Regional para la superación de la pobreza RLA/86/004. Conferencia Regional sobre la pobreza de América Latina y el Caribe. "Bases para una estrategia y un Programa de acción regional". Mayo 1988, Bogotá, pag. 38.

^{4/}.- A. COSTA FILHO Presentación del Seminario de Alto Nivel :Cómo recuperar el progreso social en América Latina, ILPES, BANCO MUNDIAL, UNICEF, Santiago de Chile 20 al 24 de Junio de 1988, "Progreso Social en América Latina: Utopía para la próxima década?"

^{5/}.- Vease al respecto nuestro trabajo "El régimen jurídico de la planificación en América Latina. Primera Parte "Régimen constitucional de la planificación y del desarrollo en América Latina".

6/. En este sentido la CEPAL señaló en el documento que presentó al Vigésimo segundo periodo de sesiones que "el desarrollo equitativo aparece como el único que puede asegurar la cohesión social y la estabilidad política que constituyen el fundamento de desarrollo" 7/.

Es evidente que un problema de este tipo no puede ser solucionado a través de una reforma administrativa de ciertas instituciones estatales, puesto que lo que está en juego es el propio modelo de desarrollo del Estado. No obstante, desde este punto de vista, son algunas las acciones que pueden emprenderse para coordinar la política económica y la social. En la práctica, esta premisa se ha traducido de dos formas: o bien en la participación de algunas instituciones encargadas de lo social en los comités, comisiones o gabinetes que toman las decisiones económicas, y viceversa o bien ampliando las competencias de ciertos Ministerios, normalmente los de Trabajo y Seguridad Social, a los que se encarga de mitigar ciertos efectos adversos de la política económica.

b) La coordinación entre los sectores de la política social

La segunda premisa importante que es preciso tener en cuenta para formular una estrategia de reforma administrativa de la política social es la necesidad de mejorar la coordinación institucional de las organizaciones que brindan servicios sociales. Abundan los ejemplos no sólo de falta de coordinación entre la política económica y la social, sino también dentro de ésta última,

6/.- F. PEREZ ROYO "El presupuesto y la planificación" en Presupuesto y Gasto Público, n. 17, 1983, pag. 68.

7/.- CEPAL Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación. Documento de la CEPAL presentado en Río de Janeiro, Brasil, 20 al 27 de Abril de 1988, pag. 50. Esta idea del desarrollo integral ya había sido defendida por la CEPAL en el décimo periodo de sesiones, cuando aprobó la Declaración de Quito, según la cual "Una preocupación central en cuanto a la evaluación y revisión de la Estrategia Internacional de Desarrollo debe ser la correspondiente al concepto de desarrollo integral y a las diferencias existentes entre un fenómeno de crecimiento económico y el de desarrollo propiamente dicho...El desarrollo integral, no puede obtenerse mediante esfuerzos parciales en ciertos sectores de la economía o del sistema social, sino a través de un avance conjunto en todos los aspectos..." en CEPAL, Evaluación de Quito, Décimo Periodo de Sesiones, Quito, Ecuador, Marzo de 1973.

apareciendo unidades administrativas con una misma función en los distintos sectores y dentro de un mismo sector, y descoordinación entre los servicios prestados por organizaciones públicas y privadas, etc. Ello provoca desarticulación del sistema en su conjunto, duplicación de funciones y servicios, rigidez y desperdicio en el uso de los recursos y, sobre todo, incapacidad para formular y realizar una política unitaria^{8/}).

Recientemente E. S. BUSTELO ha efectuado una enumeración de los problemas de coordinación en lo social entre los que incluye ^{9/}:

a) Falta de coordinación entre unidades administrativas con la misma función en distintos sectores. En efecto, los criterios con los que cada sector diseña sus programas pueden superponerse fácilmente y así ocurrirá por ejemplo con los programas de complementación alimentaria de los Ministerios de Educación, los programas de nutrición de los Ministerio de Salud y los programas de alimentación y producción de alimentos en el ámbito de los Ministerios de Agricultura.

b) Falta de coordinación, con la consiguiente duplicación innecesaria de esfuerzos dentro de un mismo sector y de diferentes niveles de provisión de servicios; por ejemplo programas similares destinados a una misma población objetivo que se beneficia doblemente de los mismos. Programas similares respecto de los mismos beneficiarios impulsados por el nivel nacional y/o provincial-municipal al mismo tiempo. Descoordinación incluso dentro de un mismo programa entre sus orientaciones macro y las prioridades a nivel micro social.

c) Competencia entre unidades administrativas asignadas a la misma función que en un clima de severas restricciones de recursos luchan por sobrevivir provocando ineficiencias del tipo "no hacer ni dejar hacer".

d) Falta de coordinación y hasta de ignorancia recíproca entre los distintos subsistemas de política social a nivel de la provisión de servicios.

^{8/}.- CEPAL "El desarrollo social en los años noventa: principales opciones". Seminario sobre Opciones de Desarrollo social para los años noventa, Costa Rica, S. José, 15-18 de Noviembre 1988, pag, 34.

^{9/}.- E.S. BUSTELO "Política social en un contexto de crisis: Será que se puede?". Seminario de Alto Nivel: Cómo recuperar el progreso social en América Latina, Santiago, 20 al 22 de Junio de 1988, pags. 9 y 10.

Este tipo de situaciones han aparecido -explica E. PALMA-, porque la expansión del desarrollo social latinoamericano ha seguido una matriz centralizada desde el punto de vista territorial; es decir, se han empleado grandes conglomerados burocráticos de carácter nacional para ampliar la cobertura de las prestaciones sociales. Este tipo de política centralizada tiende permanentemente a la fragmentación sectorial con el consiguiente menoscabo de un enfoque unificado de lo social como una totalidad ^{10/}. Según este autor, tres órdenes de problemas singularizan el cuadro de fragmentación sectorial del campo social, restringiendo la capacidad de operación unitaria: la naturaleza y gravitación de las prestaciones sociales en la política social, el acceso a los bienes y servicios otorgados administrativamente y la autoridad y la articulación del campo social. Por consiguiente, cualquier propuesta de reforma administrativa ha de tener en cuenta el alcance intersectorial de las políticas sociales.

No obstante, igual que ocurría con los problemas de descoordinación con la política económica, la descoordinación de las políticas sociales entre sí, no es solamente un problema administrativo sino político, por lo que la solución de la cuestión requiere previamente la existencia de una política social unificada. Desde el punto de vista administrativo sin embargo, caben algunas propuestas de coordinación, que son las que estudiaremos bajo la denominación genérica de autoridad social.

^{10/}.- E. PALMA "La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad". Revista de Estudios Sociales, n. 47, 1986.

II. LAS PROPUESTAS SOBRE COORDINACION DE LO SOCIAL. LA AUTORIDAD SOCIAL.

1. El marco de dichas propuestas: Concentración de poderes a través de centralizaciones y concentraciones y descentralización territorial

Para corregir esta situación, las propuestas más recientes sobre política social se refieren a una fuerte centralización y concentración de ciertas competencias en el seno del Gobierno nacional. En ocasiones esta propuesta es combinada con otra técnica de organización administrativa, la descentralización territorial. La primera tendría la ventaja de la coordinación, así como la de crear un interlocutor válido frente a las autoridades económicas, para lo que incluso se podría crear una especie de autoridad social o gabinete social, que agrupara a los máximos responsables de las políticas sociales en una especie de comisión o gabinete del que también podrían formar parte algunos ministerios económicos. La propuesta de descentralización trataría de que las las decisiones sobre estas políticas fueran más participativas; con ello se pretende que determinadas decisiones que afectan a las políticas sociales no sean tomadas por el Gobierno nacional sino por otras autoridades territoriales (regionales o municipales), también elegidas por sufragio universal ^{11/}.

Aunque pudiera parecer paradójico que se esté proponiendo centralizar y descentralizar a la vez, no existe en realidad contradicción alguna ya que cualquier tipo de descentralización requiere previamente una administración central fuerte con unos roles bien definidos, que será la que oriente las decisiones de las administraciones descentralizadas y desconcentradas. Por otra parte, la centralización no supone necesariamente aumentar el grado de estatización de los servicios sociales, ni tampoco acentuar la tendencia al tecnocratismo estatal; se trata solamente de hacer posible que el Gobierno sea capaz de controlar el aparato estatal para reorientarlo de acuerdo a sus criterios ^{12/}. En definitiva, se trata de procurar que dentro de la Administración del Estado exista una autoridad única que posea un proyecto general de política

^{11/}. - Vease sobre este segundo tema a E. PALMA y D. RUFIAN, "Hacia una estrategia de investigación de los procesos de descetralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina"

^{12/}. - CEPAL "Desarrollo equitativo. Algunas sugerencias para la acción". División de Desarrollo Social. Doc. de 22 de Diciembre de 1988, pag. 10.

social y que tenga la suficiente capacidad de gobierno como para evitar los problemas de descoordinación antes mencionados. Distinto será el problema del proceso de toma de decisiones y por consiguiente el modo al que se llegó a ese proyecto único, cuestión que no es aquí estudiada.

2. La concentración de poderes en la Administración central. Una precisión de conceptos

Puesto que en este trabajo vamos a referirnos solamente a la primera parte de esta propuesta general, será necesario precisar previamente los conceptos para comprender su significado y alcance, ya que la concentración de poderes propuesta a nivel de gobierno no puede ser calificada simplemente como centralización. Es preciso hacer una calificación rigurosa de los conceptos porque de ello dependerá el tipo de relaciones que se establezcan entre los diferentes órganos de la administración y obviamente eso tiene que ver con los problemas de coordinación.

El concepto de centralización se opone al de descentralización y uno y otro hacen referencia general a la distribución territorial de competencias entre el gobierno o la administración nacional, (que representan a la persona jurídica estatal), y el resto de las personas jurídicas territoriales, es decir, los municipios generalmente, y excepcionalmente las regiones que gocen de dicha personalidad o los estados federados en los países que adopten esta forma. Desde este punto de vista, cuando se habla de concentración de poderes dentro de la Administración nacional, o de la creación de una autoridad social, es evidente que se está reclamando una pormenorizada descripción de competencias que asegure una determinada capacidad de decisión en la administración centralizada, frente a la descentralizada.

Sin embargo, el problema de la descoordinación de lo social es mucho más amplio y no solamente afecta a esta distribución espacial de competencias entre los diferentes entes territoriales, la descoordinación también existirá con respecto a las denominadas administraciones especializadas (que en todo caso podrían ser consideradas como entes funcionalmente descentralizados) y entre órganos de una misma persona jurídica. La técnica que se utilice para coordinar tal variedad de entes y órganos no puede ser denominada simplemente centralización.

Efectivamente, un clásico problema de la administración pública, que cobra especial relevancia en materia de política social, porque probablemente sea dónde más ha proliferado, es la existencia de administraciones especiales, es decir, entes con personalidad jurídica, creados bajo formas jurídicas diversas que, actuando con cierta autonomía con respecto a los órganos del Gobierno nacional, ejecutan una función determinada, en este caso relacionada con las políticas sociales. Este es el caso de las

numerosas fundaciones, corporaciones, institutos, patronatos etc. que existen en América Latina, encargados de desarrollar una función pública o de prestar algún servicio concreto y determinado. Abundan en nuestra región por ejemplo los Institutos Nacionales de la Mujer, de Menores, de Vivienda, las Fundaciones para la Ciencia y la Tecnología, los Servicios Nacionales de Salud, de Seguridad Social, los Patronatos de Viviendas Sociales o las Corporaciones encargadas de la Nutrición, la Delincuencia, etc. En resumen, una multitud de entes encargados de las funciones más variadas.

Aunque este tipo de Corporaciones, Institutos, Patronatos, etc. suelen tener una relación con el Ministerio al que normalmente se acercan en sus objetivos, es importante señalar que, precisamente por ser entes con personalidad jurídica, tienen autonomía de decisión y por lo tanto su relación con el Ministerio correspondiente solamente puede ser de tutelaje y en ningún caso existirán relaciones jerárquicas. Pueden tener incluso presupuesto propio que a veces es elaborado, discutido y aprobado con normas diferentes a las que rigen el presupuesto de la Administración del Estado.

En ocasiones se ha reclamado para este tipo de administraciones, la calificación de descentralización funcional o por servicios, en la medida en que gozan de personalidad jurídica y que admiten normalmente en su actividad cierta participación de los afectados, pudiendo tener incluso autoridades elegidas. Sin embargo lo importante no es la denominación que se les otorgue sino su régimen administrativo y presupuestario que serán los que confieran o no autonomía a sus decisiones.

Las propuestas de creación de una autoridad social van dirigidas desde luego a coordinar la actividad de este tipo de entes. No obstante no podremos hablar en este caso de centralización (que tiene connotación territorial como vimos), sino de centralización funcional o de concentración de poderes.

Por último, y siempre permaneciendo aún en la esfera de lo público, resultará que la descoordinación no aparece solamente a nivel de entes o de personas jurídicas diferentes, sino también a nivel de órganos dentro de un mismo ente. Este caso tiene que ver con el problema de la intersectorialidad y afectará a los distintos ministerios (órganos) dentro del conjunto de la Administración del Estado, pudiendo aparecer el fenómeno en los distintos órganos que componen a su vez el ministerio (programas, etc) o en espacios territoriales inferiores. La distribución de competencias entre órganos la llamaremos concentración y desconcentración y a su vez puede tener que ver con la distribución espacial de competencias (entre los diferentes órganos del Gobierno con competencia territorial delimitada) o con la distribución funcional (entre los diferentes órganos que tienen competencia con respecto a todo el territorio nacional).

Es importante diferenciar los fenómenos relacionados con la centralización de los relacionados con la concentración porque plantean una problemática distinta que hay que tener en cuenta ante cualquier estrategia de diseño de una autoridad social. Las relaciones entre los órganos con el ente de quién dependen son siempre jerárquicas por lo que los problemas de coordinación son muy diferentes a los que se plantearán cuando se relacionan entes entre sí.

Como puede comprobarse, la riqueza de situaciones y de relaciones administrativas es extremadamente compleja e impide cualquier planteamiento simplista del tema de la autoridad social, aunque así hubiera podido parecer en principio. Bajo esta denominación se esconde en realidad una complicada red de concentración de poderes en el ejecutivo.

Finalmente debemos señalar que a esta complejidad se suma un nuevo sentido que hemos de tratar de no confundir, pues frecuentemente este tema viene mezclado con una realidad diferente: el intervencionismo. El intervencionismo tiene que ver con una presencia, mayor o menor, del Estado, como protagonista en la vida de la sociedad; ésta puede revestir además diversos grados de intensidad, desde la simple ordenación jurídica de un sector y el ejercicio sobre él de una acción de policía general, hasta la "publicatio" con reserva de titularidad de una determinada actividad. Sin embargo, cuando estas consideraciones se trasladan a las políticas sociales, la confusión de planos es mucho más fácil porque el intervencionismo toma la forma de asunción de ciertas tareas por el Estado; sin embargo esta "estatización" no es centralización ni concentración administrativa.

3. Un posible esquema de funciones de la autoridad social

Aunque la función general que corresponde a este tipo de autoridad es la coordinación, es éste un concepto bastante impreciso por lo que es preciso enumerar algunas funciones más específicas ^{13/}. En este sentido le corresponderían al menos los siguientes roles:

a) En primer lugar un importante rol de orientación de las acciones de todas las instituciones que presten servicios, incluso cuando estas instituciones sean relativamente autónomas bien porque perteneciendo al sector público han sido descentralizadas, bien

^{13/}. - Hay que aclarar previamente que no conviene en ningún caso cargar de atribuciones o competencias a dicha autoridad porque la convertiríamos en ineficiente. La descentralización en todos sus sentidos, o al menos la desconcentración, siguen formando parte de la estrategia de creación de la autoridad social.

porque constituyen administraciones especiales, como antes veíamos, o bien porque pertenecen al sector privado. Para ello será preciso una profunda remodelación en el sentido que después estudiaremos, ya que la estructura central, que hasta ahora ha contado con una oferta de servicios centralizada, no está preparada generalmente para cumplir este rol. Puesto que esta función ha de cumplirla en un contexto democrático de participación, será preciso que desarrolle su capacidad de orientación basándola en un sistema de información

que va desde la base a los niveles superiores, lo cual sólo puede conseguirse en un contexto de descentralización ^{14/}.

Este rol orientativo, por tratarse de entes diferentes, puede convertirse en un rol de dirección cuando se trate de regular la actuación de los órganos relacionados jerárquicamente con ella, aunque en la práctica sin duda se plantearán una más amplia gama de problemas.

b) En segundo lugar, la administración central debe definir las prioridades sociales verticales, y no solamente las horizontales sobre las que actuar, lo cual implica marcar una determinada estrategia en la que aparezca claramente cuales son en cada momento los sectores y programas prioritarios. La verticalidad a la que aquí nos referimos es también muy compleja porque por una parte habrá que priorizar a unos sectores sobre otros, unos programas sobre otros y además algunos espacios territoriales sobre otros. Se comprenderá entonces lo difícil que puede resultar políticamente tomar este tipo de decisiones.

c) La definición de las prioridades sociales requerirá por otra parte que sea dicha autoridad la encargada de hacer la asignación de recursos a las políticas sociales. Cuando se estudia esta problemática desde el punto de vista territorial, queda claro que aún cuando regiones y municipios reclamen recursos propios, la tarea de asignación de los recursos es nacional ^{15/}. Ahora sin embargo introducimos un nuevo factor porque no solamente pretendemos centralizar la decisión sino concentrarla al máximo, pues en otro caso no tendrían sentido el resto de las funciones.

d) Por último debemos enumerar la función de control como parte de la coordinación, ya que para que ésta sea efectiva, es preciso que la autoridad pueda controlar la aplicación de sus orientaciones y decisiones. Esta función de control tendrá también

^{14/}.- Vease la importancia que recientemente ha dado a esta cuestión la Exposición de Motivos que antecede a la regulación del Programa de Compensación Social Peruano de 7 de Abril de 1989.

^{15/}.- S. BOISIER, "Política económica, Organización Social y Descentralización Regional". Cuadernos ILPES, n. 29, 1982.

un contenido diferente dependiendo de si las relaciones son de tutela o de jerarquía, pues mientras en el primer caso sólo cabe un control de legalidad, en el segundo es admisible un control de oportunidad.

4. Caracteres de dicha autoridad

Cuando los autores e instituciones se refieren a una autoridad de coordinación de las políticas sociales se están refiriendo generalmente a una autoridad ejecutiva, que tome decisiones que se impongan sobre los entes descentralizados, sobre las administraciones especiales y sobre los diferentes órganos dentro de la Administración nacional. Para ello es preciso que tenga carácter supraministerial, o algún tipo de relación de autoridad con respecto a los ministerios sectoriales, para evitar al menos el problema de la relación entre órganos situados en el mismo nivel jerárquico. Dicha autoridad ha de estar situada en el ejecutivo nacional ocupando una posición privilegiada con respecto a los sectores.

El concepto de autoridad social va referido a competencias de decisión y no de ejecución, y en principio no tienen que desaparecer los sectores. La ejecución de las políticas seguirá a cargo de los ministerios de salud, educación, agricultura, seguridad social, etc. y no se ha pensado suprimir en la práctica este tipo de ministerios, aunque algunas propuestas estiman conveniente cambiar su categoría por la de secretarías de estado o alguna parecida bajo la dirección superior de un ministerio.

Por otra parte, la supresión de los sectores no sería deseable ya que, como indica P. RODRIGUEZ NOBOA, "ni siquiera existe contradicción entre el funcionamiento de una autoridad social y la profundización de contenidos y el planteamiento eficaz de nuevas políticas y acciones sectoriales destinadas a hacer frente, con mayor concreción especializada, a las consecuencias sectoriales de la crisis, en particular a través de la provisión de servicios sociales de carácter esencial y cobertura universal" ^{16/}.

Más complicada es su relación con las denominadas administraciones especiales. No se puede negar que en política

^{16/}. - Percy RODRIGUEZ NOBOA, "Sociedad, crisis y planificación. Hacia la reorientación de las políticas sociales" Proyecto PNUD/ILPES RLA/86/029, Diciembre 1988. El autor añade que "Los sectores salud y educación vienen planteando políticas destinadas a preservar niveles mínimos en los universos sociales más afectados, junto a propósitos, estrategias y metas alternativas de largo plazo visualizando criterios de superación preventiva de las insatisfacciones colectivas agravadas en los años ochenta".

social se ha producido un crecimiento institucional acumulativo ^{17/}, y probablemente haya que pensar en la posibilidad no de coordinar sino de suprimir muchas de ellas. En efecto, planteábamos anteriormente que la coordinación es mucho más difícil cuando no existen relaciones de jerarquía y la proliferación de instituciones autónomas no siempre tiene sentido. Habría que indagar previamente sobre cuales son los criterios que aconsejan la existencia de este tipo de administraciones especiales y suprimir aquellas que no responden a dichos criterios. En todo caso dichas administraciones han de someterse en todo caso a una rigurosa relación de tutelaje con respecto a la autoridad social.

Pero si van a mantenerse todos los tipos de estructuras aludidos, lo difícil será establecer las adecuadas relaciones entre ellas. En el documento que B. KLIKSBURG, N. LEDERMAN y otros presentaron para discutir en Venezuela el Proyecto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social se señala en este sentido que en líneas generales existen dos alternativas polares principales para tratar de articular la multiplicidad de instituciones actuantes en el sector: una es la estructura piramidal y la otra es la idea de red social con un punto focal. La primera consistiría en un Ministerio que se impone verticalmente por mera autoridad a las instituciones existentes, pero entienden estos autores que está probado que este enfoque puede producir fuertes conflictos, luchas de poder, disputas por los recursos presupuestarios y ellos pueden ser mayores que los beneficios que aporte. La otra idea, empleada en la gerencia moderna, es la idea de una red social con un punto focal, dónde todas las instituciones se articularían en una red con un organismo rector. ^{18/}.

A nuestro juicio, los autores tratan de resolver directamente problemas prácticos, sin haber tenido en cuenta que es inherente al concepto de administración pública la relación de jerarquía y son muchos los problemas que pueden resolverse por vía jerárquica. Por otra parte, la resolución de conflictos entre los distintos órganos de una administración, por vía jerárquica, no tiene por qué significar imposición de criterios si el proceso de toma de decisiones ha tenido en cuenta estas cuestiones. En todo caso la idea de red social nos parece absolutamente válida porque permite solucionar muchos otros problemas.

5. Algunas alternativas posibles de autoridad social

^{17/}.- R. FRANCO "Nuevas orientaciones de las políticas sociales"

^{18/}.- Documento de Base del Proyecto de Reglamento Orgánico del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social de Venezuela de 2 de Abril de 1989.

a) El rol de los organismos de planificación

Resulta indispensable preguntarse en el seno del ILPES si estos roles no podrían ser cumplidos por los sistemas de planificación y en concreto por los organismos y oficinas de planificación que, ocupando ya la más alta jerarquía dentro de la estructura administrativa del Estado a través de oficinas ministeriales y departamentos análogos, tendrían la ventaja de poder coordinar conjuntamente la política económica con la social así como los programas sectoriales e intersectoriales de ésta última.

Sin duda esta idea ha estado presente en la mente de los legisladores latinoamericanos cuando configuraron sus leyes de planificación y no en vano entre las funciones de aquellos se incluye no solamente la planificación económica sino también la planificación social, concibiendo ambas dentro de un proceso integral. Por otra parte, los denominados genéricamente Consejos de Planificación, podrían cumplir el rol político de decisión que podría corresponderse con la idea de autoridad social como colectivo de sectores.

Sin embargo, esta idea aparece hoy un poco abandonada por dos tipos de razones:

En primer lugar porque dentro de los Ministerios y Oficinas de Planificación se ha repetido, a una escala menor, el mismo problema que habíamos señalado con respecto al conjunto de la administración del Estado: la absoluta preeminencia de los problemas económicos frente a los sociales, todo ello agravado además por el contexto de crisis.

En segundo lugar porque este tipo de oficinas se han visto incluso subordinadas frente a aquellas que toman las decisiones económicas como los Ministerios de Economía, Hacienda, Banco Central, etc., de manera que difícilmente pueden cumplir los roles coordinadores que sobre las materias económicas les atribuyen las legislaciones respectivas.

Cuando en 1983 el ILPES estudiaba la función de estos organismos señalaba que "no siempre la multiplicidad de funciones ha significado un fortalecimiento efectivo de esos organismos; por el contrario, en algunos países, durante los últimos años, la profundización de la crisis económica ha dado prioridad a las políticas monetarias y cambiarias a corto plazo, radicando su formulación en los Ministerios y organismos de Hacienda Pública o en las autoridades de los Bancos Centrales" ^{19/}.

^{19/}.- ILPES, "Su papel en la región y programa de trabajo para 1983". Documento de apoyo a la IV Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación. Buenos Aires Mayo 1983, pag. 10.

Desde el punto de vista teórico, por lo tanto, nos parece que los organismos de planificación podrían cumplir las funciones propuestas pero ello sólo sería posible si la estrategia de reforma administrativa de las políticas sociales se inscribe dentro de otra estrategia de reforzamiento de este tipo de Ministerios y Oficinas. En todo caso se han buscado otros tipos de propuestas que vamos a pasar a analizar.

b) Ministerios coordinadores de lo social

De forma paralela, o con independencia de la creación de un gabinete social se ha propuesto que sea un ministerio el encargado de coordinar lo social. La figura de un ministro coordinador y dotado de poder real de decisión también podría solucionar la problemática planteada, sin embargo presenta también inconvenientes que vamos a pasar a analizar.

Realmente, uno de los problemas más graves que plantea establecer a un Ministerio como coordinador de lo social es precisamente el de la elección de dicho ministerio y en este punto son varias las alternativas que se pueden plantear:

i. Elección de uno de los sectores tradicionales

La primera alternativa podría consistir en elegir a uno de los más fuertes sectores tradicionales como puede ser salud o educación, pero ello implicaría otorgar prioridad absoluta a un sector sobre otro y si éste no es el objetivo deseado podrían crearse más graves inconvenientes que ventajas.

ii. Creación de un nuevo ministerio que se superpone a los sectoriales

Sobre éste último, es decir, la creación de un Ministerio encargado de la coordinación hay que señalar, en primer lugar que si difícilmente un Ministro de un importante sector social como salud o educación cuenta con la relevancia política dentro de un gabinete ministerial frente a los ministerios económicos, de asuntos exteriores e internos, difícilmente se puede abrir el campo político indispensable para este nuevo tipo de ministerio. Por otra parte, tampoco los sectores sociales están normalmente dispuestos a ceder parte de su espacio político y pueden ver al nuevo como un competidor más en la pugna por la asignación de recursos, por lo que los peligros de convertirlo en un ministerio de "lo residual" es más que aparente.

En segundo lugar, para que la solución del problema fuera efectiva, de lo que se trataría es de crear un Ministerio que, ocupando la misma posición administrativa que el resto de los sectores, se situara con respecto a ellos en una posición de "primus inter pares". Evidentemente el rol coordinador que ha de cumplir lo hace meritorio de una situación de este tipo; sin embargo, ello es muy difícil si el Ministro no tiene una fuerte personalidad política sobre todo teniendo en cuenta que no tendrá auténtica capacidad de ejecución, ya que ésta está situada en los órganos sectoriales entes descentralizados y órganos desconcentrados, con lo que al nuevo ministerio le quedarán sólo, como advertíamos, programas residuales. No obstante esta función predominante podría conseguirse a través de los Gabinetes Sociales.

En Venezuela se ha ensayado recientemente una propuesta de este tipo y tras haber fracasado el Ministerio de la Familia como órgano rector de las políticas sociales del país, se ha elegido al Ministerio de Trabajo como el encargado del desarrollo social. Esta idea ha sido defendida por KLIKSBURG, LEDERMAN cuando hablan de la idea de red social con un punto focal. Dicho punto focal sería el Ministerio de Trabajo y de Desarrollo Social. El Ministerio ejercería las funciones de rectoría de todo el sector social y se centraría en la elaboración de políticas, en conexión de la política social con la económica; en llevar adelante una serie de acciones que mejorarían el nivel gerencial de las instituciones de la administración y en tratar de funcionar coordinadamente. Esta posibilidad, al decir de los autores, limitaría las luchas entre los organismos, crearía la articulación que se necesita y daría posibilidad de que el nuevo Ministerio se concentre en ayudar a que cada uno de los sectores sociales funciones de forma coordinada.

iii. Ministerio asignador de recursos

Una tercera posibilidad es que ese nuevo Ministerio cumpliera un rol predominante por cumplir una importante función en la asignación de recursos a los sectores sociales. Aunque este es un tema, el de la relación entre la asignación de recursos y la autoridad social, que veremos con más detenimiento en la última parte de este trabajo, señalemos ahora que éste pudiera ser el rol que estuviera cumpliendo en Perú el Jefe del Programa de Compensación Social, que tendrá rango de Ministro de Estado y que es responsable de la coordinación general del Programa de Compensación Social. Esta situación está muy ligada además con la existencia de un Gabinete social.

iv. Creación de un ministerio que sustituye a los sectoriales

Por último señalemos que se ha pensado también en la existencia de un ministerio social, convirtiendo a los sectores en órganos relacionados jerárquicamente con el mismo a través de secretarías de estado, subdirecciones, etc. Este tipo de solución no suprime en realidad a los sectores tradicionales pero introduce importantes relaciones jerárquicas dentro de la organización administrativa de lo social.

En todos los casos se plantearán además dos problemas adicionales, el de la relación del ministerio con la administración descentralizada y el de su relación con las administraciones especiales. La solución del primer problema requerirá que el ministerio tenga además una estructura desconcentrada, el segundo implicará diseñar algún tipo de relación en la que el ministerio se comporte efectivamente como autoridad (aunque no necesariamente jerárquica), con respecto a dichas administraciones.

c) Los Gabinetes sociales

c.1) Consideraciones generales acerca de estos gabinetes

Con éste o parecidos términos se alude a una especie de ejecutivo social en el más alto nivel de conducción administrativa del Estado, que facilite la armonización entre las políticas económicas y las sociales y entre éstas últimas entre sí, del que formarán parte los Ministros y Secretarios de Estado respectivos. Por otra parte, esta cúpula central de coordinación gubernamental podría coordinarse a su vez con los grupos sociales y políticos integrados en el proceso de planificación democrática. Sus funciones consistirían de nuevo en fijar las prioridades políticas, compatibilizar los principales componentes de las distintas acciones y programas, definir los principales agregados del presupuesto y controlar la actividad de todo el sector social según cual sea la relación que tenga con cada ente u órgano.

La propuesta trata de solucionar el tema de la intersectorialidad y de la coordinación de las políticas sociales, puesto que el marco de las diferentes decisiones sociales no se realizaría dentro de cada sector sino de forma conjunta; superaría así el sistema de atribuciones formales, extendido en lo vertical en el ámbito de la cultura política centralista y parcelada en lo horizontal ^{20/}.

No obstante, no cabe duda de la dificultad del proceso ya que, por un lado, como señalara la CEPAL, las grandes decisiones de política acerca de las prioridades, y la asignación de recursos correspondientes, debiera ser el producto de un proceso en que

^{20/}.- E. PALMA op. cit.

estuvieran representadas todas las partes interesadas. "La concreción de este ideal es muy difícil como lo demuestran los incipientes intentos de concertación y planificación democrática a nivel global y sectorial. Ello impide que puedan darse recetas definitivas ni esperar progresos espectaculares a corto plazo, pero se trata de un principio de organización institucional que debiera ser progresivamente ampliado y profundizado"^{21/}.

En efecto, dicho Gabinete tendría que funcionar dentro de un marco de concertación y consenso en el diseño social en el que juegan importantes intereses. En este nivel de concertación podría producirse el gran problema que ya hemos analizado respecto de la política económica y la social en la que ésta última representa los intereses más desprotegidos. Por otra parte, en la mesa de negociación de lo social los grandes ausentes serán precisamente los que han de beneficiarse de esas políticas ya que carecen de organizaciones o, cuando ellas existen, carecen de recursos de poder.

Carlos FRANCO exponía ciertamente cómo con anterioridad a la crisis, la expresión de la voluntad política del Estado para colocar los intereses de los grupos sociales pobres o marginales en un status de preferencia se encarnó en lo que se denominaron políticas o estrategias participativas. Por tales se entendió - sigue diciendo el autor - acciones específicas de política orientadas a promover la organización y movilización de los grupos sociales desprotegidos, destinar recursos económicos y políticos a la satisfacción de sus necesidades elementales, abrir mecanismos de participación de tales grupos en los puntos terminales de la estructura local del Estado y organizar programas comunitarios de administración conjunta en los campos de la salud, la educación, la vivienda, el empleo etc. Ahora bien, este tipo de políticas estaban relacionadas con ciclos económicos expansivos.

Tras la crisis económica se habla en cambio de concertación y no de participación, pero dicha concertación no comprende una economía de las necesidades básicas. Según el autor ello no es casual por dos razones: En primer lugar, porque los sujetos sociales o políticos convocados por, o proponentes de la concertación son organizaciones cuyo poder, intereses y recursos les permite actuar directamente y por sí mismas en los escenarios políticos de la región; en segundo lugar, porque en un contexto de recesión económica, de penuria productiva y escasez de recursos, la disputa política por el magro excedente económico o por el evitamiento de los costos de la crisis se resuelve a favor de los agentes o intereses más poderosos o más sólidamente instalados en

^{21/}.- CEPAL "El desarrollo social en los años noventa..." op. cit. pag. 35.

el tejido social ^{22/}.

En condiciones como éstas se comprende como el autor estima que se torna más necesario que nunca unificar las orientaciones de la política social de los Estados y definir metas comunes para los gastos administrados por los sectores públicos. En realidad la política social de un Gobierno es o debería ser una y la misma, aunque su ejecución administrativa quede librada a diferentes organismos. Para ello, según FRANCO, sería preciso plantearse la alternativa de integración de los ministerios sociales junto con concretar un presupuesto social único.

Por otro lado, si de lo que se trata es de impedir enfoques más fragmentados y aislados de las políticas sociales, la simple creación de una especie de Comité que agrupara a los Ministerios de Salud, Educación, Agricultura, Vivienda, etc. no sería suficiente porque no es evidente por una parte que ese Comité tuviera la necesaria capacidad de Gobierno y por otra que sea así de simple la construcción de un enfoque intersectorial de las políticas sociales.

En efecto, recientemente el documento sobre pobreza del PNUD aludía a esta cuestión entendiendo que esta especie de Comité o Gabinete requeriría una mayor capacidad de acción de su aparato burocrático. Ello supone la existencia real de autoridad pública con un poder efectivo de coordinación sobre las diferentes burocracias que ejecutan las tareas gubernamentales. Así mismo, la capacidad de Gobierno supone contar con un apoyo técnico de alto nivel para la prosecución de la política pública y el establecimiento de prioridades. La jerarquización de prioridades se hace indispensable por el factor tiempo, la breve duración de los mandatos democráticos de los gobiernos y por la escasez relativa de recursos humanos dotados de idoneidad técnica ^{23/}.

Por otra parte, el funcionamiento de un gabinete de este tipo no es simple pues, por una parte, el tema de la intersectorialidad es mucho más complicado por la necesidad de considerar siempre los efectos recíprocos de los sectores sociales como resultante global de las acciones específicas de cada sector encargado de una parte de lo social; pero además, por un problema que es anterior aún: el de fijar las prioridades entre sectores sociales que además son heterogéneos entre sí pero constituyendo todos factores

^{22/}.- Carlos FRANCO, "Políticas Sociales; Desarrollo, Participación y Concertación". Seminario de Alto Nivel :Cómo recuperar el progreso social en América Latina, ILPES, BANCO MUNDIAL, UNICEF, Santiago de Chile 20 al 24 de Junio de 1988.

^{23/}.- PNUD "Bases para una estrategia y un progrmaa de acción..." op. cit. pag. 51.

primordiales para lograr el bienestar pretendido.

Como señalara E. PALMA "tales comités se convierten en instancias de negociación, dónde las burocracias sociales defienden sus intereses y el vector resultante de las deliberaciones es o puede ser un compromiso interburocrático. Este arreglo puede reflejar más la gravitación o influencia política de un sector burocrático que una decisión fundada en razones sustantivas y técnicas. Se agrega a la crítica anterior de los Comités la cuestión de las prioridades. En efecto, la fragmentación sectorial acentúa la tendencia a las prioridades horizontales, en que siendo todo prioritario, en rigor, se consagran como actuales las prioridades prevalecientes antes del nuevo plan o estrategia social" ^{24/}

De la misma manera R. FRANCO señaló, cuando analizaba las controversias en política social que no solamente existe una dificultad de coordinar estos esfuerzos sino que a veces el propio esfuerzo es estéril ya que cada organización, creada para prestar o promover la prestación de algún servicio social, tenderá a considerarlo como el esencial y percibirá a las otras agencias como potenciales competidoras, más que como colaboradoras. Tal manera de ver no es errónea si se piensa que los fondos a base de los cuales todas ellas funcionan, tienen origen similar y, si suben los otorgados a una, ello implica que otra no los recibirá, como en un juego de suma cero, con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo y de influencias ^{25/}.

No obstante, tan grave como el encasillamiento de cada uno de los sectores sociales sería el del encasillamiento de este tipo de Gabinete dentro del conjunto ministerial ya que vimos que la preocupación por la equidad debe atravesar todas las áreas de política económica y social y a las perspectivas de corto y largo plazo. Sin embargo, se ha señalado que ese aislamiento de los problemas sociales con respecto a la política económica se ve favorecido o en todo caso agravado por la segmentación interna en sectores o áreas de problemas y que un enfoque unificado de la política social con su correspondiente apoyo institucional, permitiría mejor elaborar estrategias de desarrollo integrales económico sociales ^{26/}.

^{24/}.- E. PALMA

^{25/}.- R. FRANCO "Las Grandes controversias de la política social". E/CEPAL/ILPES/SEM. 1/R.5. E/ICEF/SIMSOC/R.5. 31 de Marzo de 1982.

^{26/}.- CEPAL. "Desarrollo equitativo..." op. cit. pag. 8.

c.2) Tipología

Algunos países han creado además una especie de gabinetes sociales con más o menos particularidades, dependientes o no de los sistemas nacionales de planificación.

i. Gabinetes sociales dependientes de los sistemas de planificación

Los primeros, es decir, los dependientes de los sistemas de planificación se caracterizan por el rol asesor, pero no ejecutivo de los mismos, por lo que solamente de forma parcial podrían solucionar el problema que estamos estudiando; entre ellos se encuentra el Consejo de Desarrollo Social de Brasil que, presidido por el Presidente de la República, es un órgano paralelo al Consejo de Desarrollo Económico para la materia económica. Está compuesto por los Ministros del Área Social y le corresponde asesorar al Presidente de la República en la formulación de la política social y en la coordinación de su ejecución.

De parecida naturaleza gozará en Costa Rica la Comisión Deliberativa de los Ministerios Sociales como una de las dos comisiones o pequeños gabinetes en que se divide el Consejo Económico y Social (el otro es de los Ministerios económicos). Ambas comisiones, de acuerdo a sus ramas, serán las encargadas de analizar, coordinar y recomendar las acciones pertinentes del Gobierno.

En Honduras se acaba de crear también el Gabinete de Desarrollo Social, como organismo orientador y coordinador, al más alto nivel político, en materia de desarrollo social. Este Gabinete estará formado por los Ministerios de la Presidencia, Gobernación y Justicia, Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Previsión Social, Salud Pública, Educación Pública, Planificación, Coordinación y Presupuesto, Cultura y Turismo, por la Junta Nacional de Bienestar Social y los Institutos de la Vivienda, Agrario y Seguridad Social.

Sin embargo, del diseño de funciones se desprende claramente el rol asesor que corresponde a este tipo de Gabinete sin que se le atribuya en ningún caso competencia exclusiva de decisión sobre las funciones que antes considerábamos fundamentales como son la jerarquización de prioridades y la asignación de recursos. Por otra parte, el Gabinete trata de cumplir un importante rol de coordinación con la política económica a través de ciertas acciones conjuntas con el Gabinete económico ^{27/}.

^{27/}.- R. ORTEGA ANDINO, "El Gabinete de Desarrollo Social como organismo rector, orientador y coordinador al más alto nivel político en materia de desarrollo social". Seminario Crisis y Políticas Sociales en Honduras a fines de los años 80. Abril

ii. Otros gabinetes sociales

Otros Gabinetes sociales surgidos recientemente en la región son los siguientes:

En Bolivia el Decreto Supremo n. 21660 de Reactivación Económica de 10 de Julio de 1987 creó el Consejo Nacional de Política Social como un gabinete social del tipo de los analizados anteriormente para enfrentar los problemas sociales que se habían agravado por la crisis, atribuyéndole tres funciones primordiales:

a) diseñar la política social del país de forma integrada y teniendo en cuenta los objetivos de reactivación económica propios del Decreto.

b) elaborar un plan trienal de inversión en áreas sociales que promoverá la asignación de recursos públicos y de origen internacional para su inversión en las áreas sociales prioritarias, en coordinación con las actividades del Fondo Social de Emergencia.

c) generar acciones que en el corto plazo se encaminen a lograr soluciones a la problemática social para lo que deberá adoptar el criterio de cobertura básica universal con los objetivos de mejorar el nivel de vida y el bienestar de la población, ampliar el empleo y mejorar los índices de salud, de educación, capacitación, vivienda y asistencia.

El Consejo será presidido por el Presidente de la República y estará integrado además por el Ministro de Planeamiento y Coordinación como Vicepresidente, por el Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral como segundo Vicepresidente, y por los Ministros de Previsión Social y Salud Pública, de Educación y Cultura, de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, de Asuntos Urbanos, de Finanzas y por el Director del Fondo Social de Emergencia. Además convocará regularmente a representantes de la Conferencia Episcopal, de la Central Obrera Boliviana, de las Federaciones Nacionales de las Cooperativas, de la Conferencia Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia, del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana, de la Confederación de Empresarios Privados y de otras organizaciones no gubernamentales para consultar sus criterios y conocer sus planteamientos de carácter social.

Este tipo de comité o gabinete tiene la ventaja de que en su composición, han sido tenidos en cuenta las condiciones necesarias para que pueda elaborar una estrategia concertada de desarrollo social, pero no tiene un auténtico rol de decisión sobre las políticas sociales sino asesor del estilo de los Comités de

Planificación.

Por otra parte, a pesar de la presencia del Ministerio de Finanzas en la composición del Consejo, parece haber sido concebido no para elaborar estrategias integrales de desarrollo sino para formular estrategias sociales correctoras de la política económica. De todas formas no cabe duda de que puede convertirse en un interlocutor válido frente a las autoridades económicas y que en principio tiene poderes de decisión sobre el conjunto de las políticas sociales.

De parecida naturaleza deberá participar en Ecuador el denominado frente social del que formará parte el propio Consejo Nacional de Desarrollo y los Ministros de Bienestar Social, Trabajo, Educación y Salud.

Por último señalemos que en Perú acaba de ser creado en Abril de 1989 el Consejo Interministerial para la Compensación Social, presidido por el Presidente de la República e integrado por los Ministros de Agricultura, Economía y Finanzas, Defensa, Educación, Pesquería, de la Presidencia, Relaciones Exteriores, Salud, Trabajo y Promoción Social, Vivienda y Construcción y por el Jefe del Programa de Compensación Social.

Este tipo de gabinete ha sido creado para orientar y supervisar el denominado "Programa de Compensación Social" que es el programa dónde deberán articularse todas las políticas sociales. En efecto, Perú quiere imponer un programa articulado e integrado de todas las políticas sociales y ha previsto la existencia de este programa como un programa unificado, de carácter multisectorial, multiinstitucional, descentralizado y de amplia participación, que se organiza sobre la base de los programas y proyectos existentes, coordinando y apoyando los que llevan a cabo los Ministerios y las Instituciones públicas y facilitando y apoyando aquellos desarrollados por las organizaciones no gubernamentales, las entidades de servicio y las organizaciones populares de base.

6. Autoridad social y asignación de recursos

Realmente una de las cuestiones más interesantes que se plantean al estudiar el tema de la autoridad social es el de la asignación de recursos pues, cualquiera que sea el contenido concreto de las propuestas que se hagan es difícil imaginar una autoridad pública, con un efectivo poder de coordinación sobre todas las burocracias que actúan en política social, si no se confía en dicha autoridad un importante papel en la tarea de asignar los recursos.

- a) Programación presupuestaria integrada de los servicios sociales.

Una importante cuestión a considerar con la posible creación de los gabinetes sociales es la relativa a la programación presupuestaria integrada de los sectores sociales. Evidentemente la reforma administrativa requeriría de una importante reforma presupuestaria ya que el gabinete debiera también tener la capacidad de concretar las prioridades establecidas en términos presupuestarios, lo que requiere importantes modificaciones en los procesos de decisiones acerca de la asignación de recursos. En el fondo del tema de la parcelación de las políticas sociales lo que late es el tema de la asignación de recursos, primero a los sectores sociales en general y después a cada uno en particular ^{28/}.

BUSTELO concreta estas ideas entendiendo que sería deseable marchar a la formulación de un Presupuesto Social Integrado que evite las duplicaciones innecesarias del gasto y que dé coherencia a las distintas asignaciones financieras en términos de prioridades consistentes con el nivel presente de restricción de recursos. Señala además que pareciera por demás lógico que el Presupuesto Social Integrado fuese discutido y finalmente aprobado por mecanismos de concertación interministerial del tipo del Gabinete Social ^{29/}. Una propuesta de este tipo permitiría resolver al menos el segundo de los problemas, es decir, el de la asignación de recursos dentro de cada sector, pero para ello sería preciso una profunda modificación en los mecanismos de elaboración del presupuesto, dejando de lado los clásicos y fáciles criterios de simple corrección de las previsiones presupuestarias de años anteriores con el índice de inflación y requerirá que el Gabinete o Consejo encargado de prepararlo tenga la suficiente capacidad para conseguir la concertación de criterios presupuestarios que tengan en cuenta los intereses sectoriales e intersectoriales, los intereses de la población afectada y todo ello dentro de un marco de restricción financiera.

El tema es además especialmente relevante si tenemos en cuenta que las que hemos denominado genéricamente administraciones especiales, cuentan generalmente con un presupuesto propio e independiente elaborado con criterios incluso diferentes al del presupuesto general. Sería preciso a este respecto un estudio de la programación presupuestaria de las instituciones que se mantengan y otorgar competencia al respecto a la autoridad social.

Que la asignación de recursos se efectúe por la autoridad

^{28/}.- R. FRANCO "Las grandes controversias de la política social" ob. cit.

^{29/}.- BUSTELO "Política social en un contexto de crisis... y R. FRANCO "Políticas Sociales. Desarrollo, Participación y Concertación" ob. cit.

social no significa de ningún modo que el presupuesto social no vaya a ser aprobado por el órgano legislativo dentro del presupuesto del sector público. A lo que nos referimos es a que la preparación previa del mismo sea aprobada por la autoridad social, lo que introducirá criterios de coordinación y priorización antes de que el proyecto sea presentado al legislativo. Por otra parte sería conveniente que la legislación presupuestaria estableciera determinadas relaciones de inclusión en el presupuesto o de aprobación por el legislativo, igual que en algunos casos se establece con respecto a las inversiones. Por último, es preciso señalar en este punto la necesidad de concertación con el legislativo.

b) Fondos especiales de financiación de las políticas sociales

Recientemente la propuesta de generalidad incluida en el epígrafe anterior se ha visto complementada con la existencia en varios países de fondos especiales de financiación de las políticas sociales que se desenvuelven unos por los cauces presupuestarios y otros por cauces paralelos a los cauces normales sectoriales del presupuesto. La mayoría de los fondos creados bajo esta iniciativa tienen de todas formas un cierto alcance intersectorial y además, algunos de dichos fondos son regidos por la autoridad o gabinete social, si ésta existe, pero normalmente no son concebidos bajo la forma de un presupuesto integrado de todo lo social sino como partidas especiales destinadas a producir ciertos efectos compensatorios ante situaciones económicas muy graves.

Aunque el origen de estos fondos era hacer frente a situaciones excepcionales, su mantención en el tiempo y la creación de otros nuevos, está otorgando tintes de generalidad a esta forma de financiación de las políticas sociales. Aparte de su evidente interés como instrumento de compensación social ^{30/}, nos interesarán aquí en la medida en que estén regidas por autoridades del tipo que estamos estudiando.

En Bolivia se creó en 1985 una institución para transferir recursos externos a la población más afectada y vulnerable a la crisis y el ajuste bajo tres condiciones indeclinables: rapidez, eficiencia y transparencia. Para ello se creó una entidad independiente de carácter excepcional y temporal que serviría como ente intermediador, no ejecutor, es decir, como proveedor de fondos.

El Fondo vendría a ser una especie de apéndice de muchas

^{30/}.- F. LEON "Notas sobre los instrumentos de política de compensación social en los programas de ajuste y estabilización".

instituciones del Gobierno y no gubernamentales en similares campos de actividad, financiando los proyectos que no se pudiesen financiar a través de canales regulares dentro del presupuesto del Estado. Sin pretender sustituir o duplicar la labor de tales instituciones, públicas o privadas, constituiría un apoyo temporal mientras el ajuste logre, entre otras cosas, una rehabilitación institucional y permanente. El Fondo estará regido por el MINisterio de Relaciones Exteriores, el de Trabajo y el de Planificación.

La crítica que nos merece entonces el fondo, desde el punto de vista que estamos considerando es que, aunque pueda servir para financiar determinados programas sociales, en ningún caso implica la constitución de un auténtico presupuesto social integrado con lo que los peligros de no coordinación, esta vez a nivel financiero, vuelven a aparecer. Por otra parte ni siquiera es el único de estos fondos existente en Bolivia pues de parecida naturaleza gozará el programa trienal de inversiones a cargo del Consejo Nacional de Política Social con el que necesariamente ha de coordinarse. Por último seguirán existiendo fondos especiales como el del Fondo Nacional de Vivienda, que requerirá una nueva coordinación.

El FINSOCIAL ^{31/}, fué creado en Brasil por motivos parecidos pero se señala que no se acompañó de una reformulación institucional en el sentido de una mayor complementariedad de fuentes de integración de acciones, en los planos vertical y horizontal. De este modo, la acción del FINSOCIAL consagra y amplía el ámbito de las transferencias negociadas de recursos federales a estados y municipios, al mismo tiempo que viabiliza la fragmentación de los programas y la superposición de la población atendido, en el conjunto de las acciones federales de gasto social.

Tampoco se ha cumplido aquí, como señala Sulamis DAIN, el objetivo de integración presupuestaria, lo cual es demostrado por la autora sumando las poblaciones objetivo de los diferentes programas.

En Costa Rica Programa de Asignación Familiar es también un programa casi completamente extrapresupuestario, dirigido desde el Ministerio de Trabajo destinado a financiar ciertos proyectos y programas sociales sin conexión alguna con los sectores tradicionales.

En Peru, el Programa de Compensación Social antes mencionado,

^{31/}.- Sulamis DAIN "Esquemas especiales de financiamiento de la política Social: El caso del FINSOCIAL en Brasil". Seminario de Alto Nivel :Cómo recuperar el progreso social en América Latina, ILPES, BANCO MUNDIAL, UNICEF, Santiago de Chile 20 al 24 de Junio de 1988.

es administrado y financiado por el Fondo de Compensación Social, único de los fondos que estamos analizando que pareciera cumplir el carácter integral ya que en el programa se integran los programas y proyectos existentes con anterioridad a su creación.

En efecto el Programa de Compensación Social, según el Decreto que lo crea, es un programa unificado de carácter multisectorial, multiinstitucional, descentralizado y de amplia participación, que se organiza sobre la base de los programas y proyectos existentes, coordinando y apoyando los que llevan a cabo los Ministerios y las instituciones públicas y facilitando y apoyando aquellos desarrollados por las organizaciones no gubernamentales, las entidades de servicio y las organizaciones populares de base. Para ello se crea el Fondo de Compensación Social como órgano autónomo con personalidad jurídica, destinado a administrar y financiar el Programa. El Programa es orientado y supervisado por un gabinete social pero existirá un coordinador con rango de ministro que además dirigirá el fondo.

Dos características sobresalen por consiguiente en el programa peruano: la primera es la vocación integradora tanto del programa como del fondo, cuyo propósito, como señala la Exposición de Motivos es la "movilización de la totalidad de los recursos", y afectará no solamente a los programas públicos de cualquier nivel territorial sino que también coordina las organizaciones no gubernamentales y otros fondos privados. La segunda característica es la dirección del mismo por la autoridad social, lo que permite, al menos en principio, una coordinación completa de los fondos sociales.

**LA EVALUACION DE PROYECTOS COMO INSTRUMENTO
PARA LA EFICIENCIA DE LOS PROGRAMAS
DE DESARROLLO SOCIAL**

**Ernesto Cohen
Rolando Franco**

Para elevar el grado de racionalidad de las políticas sociales resulta especialmente importante centrarse en elaborar metodologías adecuadas para la formulación y evaluación de proyectos sociales ya que, en una situación donde hay escasez de recursos y se han incrementado las necesidades, será todavía más apremiante la tarea de comparar, elegir y descartar proyectos alternativos, buscando aumentar la eficiencia y eficacia de las opciones adoptadas.

La evaluación de proyectos sociales tiene un papel central en ese proceso de racionalización y es un elemento básico de la planificación. No es posible que ésta sea eficaz y eficiente, si no se evalúan los resultados de su aplicación. Por ello, disponer de evaluaciones **ex-post** de proyectos en curso o ya realizados resulta fundamental para mejorar el diseño. Asimismo, la evaluación **ex-ante** le permiten elegir la mejor opción de los que se impulsen en el futuro. Sin embargo, en América Latina, la evaluación de los proyectos sociales es infrecuente, por no decir excepcional y, en general los actores sociales involucrados suelen ser reacios a evaluar lo que realizaron.

En los proyectos sociales, por un lado, existe la tradición de la evaluación social, vinculada a la etapa ex-ante de aquellos proyectos que cumplen con todos los "estados" del ciclo convencional" preinversión, inversión y operación. Esto supone que los proyectos sociales implican el diseño y ejecución de una obra física (inversión) para que puedan operar. Pero existen diversos tipos de proyectos sociales que no requieren obra física alguna, o donde ésta tiene una magnitud marginal, por lo cual esos proyectos quedarían sin posibilidad de ser evaluados.

Por otro lado, es indudable que el análisis costo-beneficio puede y, muchas veces es, una útil herramienta para la evaluación de los proyectos sociales. Es también igualmente innegable que existen fuertes restricciones derivadas de la metodología empleada para analizar proyectos cuyos productos no son equivalentes a beneficios y no vienen expresados en unidades monetarias.

El análisis costo-efectividad (o costo-eficiencia) ha tenido un considerable desarrollo en los últimos años. Su utilización permite superar las limitaciones del análisis costo-beneficio, fundamentalmente porque no impone como prerrequisito que las productos del proyecto deban ser traducidos a moneda. Sin embargo, la lógica de su utilización siempre ha quedado circunscripta a la consideración de la eficiencia operacional con que los proyectos

generan los productos o servicios que han justificado su elaboración, dejando totalmente de lado el impacto que producen sobre la población objetivo del mismo. Debe considerarse la posibilidad de proyectos eficientes en la generación de sus productos, pero ineficaces, porque no producen los cambios perseguidos en el grupo meta.

El objetivo de este trabajo es enfatizar la necesidad de desarrollar metodologías que permitan tanto la evaluación ex-ante como la ex-post de proyectos sociales tanto si requieren obra física como si ella no es necesaria para su posterior operación. Al mismo tiempo, buscar hacer que el análisis de la eficiencia sea el reverso de la medalla de estudio de la eficacia (o impacto), que es la justificación última de su elaboración.

A continuación se formularán algunas reflexiones generales sobre la evaluación de proyectos sociales. Para mayores desarrollos puede consultarse el libro de los autores sobre el tema.*

1. El problema de la asignación racional de recursos para las políticas sociales

Nunca puede ser razonable dilapidar recursos o realizar acciones que no pueden alcanzar los objetivos que se proponen. Sin embargo, en el contexto de la creación de Fondos de Desarrollo Social, incrementar la eficiencia y eficacia de los programas y proyectos sociales constituye una de las justificaciones básicas de su emergencia.

Alcanzar este objetivo tropieza normalmente con distintos tipos de obstáculos:

a) No existen sistemas de información adecuados

Normalmente en los países se disponen de datos y, en muchos casos, en abundancia. Esto deriva de la institucionalización a nivel espacial (nacional, regional o provincial) o sectorial de organismos que tienen la función de recogerlos. Pero el procesamiento de los datos se realiza con absoluta independencia de la utilidad que sus resultados puedan tener en el proceso de toma de decisiones.

b) No se dispone de modelos de priorización congruentes con los fines de las políticas

Las políticas sociales solo a veces se traducen en planes, pero siempre se concretan mediante la implementación de programas y proyectos que constituyen su traducción operacional.

* Ernesto Cohen y Rolando Franco, **Evaluación de Proyectos Sociales**, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

Las preguntas sobre **que** necesidades van a satisfacer los programas y proyectos, y a **quienes** se va a atender de manera prioritaria, tienen respuestas que en términos genéricos, se gestan en el ámbito político. Pero la priorización de las intervenciones y una asignación de recursos que se derive de la misma son problemas que se deben resolver en el plano técnico.

En América Latina la focalización y modelos congruentes para jerarquizar las inversiones sociales están normalmente ausentes de la gestión de los sectores sociales y aún, en los casos en que se encuentran presentes (como es el caso de Chile), su operatoria dista de ser eficiente.

c) No se han instalado sistemas de evaluación de proyectos sociales

En algunos países de América Latina, en los últimos años, se han venido instalando algunos Bancos de Proyectos de Inversión, que son sistemas de información que permiten la evaluación y el seguimiento. Aún en estos casos aislados los programas y proyectos sociales quedan en su habitual marginación, dado que muchos de ellos no requieren otra física alguna (como los programas metricionales). Cuando la inversión es requerida y el proyecto es, por consiguiente, "evaluable" la metodología utilizada (el análisis Costo-Beneficio) ignora totalmente el efecto que producen sobre el grupo focal al que están dirigidos.

En el campo de los programas y proyectos sociales normalmente se ignora cual es el desempeño de los mismos y, sobre todo, cual es el impacto que producen sobre la población objetivo a la que se destinan. La regla general es que se desconoce:

- i. Si los programas sirven o no sirven.
- ii. Si sirven, cuanto sirven (y el grado en que estos servicios justifican su costo).
- iii. Por último, a quienes sirven y en que medida. Dicho de otra manera, quiénes son los verdaderos beneficiarios y quienes resultan ser "perjudicatorios" de su implementación.

Hay una restricción adicional que tiene una particular vinculación con los Fondos de Desarrollo Social. Estos están atrayendo nuevos recursos para satisfacer las necesidades fundamentales de los grupos más carenciados. Estos recursos adicionales son vitales dado que la crisis ha dejado como legado el aumento de las necesidades básicas insatisfechas en muy amplios sectores de la población y en términos generales, una correlativa disminución del gasto público social. Pero el sólo aumentar los recursos no es suficiente. Es necesario evitar también creer en

uno de los mitos más corrientes del sentido común que consiste en asumir que el impacto es función de la inversión.

d) El impacto es función de la inversión.

Se sostiene que al incrementarse la inversión en programas sociales (variable independiente), el impacto (variable dependiente) aumenta proporcionalmente, en una relación que puede, eventualmente, establecerse mediante un modelo de regresión. Vale decir, se asume que la función que relaciona ambas variables es continua y, habitualmente, lineal. Sin embargo no sucede necesariamente así en la realidad. Probablemente, haya funciones discretas, lo que alteraría radicalmente la afirmación anterior. En este caso, el incremento de la inversión no necesariamente implica un aumento del impacto, sino sólo a partir de cierto umbral.

Ejemplificando lo dicho, la evaluación de los comedores escolares del Programa de Promoción Social Nutricional (PPSN) en Argentina, encontró que había impacto alguno en objetivos centrales, sino cuando se entregaba una ración superior a las 770 calorías por día/comensal. A partir de ese punto el impacto se percibía claramente y establecía una "meseta". Es pertinente resaltar es que en el 83% de las escuelas en que se aplicaba el PPSN la cantidad de calorías entregada era inferior a dicho límite.

2. Bancos de programas y proyectos sociales

Un instrumento central para incrementar la eficacia y eficiencia de los programas manejados por los Fondos son los Bancos de Proyectos Sociales.

Los fines de estos Bancos son:

- i. Proporcionar información estandarizada sobre los proyectos al nivel máximo de desagregación, localizándolos espacialmente y especificando la población atendida;
- ii. Seleccionar las alternativas más eficientes y eficaces de implementar los proyectos (evaluación ex-ante);
- iii. Permitir monitorear el proceso de operación de dichos proyectos cuando se encuentran en la etapa de ejecución;
- iv. Evaluar tanto el proceso como el impacto que han alcanzado esos proyectos durante su ejecución y después de que ella haya finalizado.

Estos Bancos de Proyectos Sociales deberían ser manejados por el Ejecutivo social pero permitiendo un acceso totalmente descentralizado en función de las áreas de implementación de los proyectos.

3. ¿Qué es evaluar proyectos sociales?

Suele confundirse la evaluación social de proyectos con la evaluación de proyectos sociales. La evaluación social de proyectos utiliza el análisis económico en proyectos considerados en el contexto nacional (al que se denomina "social"). Emplea la metodología del análisis costo-beneficio (ACB), con sus indicadores clásicos (TIR y VAN); y con ella permite ordenar los componentes del proyecto y entregar medidas sobre la contribución a la sociedad en su conjunto. Sin embargo, dado que se trata de una evaluación ex-ante, nada dice sobre la eficiencia operacional con que el proyecto se implementa y, menos aún, sobre el impacto que produce sobre la población objetivo.

Por otro lado, requiere transformar los productos del proyecto en unidades monetarias (beneficios) para así hacer viable la comparación con los costos de los insumos. Ello exige aceptar tales supuestos que, en buena parte de los casos, ponen en tela de juicio la confiabilidad de los resultados, cuando se están considerando proyectos sociales.

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

El gráfico 1 permite apreciar las diferencias que existen entre ambos tipos de análisis. Al respecto conviene precisar que, independientemente que sean económicos o sociales, los proyectos requieren insumos para generar los productos (bienes o servicios) buscados. Los insumos implican costos, que constituyen la dimensión común en los análisis que sobre ambos puedan realizarse. En el caso de proyectos económicos, los bienes y servicios resultantes se transan en el mercado y tienen, o se les puede imputar, un precio, por lo que resulta simple comparar costos con beneficios, ya que ambos están expresados en la misma unidad de medida (moneda).

En los proyectos sociales la situación es diferente. Hay que analizar la relación existente entre costos, expresados en moneda, y productos, que carecen de traducción monetaria. Al relacionar ambos términos se analiza la eficiencia operacional. Ahora bien, el proyecto social no sólo persigue maximizar la eficiencia operacional sino, primordialmente, el impacto.

En un programa nutricional podría encontrarse que hay un alto grado de eficiencia, entendida como la producción de las raciones

a un mínimo costo, con un bajo grado de eficacia, que se refleja en la ausencia de cambios nutricionales en la población objetivo. Para no elaborar programas eficientes pero ineficaces, es necesario que se considere también su impacto.

Ello se logra con el análisis costo-efectividad (ACE), que es el instrumento más apto para captar las especificidades de tales programas, aun cuando no debe descartarse el análisis costo-beneficio cuando éste es aplicable.

Para cerrar este punto conviene hacer algunos breves comentarios respecto a las evaluaciones **ex-ante** y **ex-post**. La primera busca generar un criterio cualitativo (aceptación o rechazo del proyecto) y jerarquizar los proyectos aceptables, mediante la utilización sea del ACB o del ACE.

La evaluación **ex-post**, en cambio, se realiza durante el proceso de implementación del proyecto o después de su terminación. Si se realiza "durante", pretende analizar la eficiencia operacional del funcionamiento del proyecto para poder programar de acuerdo a los resultados del análisis. Mientras el proyecto se esté ejecutando es necesario que se realicen evaluaciones periódicas de impacto para determinar la medida en que se está modificando la situación de la población objetivo como resultado del proyecto.

Si se evalúa "después", lo que se pretende es medir el impacto y así aprender de la experiencia, que podrá utilizarse para diseñar otros proyectos que persigan fines semejantes.

4. La evaluación de la eficiencia operacional y la evaluación de impactos

Se trata de dos dimensiones particularmente relevantes del proceso de evaluación. La evaluación de la eficiencia operacional se lleva a cabo sólo durante la implementación del proyecto, mientras que la de impactos puede y debe ser realizada tanto en esa fase como después de la finalización del proyecto.

La primera busca determinar la medida en que los diferentes componentes de un proyecto contribuyen o son disfuncionales a los fines perseguidos. Se realiza durante la ejecución y, por tanto, afecta a la organización y a las operaciones del proyecto. Pretende descubrir las dificultades que se dan en la programación, administración, control, etc., para corregirlas oportunamente, y así disminuir los costos derivados de la ineficiencia. No es un balance final, sino una evaluación periódica.

La evaluación de impacto busca determinar en qué medida el proyecto alcanza sus objetivos y cuáles son sus efectos secundarios (previstos y no previstos).

Ambos tipos de evaluación se distinguen, entonces, por el tipo de problemas (las preguntas que responden), las decisiones a las que afectan y los potenciales usuarios de sus resultados. 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 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.

Esto hace, también, que los usuarios de la evaluación sean diferentes: mientras en un caso serán los que administran el proyecto, en el otro serán autoridades del mismo o incluso quienes tienen capacidad de decidir orientaciones más generales.

5. ¿Cómo se evalúan los proyectos sociales?

Tanto el análisis costo-efectividad (ACE) como el ACB buscan maximizar el logro de los objetivos de un proyecto. Pero mientras el ACE no necesariamente tiene que expresar los beneficios en unidades monetarias, ello es una exigencia ineludible en el ACB.

Se ha definido el ACE justamente por esta característica, enfatizando que constituye "una técnica analítica que compara los costos de un proyecto con los beneficios resultantes, no expresados en la misma unidad de medida". "Los costos son usualmente traducidos a unidades monetarias, pero los beneficios/efectos son "vidas salvadas" o cualquier otro tipo de objetivos relevantes. Cuando es difícil expresar los beneficios/efectos en unidades cuantitativas, basta presentarlos según su ordenamiento". En las definiciones mencionadas se habla de "**comparar** los costos de un proyecto con los beneficios resultantes". Sería más correcto decir que el objetivo es establecer **relaciones** entre costos y beneficios y **comparar** los costos provocados por formas alternativas de alcanzar los objetivos propuestos.

Otros consideran que el ACE es una respuesta al desafío que plantea la práctica de la evaluación de proyectos sociales, que introduce un matiz diferente por cuanto "evalúa las alternativas de decisión (i) haciendo comparables todos los efectos en términos de una unidad de producto no monetaria y (ii) comparando el impacto de las alternativas". Cuando se contrastan los efectos del proyecto en términos de unidades de producto, con los costos monetarios, el resultado es una **relación o razón costo-efectividad**. Esto permite jerarquizar opciones según las diferentes magnitudes de recursos (costos) que cada una de ellas requiere para el logro de una unidad de producto.

Tal análisis no incluye los objetivos. Estos son los "fines últimos" perseguidos por la sociedad y expresados por quienes

asumen su representación. Por lo tanto, pertenecen al campo político y no al del análisis técnico. El ACE excluye explícitamente los problemas que surgen de la valoración de los fines, sosteniendo que "aun cuando no se conozca el valor que tiene el logro de un objetivo, se sabe que ha sido alcanzado minimizando los costos. Así, puede establecerse un principio de costo-efectividad, expresado de la siguiente manera: dado un monto limitado de recursos debería asignárselo de forma tal que permita obtener el mayor número de unidades de resultado o beneficio, cualquiera sea el valor de la unidad".

En función de estas consideraciones Quade hace una reflexión más comprensiva: "El análisis puede proveer no sólo la información de los menores costos para alcanzar un objetivo dado. El puede proporcionar datos sobre los costos o precios de lograr diferentes objetivos, o conjuntos de objetivos, mediante diferentes sistemas alternativos, para que el tomador de decisiones esté mejor preparado para escoger entre las distintas posibilidades sobre la base de su sistema de preferencias".

La identificación de alternativas constituye una dimensión central del ACE. Las opciones **técnicamente viables** para alcanzar los objetivos del proyecto son llamadas "sistemas" (o alternativas) y deben ser comparables entre sí. Un requisito básico de la comparabilidad es que tengan las mismas poblaciones objetivo.

El ACE permite comparar diferentes proyectos según el grado de eficiencia relativa para obtener los mismos productos. De manera similar, en caso de existir diversas vías alternativas para alcanzar los objetivos de un proyecto, puede descubrirse la óptima, sea minimizando los costos para cierto nivel dado de logros, sea maximizando el alcance de los fines para un nivel de costos prefijado.

6. El ACE Ex-Ante

a) Concepto.

Con los proyectos sociales, se ha prestado más atención a la evaluación ex-post. Empero, actualmente hay una fuerte tendencia a evaluarlos también en la etapa ex-ante. "El énfasis tradicional en la evaluación retrospectiva, en que el desempeño del programa se analiza después de realizado, ha sido sutilmente desplazado hacia la evaluación prospectiva -evaluar las capacidades del programa antes de su implementación-. Las herramientas de la evaluación prospectiva incluyen el análisis de la decisión, el análisis beneficio-costos y el análisis costo-efectividad. Aunque estas técnicas pueden utilizarse en la evaluación retrospectiva, su principal orientación es prospectiva".

Hay dos opciones para evaluar ex-ante los proyectos sociales. La tradicional pretende obtener indicadores de rentabilidad

socioeconómica global (como el VAN, la TIR y la relación B/C). Sus inconvenientes ya mencionados derivan de la dificultad de traducir a unidades monetarias los beneficios atribuibles al proyecto.

La segunda alternativa es el ACE. En este caso se asume que el proyecto realiza una contribución para alcanzar fines socialmente deseables. El problema se reduce a encontrar la opción más eficiente para obtener los productos que el proyecto va a generar.

El ACE implica comparar los costos con los productos del proyecto. Estos normalmente consisten en servicios que satisfacen necesidades básicas y contribuyen a alcanzar fines políticamente priorizados.

Los costos deben incluir todos los recursos que el proyecto demanda a lo largo de su vida útil. Para determinarlos conviene distinguir (i) costos de inversión para la construcción de la infraestructura requerida (el costo del terreno, de la construcción y del equipamiento) que deben ser prorrateados por el lapso de vigencia del proyecto, de forma tal que pueda realizarse su imputación anual; (ii) los costos de operación, que son los desembolsos anuales que el proyecto requiere para su funcionamiento normal (gastos de personal, materiales para la prestación del servicio, y similares).

Por otro lado, hay que determinar la demanda que el proyecto va a satisfacer, quiénes y cuántos van a ser los destinatarios, y qué beneficios van a recibir.

Sólo si se determina el costo por servicio prestado o por unidad de producto resultante del proyecto, es posible escoger la alternativa óptima.

La evaluación de proyectos sociales, basada en el ACE, no calcula la tasa de rentabilidad, sino que la asume como resultado de la decisión política sobre los fines. Resta por determinar la alternativa más eficiente para alcanzar tales objetivos. En este sentido, el ACE permite realizar una elección racional.

b) Etapas específicas del ACE.

Pese a que el ACE tiene, básicamente, la misma estructura que el ACB, es posible determinar un proceso específico más adecuado a la naturaleza de los proyectos sociales. Los títulos de las fases que se mencionan a continuación son diferentes a los de la evaluación ex-post; corresponden más al contenido de las etapas de la evaluación ex-ante y, de alguna manera, están consagrados por la tradición.

i. Definición del problema.

El mismo surge de la comparación entre la situación vigente y un estándar políticamente deseable. El resultado es el **déficit** presente y futuro (en diferentes horizontes temporales) que constituye el problema, y que debe ser cuantificado. Asimismo, deben especificarse las características generales de la población afectada su ubicación y plantear, en forma preliminar, las alternativas para su solución. Se trata en definitiva de contestar a las siguientes preguntas:

- * **Qué** necesidades se van a satisfacer y, por consiguiente, **qué** servicios o bienes el proyecto entregará;
- * **A quiénes** integran el grupo-meta del proyecto;
- * **Dónde** están localizados;
- * **Cómo** serán provistos los productos del proyecto, lo que supone comparar las alternativas existentes para su implementación.

ii. Diagnóstico de la situación.

Sus funciones son describir, explicar y predecir. La **descripción** se centra en la oferta del servicio considerado y en la demanda que el grupo meta hace del mismo. Debe establecer la cobertura existente y la deseable, así como los estándares de calidad que se aplicarán en la prestación de los servicios. La **explicación** presenta las causas del problema considerado. La **predicción** es esencial a la evaluación ex-ante. Implica tres tipos de prognosis, tal como se vio al analizar el ACB: la proyección **sin** el proyecto, con **optimización de la situación de base** y la proyección **con** el proyecto. Con ello busca determinar la contribución neta que resulta de la ejecución del proyecto.

iii. Planteamiento de las alternativas de solución.

Se profundizan las opciones consideradas en las etapas previas, analizando los aumentos de eficiencia que derivarían de optimizar sin el proyecto. Al mismo tiempo, hay que analizar con mayor detenimiento los caminos técnicamente viables para la implementación del mismo y los recursos necesarios para alcanzar el nivel de atención establecido en cada alternativa. Cuando se dispone de la información, es posible definir la escala y localización de los establecimientos requeridos cuando el proyecto requiere la construcción de una obra física.

Tal como fue dicho con anterioridad, **los proyectos sociales pueden requerir o no la construcción de una obra física** como prerrequisito para su operación. Dado que existen metodologías muy estandarizadas para la evaluación físico-financiera de la inversión (el diseño y ejecución de la obra), éstas son habitualmente aplicadas. Analizando los costos de capital y operación se determina el costo por servicio o bien producto del proyecto. La

relación resultante de **costo-eficiencia** permite escoger la alternativa de mínimo costo. Este análisis debe ser también realizado cuando el proyecto no requiera construcción alguna, eliminando obviamente los costos de capital que son, en este caso, inexistentes. De la misma manera, la razón costo-eficiencia debe ser complementada por otra de **costo-efectividad** que incluya el impacto previsto para las diversas alternativas del proyecto.

iv. Selección de la mejor alternativa.

Se comparan las alternativas planteadas utilizando como criterio las relaciones costo-efectividad calculadas para cada una de ellas. Si el producto de todas las opciones es homogéneo (se presta el mismo servicio con igual nivel de calidad), se elige el sistema que representa el mínimo costo. La comparación exige conocer los costos totales de cada sistema y la unidad de producto que se utilizará para establecer el costo unitario de la prestación.

v. Determinación de prioridades.

El proceso descrito se inscribe en el ámbito de los sectores sociales. Como la competencia intrasectorial por los recursos suele ser alta, hay que fijar prioridades para su asignación, según áreas espaciales y poblaciones objetivo.

Los recursos disponibles para el sector constituyen un dato. En cambio, la competencia entre proyectos y opciones para implementar un proyecto se encuentran dentro del campo de actuación técnica.

Las respuestas a las preguntas qué, quiénes y dónde son materia de decisión política, dado que imprimen el significado a la política que se va a realizar. Si bien la contestación no se realiza proyecto por proyecto, su definición genérica está fuera del ámbito técnico.

En cambio, responder a cómo va a ser llevado a cabo el proyecto requiere el análisis de las alternativas que hacen viable su operación. Dichas opciones pueden implicar efectos "empleo" o "divisas" diferentes. En otras palabras, pueden generar distintas magnitudes de empleo directo e indirecto, y requerir diferentes montos de divisas para la adquisición de los insumos. Utilizando estos "efectos" y las relaciones costo-efectividad es posible jerarquizar las alternativas consideradas. Este campo es estrictamente técnico.

vi. Elaboración del proyecto definitivo.

Una vez seleccionada la alternativa, corresponde la labor de detalle que requiere el proceso de ejecución cuando sea necesaria la construcción de una obra física. El grado de complejidad de esta

fase está en directa relación con la magnitud de la obra que el proyecto requiere. Si la naturaleza del proyecto excluye la exigencia de la inversión de capital se pasa de la etapa v. directamente a la operación.

7. La evaluación ex-post.

a) Generalidades.

En el campo de los proyectos sociales, como se dijo, la evaluación ex-post es la más desarrollada metodológicamente y la que ha tenido mayor aplicación. ella puede ser de procesos o impacto. La distinción fundamental entre ambas reside en su finalidad. La primera persigue mejorar la eficiencia operacional del proyecto y la segunda, determinar los cambios que éste ha producido en la población beneficiaria o, lo que es lo mismo, busca medir el grado en que se alcanzaron los objetivos perseguidos.

La evaluación de impacto no necesariamente exige que el proyecto haya concluido. Sus efectos sobre la población meta pueden determinarse incluso durante su ejecución. Los requisitos para su evaluación derivan del modelo que se utilice para realizarla.

b) Etapas y ejemplificación.

El ACE ex-post tiene una secuencia lógica, cuyas etapas fundamentales se describen a continuación. Su utilización puede ejemplificarse con el Programa de Promoción Social Nutricional (PPSN), en el que se realiza un análisis costo-efectividad y se evalúan los impactos nutricionales y educacionales del programa. En forma secuencial deben realizarse las siguientes etapas.

i. Identificar con precisión los objetivos del proyecto.

En la evaluación ex-ante se incluyen el déficit o la necesidad básica a satisfacer y los segmentos poblacionales que serán atendidos con su localización espacial. En la evaluación ex-post se consideran sólo los objetivos traducidos en actividades, vale decir, aquéllos a los se han asignado recursos y, por tanto, reflejan los "verdaderos" fines del proyecto. Si, para justificarlo, se han incluido otros, a los que no se les han dedicado recursos puede sostenerse que no son verdaderos objetivos de ese proyecto.

Los fines de un proyecto mantienen entre sí relaciones de complementariedad, competencia o indiferencia. Si los objetivos son competitivos y del mismo nivel es necesario escoger entre ellos o priorizarlos. Si alguno es de orden inferior, sólo constituye un medio para alcanzar los de orden superior. Así sucede con las

modificaciones a los contenidos curriculares para reducir la repitencia y el ausentismo.

Por otra parte, algunos objetivos pueden ser complementarios en ciertas circunstancias y competitivos en otras. En el ejemplo, los objetivos nutricionales son complementarios de los educacionales en la mayor parte de los casos pero, en las escuelas rurales de las áreas más carenciadas que tienen un solo maestro, éste debe preparar la comida y dar clases, con lo que se genera un caso de clara competencia entre objetivos.

Cuando eso sucede debe establecerse un ordenamiento jerárquico entre los objetivos (con la ponderación correspondiente). Esta decisión no es técnica. Podría esquematizarse de la manera que sigue:

OBJETIVOS	JERARQUIA DE IMPORTANCIA	PONDERACION ASIGNADA
O_1	1	a_1
O_2	2	a_2
.	.	.
.	.	.
.	.	.
O_n	n	a_n

La jerarquía de importancia adopta la forma de una escala ordinal. A través de las ponderaciones que se asignan a cada objetivo se obtiene el ordenamiento resultante.

Los decisores pueden asignar distintas ponderaciones a cada objetivo, con lo cual se construyen ordenamientos jerárquicos diferentes. Es particularmente importante el ordenamiento que realiza la comunidad, porque sería útil para la reprogramación de actividades en aspectos que son desconocidos por los técnicos y que pueden aflorar en las prioridades asignadas por dicha comunidad. Por ejemplo, al consultar a los padres de alumnos que concurren a escuelas con servicios de comedor, los rangos que ellos asignen podrían considerarse un reflejo del proceso de sustitución y asignación de bienes alimentarios al interior de la familia.

ii. Traducir los objetivos en dimensiones operacionales o metas.

En algunos proyectos es viable transformar los objetivos en metas, esto es, que los fines cualitativos se expresen en magnitudes cuantitativas en el proyecto formulado. Hay otras situaciones en que fijar metas es sólo un ejercicio formal. En las evaluaciones de procesos y de impacto se establecen las condiciones que determinan diferentes grados en el logro de los objetivos, a partir de la consideración de sus dimensiones. El tipo de indicadores utilizados en la evaluación especifica la metodología a utilizar para medir el alcance de los fines del proyecto. De este

modo es posible introducir cambios para mejorar su eficiencia operativa.

Para evaluar los objetivos, primero hay que transformarlos en dimensiones susceptibles de medición. Este proceso exige pasar de los fines generales del proyecto a los indicadores de la evaluación. La selección de indicadores es crucial. A partir de ellos, se determina el grado en que se alcanzaron los objetivos y, por tanto, si el proyecto fue o no exitoso y la medida de este éxito.

Respecto a las metas, es necesario un comentario adicional. El PPSN, como todos los programas de complementación alimentaria, pretende cubrir una parte de los requerimientos calórico-proteicos del grupo biológico que constituye la población objetivo. Esto se traduce en "metas" para cada uno de los tipos de asistencia alimentaria que entrega el Programa. Las metas de programación son X_1 , X_2 y X_3 (cantidad de calorías por vaso de leche, refrigerio reforzado y almuerzo, respectivamente).

Para la **evaluación de la eficiencia operacional** se debe comparar la realidad (lo que se entrega en el Comedor Escolar) con la norma establecida, vale decir, hay que determinar la adecuación que existe en cantidad y calidad entre la oferta alimentaria y el modelo programado. Esto no implica que el cumplimiento de estas metas sea directamente proporcional al logro del objetivo (disminuir la desnutrición de los niños que asisten a la escuela y provienen de las familias carenciadas). La medida en que tal objetivo sea alcanzado se determina a través de la **evaluación del impacto**.

iii. Especificar las alternativas que serán evaluadas y medir los recursos afectados en valores monetarios.

Deben identificarse buenas alternativas, que puedan compararse entre sí, para escoger la mejor. Al respecto, la primera cuestión se relaciona con el momento en que se lleva cabo la evaluación. En el caso de una evaluación ex-ante, las alternativas se elaboran a partir de la teoría existente y de la experiencia recogida en proyectos de naturaleza semejante. En una evaluación ex-post, los sistemas surgen de la misma ejecución del proyecto o de su comparación con un modelo de optimización que supere las restricciones identificadas en la evaluación.

La segunda cuestión es ver la posibilidad de realizar un ACE cuando existe un solo sistema. El caso general exige diseñar (evaluación ex-ante) o verificar la utilización (evaluación ex-post) de dos o más sistemas. Si sólo hay uno, debe comparárselo con un patrón de eficiencia que marque los límites de su aceptabilidad o rechazo, utilizando un modelo normativo suficientemente probado, las experiencias análogas y el juicio de expertos.

Las alternativas serán comparables si se han homogenizado las unidades de producto. Esto se relaciona con la calidad del servicio entregado, y con el cumplimiento de las normas técnicas vigentes para el mismo.

Así, en el caso de un programa de complementación alimentaria, los resultados del ACE pueden ser presentados en términos de cantidad de calorías y proteínas que el programa entrega por tipo de asistencia alimentaria (vaso de leche, refrigerio reforzado y almuerzo) cumpliendo de este modo con el requisito de la homogeneidad. Asimismo, cada una de las formas que adopta la complementación alimentaria debe tener como norma el proporcionar cierta cantidad de calorías y proteínas. La evaluación permite revisar esa norma y establecer la que sea aplicable para lograr los objetivos.

Cada alternativa tiene una estructura de **costos** que se relaciona con diferentes tipos y magnitudes de recursos que cada sistema supone. Los costos pueden verse afectados por variaciones regionales. Cuando se están evaluando proyectos que forman parte de un programa, deben eliminarse las fluctuaciones locales en los precios de los insumos utilizados porque, de no hacerse así, se distorsionarían las relaciones costo/producto y costo/impacto haciendo dificultosa la comparación de alternativas.

Un elemento a considerar es la escasez relativa de recursos requeridos por la alternativa considerada. Cuando se tienen que utilizar bienes o servicios importados, por ejemplo, las divisas utilizadas no deberían imputarse a su valor de paridad, sino utilizando el precio sombra de las mismas.

Hay que considerar en conjunto costos y efectos y ambos se dan en tiempos diferentes, por lo que es necesario homogenizarlos aplicando la tasa de descuento pertinente. En principio, los efectos también podrían descontarse aplicando el mismo método (cálculo del valor presente).

Se ha planteado el siguiente ejemplo: "En un programa de inmunización, la mayoría de los padres prefieren tener a sus hijos inmunizados hoy en lugar del año próximo o subsiguiente. Asumiendo una tasa de descuento del 20%, el valor presente de inmunizar 1500 niños en 3 años sería equivalente a inmunizar 1264 niños en el primer año". El problema estriba en cómo se establece esa tasa de descuento.

La comparación puede realizarse entre los sistemas existentes, que difieren entre sí dado el relativo grado de autonomía de que disponen las instituciones responsables para ejecutar el programa. Por otra parte, es posible comparar cada sistema real con un modelo de optimización teórico, construido a base de experiencias semejantes y del juicio de expertos.

La evaluación de las alternativas se realiza comparando en cada sistema y entre diferentes sistemas los recursos que demanda, expresados en unidades monetarias (costos) con los resultados que generan (productos). Dado que los costos son comparables por definición, la única restricción consiste en traducir los resultados a unidades de medida homogéneas.

iv. Valorar comparativamente las alternativas.

Los proyectos suelen tener objetivos centrales y complementarios. Hay, asimismo, efectos buscados y previstos (los objetivos) y por lo tanto positivos, y otros no buscados (positivos o negativos).

En el ACE, al mismo tiempo que se determina la medida en que son alcanzables los objetivos centrales (evaluación ex-ante) o fueron alcanzados (evaluación ex-post) deben incluirse también los objetivos secundarios y los efectos negativos. De esta manera, el análisis permitirá establecer el "saldo neto" del proyecto. Así como existen unidades de producto no valoradas monetariamente pueden existir "costos" que tampoco son traducibles en unidades monetarias. Su determinación y descubrir quién los afronta constituye una tarea complementaria del análisis.

Los sistemas son comparados utilizando sus relaciones (o razones) costo-efectividad. Ellas resultan de dividir los costos (monetarios) por los efectos expresados en unidades de producto. Esta valoración es posible porque ya se han determinado tanto los costos programados y los resultados alcanzables (evaluación ex-ante), como los costos reales y los efectos logrados (evaluación ex-post).

Si el proyecto carece de efectos no buscados, la opción se realiza aplicando el criterio del mínimo costo: para una misma cantidad de producto e **impacto** se elige el sistema más barato.

El enfoque tradicional del ACE lo vincula con el análisis de la **eficiencia operacional**. Cuando la unidad de producto del proyecto se confunde con el objetivo final del mismo (por ejemplo, una vida adicional salvada) el criterio de escoger la alternativa que minimice los costos es suficiente. Si éste fuera el caso del Programa del ejemplo, el proceso debería terminar seleccionando el sistema que tenga el menor costo por unidad de producto (CUP). Pero, tal como ya se explicó, no es el caso. En éste, como en gran parte de los proyectos sociales que tienen objetivos múltiples, hay factores no relacionados con la eficiencia operacional, que pueden dificultar y hasta impedir que se alcancen los fines perseguidos. Hay que incluir, por tanto, estos factores restrictivos en la metodología de la evaluación.

Debe recordarse que el objetivo general de todo proyecto social es transformar alguna parcela de la realidad, convirtiendo

una situación presente en otra deseada. La medida en que se logra tal resultado se denomina impacto. Este análisis se realiza normalmente en forma independiente del llevado a cabo para evaluar la eficiencia operacional. Existe una razón básica que explica la separación de ambos tipos de análisis. Para determinar las características de la reprogramación resultante de la evaluación costo-efectividad se requiere teóricamente un solo relevamiento de información, con el que se determina la "línea basal", esto es, el corte transversal a partir del cual se elabora el diagnóstico, para luego proponer soluciones que deben ser validadas posteriormente. Los modelos aplicables para la evaluación de impactos que exigen dos entradas al campo, a efectos de obtener la "línea basal" del diagnóstico y la "línea final" de resultados, que se compararán entre sí.

Es posible comprender, más correctamente, el ACE cuando se vincula el análisis de la eficiencia operacional con el de impacto.

8. La consideración del factor tiempo

Algunos autores distinguen las formas estática y dinámica del ACE. La estática consiste en encontrar la configuración más eficaz, sin considerar la dimensión temporal. La dinámica, en cambio, introduce el tiempo en cualquiera de los casos. Para ello es necesario valorar los costos y las efectividades en un **continuum** temporal. En tanto sea posible realizar este proceso y puedan distribuirse tanto los costos como el grado de alcance de los objetivos en las distintas etapas del proyecto el análisis dinámico es viable. La determinación del valor presente de los costos no constituye problema alguno pero, tal como se vio, la actualización de los productos e impacto del proyecto no es igualmente trivial, por lo que este análisis no se realiza habitualmente.

Es importante considerar el factor tiempo en una dimensión diferente a las previamente consideradas. Suele suceder que con un cambio de gobierno se abandonen proyectos en ejecución sin evaluar sus resultados. Como consecuencia de la crisis, además, muchos proyectos han sido descontinuados, o suspendidos temporariamente o, lo que es más común, no reciben el flujo de fondos requeridos para su implementación de acuerdo a la programación inicial. Sería conveniente determinar el grado de disminución en el cumplimiento de los objetivos que provocan estas interrupciones. Es muy probable que estos costos, derivados de la interrupción del proyecto, sean de una magnitud más que proporcional al tiempo de suspensión y mucho mayor aún que cualquier tasa de interés vigente en el mercado.

9. Algunas limitaciones del ACE

Una de las restricciones del ACE es que no pueden hacerse generalizaciones mecánicas de sus resultados. Hay que tener siempre

en cuenta el problema de las economías y deseconomías de escala que resultan de la expansión de los proyectos.

El ACE no permite comparar proyectos con objetivos diferentes, a menos que se los homogenice a través de un común denominador, como puede ser la probabilidad que generen resultados iguales. Así, considerando dos programas, uno que tiene como objetivo disminuir la desnutrición y el otro que busca la reducción de la malaria, se los podría comparar tomando la probabilidad de incapacidades y muerte que ellos pueden evitar.

La elección entre un programa nutricional y otro de autoconstrucción para grupos de bajos ingresos es más complicada. En este caso, el único criterio racional aplicable es la prioridad que debería existir en función del orden en la satisfacción de las necesidades. La jerarquía resultante se deriva de una sola consideración: las necesidades más básicas deben ser satisfechas en primer lugar.

ERRADICACION DE LA POBREZA: DESAFIO PARA LOS NOVENTA

**Rolando Franco y
Ernesto Cohen.**

INTRODUCCION

La superación de la pobreza sólo puede lograrse por una adecuada combinación de desarrollo económico y políticas sociales.

Y ello es así porque, por un lado, es más fácil redistribuir en coyunturas de crecimiento, cuando se están creando puestos de trabajo, que entregar ingresos que permiten a las personas satisfacer directamente sus necesidades y también porque es necesario invertir en recursos humanos, contribuyendo así a preparar adecuadamente a la población para incorporarse a los esfuerzos en pro del crecimiento.

Qué probabilidades hay en América Latina para lograr esta combinación antipobreza?

En realidad, la situación vigente no permite ser demasiado optimista. El decenio de 1980 está marcado por fuertes retrocesos en materia económica. Sin embargo, también ha dejado lecciones sobre la necesidad impostergable de corregir la asimetría de la inserción internacional de la región y respecto a la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos de corto plazo, complementándolos con políticas sectoriales que tiendan a la transformación productiva, que es una exigencia del desarrollo económico.

Las perspectivas futuras no son halagüeñas, sobre todo porque las alteraciones en el paradigma productivo y tecnológico colocan a estas economías en una situación desventajosa en relación a su dotación de recursos y a su tradicional inserción en la economía internacional.

La superación de la crisis plantea desafíos de tremenda magnitud. Hay que ajustar las economías, estabilizarlas, incorporarlas al cambio tecnológico mundial, modernizar los sectores públicos, elevar el ahorro y mejorar la distribución del ingreso. Todas estas tareas constituyen el camino para el propósito común de transformar las estructuras productivas de la región en un marco de creciente equidad social (CEPAL 1990).

Este documento se centra en dos aspectos que se encuentran estrechamente ligados al tema de la equidad: las políticas públicas orientadas a elevar los niveles de desarrollo social y la situación del sector económico informal.

El desempleo y la informalización se han tornado particularmente relevantes en estos tiempos, lo que exige políticas específicas de promoción.

Todo parece indicar que la informalidad es un fenómeno permanente y estructural en América Latina, dadas las dificultades crecientes que presentan estas economías para generar empleos productivos en cantidad suficiente para absorber la mano de obra que se incorpora a la fuerza de trabajo, sea por crecimiento demográfico (que sigue siendo elevado) como por los contingentes migratorios que abandonan las tareas agrarias. En los ochenta, se incrementó el número de personas ocupadas en el sector informal urbano, al mismo tiempo que se produjo una elevación del número de hogares pobres.

Lo anterior se agrega a la complejidad de las sociedades actuales y dificulta, consecuentemente, la posibilidad de gerenciar adecuadamente a estos países. Asimismo, la globalización y el achicamiento relativo del mundo (en cuanto a las variables espacio y tiempo), generado por los medios de comunicación, produce un efecto de demostración que difunde entre la población de la periferia las pautas de consumo propias del mundo industrializado.

Los sistemas sociales (empresas, naciones, etc.) se encuentran abiertos al contexto externo, lo que reduce sus posibilidades de control interno. Esto se expresa en una reducción de la capacidad de gobernar en una situación en que crece la necesidad de gobierno.

Los elementos descriptos, que pretenden caracterizar las peculiaridades de la producción actual, muestran que los cambios económicos típicos en las sociedades contemporáneas, tienden a producir, en lo político, una crisis de gobernabilidad, derivada de tres elementos estrechamente relacionados con el aumento de la complejidad societal (ILPES 1989).

En primer lugar, se da un proceso de heterogenización (pulverización) de las aspiraciones. Ellas son cada vez menos uniformes, por cuanto responden a una pluralidad muy amplia de inserciones laborales y porque también resultan más complicadas las articulaciones entre esos campos.

En segundo lugar, se produce una creciente diferenciación en los tiempos. El surgimiento de aspiraciones, la capacidad de los grupos para organizarse y satisfacerlas lleva a que los tiempos societales resulten cada vez más distantes de los tiempos que requieren los gobiernos para responder a las demandas que se les formulan.

En tercer lugar, quienes tienen la capacidad de controlar el proceso de introducción de innovaciones están en una situación privilegiada que conduce a un nuevo patrón de concentración del poder dando una participación marginal a las grandes mayorías.

Todo esto hace que la sociedad sea cada vez más difícil de gobernar, incluso porque la ruptura entre lo formal y lo informal lleva a la constitución de agrupamientos sociales que son diferentes a los conocidos hasta ahora.

En esas condiciones, el funcionamiento del sistema como un todo está sometido a serios riesgos de desestabilización, porque los gobierno no están en condiciones de afrontar las demandas, fundamentalmente de ocupación, de importantes sectores de la población.

Hay, entonces, razones políticas para buscar soluciones al problema de la pobreza. Asimismo, en la coyuntura actual no puede pensarse que será el proceso de desarrollo bastará por sí mismo para solucionar el problema. Se requieren, por lo tanto, enfoques que tengan en cuenta la importancia esencial de la informalidad en la explicación de la pobreza, planteando políticas específicas orientadas a apoyar a quienes se insertan en tales actividades, lo que tiene que ir acompañado de políticas sociales racionales y efectivas, centradas en la superación de la pobreza.

I LOS LEGADOS DE LA CRISIS

1. El desempleo.

Una de las consecuencias más visibles de la crisis económica y financiera de la década de los 80 ha sido la descapitalización de las economías de América Latina y el Caribe. La declinación en el proceso de acumulación de capital y la insuficiencia del gasto para mantener la capacidad productiva instalada se deben a la pérdida de dinamismo de la demanda y al servicio de la deuda externa.

La contracción de la demanda surgió inicialmente como consecuencia del debilitamiento de la economía internacional a finales de los años 70 y principios de los 80, que afectó negativamente a las exportaciones y que, actuando en conjunto con desequilibrios internos en las economías de la región, causó la recesión económica. A esa depresión inicial se sumó en seguida la imposibilidad de servir la deuda externa dentro de las condiciones entonces vigentes, por eso que, para hacer frente a la situación, se adoptaron medidas de ajuste que tuvieron carácter restrictivo, al menos en sus etapas iniciales, y que contribuyeron a socavar aún más la demanda global. En tales circunstancias, se debilitaron los estímulos para invertir, disminuyó la demanda y se impidió la reactivación económica.

Tradicionalmente el desempleo urbano abierto no era, un problema serio en América Latina, aun cuando en varias naciones del Caribe había constituido un grave obstáculo al desarrollo. Sin embargo, la interrupción del crecimiento económico restringió el proceso de creación de nuevos puestos de trabajo y, junto con el continuado proceso de urbanización y el crecimiento relativamente alto de la fuerza laboral, convirtió al desempleo en el efecto social principal de la depresión en la región.

Las estadísticas disponibles, aunque incompletas, señalan la gravedad del problema: en el trienio 1980-1982 la tasa media de desempleo urbano para 14 países de América Latina y el Caribe fue de 7,8%. Dicha tasa aumentó a 10,6% en 1983-85, y fue de 9,6% en 1986-88. En 1988, el promedio simple de desempleo urbano para ese grupo de países ascendió a 9,9%, o sea la décima parte de la población económicamente activa en las ciudades y en uno de ellos excedió al 20% (CEPAL, 1988). Los datos publicados por la Organización Internacional del Trabajo son aún más dramáticos: de acuerdo con ellos, la tasa promedio de desempleo en 10 países de la región (tres del Caribe de habla inglesa) fue de 13,2% en 1986. (OIT, 1988)

Incluso, esos datos estadísticos no revelan los cambios negativos en la calidad del empleo. Los sectores más dinámicos (manufactura, construcción y electricidad) sufrieron un estancamiento mayor que el del producto global; su crecimiento conjunto fue apenas de 0,4% por año entre 1980 y 1988 (BID, 1988). No hubo por consiguiente, posibilidad de generar oportunidades de empleo en las áreas más productivas de la economía y la absorción de fuerza de trabajo se dio en sectores de menor productividad.

La debilidad del mercado formal de trabajo acentuó el subempleo, fenómeno endémico en la región. Una de sus manifestaciones ha sido la proliferación de actividades informales de baja productividad y remuneración, que hoy constituyen una parte apreciable de la actividad económica en numerosos países de la región.

La recesión económica, la falta de mejoramiento de la productividad, la estrechez del mercado de trabajo, las características de las políticas de ajuste, y la persistente inflación se han combinado para mantener la tendencia hacia la pérdida de poder adquisitivo de los salarios. En 8 de los 12 países para los cuales existe información, el salario mínimo real urbano en 1988 era menor que en 1980 (CEPAL, 1988)

Así como la descapitalización fue la herencia más funesta de la "década perdida" en el campo económico, el desempleo creado por la interrupción del crecimiento ha sido su peor legado en lo social.

2. Pobreza y problemas sociales

El desempleo y el subempleo representan para la sociedad una pérdida irrecuperable de potencial productivo y, para los individuos que los sufren, la imposibilidad de obtener los ingresos necesarios para la satisfacción de sus necesidades. Ellos se han conjugado con otros factores para configurar una situación social profundamente deteriorada, que constituye, al iniciarse el decenio de los 90, el mayor desafío al desarrollo.

Mientras las tasas de expansión global de la economía fueron, en todos y cada uno de los años de la década de los 80, muy inferiores a las logradas en los tres decenios anteriores, el crecimiento de la población siguió siendo relativamente alto (se estima en 2,3% por año en 1980-90) (ONU, 1986). La simultaneidad del estancamiento económico y el continuado aumento demográfico determinó la evolución desfavorable del producto por habitante, que cayó 6,6% entre 1981 y 1988. Debido al deterioro de los términos de intercambio, la caída del ingreso por habitante fue todavía mayor (8,8% entre 1980 y 1987) (CEPAL 1988). En muchos países, el

producto y el ingreso per cápita disminuyeron hasta niveles equivalentes a los de la década de 1970 y aun de años anteriores.

La reducción del ingreso determinó la disminución del consumo privado, que era ya relativamente bajo aun antes de la crisis. En el período 1980-1987, los gastos totales de consumo de las personas crecieron apenas 1,2% por año, porcentaje muy inferior al del aumento de la población (CEPAL, 1988). En cierta medida la contracción del consumo, que para los grupos de menores ingresos se expresa en manifestaciones de pobreza y que afecta al bienestar de los núcleos de ingresos medios fue el factor que permitió mantener el servicio de la deuda externa.

La falta de crecimiento de la producción y del empleo ha acentuado así la pobreza, que afectaba hacia 1985 al 38% de la población de América Latina y el Caribe, o sea, 160 millones de personas (Rosenthal, 1989).

3. Algunos efectos del ajuste

Las políticas y programas de ajuste en condiciones de falta de crecimiento de la demanda doméstica y externa produjeron, en general, contracciones adicionales de la demanda global que redujeron aún más la producción y la generación de oportunidades de empleo, contribuyendo así a acentuar el deterioro de la situación social en América Latina y el Caribe.

Por otra parte, la estrategia de ajuste se dirigió casi siempre al corto plazo.

En las áreas rurales, la necesidad de aumentar la producción sin los incrementos necesarios de crédito, tecnología y apoyo técnico, han deteriorado las condiciones de utilización eficiente de la tierra. En algunos casos, la expansión de exportaciones se ha obtenido a expensas de sobreutilizar los sistemas naturales y agrícolas, o han resultado en la sustitución de producción de bienes para el consumo doméstico por la de productos exportables, sin que se hayan adoptado las medidas necesarias para evitar el impacto de tales cambios sobre los grupos afectados.

II. POLITICAS PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA

Mucho se ha hablado en los últimos tiempos sobre el tamaño del Estado, su posible sobredimensionamiento y la necesidad de reducirlo. Sin embargo, con el correr del tiempo, la discusión ha ido sedimentando y comienza a aflorar un acuerdo respecto a las tareas que debe seguir encarando, y a aquellas otras que fueron de su responsabilidad en alguna época y hoy quiere abandonar. En definitiva, asignar una excesiva cantidad de funciones al Estado, cuando éste adolece de limitaciones que todos conocen, conduce a que no pueda realizarlas adecuadamente. Es preferible, por tanto, centrar la actividad gubernamental en aquellas respecto a las que existe un relativo consenso.

Entre ellas estará, sin duda, el ataque a la pobreza y la búsqueda de la igualdad de oportunidades que son tareas estatales por antonomasia.

Ese objetivo puede lograrse a través de tres vías fundamentales relacionadas y que se retroalimentan: crear las condiciones para que los agentes privados pueden promover el crecimiento económico; generar o fortalecer las políticas de desarrollo rural y de apoyo a la economía popular; y realizar políticas sociales orientadas a superar la pobreza.

A) POLITICAS PARA ATACAR LA POBREZA RURAL

1. Grandes orientaciones de la política agraria

Desde la década de los 50 hasta la fecha se han venido aplicando políticas para atacar la pobreza rural en América Latina. De manera sucesiva, ellas se centraron en el desarrollo de la comunidad, en las reformas agrarias y la colonización y en el desarrollo rural integral.

Las primas pusieron énfasis en el potencial existente en la población. Era la propia comunidad la encargada de priorizar las acciones a llevar a cabo tanto en los aspectos productivos como en los servicios sociales. Los recursos externos reforzarían esta dinámica que induciría a un desarrollo autosostenido a nivel local.

Las reformas agrarias atacaron, con fuerza diferente en los distintos países, la estructura de tenencia de la tierra y las relaciones sociales de ella derivadas.

En varios países de la región se realizaron procesos de colonización que llevaron a consolidar la existencia de grandes estratos campesinos.

Desde principios de los 70 el horizonte del desarrollo rural fue dominado por los DRIs. Se diagnosticó que no se había logrado alcanzar plenamente los objetivos por haber descuidado dimensiones fundamentales (la productiva, tecnológica, social, etc.). Los proyectos debían incorporar todos los componentes (esto es, ser "integrales"). Estos logros generarían un efecto de demostración, induciendo a los tomadores de decisiones a promover este tipo de experiencias.

Dada la naturaleza de la pobreza rural que quieren enfrentar, los DRIs exigen un abordaje sistemático y un enfoque de largo plazo. Empero, su aplicación no ofreció a la estrategia una verdadera oportunidad de probar su validez. El fracaso de la misma deriva en general de la incompatibilidad entre el lapso que requiere y aquel en que se la implementó.

Ninguna de las políticas previamente mencionadas generó la dinámica autosostenida que de ellas se esperaba. Los diagnósticos en que se fundaban demostraron ser inadecuados. No lograron inducir un "efecto de arrastre" suficientemente poderoso como para convencer a los interesados de que era la vía por excelencia del desarrollo rural. Más aun, la reacción negativa que se produjo ante su fracaso parece haber llevado a una disminución de la atención que se venía prestando a la pobreza rural, tendiendo a

reemplazar la acción directa por políticas sectoriales (precios y crédito) (Mizrahi, 1987).

A despecho de esta reacción de desencanto producida por resultados que no justificaron plenamente ni las expectativas ni la magnitud de recursos asignados, la pobreza rural sigue siendo dramática en el panorama latinoamericano. En la década de los 70, en las áreas urbanas 26% de familias se encontraban por debajo de la línea de la pobreza, mientras que en las áreas rurales esta proporción se elevaba al 62% (Altimir, 1982). Las tendencias recientes no permiten alentar esperanzas de que esta situación se haya modificado y es incluso previsible, que sea peor en el presente. Esto exige algún tipo de respuesta.

2. Desarrollo rural y ajuste

El problema de la deuda externa ha replanteado el contexto macroeconómico de los países de América Latina. La tradicional insuficiencia de la inversión interna se encuentra agravada en las actuales circunstancias, por el endeudamiento externo y la disminución del flujo de capitales, por lo menos en la mayoría de los países.

Tal situación ha conducido a que se vuelvan imprescindibles políticas destinadas a lograr la estabilización y el ajuste estructural.

Ambos tipos de programas proponen: a) la corrección de los desequilibrios de la balanza de pagos (equilibrio externo); b) la reducción o eliminación de la inflación (equilibrio interno); c) la eliminación de las distorsiones y la promoción de la eficiencia microeconómica; d) el mantenimiento o la aceleración del crecimiento económico; y e) tomar en consideración el principio de equidad y la distribución del ingreso.

En general, puede decirse que los programas de estabilización enfatizan los puntos a) y b), mientras que los de ajuste estructural se preocupan fundamentalmente de c) y d) (IICA, 1987). Ambos otorgan en la práctica una importancia menor a las consideraciones de equidad y distribución del ingreso, dentro de las que, por definición, están incluidas las políticas orientadas a atacar la pobreza rural.

La agricultura debe cumplir en los años venideros un papel central en la estrategia de promoción de exportaciones (tradicionales y no tradicionales) para aliviar la presión sobre la balanza de pagos. Es indudable también que ella por sí sola no está en condiciones de ofrecer soluciones a la pobreza rural. Pero no se debe olvidar que desarrollo agrícola no es equivalente a desarrollo rural y que junto con las políticas diseñadas para

reactivar la agricultura deben elaborarse otras que tengan como población-objetivo a los pobres de las áreas rurales (de Janvry y Sadoulet, 1988). Si no se cumple con esta condición los trabajadores sin tierra, los pequeños productores, los arrendatarios y sus familias no podrán traspasar la línea de la pobreza en la que se encuentran sumergidos. Por consiguiente, se requiere focalizar los esfuerzos en el desarrollo rural y en la economía rural en su conjunto si se pretenden alcanzar objetivos de desarrollo nacional. Lo contrario significa incrementar los problemas económicos y sociales de la región en tanto persistan las fuentes de marginalización y pobreza que afectan a la economía rural.

Por otro lado, algunos autores (PREALC 1986 y Ducker 1986, citados por Kritiz 1988) señalan que existe una tendencia estructural a la sobreoferta permanente de productos primarios. "Una razón principal para el desajuste externo de la región latinoamericana ha sido la drástica disminución del superávit del comercio en productos primarios. En los años 1953-54 el superávit comercial de esta clase de productos equivalía al 11,7% del producto interno bruto regional, en tanto que hacia 1981 esta proporción había disminuido a sólo el 4,4%" (PREALC 1986, citado por Kritiz 1988). Esto resulta, fundamentalmente, de incrementos sostenidos en la oferta tanto de países en desarrollo como de los industrializados. Es posible también que en las próximas décadas este panorama se vea agravado por la anexión de tierras que están siendo incorporadas a la agricultura a través de la introducción de nuevas tecnologías, que hacen crecer notablemente la productividad en el sector.

Dentro de este escenario, debe reconocerse que si bien la agricultura ha sido afectada por la crisis, lo ha sido en proporción mucho menor que la industria. Así después de tres décadas en que el crecimiento industrial superó largamente al agrícola, en los 80's la agricultura mostró tasas de incremento mayores, convirtiéndose en el sector más dinámico de la economía. Pareciera que siendo la agricultura, en buena medida, responsable de la crisis, ha generado las condiciones para la recuperación de su papel protagónico, no como consecuencia de una lógica de crecimiento sostenido sino por ser, circunstancialmente, la menos afectada.

3. Criterios para la acción

La crisis plantea la exigencia de asignar los recursos, cada vez más escasos, con la mayor racionalidad posible. Esto, a su vez, requiere escoger cuidadosamente los componentes centrales de una política de desarrollo rural a la luz de los resultados obtenidos en las estrategias implementadas en el pasado, reubicándolas dentro del contexto actual. El desafío, en síntesis,

está constituido por ser eficaces y eficientes en el logro de la equidad.

Lo dicho anteriormente impone tomar en cuenta los siguientes aspectos:

a) Identificación precisa de los sujetos de las políticas

Serían sujetos de las políticas de desarrollo rural aquellos productores que no tienen acceso regular a las políticas agrarias (Barsky, 1988). La pobreza rural se concentra en los pequeños productores, campesinos, trabajadores sin tierra, arrendatarios y sus familias. A esta heterogeneidad de sujetos hay que agregar la que surge de las especificidades que ellas asumen por países, regiones y productos. Para el éxito de los programas y proyectos de desarrollo rural es necesario, aunque no suficiente, tomar en cuenta esta especificidad.

b) Hacer congruentes las políticas macroeconómicas con las de desarrollo rural

En el caso concreto de los pequeños productores rurales, no se dio la congruencia de las políticas ni en el plano macroeconómico ni en el sectorial. Por ejemplo, los precios de los alimentos y otros productos típicamente campesinos suelen fijarse con el objetivo de proteger al consumidor urbano, desestimulando así la modernización de las estructuras de comercialización. Las políticas nacionales y sectoriales no toman en cuenta los adversos términos de intercambio entre los pobres rurales y el resto de la economía (Mizrahi, 1987). Por ello, se requiere un ajuste de las políticas que discriminan a la pequeña producción rural, en materia de precios, sistemas de comercialización, crédito, generación y transferencia de tecnología.

Para lograrlo, se requiere un fuerte involucramiento del aparato institucional responsable de elaborar políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo rural. Dada la frecuencia de los cambios en los altos cargos decisorios, la continuidad de las acciones sugiere tomar particularmente en cuenta la participación de los niveles medios en estas tareas.

c) Tener en cuenta las estrategias de supervivencia familiar generadas por la pobreza en las áreas rurales

Es probable que aproximadamente dos terceras pares de los pequeños productores rurales obtengan más de la mitad de sus ingresos de actividades no vinculadas a su unidad de producción, como empleados agrícolas y no agrícolas (de Janvry y Sadoulet, 1988). Este hecho llama la atención sobre la necesidad de incluir

dentro de las políticas de desarrollo rural acciones encaminadas a la generación de empleo rural. En esta dirección pueden resultar promisorias líneas de acción que han probado ser exitosas en el campo de las microempresas urbanas, tales como la pequeña producción agroindustrial y de artesanías con formas asociativas adecuadas a los patrones culturales existentes en el área.

d) Adoptar un enfoque flexible para la elaboración de programas y proyectos de desarrollo rural

La heterogeneidad de sujetos sociales y situaciones a las que se hacía referencia anteriormente, pone de relieve la importancia de formular programas y proyectos "a la medida" del país, región, producto y circunstancias que reflejan la especificidad de la problemática abordada. Esto introduce un margen de incertidumbre y rechaza los paquetes de acciones estandarizadas. Dado que un estándar óptimo es imposible de alcanzar, el único criterio de optimalidad posible consiste en lograr la flexibilidad suficiente para adaptar la estrategia a la realidad cambiante y no a la inversa.

En la medida en que no existe una "receta" única, los responsables de esta tarea deben poseer capacidades y conocimientos que normalmente no incluyen los curricula de las universidades. La capacitación *ad hoc* de este tipo de personal se convierte así, en punto crucial para la viabilidad de este enfoque.

e) Lograr un mayor involucramiento de los beneficiarios del desarrollo rural

Para la concreción de las políticas en el plano local, hay que lograr una mayor participación de los beneficiarios en el proceso de formulación, implementación y evaluación de los programas y proyectos en que son los actores fundamentales. La participación se concreta de diferentes maneras, pero exige que estén presentes con capacidad resolutive en cada etapa del programa o proyecto en que se involucran. Si son meros receptores de decisiones ya adoptadas, aumenta la probabilidad de que el proyecto fracase.

f) Hacer converger los esfuerzos públicos y privados para el desarrollo rural

En América Latina existen multitud de organizaciones no gubernamentales (ONGs) que tienen objetivos y realizan acciones congruentes con los principios postulados por las políticas de desarrollo rural. Es imprescindible, por tanto, que el Estado las involucre de manera sistemática y coordinada para así potenciar las acciones del sector público y privado.

B) POLITICAS PARA ENFRENTAR LA POBREZA URBANA

1. Crisis y microempresas

La ampliación del sector informal urbano (SIU), derivada de la crisis, no es pasajera sino que se ha instalado en forma permanente en la región.

El proceso de desarrollo en América Latina ha dado como resultado el surgimiento de una industria sustitutiva estructuralmente incapaz de absorber en los sectores modernos de la economía a la fuerza de trabajo total disponible. Esto ha generado una **doble heterogeneidad**. Por una parte la articulación (no simplemente convivencia) del sector formal y del sector informal; por otro, una equivalente diferenciación entre las distintas formas que asume este último.

De manera paulatina, dentro del SIU se han ido configurando relacionamientos complejos que hacen a la vinculación de sus unidades económicas con otras del mismo SIU, o del sector formal, proveyendo en ambos casos servicios, bienes-insumos o bienes-salarios que abaratan la estructura de costos de las empresas, independientemente de su tamaño.

Durante la "década perdida", caracterizada por fuertes caídas en el empleo y los ingresos, las microempresas evitaron un descenso aún mayor. Las unidades productivas con 5 trabajadores o menos generaron el 47,8% de los nuevos empleos creados en la Región entre 1980 y 1987 y las unidades entre 5 y 10 trabajadores crearon un 30,2 adicional, totalizándose así un 77,8% del total de nuevos empleos creados. El sector público sólo generó el 17,1% y las empresas privadas de mayor tamaño sólo lograron crear el 4,8% de los nuevos empleos urbanos (PNUD, 1990)

Promover racionalmente y a una escala adecuada el desarrollo de las microempresas no se basa solamente en razones de equidad, sino también en consideraciones de eficiencia para el sistema en su conjunto.

En épocas de restricciones, también los asalariados sufren las consecuencias. Sin embargo, la organización que los agrupa -pese a perder capacidad negociadora- les permite plantear las reivindicaciones que difícilmente pueden ser ignoradas por el gobierno. Pero los informales carecen de tales mecanismos de representación, lo que aumenta la responsabilidad de los tomadores de decisiones.

2. El sector informal urbano

Al tratar el tema de las microempresas, hay que referirse necesariamente, al sector informal (SI), contexto mayor que las incluye.

Desde el decenio de los 70 hasta la fecha el análisis se ha centrado en el SIU. Esta parte de la historia puede ser dividida en tres fases (Souza, 1987). La primera de ellas fue **descriptivo-cuantitativista**, y en ella se trató de dimensionar la escala y naturaleza de los problemas, con un incipiente involucramiento respecto a las políticas.

La segunda se orientó a la **formulación de políticas de empleo**, con el fin de ubicar a las microempresas y sus trabajadores dentro del mercado de trabajo y apreciar su articulación con el funcionamiento de la economía en su conjunto. El empleo es concebido como el resultado de las formas que asume el proceso de crecimiento en el mundo del subdesarrollo con las especificidades de la estructura productiva y las formas de organización de la producción.

En la tercera etapa, finalmente, la preocupación se centró en el **funcionamiento del mercado de trabajo en las economías subdesarrolladas**, y tuvo como ideas centrales las siguientes:

i) el sector informal es el verdadero "ajuste" del mercado de trabajo entre la cantidad de personas que debe obtener ingresos por su labor y la cantidad de "puestos de trabajo" disponibles en los sectores más organizados del sistema económico;

ii) el sector informal es la "puerta" al mundo del trabajo urbano que utilizan los migrantes;

iii) el empleo no está vinculado al nivel de producción en el mismo sector;

iv) el ajuste entre nivel de producción (o tamaño del mercado) y la cantidad de ocupados en el sector informal se hace por el nivel de ingresos. El ingreso medio es la variable de ajuste (Souza, 1987).

3. La unidad económica informal

Los actores sociales de la unidad de producción microempresaria, sea doméstica, sea que contrate una reducida fuerza de trabajo, se rige por una racionalidad distinta a la

empresarial. Ella no trata de maximizar la tasa de ganancia sino de minimizar el riesgo y asegurar la subsistencia familiar.

El empresario puede afrontar riesgos porque posee capital y capacidad financiera que le permiten acumular stocks. En cambio, cuando el capital es mínimo y la capacidad financiera, real o potencial, inexistente, asumir riesgo empresarial puede significar que las pérdidas hagan desaparecer el capital y/o reducir el consumo por debajo del nivel de subsistencia. Bajo estas condiciones el agente productivo de la microempresa debe perseguir como objetivo asegurar su precario mantenimiento en el mercado, lo que logra minimizando el riesgo.

Asumiendo esta línea, algunos autores observan que hay por lo menos tres elementos importantes en la racionalidad económica de las microempresas (Klenner y Zúñiga, 1984)

i) Los conceptos de equilibrio y óptimo están determinados por la cantidad de trabajo realizado antes que por la maximización de las ganancias.

ii) El presupuesto de la organización y el presupuesto familiar tienden a confundirse en su manejo.

iii) El tiempo tiene un significado económico distinto al del sector moderno, lo que influye en los procesos de crecimiento y acumulación económica.

Otros dicen que "en el seno de la unidad informal convergen, superponen y mezclan los criterios, contabilidades y presupuestos de una unidad de producción y una unidad de consumo. De ahí que sea difícil distinguir con claridad estrategias estrictamente productivas de un espectro más amplio e integrado de decisiones que conforman más precisamente una estrategia de vida o sobrevivencia. (Mizrahi, 1987)

Lo dicho plantea dos cuestiones fundamentales para la acción en el campo de las microempresas. La primera tiene que ver con la intensidad óptima de capital que permite establecer un equilibrio dinámico entre la satisfacción de las necesidades familiares, la minimización del riesgo y la generación de una tasa de ganancia que permita su paulatina incorporación al sector formal.

Aquí aparecen, a su vez, dos dimensiones que deben formar parte de una misma política integrada. Una se vincula con el equilibrio y dinámica interna de las microempresas, que debe traducirse en acciones articuladas tendientes a modificar su organización, sin tratar de alterar, en una primera etapa, la racionalidad de los microempresarios. Otra, tan importante como la anterior, tiene que ver con la inserción en el mercado que viabilice la colocación de sus productos o la prestación de sus servicios.

La segunda cuestión versa sobre cuál es el tipo de tecnología que los microempresarios están dispuestos a aceptar y bajo qué condiciones.

La diferencia de productividad marca la brecha más abrupta entre el sector formal y la microempresa. Por lo tanto, cualquier tecnología que ésta incorpore debe permitir incrementar su productividad.

Al mismo tiempo, no debe ser ahorradora de mano de obra, por cuanto éste es el único factor relativamente abundante. No es una condición fácil de cumplir porque, por lo general, la tecnología moderna está concebida para responder a los requerimientos del sector formal de las economías más desarrolladas.

Por otro lado, los incrementos en la productividad deben producirse rápidamente, para motivar su incorporación y uso por el microempresario.

Asimismo, debe ser de fácil manejo y bajo costo. Lo primero viabiliza su utilización sin la exigencia de procesos prolongados y, por consiguiente, costosos de entrenamiento. Lo segundo permite la absorción de la depreciación en función de la tasa de ganancia incrementada que genera.

Esas condiciones sólo pueden ser satisfechas por tecnologías alternativas, no fácilmente disponibles en el mercado, a las que hasta el momento se les ha prestado escasa atención.

4. Prerrequisitos para la acción

El análisis realizado entrega algunas orientaciones para establecer líneas de acción que permitan incrementar la eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos que se asignen para el desarrollo de las microempresas. Los programas que se vienen llevando a cabo en América Latina (Perú, Ecuador, Colombia, Uruguay y República Dominicana), así como proyectos que se implementan a través de organizaciones no gubernamentales están proporcionando experiencias valiosas que pueden orientar la acción en este campo.

a) Definición de los objetivos.

Los fines últimos del programa son materia de decisión política y pueden estar fundados en dos criterios: la equidad o la eficiencia.

Si se parte de la equidad deberían priorizarse las microempresas que se encuentran en una situación más desfavorable

en el mercado, dado que las familias dependientes de ellas son las que tiene una situación de mayor precariedad. Ello implica dar al programa un corte asistencialista y condenarlo de antemano a carecer de retroalimentación.

Si, alternativamente, se elige la eficiencia se deberá escoger en función de la viabilidad económica. Se favorecería así a actores sociales que, en ese estrato, gozan de una posición de privilegio. Dentro del contexto social que sirve como marco, las familias serían las menos carenciadas. La ventaja es que optimiza la eficiencia en el proceso de asignación de recursos, generando una condición necesaria (pero no suficiente) para: i) incrementar la probabilidad de éxito del programa; ii) generar condiciones para su supervivencia y reproducción autónomas; iii) eventualmente, en el mediano plazo, posibilitar la absorción de las microempresas deficientes.

b) Selección

Si los objetivos son planteados en función del criterio de eficiencia, ésta se debe expresar también en el ordenamiento y secuencia de los componentes del programa que traducen los medios instrumentales que el mismo va a utilizar. Esto implica dar dos pasos iniciales:

i) Elegir el grupo-meta de microempresas a partir de criterios de elegibilidad que pueden ser, por ejemplo, las ventas mensuales, el número de empleados permanentes, los activos totales, el lugar de trabajo, el tiempo mínimo de operaciones, o el grado mínimo de eficiencia empresarial.

ii) Establecer y aplicar un criterio para la selección de áreas prioritarias de intervención espacialmente definidas. Se debe interesar a los microempresarios que cumplan con los requisitos establecidos, para que participen en el programa. En las etapas iniciales, se requiere de acciones de difusión, que implican la visita puerta a puerta. A medida que las actividades programadas vayan logrando el involucramiento de los microempresarios, serán éstos los agentes de difusión por excelencia.

c) Integralidad de las acciones

La experiencia enseña que "la creencia original del microempresario, siempre relacionada con la falta de crédito como condición para mejorar su negocio, pasa por un proceso de cambio en la medida que avanza su adiestramiento, en el sentido que reconoce que lo que verdaderamente permite un cambio fundamental en su empresa es el mejor conocimiento adquirido y que el crédito es una ayuda muy importante, pero no esencial" (BID, 1986).

Una vez seleccionados los participantes "El programa debe ser concebido como un proceso educativo integral, mediante el cual se provee al microempresario y al micronegociante de conceptos y herramientas básicas, para el mejoramiento de la gestión financiera, administrativa, de producción y de comercialización de su empresa y se le prepara para un adecuado manejo de los recursos que recibe en préstamo..." (BID, 1986).

Los componentes de esta fase deben incluir:

i) Asesoría gerencial, proporcionando los instrumentos básicos que permitan al microempresario conocer el estado de funcionamiento de su negocio, así como criterios para determinar mecanismos de ajuste en el mismo.

ii) Capacitación, para dotar al microempresario de las herramientas administrativas que le permitan aumentar su eficiencia empresarial.

iii) Crédito gradualmente incremental (de acuerdo a los resultados de la gestión) con el doble propósito de financiar el crecimiento de las microempresas y proporcionar a los microempresarios experiencia en el relacionamiento con instituciones financieras.

iv) Asistencia técnica en el manejo del crédito de acuerdo a las prioridades establecidas conjuntamente con los microempresarios.

v) Monitoreo de la evolución de las microempresas y del impacto que el programa produce sobre ellas.

d) Financiamiento

Es sabido que las microempresas no tienen acceso al crédito institucional porque, en la mayoría de los casos no satisfacen los requisitos exigidos por las organizaciones financieras. La escasez de recursos prestables, la ausencia de garantías y los altos costos operativos que implicaría pulverizar los préstamos, son eficientes mecanismos disuasivos para que los bancos canalicen sus recursos a sus clientes tradicionales. Como consecuencia, a los microempresarios sólo les queda la posibilidad de utilizar su capital propio y, en última instancia, recurrir al crédito extrabancario con intereses usurarios.

En esta área, hay tres puntos centrales que el programa de apoyo microempresarial debe resolver:

i) Constitución de un Fondo de Garantías, que opere como seguro de los préstamos otorgados a los microempresarios. La

cuestión central es quién afronta ese costo. Al respecto se han concebido tres alternativas: que opere como un subsidio estatal; que sea asumido como parte del riesgo empresario en forma individual por cada prestatario; que se conformen grupos de microempresas para asumirlo colectivamente.

Muchos afirman que la constitución del Fondo debe realizarse con aportes del Estado, aduciendo razones de justicia distributiva. Otros, en cambio, enfatizan que la operación corriente del Fondo y la cobertura del riesgo contingente debe ser sufragada por los mismos beneficiarios, integrándose en grupos, porque así se maximiza la probabilidad de recuperación, dado el control social que el propio grupo ejerce sobre cada uno de sus miembros.

ii) Conformación de una red financiera. La cuestión es si deberían integrarla bancos oficiales, nacionales o provinciales, o pequeñas cooperativas de crédito. La elección depende de la escala del programa, de las disposiciones legales vigentes en relación a la conformación de cooperativas, y de otras consideraciones que tienen que ver con el estilo de relacionamiento que se puede establecer con el microempresario en uno y otro caso. La matriz decisional debería contemplar, por lo menos, estas tres dimensiones.

Sea cual fuere la opción adoptada, si se han cumplido los pasos señalados se habrán superado dos restricciones centrales: la del riesgo, por la existencia del fondo de garantías, y la relacionada con la evaluación técnico-financiera, realizada por la asistencia técnica que el programa provee.

De esta manera la operación aparece como razonablemente viable para una institución financiera tradicional, cuya función se restringirá solamente a los pagos y cobranzas.

iii) Determinación de tasas de interés reales positivas. Su establecimiento debe estar fundado en criterios que, en función de la tasa de recuperación prevista, sean adecuados a los efectos. Así se generará un superávit que permitirá el desarrollo del programa y su expansión progresiva a un número creciente de microempresarios.

BIBLIOGRAFIA

- ALTIMIR, O. 1979 **La dimensión de la pobreza en América Latina**. Santiago, Cuadernos de la CEPAL No. 27.
- ALTIMIR, O. 1982 **"The extent of poverty in Latin America"**, Washington D.C., World Bank Staff Working Papers No. 522.
- BANCO MUNDIAL 1990 **Informe sobre el Desarrollo Mundial**. Washington D.C., Johns Hopkins University Press.
- BARSKY, O. 1988 **Las políticas de desarrollo rural en América Latina: Balance y perspectivas estratégicas**. Buenos Aires.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO 1988 **Progreso Económico y social en América Latina**. Washington D.C., BID.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO 1986 **"Programa Global de Créditos para Microempresas, Colombia"**, Washington D.C.
- BOLTVINIK, J. 1990 **"Hacia una estrategia para la superación de la pobreza"**, en ILPES/ISS/ILDIS, **Necesidades básicas y desarrollo**. La Paz, Taller Hisbol.
- CEPAL 1985 **La pobreza en América Latina: Dimensiones y políticas**. Santiago, Estudios e Informes de la CEPAL No. 54.
- CEPAL **Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana**. Santiago, CEPAL.
- CEPAL 1988a **Desarrollo equitativo. Algunas sugerencias para la acción**. Santiago, CEPAL.
- CEPAL 1988b **Desarrollo y transformación: Estrategias para superar la pobreza**. Santiago, Estudios e Informes de la CEPAL No. 69.
- CEPAL 1989a **América Latina en los ochenta: Principales tendencias sociales**. Santiago, CEPAL, LC/R.843
- CEPAL 1989b **Transformación ocupacional y crisis social en América Latina**. Santiago, CEPAL.
- CEPAL 1990a **Transformación productiva con equidad.. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los noventa**. Santiago, CEPAL.
- CEPAL, 1990b **Anuario Estadístico 1989**. Santiago, CEPAL.
- CEPAL 1990c **Magnitud de la pobreza**. Santiago, CEPAL.

COHEN, E. et al. 1988 **Microempresas y economía popular**. ILPES Oficina para Centroamérica y Panamá, Fundación Grupo Esquel y Programa Nacional de Microempresas de Guatemala, San José Costa Rica.

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

COMISION DEL SUR 1989 **Hacia una nueva forma de medir el desarrollo**. Caracas, Oficina de la Comisión del Sur en Venezuela.

CORREA FREITAS, R. y FRANCO, R., coordinadores, 1989 **Gestión del Estado y desburocratización**. Montevideo, Presidencia de la República Oficina Nacional de Servicio Civil e ILPES, El Libro Libre.

CORNIA, A. 1987 "Formulación de la política social: Reestructuración, objetivos, eficiencia", en Giovanni A. Cornea, Richard Jolly, Frances Stewart, **Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento**. México, Siglo XXI de España Editores.

COSTA FILHO, A. 1988 **Progreso social en América Latina: Utopía para la próxima década?**, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF.

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

de JANVRY, A. y SADOULET, E. 1988 **"Investment strategies to combat rural poverty: A proposal for Latin America"**, Working paper No 459 Department of Agricultural and Resource Economics. Division of Agriculture and Natural Resources, Universidad de California.

FRANCO, R., coordinador, 1981 **Pobreza, necesidades básicas y desarrollo**. 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. 1987 **Las políticas sociales en la postcrisis**, presentado al Seminario sobre Programación de la Inversión Pública en Centroamérica y Panamá, Tegucigalpa, ILPES-Banco Centroamericano de Integración Económica, diciembre. Publicado en **Revista de la Integración y el Desarrollo de Centroamérica**. Tegucigalpa, No. 42:111-134.

FRANCO, R., PALMA, E. y VERGARA, C. 1988 **Impacto social de la crisis y el relanzamiento del desarrollo social**. San José, FLACSO.

FRANCO, R., COHEN, E. y RUFIAN LIZANA, D. M. 1989 **Autoridad social y programas sociales masivos: Una alternativa para la política social**. San José, ILPES.

GALOFRE, F., coordinador, 1981 **Pobreza crítica en la niñez. América Latina y el Caribe**. Santiago, CEPAL/UNICEF.

IICA 1987 **"Los programas de ajuste estructural y sectorial. Alcances para la reactivación y desarrollo de agricultura"** Serie Documentos de Programas, San José. Costa Rica.

ILPES 1989 **Inserción externa, competitividad y crisis fiscal**. Documento presentado a la VII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Montevideo.

ILPES, OEA, UNICEF, PNUD, PREALC, ESQUEL 1990 **Fondos de desarrollo social**. Memoria de un Seminario Internacional. Santiago, ILPES.

KATZMAN, R. 1990 "La heterogeneidad de la pobreza: El caso de Montevideo", *Revista de la CEPAL*, 37:139ss.

KLENNER, A. y ZUÑIGA L. 1984 **Generación de Ingresos y Vinculación a los Mercados en la Economía de la Pobreza**, Santiago, UNICEF.

KRITZ, E. 1988 "Crisis y cambio: Estructura productiva y mercado de trabajo en América Latina después de los años '80", en *Desarrollo Económico* 28(109).

LOMNITZ, L. 1975 **Cómo sobreviven los marginados**. México, Siglo XXI editores.

MIZRAHI, R y SCHMUKLER, S. 1987 **"Back to rural development: Using experience for new directions"**, Washington D.C., BID.

MESA LAGO, C. 1985 **La seguridad social en América Latina y el Caribe**. Santiago, CEPAL.

MOLINA, S. coordinador 1980 **Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina**. Santiago, CEPAL/PNUD.

OIT 1988 **Anuario Estadístico**. Ginebra.

ONU 1986 **World Population Prospects**. Nueva York.

PNUD 1988 **Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe**. Cartagena de Indias, PNUD.

PNUD 1990a **Informe sobre el desarrollo humano**. Bogotá, Ediciones Tercer Mundo.

PNUD 1990b **Desarrollo sin pobreza. II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe**. Quito, PNUD.

ROSENTHAL, G. 1989. **The Development of Latin America and the Caribbean Countries in the Eighties and Prospects for the Future**. Washington, 1989

REZENDE, F. 1983 **Financiamiento de las políticas sociales**. Santiago, Estudios ILPES/UNICEF sobre Políticas Sociales.

RUFIAN LIZANA, D. M. 1989 **La autoridad social en América Latina. Notas de una investigación**. Santiago, ILPES, Area de Programación de las Políticas Sociales.

RUFIAN, D. M. y PALMA, E. 1990 **La descentralización. Problema contemporáneo de América Latina**. Santiago, ILPES.

SOUZA, P. R. 1987 **Sector Informal: evaluación crítica después de diez años**, en Economía no registrada, Estudios INDEC, No 9, Buenos Aires.

DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION DE LA POLITICA SOCIAL ANALISIS DE EXPERIENCIAS Y RECOMENDACIONES

Dolores María Rufián Lizana

Introducción

La descentralización y desconcentración de los servicios sociales se refiere a la transferencia de competencias relacionadas con la prestación de servicios sociales a las administraciones descentralizadas y desconcentradas.

Estos procesos se caracterizan por su actualidad, ya que se están llevando a cabo en numerosos países de América Latina, dentro de un contexto amplio de transferencia de competencias y de distribución de poder a las regiones y municipios y de atribución de competencias a los órganos periféricos de la administración central.

Para referirse a estos procesos dentro del marco de los servicios sociales, es preciso clarificarlos previamente desde el punto de vista político y administrativo. Después se hará una referencia al tema desde el punto de vista de los servicios sociales en general, y por último nos referiremos a los sectores sociales de manera específica y a los países que han llevado a cabo procesos de descentralización y desconcentración de los mismos.

I. Los procesos de descentralización y de desconcentración

El tema de la centralización y descentralización está generalmente referido a la distribución de competencias entre los distintos entes territoriales de un Estado, y en concreto, hablaremos de descentralización para referirnos a la transferencia de competencias desde la administración central a las administraciones inferiores. De esta manera, entenderemos que un Estado está descentralizado cuando sus entes locales o entes territoriales inferiores, gozan de un cúmulo de competencias significativo.

Ello hace que el término sea necesariamente relativo. La simple existencia de entes territoriales distintos al Estado implicará el goce de un cierto poder por parte de aquellos, pero existirá relatividad en la apreciación sobre cuando las competencias que éstos tienen son significativas.

En cualquier momento de su historia un Estado es a la vez centralizado y descentralizado; la centralización medirá el quantum de competencias de que goza la administración central,

mientras que la descentralización tendría en cuenta el quantum de competencias de los otros entes del Estado. No existe ni un Estado completamente centralizado ni descentralizado, ya que en los Estados modernos, la distribución de la autoridad pública está hecha según normas que otorgan más o menos competencias al poder central, pero en ningún caso todas ¹.

La relatividad del concepto es la que justifica que la descentralización se haya reivindicado en nombre de la ideología liberal por A. TOCQUEVILLE, que haya sido defendida por TAINE, historiador positivista, que sea un principio esencial del Estado federal, tal como es concebido por PROUDHON o del orden monárquico de MAURRAS. Cada uno le dará un contenido conforme a su ideología de referencia, de tal manera que todos pueden afirmarse favorables a la descentralización, aunque tal unanimidad no se traduzca en la adhesión a una doctrina unívoca.

Por otra parte es preciso tener en cuenta que la descentralización es una noción dinámica. La evolución histórica de cada país nos muestra que el punto de equilibrio no es fijado jamás de manera definitiva y periódicamente es cuestionado tendiendo a remediar los inconvenientes y desviaciones que muestra el paso del tiempo. Algun autor ha señalado incluso que la evolución histórica en la materia prueba que tanto la centralización como la descentralización son más apreciadas cuando son menos aplicadas ², lo que de algun modo implica continuos cambios de posición frente a este tema.

Por el contrario la desconcentración es la transferencia de competencias desde el Estado a órganos jerárquicamente subordinados, caracterizados por ser de algun modo dependientes de la administración central. La desconcentración puede acompañar tanto al Estado centralizado como al descentralizado.

En efecto, dependiendo del rol que esté cumpliendo, la desconcentración puede tener un doble significado o bien puede responder a una voluntad de atenuar la centralización, en cuyo caso se acompaña de procesos de descentralización, o bien responde al deseo de acrecentar la eficacia de la centralización. En el primer supuesto, las demandas y ofertas descentralizadoras suelen ir acompañadas de ofertas y demandas del mismo tipo; en el segundo, por el contrario, de lo que se trata es de ofrecer desconcentración cuando no se quiere descentralizar el país frente a eventuales demandas descentralizadoras.

¹ M. WALLINE, Droit Administratif, Sirey, Paris 1959, pag. 267.

² J.E. VIE La décentralisation sans illusion, PUF, Paris 1976, pag. 12.

Un breve repaso por el contexto vigente en la mayor parte de los países de América Latina nos muestra como el tema de la descentralización es un tema de máxima actualidad puesto que, como señalaran S. BOISIER y V. SILVA "ahora parecen cruzarse en un mismo plano la oferta descentralista, empujada por un Estado que actúa en este contexto a partir de distintas racionalidades, y la demanda descentralista, planteada por amplios segmentos de la población y obedeciendo también a una variedad de racionalidades, según sea su modalidad de organización (consumidores, usuarios de servicios, colectividades territoriales, etc.)"³.

La tradición de todos los países de la región, incluso de los federales, es centralizadora por lo que, ahora se impone un giro hacia fórmulas menos centralistas. En este giro, no es que se esté tratando de discutir los servicios históricos de la centralización, sino que se examina si ésta no habrá llegado a ser excesiva.

La mayoría de los procesos descentralizadores de la región, se caracterizan por un reconocimiento expreso de la importancia que tiene la administración central en la gestión del Estado, pero también el convencimiento de que su actuación es excesiva.

La centralización es contemplada hoy como un problema por gran parte de los países latinoamericanos que perciben los procesos centralizados y concentrados como mecanismos globales que han provocado ineficiencia y desigualdad. Su ineficiencia se refiere a la sobrecarga de información en la cúspide del sistema que dificulta la decisión más selectiva, atendiendo a las necesidades de las subcolectividades espaciales. Su inequidad deriva de los efectos diferenciales que provoca la decisión, los que consolidan las desigualdades entre las subcolectividades que componen el Estado (regiones, provincias, comunas, etc.)

En América Latina existen países unitarios y federales; entre los unitarios, los hay con diferentes grados de descentralización. En teoría, la centralización es un problema solamente para los Estados unitarios centralizados; sin embargo, en la práctica, la centralización es percibida como problema en la mayoría de los países. Aunque las ideologías que subyacen bajo los planteamientos descentralizadores son muy diferentes, pareciera que hoy existe un acuerdo entre todos, federalistas, regionalistas, descentralizadores y desconcentradores, en entender que a medida

3

S. BOISIER y V. SILVA "Descentralización de políticas sociales y descentralización territorial: Puntos de intersección para investigación y acción". ILPES, Doc. 89/3 Serie Ensayos. Seminario Internacional acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Sectores y Servicios Sociales. Brasilia Oct. 1989.

que han ido creciendo las funciones del Estado y el volumen de la Administración Pública, el hecho de la centralización se ha vuelto más patente y las resistencias también mayores.

Esta necesidad de alejamiento del centralismo forma parte de un contexto que tiene que ver con la crisis de representatividad política del Estado moderno, como consecuencia paradójica de su progreso. El Estado Central, como tal y por sí solo, no puede representar todos los intereses de los ciudadanos ya que "la creciente complejidad y diversidad de funciones, y la incorporación como sujetos activos del Estado democrático de la gran mayoría de grupos sociales, ha dado lugar a que los mecanismos tradicionales de representación política se conviertan en cauces estrechos e insatisfactorios. Aparece una demanda de participación política de base que se dirige habitualmente a las estructuras territoriales"⁴. Por otra parte, ideológicamente, la descentralización pareciera ser uno de los nuevos paradigmas con los que hoy tratan de resolverse algunos problemas relacionados con la gobernabilidad de los Estados, definidos fundamentalmente por el rechazo a los lugares comunes del pensamiento social de las dos décadas precedentes, manifestado generalmente mediante la adopción del otro término de cada dicotomía en cada eje temático⁵.

El tema de la centralización y de la descentralización es un tema cargado de resonancia porque es clave en la constitución política del Estado. Pero además, en determinados momentos históricos, y siempre ante la perspectiva o sugerencia de una reforma, adquiere particular presencia. En estas condiciones, no

⁴ Señala J. BORJA en "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado" en VVAA Descentralización del Estado, Movimiento Social y Gestión Local, ICI, FLACSO, CLACSO, Santiago 1987, pag. 44 que esta crisis de representatividad es un factor que influye en la tendencia descentralizadora. En concreto en Bolivia esto ha sido señalado por G. ARDAYA y S. ROMERO en "Descentralización y Democracia" en el libro VVAA Democracia y Descentralización en Bolivia, La Paz, 1988, pags. 11 y ss. quienes argumentan en favor de la necesidad de defender el interés local frente a la "hipertrofia del ejecutivo central que, en ausencia de un comando unificador adquiere dimensiones patológicas respecto de los cuales los mecanismos tradicionales de control democrático, asentados en el Parlamento, resultan insuficientes"

⁵ J.L. CORAGGIO "Poder Local, Poder Popular" en Revista Uruguay de Ciencias Sociales, Cuadernos del CLAEH, n. 45-46, año, 13, 1988, pag. 101.

solamente los políticos, sino también los científicos, llamados éstos últimos a la objetividad y al rigor técnico, adoptan en sus escritos, estilos apasionados y polémicos. Expondremos aquí los requisitos que la doctrina clásica menciona para hablar de descentralización⁶.

Hemos señalado que la descentralización consiste en el proceso de transferencia de competencias desde la administración central a otras administraciones. Desde el punto de vista territorial, implicará la transferencia por norma legal, de competencias a entes locales independientes de la propia administración central. No obstante, esta primera definición requiere un análisis más profundo que determine en qué consiste dicha independencia: en primer lugar quienes pueden ser los posibles sujetos que vayan a recibir esas competencias transferidas, en segundo lugar habrá que referirse al tema de la designación de las autoridades de dichos sujetos; en tercer lugar es preciso analizar el posible control al que se someten las decisiones. Veremos por último en qué consiste la descentralización funcional, es decir, la transferencia de competencias a entes no territoriales.

En la doctrina administrativa, los criterios para distinguir entre descentralización y desconcentración no son siempre demasiado simples. El criterio clásico se basa en el concepto de **personalidad jurídica**, de modo que la descentralización sería la transferencia de funciones o competencias de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas (territoriales e institucionales) que por tener dicha personalidad, se conocen como entes, mientras que la desconcentración sería la transferencia de competencias entre órganos de una misma persona jurídica, es decir, entre órganos de un mismo ente. Por lo tanto un primer requisito para que hablemos de descentralización es que el ente al que se transfieren las competencias tenga personalidad jurídica.

Pero este requisito no es suficiente. La descentralización va referida a la independencia del ente al que se ha transferido la competencia por lo tanto resultará que el requisito de la personalidad jurídica puede ser insuficiente cuando ésta no otorga una auténtica independencia a la autoridad.

La independencia de un acto o del órgano que actúa tiene que ver con la forma en que han sido designadas sus autoridades, de forma que un órgano será dependiente de otro si le está sometido a través del nombramiento de su autoridad.

⁶ Una exposición detenida de esta doctrina hicimos en D. RUFIAN y E. PALMA La Descentralización. Problema contemporáneo en América Latina. ILPES, Santiago, Marzo 1991.

Según las exigencias de un moderno Estado democrático, la descentralización implica una redistribución entre varios entes de la legitimidad democrática del propio Estado. Un planteamiento realista de la descentralización apunta a la independencia real del ente descentralizado en la toma de sus decisiones, lo cual requiere ciertamente que esas decisiones estén legitimadas por la soberanía popular, a través de un acto electivo.

Por último, las exigencias de designación popular del ente descentralizado se traducen en una actuación independiente por parte de éste. Según EISENMANN no se puede hablar de descentralización más que en la medida en que las autoridades locales u órganos no centrales, reciban el poder de establecer reglas y normas con la libertad que les permite la legislación, sin estar sometidos a ninguna voluntad de una autoridad administrativa del Estado⁷; es decir, existirá actuación independiente del ente descentralizado en la medida en que su actuación esté libre de controles por parte de la administración central. No obstante, este rigor conceptual es atemperado por la mayoría de la doctrina en la medida que admite la existencia de un mecanismo de regulación del Estado que permita controlar la autonomía de las autoridades locales.

El control sobre los actos puede ser de doble tipo: en primer lugar un control de legalidad de regularidad jurídica, referido al mantenimiento del orden jurídico; y en segundo lugar un control de oportunidad o de gestión que estaría determinado por motivos de orden político o económico, morales o técnicos y que tendería a conseguir no sólo que la decisión sea legal sino que además sea la más conveniente a juicio del órgano que controla. Es evidente que solamente el primero es admisible en la descentralización, pero no el segundo.

Para que exista descentralización serán precisos los tres requisitos acumuladamente: que los que se descentralicen sean entes con personalidad jurídica; que sus autoridades sean elegidas democráticamente, y además que puedan actuar con independencia de la administración central sin que ésta pueda ejercer más control sobre sus actos que el de legalidad.

Una transferencia de competencias que no reúna alguno de estos requisitos debe ser calificada, en principio, como desconcentración. No obstante se plantean supuestos muy complejos en los casos en que por ejemplo la personalidad jurídica no se concede al ente territorial sino a su órgano de Gobierno o a algún otro ente; también será extremadamente complejo el caso en que la autoridad no es elegida directamente por la soberanía popular sino por algún otro mecanismo de participación; por último, será muy

7

EISENMANN "Les structures de l'administration" en Traité de Science Administrative, Mouton 1966, pag. 299.

difícil identificar todas aquellas situaciones en que los mecanismos de control son difícilmente calificables.

Tradicionalmente se han empleado los conceptos de descentralización y desconcentración para referirse a la transferencia de competencias desde el Gobierno a las administraciones territoriales. No obstante comenzó a utilizarse el concepto de descentralización funcional para referirse a la transferencia de competencias desde el Gobierno a ciertas corporaciones, fundaciones y otros establecimientos públicos encargados de ofrecer de forma autónoma, un servicio concreto dentro de todo el territorio nacional, es decir, caracterizando la competencia desde el punto de vista funcional y no territorial.

De todas formas existe un cierto consenso doctrinal en considerar el concepto de descentralización funcional como un concepto forzado. En realidad los mecanismos jurídicos en la descentralización funcional y en la territorial son los mismos pero los intereses en juego son muy diferentes. El establecimiento público supone la existencia de asuntos administrativos puestos bajo una persona jurídica nueva que se corresponde con exigencias de distribución armoniosa de las funciones entre las diferentes ramas de la administración; responde a una preocupación de eficiencia. En cambio la descentralización territorial es una distribución de asuntos administrativos que responde a intereses sociales y por consiguiente políticos del país, sobre el conjunto del territorio⁸.

En los procesos actuales de descentralización y desconcentración de América Latina está vigente la descentralización funcional. Efectivamente, un clásico problema de nuestras administraciones públicas es la existencia de administraciones especiales, es decir, entes con personalidad jurídica, creados bajo formas jurídicas diversas que, actuando con cierta autonomía con respecto a los órganos del Gobierno nacional, ejecutan una función determinada. Este es el caso de las numerosas fundaciones, corporaciones, institutos, patronatos, etc. que existen en la región encargados de desarrollar una función pública o de prestar algún servicio concreto y determinado. Este tipo de descentralizaciones crean un gran problema de descoordinación de políticas precisamente por la relativa independencia con que actúan.

La desconcentración funcional, es muy utilizada en todas las administraciones públicas latinoamericanas. La creación de un órgano específico para una función concreta, que podría estar incluida entre las actividades normales de un Ministerio, responde a razones diferentes y no todas se justifican realmente, pues con

8

Ch. DEBBASH Definición de Descentralización en la Enciclopedia Universalis, cit.

frecuencia sólo se pretende dejar constancia de la importancia "particular" que la administración que la crea otorga a ese problema y que además no desaparece cuando el asunto deja de tener prioridad entre los asuntos nacionales.

En principio tanto la descentralización como la desconcentración funcional -y ésta es una de las razones por las que no es conveniente la distinción-, se corresponde con exigencias de distribución armoniosa de las funciones del Estado. En virtud de esta distribución puede estimarse que determinados asuntos administrativos deben ser resueltos por autoridades con competencias específicas distintas de las autoridades ministeriales; para ello se transfieren las competencias a una serie de institutos, fundaciones, patronatos, u otros órganos que, actuando con cierta autonomía con respecto al gobierno nacional, ejecutan una función determinada.

Esta forma de organización, que afecta al conjunto de la administración del Estado, adquiere incluso especial complejidad en materia de política social porque en lugar de conseguir una distribución armoniosa y eficiente de las competencias, ha creado una gran descoordinación de las prestaciones sociales⁹. El régimen administrativo y presupuestario de estos órganos es muy variable y ello será lo que en definitiva nos proporcione su régimen jurídico.

II. La descentralización y la desconcentración de los servicios sociales

La política social ha sido tradicionalmente una política centralizada prestada directamente por la administración central y sus órganos territoriales desconcentrados, de forma homogénea y con carácter universal. A este centralismo han contribuido un gran número de factores de naturaleza tanto política como económica, entre los que se pueden destacar los siguientes:

En primer lugar, tras la Segunda Guerra Mundial la política social inició un periodo de expansión muy importante. Las acciones sociales que hasta entonces habían estado radicadas en el sector privado, pasan al sector público y en éste se pasó de la descentralización a la centralización¹⁰. Este periodo de expansión

⁹ D.RUFIAN LIZANA "La autoridad social en America Latina. Notas de una investigación". ILPES, Santiago, 1989.

¹⁰ F.H. CARDOSO "Las políticas sociales en la década de los años ochente ¿Nuevas opciones?" en Trimestre Económico, Vol. L, Enero-Marzo 1983, pag. 173.

se basó en un amplio consenso acerca de que la entrega eficaz y masiva de servicios sociales debía hacerse de forma centralizada.

Efectivamente de lo que se trataba era de desarrollar el Estado asistencial o el Estado de bienestar y para ello el Estado debía asegurar mínimamente al conjunto de la población educación, cultura, sanidad, servicios sociales, etc.

Asimismo, razones políticas bastante importantes han influido en la entrega centralizada de servicios sociales. El Estado moderno en América Latina, trataba de garantizar el mismo servicio a todos los ciudadanos de forma homogénea. Este argumento ha influido sobre todo en la enseñanza ya que para la construcción del Estado latinoamericano, formado fundamentalmente a través de olas migratorias europeas de fines del siglo pasado y comienzos del actual, la política social era concebida como vía para construir la nación, institución socializadora por excelencia que transmitió un bagaje valórico fundamental ¹¹. La educación se convirtió así en una función privilegiada del Estado pasando a ejercerse por éste de forma monopólica ¹². Por otra parte, la política educativa del Estado centralizado en América Latina ha tenido resultados positivos en la medida que ha permitido la incorporación masiva de la población al servicio educativo.

Por otra parte resulta que las políticas sociales movilizan enormes recursos financieros y humanos, lo que es particularmente

¹¹ R. FRANCO "Buscando la equidad a través de las políticas sociales" APPS ILPES, Julio 1989.

¹² Escribe al respecto J. CASASSUS en "Descentralización y Desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: Fundamentos y Dimensiones" en Seminario Internacional acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales, Brasilia, Brasil, 9 al 12 de Octubre de 1989, pag. 17 que "El desarrollo educativo se articuló de tal manera con la dinámica del Estado que, a lo largo del siglo, se transformó en el instrumento principal para la constitución misma del Estado en sus distintas fases de Estado-nación y Estado planificador. En la construcción del Estado-nación, el aporte de la educación se realizó mediante la expansión de la cobertura del sistema educativo, lo cual facilitó la incorporación progresiva de la nación a la ciudadanía, a la nueva institucionalidad, es decir, a la adquisición de los códigos culturales básicos que forman las normas e identidades nacionales. En la estructura del Estado planificador lo hizo mediante la formación y distribución de destrezas básicas necesarias para el proceso de industrialización".

cierto en educación y sobre todo en salud y seguridad social. La necesidad de disponer de los medios económicos y administrativos para estas políticas influyó enormemente en la prestación centralizada de estos servicios, ya que los entes locales menores no solamente no disponían de los recursos financieros, sino que además no solían contar con la capacidad necesaria para manejar un eventual flujo de recursos tan enorme.

Otro conjunto de factores tiene que ver con la propia mentalidad de los usuarios de los servicios. El Estado de bienestar crea una conciencia ciudadana de demanda de servicios sociales muy importante. Esta demanda es inmediata por lo que para los administrados lo importante son las tareas y no quienes las realizan. Se produce de esta manera un importante hábito que ahonda el centralismo ya que el ciudadano se habitúa a que sea la administración central la que lo provea de una serie de servicios.

Por otra parte, la expansión de la política social fue ideada para realizar una cobertura de servicios que resolviera déficits de carácter nacionales, sin consideración a la composición territorial de los déficits. De lo que se trataba era de mejorar los indicadores sociales a nivel nacional y para ello probablemente la política social centralizada era mucho más eficaz.

Por último la centralización tiene que ver con el carácter nacional de los problemas en los sectores. Efectivamente el fomento de los distintos sectores, las intervenciones administrativas o las prestaciones de bienes y servicios resultan hoy difícilmente planteables de forma aislada a escala municipal, o provincial y ello tanto por razones de política administrativa de nuestro tiempo como por razones de progreso técnico. Al proyectar un servicio hay que atender básicamente a los propios condicionamientos técnicos, económicos, sanitarios que exige una moderna instalación de estos servicios, para que sean rentables y adecuados. Un planteamiento racional de estos servicios debe hacerse acorde con el progreso tecnológico alcanzado en cada sector y una vez elaborado, según los datos técnicos que arroje, determinar cual es la dimensión territorial o de clientela que la prestación del servicio exige. Este tipo de condicionamientos empujan hacia la centralización.

En la actualidad sin embargo, existen importantes estímulos en favor de la descentralización y desconcentración de los servicios sociales y en general de una adecuación de la oferta de los servicios sociales a las condiciones espaciales así como un acercamiento de los mismos a la comunidad. En materia de prestaciones sociales se habla de que la prestación de servicios será más eficiente si se hace de forma descentralizada y que además la descentralización permite mayor participación de la sociedad. A estos argumentos nos referiremos posteriormente. Pero hay también un razonamiento que tiene que ver con las condiciones de expansión de la política social que veíamos anteriormente. En efecto, dicha expansión se había efectuado en base a un principio fundamental:

el universalismo, estimándose que este principio no podría satisfacerse sino prestando los servicios de forma centralizada. En la actualidad este principio está siendo reorientado.

Efectivamente la reorientación de las políticas sociales hacia los pobres implica una localización de éstos en el territorio y una nueva forma de entender las políticas sociales ¹³. Se trata de aceptar que la escasez de recursos es un obstáculo para la práctica de políticas universalistas, lo que conduce a restringir las prestaciones sociales a los más débiles, y éstos pueden ser identificados territorialmente. Por otra parte se habla de la necesidad de focalizar las prestaciones, es decir, optar por una población objetivo determinada teniendo en cuenta el monto de los recursos disponibles ¹⁴.

Este tipo de planteamientos exigen practicar una política social mucho más en contacto con el territorio, o espacio geográfico, para lo cual serán útiles los modelos descentralizados y desconcentrados de decisiones que suponen que el problema no va a ser tratado de forma homogénea en todo el territorio nacional.

En general, los planteamientos que subyacen bajo todas las fórmulas descentralizadoras y desconcentradoras de la política social tienen que ver con la eficacia y eficiencia de las mismas, con la equidad y con la participación de los afectados.

La eficacia y la eficiencia administrativa se han convertido hoy en principios básicos que inspiran la actuación de la administración, e incluso en algunos países el principio se ha llegado a juridificar, consagrándose en las normas sobre la actuación de la administración pública. De esta manera la descentralización y la desconcentración son concebidas, no solamente como medios jurídicos de transferencia de funciones, sino como principios de interpretación del orden de las competencias atribuidas, que ayudan en la tarea de llenar las lagunas existentes en esta materia.

La mayor parte de la reciente literatura sobre descentralización, liga de una u otra manera este tema con el de la eficacia y eficiencia administrativa o de gestión de los asuntos públicos, entendiendo que existe una especie de correlación entre

¹³ R. FRANCO "Buscando la equidad a través de las políticas sociales" APPS ILPES, Julio 1989.

¹⁴ R. FRANCO "La focalización como criterio para aumentar la eficiencia de la política social". Seminario sobre Descentralización Fiscal y Bancos de Proyectos. ILPES. Santiago, 2-5 de Octubre de 1990.

una y otra de manera tal que, cuanto más descentralizada sea la actuación de un Estado, será más eficiente.

En este segundo sentido, la descentralización vendría a poner remedio a una situación en la cual el centralismo ha dado como resultado, por una parte, la paralización, desmovilización y aún corrupción de las administraciones locales y departamentales, y por otro ha hecho imposible el funcionamiento eficaz del nivel nacional al imponerle la tarea de atender las demandas de las comunidades locales. El centralismo sería poco apto para resolver eficazmente las demandas locales, por sus problemas de acceso a la información, interacción con la comunidad local, incapacidad de movilización de recursos no formales, y dificultades para ejercer un control efectivo desde el centro sobre las operaciones locales ¹⁵.

Desde este punto de vista, de lo que se tratará entonces es de llegar a administraciones lo más pequeñas que sea posible utilizando para ello mecanismos descentralizadores o desconcentradores, porque la administración será más eficaz cuanto más cerca esté del problema que trata de solucionar.

Algunos autores asimilan incluso la centralización con la arbitrariedad y la descentralización con la responsabilidad y son significativas en este sentido las expresiones de Servan Schreiber cuando señala que "La centralización, cuyo marco es la arbitrariedad, separa la solución de los problemas y reduce a la sequedad del expediente lo que está vivo. Hoy favorece a la vez el despilfarro y la demagogia. Desde el momento en que un representante de los ciudadanos se ve despojado de su responsabilidad por una jerarquía cuyo oficio consiste en decir no, ya no existe freno alguno a las reivindicaciones. La descentralización, por el contrario, ofrece toda clase de oportunidad a la creación mediante la iniciativa y al equilibrio mediante la responsabilidad. Hace, en una palabra, a los ciudadanos y a sus representantes más responsables de sus actos, reconoce los méritos de sus esfuerzos y sanciona sus errores y fracasos" ¹⁶.

De todas formas es éste un problema que no merece desde luego ningún estudio teórico, sino práctico. En realidad de lo que se trataría es de mostrar si, en un mismo contexto, un sistema centralizado o descentralizado de toma de decisiones es más o menos eficiente. Un estudio de este tipo es muy difícil, si no imposible de hacer, no obstante empíricamente parece haberse demostrado que

¹⁵ F. URIBE ECHEVARRIA "Eficacia de la acción estatal y descentralización" Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá, año XIII, n°47, Junio 1982, pag. 33

¹⁶ J.J. SERVAN-SCHREIBER El poder regional, Dopesa, Manifiesto de 1971, Barcelona 1971, pag. 59.

cuanto más cerca del ciudadano se hace la gestión, la eficiencia es mayor.

Argumentos de este mismo estilo se utilizan cuando se habla en concreto de la descentralización de los servicios sociales.

En efecto, en principio se atribuye mayor eficacia y eficiencia a la prestación descentralizada de los servicios sociales, con argumentos referidos fundamentalmente a la desburocratización de dichas prestaciones. Se señala en efecto que las prestaciones centralizadas estarían excesivamente burocratizadas lo que genera rigidez, inoperancia y escasa articulación entre los diferentes servicios y programas públicos. La administración centralizada de servicios sociales es acusada de no conocer y no evaluar la multiplicidad y urgencia de los diferentes tipos de demandas sociales, no asegurar racionalidad en la oferta pública o no haber encontrado fórmulas de gestión flexibles.

Por el contrario se señala, argumentando en favor de la descentralización, que las prestaciones serán mucho más flexibles, operativas y articuladas, lo que evidentemente redundará en favor de la eficiencia, que serán menos burocratizadas, puesto que las decisiones serán tomadas local y directamente por la administración situada en el territorio de que se trate, y que, desde luego, generarán menores costos al no tener que asumir los costos excesivos de la burocracia estatal¹⁷. La CEPAL liga además este efecto con el de la focalización de las prestaciones a ciertos sectores de la población¹⁸.

En algunos casos la descentralización se ha relacionado con la ampliación de la cobertura de los servicios e incluso con el mejoramiento de la calidad de los servicios básicos de la población como agua potable, salud, educación, alcantarillado, recreación, etc.¹⁹.

¹⁷ J. DURSTON "Política Social en una época de crisis: para quién y para qué". División de Desarrollo Social, CEPAL, Borrador 1986, pag. 18.

¹⁸ CEPAL, División de Desarrollo Social, "Alternativas para la ejecución de políticas sociales en América Latina y el Caribe", Marzo de 1990, pags. 9 y 10.

¹⁹ J. VIVAS REYNA y R. PARRA SANDOVAL "Hacia la municipalización de la educación en Colombia", Seminario Internacional acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales, Brasilia, 9 al 12 de Octubre de 1989.

De todas formas es ésta una cuestión, como decíamos anteriormente, que sólo puede ser comprobada en la práctica, ya que en teoría, como señaló J.L. CORAGGIO "Es lógicamente insostenible la asignación de virtudes intrínsecas a alguno de los niveles usuales de organización territorial del Estado... La afirmación de que la descentralización de los servicios garantiza su prestación en mejores condiciones para los sectores populares no parece sustentarse en la lógica misma de la economía de los servicios colectivos. Si bien es indudable que un peso menor de la burocratización derivada del uso clientelar del empleo público podría reducir los costos improductivos, el margen real de ahorro dependerá de que las nuevas modalidades no reproduzcan iguales vicios... Dependerá del tipo de servicios, de las condiciones tecnológicas y factores socio-económicos, que la escala local sea menos o más eficiente, más o menos favorable para la emancipación del hombre" ²⁰.

La descentralización pretende además que los servicios públicos sean prestados de forma más adecuada a las necesidades particulares de los habitantes de un espacio geográfico concreto y con la posibilidad, por parte de los usuarios, de comunicarse directamente con los responsables del servicio e incluso de participar en su gestión ²¹. En definitiva, se trata de promover la participación de los ciudadanos en las prestaciones sociales. En este sentido, la proximidad de las situaciones sociales y de la ciudadanía, permite conocer las demandas, dar respuestas a tiempo y promover la participación de las asociaciones y de los usuarios en general.

Señala en este sentido la CEPAL que las políticas sociales no pueden tener el efecto que se desea de ellas en un contexto que no sea participativo, proceso en el cual la reappropriación del poder político es su espina dorsal. "Es evidente que todo el proceso puede ser muy conflictivo y así lo indican las experiencias estudiadas en la región. Pero que el fomento, la legitimación de iniciativas locales que corresponde a una red de descentralización de poder, recursos y funciones, sean conflictivos, no desmedran esa legitimidad con un estilo posible de desarrollo, que incluso llegue a fortalecer al propio Estado" ²².

²⁰ J.L. CORAGGIO, "Poder local, poder popular" cit. pag. 108 y 109../

²¹ H. POZO Aspectos jurídico-institucionales del desarrollo local, FLACSO, 1987.

²² CEPAL, División de Desarrollo Social, "Alternativas para la ejecución de políticas sociales en América Latina y el Caribe", Marzo de 1990; pag. 11.

Por último la participación permite que los beneficiarios se autonomicen de la dependencia asistencial del Estado fortaleciendo el sistema de solidaridad básica de una determinada sociedad. Así es como se posibilita la construcción social de las políticas sociales.

Las formas que pueda tomar esa participación son múltiples. Por una parte puede significar la provisión de servicios por parte de la comunidad. Por otra parte, la comunidad puede participar identificando las necesidades básicas colectivas, en la tarea de determinación del orden de prelación en que las mismas van a ser satisfechas, en la ejecución de actividades y proyectos gubernamentales de beneficio común, en la dirección de las empresas de servicios locales y en el control directo de la eficiencia, eficacia y honestidad con que se administran las entidades y los recursos del Estado.

Una política ambiciosa de servicios sociales no puede basarse únicamente en un mayor esfuerzo del sector público, sino también en una cooperación social mucho más fuerte que impulse y canalice las relaciones solidarias. Para ello el elemento político-administrativo clave es la descentralización de los servicios sociales, que no es tanto un fin en sí mismo como un medio para desarrollar la solidaridad entre los ciudadanos. La CEPAL señala que la elaboración y puesta en marcha de los programas no es imprescindible que sea obra únicamente del Estado. Por el contrario, en tiempos de crisis, el Estado puede mejorar la provisión de servicios sociales descentralizando los programas y dejando más a las familias y comunidades la participación en la solución de sus problemas vía la autoproducción y el autoservicio

Otra de las críticas que se han efectuado a la política social centralizada consiste en que, al tratar de manera uniforme las situaciones que son desiguales, se estarían consolidando o incluso agravando los desequilibrios económicos y sociales. Por consiguiente, dicha política no sería equitativa.

En efecto, si consideramos que la equidad consiste en tratar de manera desigual a los que son desiguales, con la finalidad de promover la justicia social y la homogeneidad de condiciones, ésta se corresponderá con unas exigencias relacionadas con la descentralización. Por un lado la actuación inspirada en la equidad, exigirá un conocimiento profundo de las situaciones

heterogéneas y de las desigualdades, por otro será preciso que la autoridad tenga la capacidad para tomar decisiones distintas aplicables a cada situación concreta y desde luego diferentes a la solución homogénea que sería tomada cuando se está decidiendo en función de una realidad imaginaria.

La relación de la equidad con la descentralización es entonces evidente. Primero las autoridades descentralizadas y cercanas al territorio, y que gobiernan sobre espacios más reducidos que el estatal, estarán en mejor posición para conocer y lograr información acerca de la realidad y de la heterogeneidad y desigualdad que la acompañan. En segundo lugar, la autoridad local descentralizada tendrá competencia para decidir y resolver de forma equitativa, es decir, aplicando un tratamiento desigual relacionado con la realidad a la que va dirigida la política.

En el contexto de crisis esto es aún más evidente, ya que la desigualdad se agrava con ella. Los poderes locales podrán atacar algunas consecuencias de la crisis en mejores condiciones, con más agilidad, con más creatividad por su mayor proximidad al problema, su estructura y su trato más flexible.

III. Los procesos de descentralización y desconcentración en el sector salud. Algunas experiencias.

En nuestra región, la presente década está caracterizada, desde el punto de vista del sector de la salud, por un esquema organizativo de prestaciones de tipo descentralizado o desconcentrado, en el que los problemas de salud son relacionados con dimensiones espaciales.

La conexión del tema de la salud con el espacio es evidente desde todo punto de vista, y tanto los antecedentes sociales, políticos y financieros, como los demográficos y epidemiológicos, justifican la decisión de los gobiernos del continente de buscar una solución de tipo organizativo a los desafíos que afrontan los sistemas de salud. Desde este punto de vista ha sido relativamente fácil llegar a la conclusión de que una causa fundamental de la ineficiencia de los sistemas nacionales de salud es su excesiva burocratización.

La descentralización y los sistemas de salud aparecen como los ejes articuladores de la reorientación y reorganización del sector en base a la estrategia de atención primaria. Los SILOS representan un medio viable de transformar y fortalecer los sistemas sanitarios para concretar la ejecución de políticas y estrategias que contribuyan a una atención de salud equitativa, más eficaz y eficiente.

La OPS ha señalado que aproximadamente en el noventa por ciento de sus países miembros, se están definiendo o ejecutando

políticas orientadas al desarrollo de los sistemas locales de salud (SILOS), como táctica operativa de la Estrategia de Atención Primaria, que se considera clave para alcanzar la meta de salud para todos en el año 2.000.

La OPS ha dejado en manos de los países amplios márgenes de discrecionalidad para definir los SILOS. No obstante señala algunas de las características que ha de reunir el mencionado sistema local de salud. Estas son:

- Un sistema local de salud constituye una propuesta de división del trabajo dentro de los sistemas nacionales de salud, basada en un criterio geográfico poblacional, en zonas urbanas o rurales.
- Esta propuesta geográfico poblacional depende de las necesidades de la población, definidas en función de daños y riesgos, y se basa en las divisiones político administrativas del país.
- La responsabilidad de los sistemas locales de salud es atender a los individuos, familias, grupos sociales, comunidades y ambiente, coordinar todos los recursos disponibles, tanto del sector salud como extrasectoriales, y facilitar la participación social.
- Los sistemas locales de salud permiten integrar los recursos de salud, incluidos los hospitales, centros y puestos de salud, en una red de servicios interrelacionados con niveles de atención acordes con las necesidades de salud de la población.
- Los sistemas locales de salud son parte fundamental del sistema nacional de salud al cual vigorizan y confieren nueva dirección; por lo tanto, los SILOS deben verse como unidades básicas organizativas de una entidad global plenamente articulada: el sistema nacional de salud.
- La participación de la comunidad, mediante el establecimiento de una relación de responsabilidades recíprocas, es de fundamental importancia para contribuir a activar movimientos locales a favor del bienestar y del desarrollo.
- El tamaño de los SILOS varía de acuerdo con la realidad de cada país y, en el caso de la atención a las personas, es conveniente contar con un nivel resolutivo de por lo menos segundo nivel de complejidad, combinado con una adecuada eficiencia en el uso de los recursos. En el caso de atención al ambiente, la capacidad resolutiva dependerá también de las características de cada tema específico por tratar.

- En los SILOS se vuelve más concreta la posibilidad de articular el desarrollo de programas para atender las necesidades de la población con la estructura y el funcionamiento de la capacidad instalada existente.

- Además de la capacidad tecnológica que les otorgue un adecuado poder de resolución de los problemas de salud en su zona, los SILOS deberán poseer una adecuada capacidad técnico administrativa en las áreas de planificación, administración, información y epidemiología, así como un conjunto de recursos humanos adecuadamente adiestrados.

El tema está íntimamente conectado con la administración del Estado, pues para que los sistemas locales de salud logren su completo desarrollo, se requiere la transferencia de competencias y poderes de decisión a otros niveles de la estructura de los sistemas nacionales de salud. Ello lleva a considerar los aspectos de descentralización y desconcentración.

Sobre el tema el Dr. Guerra de Macedo ha dicho que la centralización y la falta de coordinación son factores fundamentales en el inadecuado funcionamiento de los servicios de salud por lo que, requisito común de cualquier estrategia nacional que pretenda mejorar el funcionamiento del sistema de salud, es la descentralización. Y añade que "Es imprescindible promover la reorganización necesaria en función de una efectiva descentralización, asegurándose de la coordinación requerida. La constitución y el funcionamiento de los sistemas locales de salud, sirviendo a una población determinada en un área geográfica definida, debe ser la base para el rediseño y desarrollo del sistema de salud en todos sus niveles de atención y administrativos. La descentralización no implica, pues, el fraccionamiento de los sistemas de salud, sino la interacción sinérgica de sus componentes que vigoriza el todo en función del objetivo esencial : la salud de la población". Además enfatiza que "Un sistema local de salud comprende la articulación de todos los recursos existentes en una zona para su mejor utilización, adecuación a la realidad local y, sobre todo, el establecimiento de una relación de mutua responsabilidad con la población adscrita. Esa responsabilidad es la clave para una operación apropiada y eficiente porque crea las condiciones favorables para la programación y evaluación social a través de una red de participación comunitaria. La descentralización es, sin embargo, una tarea muy compleja. Más allá de sus características técnicas y administrativas, implica un cambio en la distribución y uso del poder, y ello exige una voluntad y un compromiso político sin vacilaciones"²⁴.

²⁴ C. GUERRA DE MACEDO , Boletín de la OPS, n° 102, Año 1987.

Recientemente Paganini y Chorny han estudiado el tema de los SILOS como instrumentos de descentralización del Estado llegando a importantes conclusiones ²⁵.

En primer lugar señalan que la descentralización trata de responder de forma más eficaz a la demanda y necesidades de los conjuntos sociales en su ámbito habitual de vida. Se debe reconocer sin embargo que no todas las demandas tienen el mismo espacio de resolución y que éste puede coincidir o no con los SILOS. Lo que importa es que al reforzarse el poder local, se refuerza también la posibilidad de resolver problemas en los otros niveles, porque se parte de hechos percibidos como prioritarios por la base social, para generar soluciones técnico administrativas que involucren a todos los niveles del sistema de salud. Este proceso invierte el orden tradicional de definir problemas primero en el nivel central, para identificarlos después en el local.

En el campo político, la descentralización que debe operar en los SILOS, tiene que ser consistente con los poderes transferidos a la instancia local. El Silos debe desarrollarse de manera que los diferentes conjuntos sociales puedan expresar sus demandas y participar en el diseño de las estrategias orientadas a satisfacerlas. Obsérvese que se habla del diseño de las soluciones y no de su propuesta o ejecución, ya que las soluciones, en cualquier campo especializado del conocimiento, requieren la aplicación de saberes diferenciados. Así, los conjuntos sociales más amplios definen los modos de solución, mientras que los especialistas elaboran los aspectos técnicos relativos a esos modos.

Una de las más importantes experiencias de SILOS, llevada a cabo en la región es la chilena ²⁶.

El sector salud en Chile comenzó una importante reestructuración a partir de 1979, caracterizada por la introducción de una serie de reformas institucionales que

²⁵ J.M. PAGANINI y A. CHORNY "Los sistemas locales de salud: Los desafíos para la década de los noventa". Boletín de la OPS, Vol. 109, n° 5 y 6. Noviembre-Diciembre 1990.

²⁶ T. CASTAÑEDA Para combatir la pobreza. Política Social y Descentralización en Chile durante los 80. Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1990 y P. MURUA BARBENZA y otros "Proceso de Descentralización y Desconcentración en Chile y su aplicación en el Servicio de Salud de Bio Bio" Seminario Internacional acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales, Brasilia, Brasil, 9 al 12 de Octubre de 1989

pretendían relacionar el sector con el espacio territorial. Dicho proceso ha sido conocido, desde la terminología oficial, como un proceso de descentralización, sin embargo en realidad constituía un proceso de desconcentración, ya que las autoridades regionales y municipales, encargadas de administrar los servicios no han sido autoridades descentralizadas sino desconcentradas, dependientes, en una relación jerárquica, de la administración central.

Las reformas relacionadas con esta dimensión espacial de la salud fueron dos: En primer lugar, el tradicional Servicio Nacional de Salud fue dividido en 26 servicios autónomos regionales (SNSS), capaces de proporcionar servicios preventivos y curativos en zonas geográficas determinadas. La segunda reforma importante consistió en el traspaso a las municipalidades de la responsabilidad por los servicios de atención primaria y su infraestructura.

El vigente Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS) está formado por 26 servicios regionales autónomos, cada uno de los cuales cuenta con una infraestructura destinada a prestar servicios que van desde la atención primaria hasta la atención terciaria o especializada. Estos servicios se definen como funcionalmente descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para la realización de las acciones de salud. No obstante, tienen una importante dependencia del nivel central ya que los servicios dependen del Ministerio de Salud, que mantiene fundamentalmente funciones normativas, de evaluación y de supervisión a través de las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud, que constituyen el órgano desconcentrado regionalmente del Ministerio. Por otra parte, el Servicio es dirigido por un Director que es directamente designado por el Presidente de la República, lo que evidentemente lo sitúa en una posición poco independiente del nivel central.

Los servicios tienen en principio autonomía para tomar ciertas decisiones relacionadas con los aspectos siguientes:

1. Manejo presupuestario. Elabora el proyecto de presupuesto de acuerdo a las normas de la Ley de Administración Financiera del Estado. Una vez aprobado, dentro de los Presupuestos Generales del Estado, lo ejecuta, asignando el presupuesto global a los establecimientos y coordina, inspecciona, asesora, controla y evalúa la ejecución presupuestaria, etc.

2. Manejo del personal. No obstante el Director no puede cambiar las escalas de sueldos ni la estructura profesional del personal contratado. En materia de personal es el Sistema Nacional el que asegura a cada servicio los cargos, el presupuesto anual de remuneraciones y la escala de sueldos nacional. Bajo este marco cada servicio autónomo selecciona, contrata, califica, capacita, promueve y cesa las funciones del personal.

3. Medicamentos. En esta materia el servicio tiene las funciones de supervisar el expendio privado de fármacos y drogas;

el control de estupefacientes. En relación con el abastecimiento de insumos farmacológicos, para los establecimientos del sistema, cuenta con atribuciones para realizar estudios y decidir sobre programas de compras, proveedores, almacenaje y distribución de estos productos.

4. Contrato o suministro de bienes o servicios necesarios para el funcionamiento del sistema. En lo que respecta a obras de infraestructura, instalaciones o equipos que signifiquen montos altos no incluidos en los presupuestos, deberán presentarse en forma de Proyecto de Inversión a Fondos Regionales o Sectoriales para su aprobación o rechazo.
5. Adaptación de normas técnicas nacionales al manejo local.
6. Autonomía para establecer convenios con instituciones.
7. Poder de decisión para definir políticas de salud oral.

El centro financiero del sistema de salud es el FONASA o Fondo Nacional de Salud. Este Fondo entrega financiamiento a estos SILOS que son el S.N.S.S. con fondos provenientes del presupuesto nacional y de las cotizaciones aportadas por trabajadores y jubilados. Los fondos se asignan de acuerdo con la cantidad de personal que trabaja en cada servicio y según el mecanismo de facturación por atención prestada, que toma en consideración el monto y tipo de los servicios prestados (FAP).

La segunda reforma importante consiste en el traspaso a las municipalidades de establecimientos atendidos por el sector salud con el principal objetivo de hacer participar a la comunidad en la identificación y solución de sus problemas de salud y proporcionar servicios adecuados a sus necesidades.

Aunque el proceso ha sido definido también, de manera oficial, como un proceso descentralizador, no hay en realidad tal, sino que lo que existe es un importante proceso de desconcentración puesto que en Chile la Municipalidad ha sido de hecho una prolongación de la administración central, a través, fundamentalmente, de la figura de los alcaldes, nombrados por el Presidente de la República al menos hasta 1988. Aunque a partir de ese momento la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Municipalidades permitió que los Alcaldes fueran elegidos por los CODECOS, la inexistencia de un voto popular no permite que podamos hablar de un auténtico proceso descentralizador.

No obstante, la municipalización de los establecimientos de nivel primario de atención constituye una importantísima experiencia dentro de la Estrategia de Atención Primaria. En general se estima que el traspaso ha cumplido con los objetivos previstos y se ha traducido en un aumento de infraestructura y equipamiento, recursos humanos y número de actividades en salud.

Entre los mecanismos de traspaso se destacan:

1. Un acuerdo entre el SNSS y las municipalidades a través del cual éstas recibirían: a) Toda la infraestructura en comodato durante cinco años, renovándose dicho acuerdo en forma automática si ambas partes estaban conformes; b) una lista del personal transferido a las municipalidades, que pasarían a ser empleados municipales y se regirían de acuerdo al Código Laboral del Sector Privado.

2. La municipalidad tendría que proporcionar todos los servicios de salud necesarios en los centros transferidos, además de las iniciativas complementarias de salud que dictaminara el Ministerio de Salud, como la entrega de alimentos a través del programa PNAC y las vacunaciones.

A su vez, el Servicio correspondiente sería responsable de la supervisión, control, evaluación y asistencia a las municipalidades y del cuidado de pacientes derivados por los servicios municipales.

Una de las características más originales la constituye el sistema de financiamiento. El financiamiento de los servicios municipales de salud se basa en la cantidad y tipo de servicios prestados bajo el sistema de Facturación por Atención Prestada por las Municipalidades (FAPEM). El FAPEM es un sistema de pago anticipado y de reembolso que tiene quince categorías de servicios de atención primaria, cada una de las cuales tiene un valor que cubre los gastos de bienes y servicios, personal y mantención. La inversión en infraestructura y equipos es de responsabilidad de las municipalidades.

Otro proceso de descentralización de salud importante es el que se está llevando a cabo en Colombia. La reforma del sector salud colombiano corre paralela a la gran reforma política y administrativa que pretende convertir al municipio en un importante ente descentralizado, para lo cual se ha implantado un proceso de elección directa de las autoridades municipales, requisito que consideramos imprescindible para poder hablar de descentralización. Lo que caracteriza a este proceso descentralizador es la ubicación en el municipio de la responsabilidad plena de la administración de un conjunto de funciones y servicios básicos, económicos y sociales, que hasta el momento venían siendo diseñados, financiados y prestados directamente por entidades de orden nacional o por los departamentos, por delegación de la nación.

La gran heterogeneidad de los municipios colombianos hace que cada uno asuma sus tareas de manera distinta. Un trabajo reciente

referido al municipio de Cali ²⁷, señala como en este municipio se adoptó la Estrategia de Atención Primaria para la prestación de servicios de salud. Se definieron además los Núcleos de Atención Primaria coincidentes con las comunas, como la célula operacional básica en la configuración de los Sistemas Locales de Salud.

Se entiende por comuna el sector territorial en que se divide el municipio para una mejor administración, y los Núcleos de Atención Primaria, un conjunto de elementos esenciales del sistema de salud, ubicados en un área geográfica, urbana o rural, donde residen, trabajan o estudian 6.000 a 12.000 familias (con cierto grado de homogeneidad en aspectos culturales, ecológicos y socio-económicos). Allí se concentran equipos de diferentes sectores, con la comunidad participante en una dimensión de Comunidad Unitaria, se desarrollan tecnologías y aspectos organizacionales destinados a promover y mantener la salud, se enfrentan problemas prioritarios y se desarrollan intervenciones que buscan una mejor calidad de vida de los individuos, familias y grupos sociales presentes.

El proceso de municipalización de la salud en Cali data de la década de los cuarenta y cincuenta, manifestado en un proceso de integración de los servicios preventivos y curativos liderado por la Universidad. No obstante con el fortalecimiento de los sistemas locales de salud a partir del segundo semestre de 1987, se concreta la aplicación de la Estrategia de Atención Primaria, cuya principal meta es la creación de una atmósfera propicia a la participación.

Desde el punto de vista administrativo, dicha estrategia se basa en lo siguiente:

a) Acuerdo Municipal n° 15/88 por el cual se divide el territorio municipal en comunas y corregimientos y se dictan las normas marco que regulan su funcionamiento y se expiden otras disposiciones.

b) El Decreto n° 1061/88 por el que se actualizan las áreas integradas de salud y se determinan sus zonas de influencia. El Área Integrada de Salud corresponde al concepto de sistema local de salud (silos) de la OPS. Los límites de los núcleos de atención primaria corresponden exactamente a los límites de las comunas respectivas, según el acuerdo municipal n° 15 de 11 de Agosto de 1988.

²⁷

L.F. CRUZ GOMEZ "Desarrollo de los Sistemas Locales de Salud. Una empresa Social" Seminario Internacional acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales, Brasilia, Brasil, 9 al 12 de Octubre de 1989

c) Los Centros de Atención local integrada (Cali): El Decreto 0622/88 creó los Centros de Atención Local Integrada en cada una de las 20 comunas, como un referente espacial del desarrollo armónico eficiente de la totalidad de la administración municipal y como polos de integración comunitaria, que faciliten el acercamiento de la administración a la comunidad.

d) Adopción del concepto de Núcleo de Atención Primaria: El Núcleo de Atención Primaria coincidente con cada comuna es la célula operacional básica en la configuración de los Sistemas Locales de Salud. Los Núcleos de Atención Primaria configuran una red a través de los Sistemas Locales de Salud. En ellos se concreta la relación, la concertación y la integración de recursos y servicios de origen público y privado del orden internacional, nacional, departamental y municipal. A este nivel se logra la identidad, fusión y compromisos de los sectores públicos y privados frente a intereses comunes y se realiza el modelo de aspiraciones y necesidades definidos por las familias desde su base, bajo principios democráticos.

El Sistema Local de Salud como respuesta del sector a los procesos de descentralización y desconcentración, establece una red para la acción que le permite mantenerse en contacto con la realidad específica de cada comuna o Núcleo de Atención Primaria. La red del conjunto de Núcleos de Atención Primaria se convierte en un mecanismo de comunicación entre sectores, en el interior del sector, y de éstos, con la comunidad.

La Unidad Básica de Atención (UBA) es un conjunto oscilante entre 100 a 400 familias, dependiendo de consideraciones geográficas, sociales y culturales. Estos conjuntos se encuentran ubicados en el mismo vecindario, pero su conformación y forma de relacionarse, pueden estar generados por los vínculos en las instituciones educativas (Escuelas), en el sitio de trabajo, o por programas prioritarios de la comuna o núcleo. En este sentido el referente espacial de las Unidades Básicas puede estar ubicado en el domicilio, la escuela, el lugar de trabajo o de programas específicos.

A su vez, entre 7 y 10 Unidades Básicas de Atención estructuran y operan un nuevo conjunto denominado Unidad de Atención Primaria, la cual tiene el Puesto de salud como referente espacial y en uno o dos equipos de Atención Primaria, el contacto interdisciplinario y el apoyo para las acciones fundamentales de promoción, prevención, control, tratamiento y rehabilitación que la complejidad y magnitud de las actividades de salud así lo requieran. La cobertura de población alcanzada por una Unidad de Atención Primaria varía de 1500 a 3000 familias.

A este nivel se inicia el proceso de participación de las familias y los equipos de atención primaria, involucrados tanto en el diagnóstico como en la determinación de prioridades,

programación, ejecución y evaluación de las acciones del sector salud y de las que se deriven para ser realizadas por los esfuerzos de integración y relación de servicios, con otros sectores presentes en la comuna.

Los equipos de Atención Primaria de Salud, estimulan la incorporación o configuración de otros equipos de Atención Primaria para la educación, la recreación, el empleo, la seguridad, los servicios públicos y la vivienda, según la dinámica de grupo específica de cada comuna o núcleo y de acuerdo a sus propias estructuras de organización.

De tres a cuatro Unidades de Atención Primaria configuran el denominado Núcleo de Atención Primaria. El Núcleo tiene como sede un Centro de Atención Permanente de Salud, con un desarrollo tecnológico y administrativo, que vincule todos los elementos contenidos en él y con otros Núcleos, SILOS y la totalidad de la red del Sistema de Salud de Cali. El enfoque de Atención Permanente de la Salud supera la visión médica e incluye, por tanto, recursos interdisciplinarios y de apoyo logístico y administrativo para la atención integral.

La configuración de un sistema local de salud que parte de su cédula fundamental, se establece con la reunión de tres a cinco Núcleos de Atención Primaria y contiene además el conjunto de instituciones (Públicas, Privadas y de la Seguridad Social) del sector Salud de nivel secundario y terciario que, a manera de referentes espaciales complementan el desarrollo de un modelo que enfrenta la situación de la salud y la enfermedad, interviniendo en las causas sin descuidar la presencia frente a los efectos.

En México, la política de descentralización se inició en 1976 aunque orientada casi en forma exclusiva a la actividad industrial²⁸. La siguiente administración (1982-88) amplió esta política hacia los sectores prestadores de servicios, con énfasis en educación y salud. En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-94 se reconoce la necesidad de ampliar la descentralización a nuevos sectores.

El objetivo primordial del Sistema Nacional de Salud es ampliar la cobertura de los servicios de atención médica, salud pública y asistencia social, dando prioridad a los núcleos rurales y urbanos desprotegidos a través de los programas de atención

28

G. GUTIERREZ TRUJILLO y otros "La Descentralización y los sistemas locales de salud en México" Seminario Internacional acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales, Brasilia, Brasil, 9 al 12 de Octubre de 1989

primaria para la salud. El sistema está integrado por tres componentes bajo la conducción y coordinación de la Secretaría de Salud:

1. Instituciones del Sistema Nacional de Salud propiamente dicho.
2. Gobiernos de las entidades federativas que se vinculan a través de la coordinación con el gobierno federal.
3. Sectores Social y privado que se incorporan mediante la concertación y la inducción con el apoyo de la consulta popular.

El Sistema Nacional de Salud está conformado por: a) Instituciones que dirigen su atención a la población abierta: Secretaría de Salud (SSA), (IMSS-COPLAMAR) y los servicios estatales de salud en las entidades descentralizadas; b) Las instituciones de Seguridad Social y c) Las Instituciones de Asistencia Social.

El Programa Nacional de Salud para el periodo 84-88 se apoyaba en la estrategia de descentralización, encaminada a la transferencia gradual de responsabilidades, para la atención de la población abierta en las entidades federativas y a la desconcentración de los recursos federales para la integración de los Sistemas Estatales de Salud.

Para la consolidación del Sistema Nacional de Salud se requiere del adecuado funcionamiento de los Sistemas Estatales de Salud y éstos, a su vez, del apropiado funcionamiento de los Sistemas Locales de Salud, que permitan una extensión real de la cobertura.

El modelo de descentralización de los servicios de salud en México, es un proceso jurídico-administrativo que transfiere en forma gradual facultades, funciones, programas y recursos de la Federación a las Entidades Federativas. Políticamente se fortalece la capacidad de decisión de los gobiernos de los estados y permite aplicar la normatividad establecida por la Secretaría de Salud; asimismo, a través de acuerdos y convenios de coordinación y leyes estatales se delimitan responsabilidades en materia de salubridad general y local.

De esta manera se descentraliza la operación de la atención médica, la salud pública y la regulación sanitaria, creando una estructura denominada Servicios Estatales de Salud, cuyos servicios se financian con aportes estatales y subsidios federales.

En la instrumentación del modelo de descentralización se emplean medidas legislativas, financieras, administrativas y de apoyo técnico.

Las medidas legislativas se establecen en la reforma constitucional, que determina la concurrencia estatal y federal en materia de salubridad general. La ley general de Salud transfiere la administración de la atención médica, salud pública y asistencia social a las entidades federativas y faculta a la Secretaría de Salud para coordinar el Sistema Nacional de Salud y promover la descentralización de la regulación, control y fomento sanitarios.

La asignación de recursos financieros para la operación de los servicios de salud a la población abierta en las entidades federativas descentralizadas, se determina mediante acuerdos de cofinanciamiento que regulan los aportes estatal y federal y facultan al Estado para manejar, en función de las necesidades locales, los fondos que se recuperen mediante la operación de los servicios.

La descentralización de los servicios de salud ha permitido también incrementar la infraestructura y el personal, así como la modernización de los sistemas operativos.

La unidad administrativa básica del sistema de salud es la jurisdicción sanitaria. Una jurisdicción sanitaria presupone un conjunto poblacional y geográfico definido, con capacidad presente o potencial de operar en forma coordinada, integrando una red local de servicios de salud. Actualmente el país está dividido en 245 jurisdicciones sanitarias o SILOS, atendiendo a la regionalización operativa.

La extensión geográfica de los SILOS es variable, existiendo algunos conformados por un solo municipio o parte de uno, mientras que otros abarcan a varios de ellos. El promedio es de 7 jurisdicciones sanitarias por entidad federativa.

En términos generales existe una jefatura jurisdiccional, a la que corresponde administrar los programas de los SILOS, supervisar las operaciones de las unidades de salud, propiciar el desarrollo del personal y el control de los recursos disponibles en su área de influencia.

El tipo y la cantidad de unidades médicas existentes en los SILOS varían de acuerdo a las necesidades locales y a los recursos estatales. Entre las unidades de primer nivel se encuentran unidades móviles, casas de salud, unidades auxiliares de salud y centros de salud para población rural y urbana. Las de segundo nivel corresponden a hospitales generales y las de tercer nivel, en los grandes centro urbanos, están integradas por hospitales especializados y centros de investigación.

El Programa Nacional de Salud 1989-94 pretende el fortalecimiento de los SILOS. A pesar del esfuerzo descentralizador, los sistemas locales de salud no han logrado romper los esquemas verticales en que los niveles decisorios se

ubican casi exclusivamente en la cúspide de las estructuras, mientras que la periferia sólo tiene atribuciones ejecutoras de las normas y programas que se le imponen desde el centro y frecuentemente resultan discordantes con las necesidades locales. Por ello se ha decidido que el fortalecimiento de los SILOS ponga énfasis en la atención primaria de la salud en forma integral y tenga como eje las acciones de tipo preventivo, en un marco de autonomía administrativa.

Los ejemplos pueden servir para poner de manifiesto la acogida que entre los países del área latinoamericana ha tenido la propuesta de la Organización Panamericana de Salud sobre Sistemas Locales de Salud.

El sector salud se ha adaptado en general con mayor rapidez a las propuestas descentralizadoras que han sido formuladas por la OPS con gran flexibilidad. Cada país decide el marco geográfico y poblacional para establecer el SILO proponiendo la OPS que exista un segundo nivel de centralización donde se tomen las decisiones más técnicas.

Probablemente es todavía temprano para establecer una evaluación general sobre estos procesos; no obstante las distintas evaluaciones por países parecen indicar que, a pesar del contexto de crisis en que se desenvuelven las políticas sociales, sobre todo crisis de financiamiento, el número de prestaciones se ha aumentado. Sin embargo es difícil hacer evaluaciones que midan el impacto de la descentralización sin tener en cuenta el impacto de la restricción de recursos.

Por otra parte los sistemas también han recibido críticas, pues no siempre se ha favorecido la participación y en ocasiones los funcionamientos han sido más desconcentrados que descentralizados.

IV. Los procesos de descentralización y desconcentración en el sector educación. Algunas experiencias

El sector de la educación ha sido tradicionalmente en la región un sector centralizado, probablemente por influencia del sistema francés de educación y porque, como se expresó con anterioridad, la educación centralizada ha constituido en este continente un importante vehículo para construir nación. Esta situación está siendo actualmente criticada propugnándose también la descentralización y la desconcentración del sector.

El problema fundamental de la educación en América Latina es que el acceso a la escuela no constituye, especialmente para los hijos de familias pobres, un acceso real al aprendizaje de conocimientos socialmente significativos. Estamos pues ante un servicio social que opera con una tasa muy baja de rendimiento y con un nivel muy bajo de responsabilidad por sus resultados.

Obviamente el problema es estructural y complejo, y no puede ser resuelto mediante una reforma política o administrativa como sería la descentralización. No obstante ésta puede contribuir a la solución del problema, en la medida en que se incremente la participación local, la pertinencia curricular, la autonomía y definición de proyectos institucionales y de mejoramiento y desarrollo educativo y, en definitiva, a aumentar la responsabilidad por los resultados en todos los actores del proceso pedagógico ²⁹.

Tanto en la UNESCO como en los Estados miembros hay una seria preocupación por este tema, aunque no es definida de la manera tan precisa como lo ha hecho la OPS con respecto a los SILOS. En la III Reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, que se reunió en Guatemala, se aprobaron las orientaciones para el II Plan Regional de Acción 1990-95. Esta plan orienta tanto las acciones nacionales como las de cooperación regional hacia la adopción de estilos de gestión educativa que permitan la participación comunitaria y establezca como campos prioritarios de actividad, la experimentación de nuevas opciones pedagógicas adecuadas a las diversas poblaciones meta y de nuevas estrategias de gestión y administración, que permitan incorporar a los diversos actores del proceso educativo en la toma de decisiones.

Las críticas a la gestión centralizada de la educación provienen de varios factores ³⁰. Se dice en primer lugar que a pesar de la expansión cuantitativa del sector, todavía existe una exclusión social de los sectores marginales; es decir, si bien la posibilidad de acceso al establecimiento escolar se ha

²⁹

J.C. TEDESCO Discurso Inaugural del Seminario Los procesos de descentralización y desconcentración de los sectores y servicios sociales en América Latina. Brasilia, Brasil, 9 al 12 de Octubre de 1989.

³⁰

J. CASASSUS "Descentralización y Desconcentración de los Sistemas Educativos en América Latina: Fundamentos y Dimensiones Críticas" Seminario Internacional acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales, Brasilia, Brasil, 9 al 12 de Octubre de 1989

generalizado, el esfuerzo desplegado no ha sido suficiente para compensar las inequidades sociales. El efecto democratizador de la extensión de la cobertura ha sido limitado, no sólo porque la oferta educacional no es de calidad similar, sino porque las desigualdades al interior de la misma parecerían ir en aumento.

En segundo lugar se ha criticado la falta de adecuación del sistema centralizado de educación a la realidad social. En algunas ocasiones se ha diagnosticado en efecto una falta de relación de la educación con el sistema económico, en lo que se refiere a las necesidades tecnológicas, en la concepción tradicionalista del proceso de enseñanza-aprendizaje y en una estructura institucional caduca para el logro de los objetivos propuestos. Del mismo modo se ha señalado la rigidez del sistema educativo para acompañar los nuevos requerimientos sociales, inhibir la participación de la comunidad y no utilizar sus recursos potenciales.

Un tercer grupo de críticas se refieren a la ineficiente capacidad de gestión del sistema burocrático que se ha generado para hacer frente a los requerimientos de la expansión misma del sistema educacional. Refiriéndose a este tema la COPRE venezolana señalaba como expresiones de este fenómeno la excesiva concentración en la elaboración de diseños curriculares, en la planificación educativa, en los criterios de distribución presupuestaria, etc. El organismo central asume tanto las funciones de definición de políticas, las de planificación global y las de microplanificación, la definición de la estructura organizativa y normativa, la gestión financiera y administrativa, la estructura curricular y pedagógica, monopolizando la casi totalidad de la conducción del proceso en tanto los niveles estatales, zonales y municipales se transforman en transmisores burocráticos con muy poca participación en la toma de decisiones.

Los procesos de descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina deben ser percibidos como una respuesta a las insuficiencias para resolver los diversos problemas educacionales, de todos los Estados, en mayor o menor grado. No constituyen fines en sí mismos, sino que son procesos instrumentales para obtener logros. De ellos se espera en lo político, una mayor participación y democracia; en lo económico, más recursos; en lo técnico pedagógico, una mejor calidad; y en lo administrativo, una mayor eficiencia en los procesos educacionales. Dichos procesos se iniciaron en la década del sesenta y se intensificaron en los ochenta.

Casassus distingue en la experiencia general de América Latina dos procesos generales: la desconcentración y la descentralización.

Respecto de ellos señala su rasgo unidireccional y secuencial, es decir, se trataría de un proceso que implicaría la transferencia de poderes del nivel central al nivel local, en dos momentos: primero se pasaría a la desconcentración y después a la

descentralización. La primera, la desconcentración, refleja procesos cuyo objetivo es asegurar la eficacia del poder central, mientras que la segunda, la descentralización es un proceso que busca asegurar la eficacia del poder local. De esta manera, la desconcentración refleja un movimiento cuyo sentido es de arriba hacia abajo, mientras que la descentralización reflejaría el movimiento contrario. Desde este punto de vista no hay más remedio que concluir que la mayor parte de los procesos en América Latina son procesos de desconcentración.

De la misma manera, el autor se refiere a tres modalidades de estos procesos: regionalización, municipalización y nuclearización. Procesos de regionalización existen en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Nicaragua, México, Panamá, Perú y Venezuela. La adecuación de la educación al marco regional, puede adoptar modalidades diferentes según si sus objetivos se refieren a formas de gobierno y administración interior o a la gestión educativo o bien a la elaboración de programas, contenidos y metodologías.

Algunos autores entienden que la regionalización sólo se refiere a este último concepto y que la administración regionalizada de la educación es descentralización y no regionalización. De esta manera, éste último término, desde el punto de vista del sector educativo, estaría referido a los aspectos sustantivos de la educación y que el de descentralización estaría referido a la estructura organizativa del sistema educativo

La modalidad de municipalización ha sido puesta en práctica en Brasil, Chile y Colombia, unas veces como descentralización y otras como desconcentración. En todos los casos han implicado conectar las escuelas a los municipios y sus autoridades así como a la vecindad local.

La tercera modalidad es la nuclearización, originaria de Perú y que se ha extendido a Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela. Se trata de unos núcleos escolares que articulan varias escuelas de

31

SENEN GONZALEZ cita a M. Velasquez "Es preferible reservar la regionalización para designar los procesos mediante los cuales se busca definir, con estrategias de investigación diagnóstica la identidad cultural de las comunidades en torno a la escuela... Pensar en la regionalización de la educación implica aquí partir de la identidad social, política, cultural y económica de las comunidades y desde allí, plantear las posibilidades y limitaciones del conocimiento y de la acción humana hacia marcos geográficos, poblaciones y culturales a la par más comprensivos y más extensos.

un mismo distrito entre las que una es modelo y centro de coordinación.

Veamos cómo han funcionado estos procesos y modalidades en algunos países del área.

Argentina tiene un sistema federal de Gobierno. El sector educación es manejado fundamentalmente a través de los dos poderes políticos y administrativos: gobierno nacional y gobiernos provinciales, pero además, en algunos casos excepcionales, como el del Municipio de Buenos Aires, interviene también la Municipalidad. La casi totalidad de los niveles primario y preprimario están en manos de las provincias y de la municipalidad de Buenos Aires (97%); el nivel medio y el superior no universitario dependen aproximadamente en un 40% del orden nacional y en un 60% de las demás jurisdicciones; y, finalmente, todas las universidades excepto una, responden al orden nacional. Existen escuelas de todos los niveles y universidades en manos del sector privado.

En este país, a la salida de la dictadura se intentaron procesos de descentralización y regionalización educativa en los dos sentidos antes contemplados, es decir, referido al ámbito administrativo de la educación y al ámbito sustantivo. Senén Gonzalez realizó un importante estudio en tres provincias argentinas (San Luis, Neuquén y Jujuy), del que queremos destacar algunas notas ³².

En la provincia de San Luis se llevó a cabo un proceso de regionalización y nuclearización a través de la creación, en Abril de 1984, de seis regiones de Educación y Cultura. En 1986 la Subsecretaría de Educación y Cultura consideraba que "la regionalización marcará el camino para que la educación en San Luis se transforme en un instrumento que colabore en formar una conciencia provincial y nacional..." y se define como "un proceso de conducción, planeamiento y administración de la educación que no es un fin en sí mismo, sino una opción política y una estrategia eficaz para mejorar la eficiencia y la eficacia interna y externa del sistema educativo". Para implementar este proceso, la Constitución provincial fue reformada en este sentido.

32

S.N. DE SENEN GONZALEZ "Políticas Estatales y Programas de Descentralización y Regionalización Educativa: Un Estudio de casos en tres provincias argentinas". Seminario Internacional acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales, Brasilia, Brasil, 9 al 12 de Octubre de 1989

La organización administrativa interna, sin embargo, nos sitúa más bien ante un proceso de desconcentración. En efecto, el diseño organizativo establece tres niveles de dirección: central, regional y nuclear. La desconcentración es evidente en el nivel regional, pues el delegado es designado directamente por el poder ejecutivo a propuesta de la máxima autoridad del sector de educación. A nivel nuclear, el director del núcleo es un supervisor con residencia en la zona, o un director de escuela de cualquier nivel. El diseño prevé la conformación de organizaciones de base en cada escuela formada por docentes, no docentes, alumnos, padres y otras organizaciones comunitarias. El nivel central está constituido por el Ministerio de Educación y Cultura que se creó precisamente para poner en marcha el programa.

La marcha del programa en la provincia presenta diferentes grados de avance que dependen por ejemplo, del momento en que se puso en marcha el programa en cada región. En cuanto a los problemas, se destacan en el campo político, la necesidad de acuerdos con la nación, sobre todo para garantizar los recursos, en el campo organizacional, la necesidad de avanzar en el desarrollo de nuevos lineamientos curriculares en forma integrada con el proceso de descentralización para dar sentido a la regionalización.

En la provincia de Neuquén el Plan Educativo Provincial de 1984 intentó modificar tanto la estructura y funcionamiento del sistema educativo como los aspectos sustantivos de orientación pedagógica, mediante dos modalidades: regionalización y nuclearización. Se trataba de adecuar el proceso de enseñanza-aprendizaje al marco local, de acuerdo con las condiciones concretas a través de las cuales se manifiestan las demandas, las necesidades de la comunidad.

Aunque el documento preliminar del plan es de 1984, no es aprobado mediante ley hasta 1987. El modelo que se adoptó para la implementación fue la ejecución simultánea en todo el ámbito territorial y en todos los niveles de enseñanza, proponiendo asimismo idéntica modalidad en todos los distritos. La forma de organización fue por "Distritos Educativos" encauzando la participación de docentes, directivos y miembros de la comunidad. No obstante no se readecuó el nivel central, lo que originó graves problemas de funcionamiento, operándose un desfase entre la descentralización del nivel distrital en vistas a la nuclearización y a la concentración de atribuciones en el Consejo provincial de educación.

Por último en Jujuy, en 1986, el Consejo General de Educación, organismo autónomo que administra en la provincia la educación preprimaria y primaria, aprobó el proyecto de "Regionalización y Descentralización de los servicios educativos". Este proyecto se inserta en lineamientos de la política educativa provincial tendientes a reafirmar los valores regionales, integrar escuela y

comunidad a través de consejos consultivos y elevar la formación moral y profesional del docente. Al respecto, lo que el proyecto plantea es aplicar operativamente criterios de conducción centralizada y ejecución descentralizada. La regionalización educativa se define como un proceso social tendiente a lograr mayor equilibrio de los aspectos sociales, económicos y culturales y la mejor integración y desarrollo armónico de cada región dentro del contexto provincial.

En todos los casos analizados por la autora, el énfasis está en el proceso administrativo. Efectivamente la innovación curricular es mucho más difícil de plasmar que las reformas en las estructuras de decisión y de funcionamiento de la educación. No obstante, si bien los programas de descentralización pusieron el acento y la prioridad en los aspectos político-administrativos, crearon un clima que permitió avanzar también hacia innovaciones en las prácticas y contenidos pedagógicos. En estos casos, las propuestas hechas desde el nivel central en materia curricular, fueron posteriores a las iniciativas de las unidades descentralizadas.

Colombia, en materia educativa, también ha llevado a cabo un importante proceso de descentralización. La ley 29 de Febrero de 1989 traslada en forma efectiva a los municipios la administración del servicio educativo. Ya vimos que la característica de la descentralización colombiana es haber transferido al municipio la responsabilidad plena de la administración de un conjunto de funciones y servicios básicos económicos y sociales, convirtiendo así al municipio en la célula básica de la estructura del Estado en cuanto a la administración, financiamiento y control de la prestación de los servicios básicos que requiere la comunidad. El conjunto de funciones que la ley asigna a los municipios les confiere a éstos el control efectivo sobre la casi totalidad de las actividades básicas que afectan a la vida cotidiana de sus habitantes. Las administraciones municipales deberán responder directamente ante sus comunidades, por el buen, regular o mal desempeño de las funciones que asumen. Dentro de la estructura del Estado, el Departamento pasa a cumplir un nuevo rol concentrándose en los aspectos técnicos y administrativos del desarrollo regional y local.

A nivel educativo, la ley 29 de 1989 asigna a los alcaldes las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados, plazas oficiales de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, teniendo en cuenta las normas del Estatuto Docente y la carrera administrativa vigentes y las disponibilidades presupuestarias correspondientes. Los salarios y prestaciones sociales de este

personal, continuarán a cargo de la nación y de las entidades territoriales que las crearon.

La educación municipal en Colombia ha de tener en cuenta la diferenciación y heterogeneidad municipal, la existencia de un proceso de desarrollo desigual en las regiones. A este respecto el trabajo de Vivas Reyna y R. Parra clasifican los municipios en tres grupos:

a) los grupos urbanos integrados que conforman el centro del desarrollo y la modernización y dónde se ubican fundamentalmente los sectores altos, medios y obreros de la sociedad. En ellos la escuela se constituye en una institución más o menos adaptada y coherente con la cultura de esos grupos.

b) los grupos marginales urbanos donde la escuela entra en conflicto con la cultura popular y con el conocimiento popular, con formas integradas de trabajo y de relación con la economía integrada.

c) Los grupos rurales y campesinos con formas culturas y conocimientos populares que entran fuertemente en contraste con el conocimiento escolar.

Las dificultades se presentan sobre todo en los dos últimos casos. En el trabajo reseñado se describe al currículo como una herramienta muy importante en este sentido, la cual debe ser manejada por los maestros moldeándola, adaptándola de tal manera que su uso sea socialmente relevante para contextos sociales muy diferentes. Fundamentalmente es una herramienta pensada desde un criterio y una mentalidad urbanas, y su uso en contextos diferentes al urbano implica una alta dosis de creatividad. La creatividad pedagógica se convierte así en una habilidad necesaria en la práctica docente.

Otro interesante caso en que el sector educativo ha pasado a ser administrado por las municipalidades es el chileno.

Hasta 1980 la educación en Chile era bastante centralizada, siendo el Ministerio de Educación el principal proveedor de educación preescolar, primaria y secundaria. El Ministerio de Educación tenía una estructura desconcentrada y formada por los 13 Secretarías Regionales Ministeriales, una en cada región. Cada Secretaría Regional tenía a su vez una o más direcciones locales encargadas de la supervisión y evaluación del rendimiento escolar, mediante normas de supervisión y evaluación provenientes del Ministerio de Educación. Las autoridades percibían este sistema como deficiente por lo que a partir de 1980 comenzó a introducirse una nueva forma curricular, administrativa y financiera. La primera

procuraba otorgar mayor flexibilidad a los planes de estudio para facilitar su adaptación a las necesidades locales.

La principal reforma administrativa consistió en la transferencia de las escuelas a las Municipalidades. Un Decreto de 1980 autorizaba al Ministerio de Educación a transferir la infraestructura de las Escuelas a las Municipalidades con arreglo a un convenio especial llamado comodato, según el cual se recibirían las escuelas sin costo por 99 años. Las municipalidades serían completamente autónomas para administrar los recursos materiales y conservar las escuelas. A su vez, el Ministerio de Educación pagaría de acuerdo con las cifras de asistencia a clases de los estudiantes e inspeccionaría la calidad de la educación mediante una prueba o test de rendimiento.

Un problema particular se planteó con los profesores. El dinero destinado a pagar los sueldos fue traspasado a las Municipalidades pasando los profesores a ser empleados privados. Antes de la reforma los profesores eran empleados públicos y se regían por la escala de sueldos de los mismos; a partir de la reforma los profesores podían optar por continuar siendo remunerados de acuerdo con la escala del sector público (aunque ya no pertenecieran a éste), o por aceptar el sistema de remuneraciones del sector privado, según el cual los empleados negocian con los empleadores sueldos y ascensos. Los profesores pasarían en cualquier caso a regirse por el Código de Trabajo.

El Ministerio de Educación continuó supervisando las escuelas transferidas a fin de asegurar que las normas y directrices de los programas de estudio fuesen correctamente aplicados.

En cuanto a la financiación a través del Ministerio, ésta se hacía de la misma forma que la subvención al sector privado recibiendo las municipalidades un pago por cada estudiante matriculado. En el sistema de financiación se han producido importantes desajustes por lo que en 1987 se modificó la ley de subvenciones mediante la introducción de una unidad de cuenta denominada unidad de subvenciones en educación (USE), sobre bases permanentes, a fin de ajustar los pagos por alumno de acuerdo con el ajuste de sueldos y salarios del sector público, y la modificación de la estructura de pago para lograr una mejor aproximación de los costos por año de estudio, y la introducción de coeficientes especiales para asignar pagos adicionales para aquellos tipos de educación más costosos (especial, técnica y rural).

De estas experiencias se pueden extraer importantes consecuencias para la educación. Una primera es que la naturaleza de la acción educativa justifica plenamente la participación local, la adecuación a puntos de partida muy heterogéneos, a

peculiaridades o identidades culturales que no sólo es preciso rescatar sino enriquecer y desarrollar. Pero también es cierto que la unidad nacional en estos países se ha ido construyendo a partir de la participación en códigos comunes. A partir de ahí el problema consiste en cómo promover una amplia diferenciación de los puntos de partida de la acción escolar, reservando para la administración central una fuerte capacidad para formular políticas nacionales y garantizar niveles de homogeneidad de determinados puntos de llegada (Tedesco). En este sentido, para garantizar los objetivos propuestos serán indispensables ágiles estructuras de evaluación de resultados y mecanismos eficaces de compensación de diferencias.

Los modelos descentralizados han demostrado mayor responsabilidad frente a los resultados del trabajo, pero las políticas de descentralización llevadas a cabo en América Latina, debido a la existencia de desequilibrios previos, ha terminado por provocar una mayor correspondencia entre desigualdad social y desigualdad educativa. Una política que promueva la participación requiere de un activo rol de la administración central en la asignación de recursos de acuerdo a modalidades que superen la capacidad inicial de cada institución, región o ámbito local para desarrollar sus iniciativas. Pero dicho rol debe compatibilizarse con mecanismos que garanticen el dinamismo y la eficacia de las instituciones locales.

Otra importante conclusión está referida al curriculum. El problema que se plantea es cómo desarrollar un proceso donde, a partir de las condiciones culturales locales, se produzca la apropiación de conocimiento socialmente significativo, se genere conocimiento endógeno y se distribuyan democráticamente sus contenidos. Tedesco sugiere respetar la máxima heterogeneidad en el punto de partida de los aprendizajes pero intentando, al mismo tiempo, alcanzar la mayor homogeneidad en el punto de llegada.

De momento las experiencias de descentralización y de desconcentración en América Latina son poco claras en cuanto a sus resultados. Explica Casassus que la mayor eficiencia administrativa esperada requeriría al menos la puesta en marcha de programas de capacitación que enfrenten la limitada y desigual distribución de la capacidad de gestión. Obviamente ello se ve limitado por criterios financieros.

Con relación a lo técnico pedagógico, es cierto que un currículo con contenidos locales, se vuelve más pertinente y facilita los procesos de aprendizaje; sin embargo, la multiplicación de programas locales requiere una articulación con el nivel nacional en proporciones a determinar, puesto que por sí mismo él no conduce ni a la unidad nacional, ni al acceso de los conocimientos universales relacionados con el desarrollo de la ciencia y, por el contrario, tiende a limitar la movilidad del educando, fijándolo a su cultura local.

En el campo económico, las experiencias de descentralización indican que no sólo no se han aumentado los recursos financieros disponibles para la educación, sino que la situación se ha agravado con la desresponsabilización del organismo central. Pero por otra parte, hay evidentes muestras de que la comunidad ha aportado recursos adicionales en el área de la construcción y mantenimiento de establecimientos escolares.

Finalmente en el terreno político, la aspiración de mayor participación es todavía, y en general, una aspiración no resuelta en la mayoría de los casos, puesto que los procesos de desconcentración parecen más bien fortalecer los caciquismos locales, en la medida que allí se reproducen las prácticas de las relaciones tradicionales de centro-periferia.

V. Conclusiones y Recomendaciones

En esta última parte del trabajo queremos hacer referencia a algunas conclusiones que pueden extraerse de las experiencias mencionadas y de las que se pueden derivar algunas recomendaciones para el desarrollo de otros procesos de descentralización y desconcentración de los sectores sociales.

I. La primera de estas conclusiones se refiere al rol que ha de tener la **administración central**. En efecto, es frecuente pensar que lo importante de este proceso son las nuevas competencias de los órganos y entes desconcentrados o descentralizados. Sin embargo ello no es de ningún modo suficiente para que el proceso se desarrolle; por el contrario, un sistema descentralizado y desconcentrado de servicios sociales, requerirá no solamente una nueva descripción de competencias de los entes descentralizados y órganos desconcentrados, sino una transformación de la estructura administrativa central, que en algunos casos puede significar incluso un reforzamiento de la misma ³³.

En primer lugar correspondería a esta administración central un importante rol de orientación de las acciones del resto de las instituciones, lo cual implicará generalmente una profunda remodelación de la estructura central que, con una oferta de servicios centralizada, no estaba preparada para cumplir este rol. En un sistema descentralizado, es preciso desarrollar la capacidad de orientación basándola en un sistema de información que va desde

³³

E. BUSTELO, "Política Social en un contexto de crisis: Será que se puede?", Seminario de Alto Nivel: Como recuperar el progreso social en América Latina, ILPES, IDE, UNICEF, Santiago de Chile, 20 al 24 de Junio de 1988, pags. 23 y ss.

la base (a través de los órganos descentralizados y desconcentrados) a los niveles superiores (gobierno nacional).

En segundo lugar correspondería al Gobierno la coordinación de la política social, la coordinación de los diferentes sectores entre sí, entre los diferentes programas que son ejecutados por cada sector para evitar o controlar duplicidades y lograr mayor eficiencia y, entre todos los agentes que actuarían en este campo, incluyendo a los agentes públicos, y a los privados.

En tercer lugar, le correspondería asegurar la financiación de las políticas sociales para evitar desigualdades. La descentralización no es incompatible con la dependencia de recursos, por lo que será el Gobierno nacional el encargado de asegurar la financiación en general de las políticas, completando los posibles recursos propios que hayan sido concedidos a los entes descentralizados.

Este tema está íntimamente relacionado con el de la equidad. En efecto, un sistema de financiación basado en la capacidad del territorio no haría sino acentuar las desigualdades previas. En relación a la educación señaló al respecto Tedesco, que una política que promueva la participación requiere un activo rol de la administración central en la asignación de recursos de acuerdo a las prioridades, que supere la capacidad inicial de cada institución, región o ámbito local, para desarrollar sus iniciativas³⁴.

En los últimos años viene planteándose la necesidad de reformular la organización de las instituciones relacionadas con las políticas sociales. Para ello se ha pensado en crear una autoridad social o un gabinete social que coordine sus actividades y que, a la vez, constituya un interlocutor válido frente a las autoridades económicas; ello no es incompatible con la descentralización.

Las propuestas más recientes sobre política social se refieren a una fuerte centralización y concentración de ciertas competencias en el seno del Gobierno nacional, combinada con otra técnica de organización administrativa, la descentralización territorial. La primera tendría la ventaja de la coordinación, así como la de crear un interlocutor válido frente a las autoridades económicas, para lo que incluso se podría crear una especie de autoridad social o gabinete social. La propuesta de descentralización trataría de que las decisiones sobre estas políticas fueran más participativas; con ello se pretende que determinadas decisiones que afectan a las

³⁴

Conclusiones Seminario Internacional acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales, Brasilia, Brasil, 9 al 12 de Octubre de 1989; pag. 392.

políticas sociales no sean tomadas por el Gobierno nacional sino por otras autoridades territoriales (regionales o municipales), también elegidas por sufragio universal.

Aunque pudiera parecer paradójico que se esté proponiendo centralizar y descentralizar a la vez, no existe en realidad contradicción alguna ya que cualquier tipo de descentralización requiere previamente una administración central fuerte con unos roles bien definidos, que será la que oriente las decisiones de las administraciones descentralizadas y desconcentradas. Por otra parte, la concentración de poderes en una autoridad social, no supone necesariamente aumentar el grado de estatización de los servicios sociales, ni tampoco acentuar la tendencia al tecnocratismo estatal; se trata solamente de hacer posible que el Gobierno sea capaz de controlar el aparato estatal para reorientarlo de acuerdo a sus criterios³⁵. En definitiva, se trata de procurar que dentro de la Administración del Estado exista una autoridad única que posea un proyecto general de política social y que tenga la suficiente capacidad de gobierno como para evitar los problemas de descoordinación.

Por último queremos reiterar que cuando hablamos del rol de la administración central la hemos referido no solamente a la administración del sector de que se trate sino en general de todo el gobierno nacional. La política de descentralización en general debiera ser empujada por el Estado en todos los sectores y cuando no ha ocurrido así, el proceso se torna enormemente dificultoso. Así ocurrió por ejemplo en Argentina con respecto a la educación, ya que ni a nivel nacional ni provincial existieron políticas globales explícitas orientadas a la descentralización, de modo que el sector educación asumió, por sí mismo, la responsabilidad de avanzar en esta temática. Ello implicó que el proceso estuviera lleno de obstáculos en el que la falta de un marco de políticas públicas explícitas a nivel nacional y provincial constituyó una dificultad adicional.

2. Un segundo tema importante al que es preciso referirse en estas conclusiones es el del espacio geográfico sobre el que va a organizarse el sector; es decir, **el espacio geográfico sobre el que se va a descentralizar o desconcentrar la prestación.**

En rigor, la determinación de un espacio concreto para un sector en general es casi imposible y es de gran complejidad determinar hasta qué punto los servicios que presta el sector público son asuntos locales, regionales, comarcales, nacionales, etc.

³⁵

CEPAL "Desarrollo equitativo. Algunas sugerencias para la acción". División de Desarrollo Social. Doc. de 22 de Diciembre de 1988, pag. 10.

Por otra parte parece evidente que los servicios sociales, como conjunto, pertenecen a una categoría calificada como híbrida por incluirse en ella los asuntos mixtos que exigen y permiten tanto la intervención del Estado como la de una o varias colectividades locales. Ello exige que la asignación de competencias sea extremadamente clara.

El problema que se plantea es el de si se deben adaptar a los sectores las divisiones político-administrativas existentes en el país, haciéndolas coincidir con las de los sectores y hacer después las necesarias transferencias de competencias sociales a las autoridades que gobiernen dichas divisiones. La gran ventaja de este tipo de esquema es que permitiría una auténtica descentralización y garantizaría que las autoridades elegidas fueran responsables del funcionamiento de los servicios sociales. Por otra parte, esta es la forma más factible de integración de los servicios sociales a través de un espacio geográfico homogéneo, sea éste regional o municipal. De esta manera, en cada sector organizado de manera descentralizada, existirán competencias en manos del Ministerio Central, de la región y del municipio, (o incluso departamento, si ésta es la división que existe en el país), organizados de la manera que mejor se adapte a esta estructura político-administrativa.

La otra solución consistiría en dejar que sea cada sector, el que determine el espacio geográfico ideal para la prestación del servicio, que en este caso, ya no tendrá que coincidir con las divisiones político-administrativas del país. El mayor inconveniente de este supuesto es que difícilmente podremos encontrarnos ya ante un proceso de descentralización política y administrativa, tal como lo hemos visto anteriormente con autoridades que gobiernan los sectores, habiendo sido elegidas democráticamente. A lo más nos encontraremos con procesos de descentralización funcional o con procesos de desconcentración caracterizados por una cierta dependencia jerárquica de la autoridad.

Por otra parte, si se permite que cada sector elija su espacio geográfico, a través del cual se organizará el servicio, se estará dificultando la integración de servicios y la intersectorialidad. No obstante, este segundo inconveniente puede obviarse cuando los sectores no son muy fuertes y puede constituirse un sistema integrado de prestación de servicios alrededor de uno de los sectores. En concreto esto es lo que propone la OPS con respecto a los SILOS pues la puesta en funcionamiento de éstos, aún cuando no se ha descentralizado política y administrativamente el país, puede constituir por sí misma, un instrumento de transformación alrededor del cual constituir los sistemas de participación y de integración de otros servicios sociales.

Las experiencias al respecto parecen mostrar que ambas modalidades tienen sus ventajas e inconvenientes; lo que es preciso tener en cuenta es que si organizamos los sectores en torno a espacios propios no coincidentes con las divisiones político-administrativas del país, estaremos en presencia de descentralizaciones funcionales o mejor desconcentraciones. Esto es lo que ha ocurrido en Chile al dividir el antiguo Servicio Nacional de Salud en 26 servicios autónomos que constituyen el sistema nacional de servicios de salud. Dichos servicios no coinciden en el espacio ni con la región, ni con la provincia ni con el municipio.

Sin embargo los sectores suelen preferir divisiones del espacio propias a las características del sector. En México por ejemplo se señala que uno de los mayores obstáculos al proceso de descentralización es la falta de concordancia entre el municipio y la jurisdicción sanitaria, considerada como la demarcación más eficiente para los servicios de salud.

Nosotros sin embargo pensamos que es preferible adaptar los sectores a los espacios político-administrativos nacionales sin perjuicio de la desconcentración interna del sector desde el punto de vista de su propia eficacia relacionada ya no con factores políticos y administrativos, sino con economías de escala y caracteres propios, puesto que en otro caso perderíamos todos los beneficios de la descentralización que se relacionan con la responsabilidad de una determinada autoridad, previamente elegida, sobre la prestación social.

3. Otra importante conclusión del tema es la referida a la dinámica de los procesos de descentralización y desconcentración y más específicamente a la influencia del marco normativo.

Es evidente que no se puede pasar de un sistema administrativo centralizado a otro descentralizado, a través de una simple decisión política. Por el contrario se requiere de un proceso más o menos largo en el que serán identificables, al menos, una intención de ruptura con la centralización y una construcción dinámica del sistema descentralizado, para lo que será preciso una significativa acción estatal en este sentido así como una modificación en la actitud de la sociedad civil.

De todas formas no existe una lógica unívoca para la construcción de estos procesos puesto que cuando los países pretenden descentralizarse, no solamente será diferente su punto de partida, (caracterizado por un mayor o menor grado de centralización), sino también el objetivo perseguido.

Además el objetivo descentralizador no es casi nunca el resultado de una decisión única, sino el conjunto sucesivo de decisiones de orden político y administrativo adoptadas a lo largo de un periodo de tiempo. Los sistemas resultantes en poco se

parecerán a los primitivamente diseñados puesto que se irán reformulando conforme se vaya avanzando en el proceso de descentralización. En todo caso, las distintas dinámicas dependerán de las raíces históricas de los países, que nos proporcionarán una percepción del problema, un cierto consenso de la sociedad sobre la forma de distribución espacial del poder del Estado y desde luego una voluntad política de mantención o transformación de dicha distribución.

Desde el momento de la ruptura hasta el logro real de la descentralización se dará un proceso discontinuo de avances y retrocesos, con efectos previstos e imprevistos.

El proceso descentralizador requerirá, decíamos, de un nuevo proyecto institucional. En realidad, una nueva institucionalidad tampoco es un impulso suficiente; estamos de acuerdo con aquellos autores que señalan que una reforma de carácter político-administrativo no puede por sí sola modificar el tipo de sociedad en que se implementa. Sin embargo, una institucionalidad de este tipo es una condición necesaria para iniciar el proceso descentralizador.

En primer lugar existiría una etapa de preparación, de apertura del proceso y de realización de los ajustes de emergencia. En esta etapa se deberán diseñar las normas que directa o indirectamente están relacionadas con el proceso descentralizador. También se debe preparar una estrategia política y de concertación para apoyar el proceso, asimismo se tiene que diseñar una campaña de difusión respecto a las necesidades y medidas que serán adoptadas, tanto por el poder ejecutivo como por el legislativo. En segundo lugar habrá una etapa de transición, de formalización de las normas básicas del proceso así como de ejecución de las medidas económicas institucionales y administrativas que inician la dinámica del mismo. Por último en la etapa de consolidación se terminan de ajustar las estructuras y mecanismos de gestión de los gobiernos descentralizados, conformándose un verdadero sistema.

En todo caso, cualquiera que sea la forma que tomen esas etapas, a lo que se deberá llegar es a un conjunto armónico de normas que compongan un sistema de toma de decisiones con participación de la administración central y de la administración descentralizada. Ese conjunto armónico no tiene que implicar uniformidad puesto que la heterogeneidad de lo local impide hacer un sistema de descentralización homogéneo.

No existe un momento concreto en el que tiene que aparecer completamente configurado este marco normativo. Senén Gonzalez, al hacer su estudio sobre la descentralización de la educación en tres provincias argentinas, puso de manifiesto que tanto en la provincia de Jujuy como en la de San Luis se reformó la Constitución provincial, incorporando la temática de la regionalización, cuando ya estaban los proyectos en marcha. Si bien no se fijaron plazos

para avanzar, es probable que la existencia del marco jurídico contribuyera a plasmar en acciones las propuestas educativas. No obstante, cabe señalar que en todos los casos se mencionó la incongruencia entre las normas jurídicas, su inflexibilidad y los proyectos de cambio.

Por otra parte, existen otras regulaciones de menor nivel que operan como limitantes de las políticas: las normas sobre el personal, presupuesto, traslados docentes, licencias, etc. Por ejemplo las referidas al personal se consideran como derechos adquiridos por los docentes y traban su posibilidad de reforma o flexibilización. En Chile el tema del personal se solucionó con una norma expresa que suprimió el carácter de funcionarios públicos a los docentes y personal sanitario traspasado a las municipalidades.

La recomendación que se desprende de todo esto es que el marco normativo debe acompañar el proceso pues sólo una norma legal puede hacer las necesarias transferencias de competencias. Dicha norma debe ser lo más clara y precisa posible para evitar que el proceso se trabe. Las normas deben afectar no solamente a las competencias que se transfieren, sino que han de referirse también expresamente al tema del personal, asignaciones presupuestarias, propiedad de la infraestructura utilizada en los servicios, inversiones, etc. porque en otro caso, las normas vigentes sobre estas materias trabarán de forma definitiva el proceso descentralizador.

El éxito de un proceso descentralizador requiere la negociación con las fuerzas opositoras a la descentralización. Efectivamente es preciso tener en cuenta que siempre existirá un conjunto de fuerzas sociales a las que será más cómodo o más rentable actuar en un sistema de gobierno centralizado; éste suele ser el caso de las grandes empresas, las organizaciones empresariales y los sindicatos. Será preciso también un consenso sobre el sentido y el quantum de descentralización, incluso entre los no opositores; efectivamente la ejecución de las medidas esenciales para impulsar el proceso requieren un consenso fundamental de todas las fuerzas sociales a nivel nacional, regional y local. Este proceso supone árduas negociaciones interpartidarias, especialmente entre los partidos con mayor representación parlamentaria; supone acuerdos con las organizaciones de la sociedad civil. Todo ello a fin de establecer los límites y costes que impone un proceso descentralista que genere una amplia movilización.

Para la implementación del proceso de descentralización, será también importante la movilización de las fuerzas sociales que se beneficiarían de la descentralización, es decir, de la población que debe mostrar las iniciativas locales y los proyectos

específicos que posibilitan aterrizar la orientación general en realidades concretas ³⁶.

Por último es preciso tener en cuenta la heterogeneidad de los entes que van a ser descentralizados por lo que los esquemas de gestión habrán de adaptarse a las particulares condiciones sociales y económicas del espacio de que se trate. En principio, la descentralización responde a objetivos no uniformistas y lógicamente debe privilegiar la diversidad de situaciones concretas. Ninguna decisión administrativa puede garantizar que todas las regiones o municipios estén preparados al mismo tiempo para encargarse de sus nuevas atribuciones. No obstante, como se ha advertido, los entes descentralizados están articulados con los niveles superiores y además es muy difícil implementar un proceso descentralizador si los receptores son muy heterogéneos entre sí. Por consiguiente, una conclusión muy importante con respecto a la normativa que plasma el proceso es que "la legislación básica no debe imponer un modelo uniformista de organización sino unos principios generales y flexibles. En segundo lugar esta normativa debe ser suficientemente amplia para permitir que cada uno de los entes locales o descentralizados se dote de un reglamento de organización peculiar" ³⁷.

El tema de la uniformidad y heterogeneidad tiene trascendencia no solamente con respecto a las normas jurídicas sino que también con respecto al apoyo institucional en su conjunto. En el proceso de municipalización de servicios sociales colombianos, por ejemplo, se puso de manifiesto que la gran heterogeneidad que registra el grado de desarrollo de la red municipal, y desde luego la distinta capacidad económica administrativa y técnica de cada uno de los municipios del país implica que el apoyo institucional que requieran estas entidades territoriales sea también diferenciado.

Esta situación, que es válida para la construcción de un marco jurídico que establezca una nueva distribución de competencias, también habrá de serlo para aquellas competencias que estando bajo la titularidad de los entes descentralizados, son normalmente ejercidos por el Gobierno Nacional. Sin duda es éste uno de los males del centralismo que implica ejercer no solamente competencias propias, sino también competencias de otros entes. Para estas competencias habrá de iniciarse un proceso de devolución que,

³⁶ C. LAVAGNINO "La concentración territorial y los caminos para la descentralización en el Uruguay". Revista Uruguaya de Ciencias Sociales, Cuadernos del CLAEH, n° 48, 1988, pags. 13 y 14.

³⁷ J. BORJA "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado" en VVAA Descentralización del Estado, Movimiento Social y Gestión Local FLACSO, Santiago 1987, pag. 53.

aunque no implica reforma del marco jurídico, sí supone cambios institucionales ³⁸.

4. Un cuarto tema importante es el de **las relaciones entre los procesos de descentralización y desconcentración**. Una descentralización que implique transferencia de competencias a entes distintos del Estado debe ir acompañada de una asignación de competencias a los órganos periféricos del mismo Estado.

En efecto, uno de los objetivos fundamentales de este proceso es colocar en concordancia, en cada nivel territorial, autoridades descentralizadas y autoridades desconcentradas, dotadas de poderes complementarios y de importancia considerable ³⁹; en particular, una vez iniciado el proceso de descentralización, la desconcentración se impone en tres direcciones principales:

La primera tiene que ver con el principio de especialización de las competencias según los diferentes niveles de las colectividades, lo que no excluye campos de competencia compartidos entre el Gobierno y las colectividades territoriales. Si llevamos estas consideraciones a los sectores sociales, es fácil comprobar que ninguno de ellos puede estar totalmente descentralizado y que siempre seguirán existiendo competencias en manos del Gobierno nacional; la coordinación en el territorio de que se trate exigirá por lo tanto un proceso paralelo de transferencia de competencias a los órganos desconcentrados.

Por otra parte, frente a las autoridades que ahora dirigirán los entes descentralizados, que serán autoridades elegidas y que como ejecutivos disponen de iniciativas y de un poder de negociación general, el Estado no debe encontrarse debilitado por células ministeriales cerradas que le harían perder las ventajas de una negociación global que sí sería posible si existiera, una fuerte coordinación central y órganos desconcentrados.

Finalmente, el principio de transferencias a las colectividades locales de los servicios necesarios para el ejercicio de las competencias transferidas, conduce por sí mismo, a una distribución de los servicios del Estado.

El trabajo sobre educación en Argentina estaca en este sentido que el funcionamiento de los distritos educativos, sin una simultánea readecuación del nivel central, o sea, de la estructura

³⁸ COPRE La descentralización. Una oportunidad para la democracia, cit. pag. 39.

³⁹ Maurice LAMBERT "Contenido y consecuencias de la descentralización sobre el desarrollo del territorio y las relaciones de poder en Francia" VVAA Función Pública y Descentralización, Bogotá, Colombia, 1987, pag. 42.

organizativa del Consejo de Educación, se convirtió en una fuente de graves problemas. Se provocó así un desfase entre la descentralización operada a nivel distrital y la concentración de funciones y atribuciones en las instancias centrales del Consejo Provincial de Educación. Esta brecha se acentuó al no crearse desde el inicio estructuras intermedias entre el nivel central y los distritos que pudieran articular demandas y resolver problemas con mayor coherencia y en forma más agregada.

5. Otra importante conclusión se refiere a **la información** que requiere una determinado sector para tomar decisiones de forma descentralizada o desconcentrada.

En efecto, estos procesos se justifican porque las autoridades locales están más cercanas a la información y por lo tanto pueden recabarla fácilmente y tomar decisiones rápidas y precisas en función de la misma. Pero esto no siempre es así pues las tradicionales prestaciones centralizadas de servicios sociales se han basado en un sistema de información vertical que va desde la cúpula a la base. Este esquema es muy difícil de romper. Por lo tanto la transformación de un sector desde un sistema centralizado a otro en que las autoridades locales pasan a tener mayores competencias, requerirá modificaciones importantes en los sistemas de información.

El sector salud se ha preocupado especialmente en este sentido.

En Chile por ejemplo las modificaciones más importantes se refieren a la computarización de la información. Especial trascendencia han alcanzado las siguientes áreas mecanizadas: Sistema de Atención Primaria, Sistema Integrado de Epidemiología (defunciones, enfermedades de notificación obligatoria y egresos hospitalarios); Administración de Recursos Humanos; Coste de operación; Despacho de fármacos.

Estos sistemas permiten obtener: perfiles de morbi-mortalidad por establecimientos y comunas, costos por centro de responsabilidad y patologías, costo social del ausentismo laboral y en resumen, agilidad y oportunidad en la información para la toma de decisiones administrativas. Además se simplificó la cantidad y calidad de los formularios.

En el SILO de Cali, al que también nos hemos referido en este trabajo, ha tenido mucha importancia el denominado Sistema de Información para la Atención Primaria (SIPAP), que contempla efectuar mediciones sucesivas del estado de salud de la población en relación con sus aspiraciones culturales, económicas y sociales. Este concepto rebasa el tradicional enfoque de un Sistema de Información (SIS), reemplazándolo por otro mucho más amplio que incluya los otros componentes del bienestar, encargado de satisfacer las aspiraciones de la comunidad.

El SIPAP busca desarrollar algunas mediciones, a través de indicadores seleccionados, suministrando elementos suficientes a todos los niveles de la organización para la solución de problemas coyunturales, a nivel del Núcleo de Atención Primaria, en primera instancia, por ser ésta una estructura básica en la prestación de servicios integrales. En este contexto, su propósito no obedece a la búsqueda de indicadores globales y estáticos, sino algo más eficiente que facilite el proceso de toma de decisiones en el nivel en que se ejecutan las acciones, de manera que todas las determinaciones estén destinadas a servir a un propósito definido para que la organización alcance sus metas.

Procedimientos de información de estos tipos deben ser establecidos en todos los países y en todos los sectores que pretendan descentralizarse.



