

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1328
24 de noviembre de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

REFORMA DEL ESTADO Y NUEVAS ORIENTACIONES DE LAS POLITICAS
SOCIALES EN LOS NOVENTA

Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social.
No ha sido sometido a revisión editorial.

93-11-1453

INDICE

	<u>Página</u>
I. LA REFORMA DEL ESTADO	1
II. VOLUNTAD POLITICA Y CONOCIMIENTO TECNICO	1
III. UNA POLITICA SOCIAL "DE ESTADO"	2
IV. ¿QUE BUSCAN LAS POLITICAS SOCIALES?	3
V. IMPORTANCIA DEL CRECIMIENTO ECONOMICO	4
VI. AUMENTO DE RECURSOS PARA LA POLITICA SOCIAL: REESTRUCTURACION DEL GASTO PUBLICO	4
VII. ¿COMO ELEVAR LA EFICIENCIA?: RACIONALIZAR EL GASTO SOCIAL	5
1. Las cuatro razones (proporciones) del gasto público y el desarrollo humano	5
2. La composición del gasto social	6
VIII. ¿COMO AUMENTAR LA EFICACIA	8
1. Focalización	9
IX. ¿COMO AUMENTAR LA EFICIENCIA Y LA EFICACIA? EVALUACION DE PROYECTOS SOCIALES	13
X. ¿COMO MEJORAR LA GESTION?	14
1. Implementación mediante pluralidad de actores	14
XI. INFORMACION	16
XII. RECURSOS HUMANOS	16
CONCLUSIONES	17
BIBLIOGRAFIA	18

I. LA REFORMA DEL ESTADO

El Estado, como se ha dicho, es demasiado grande para ciertas cosas y demasiado pequeño para otras (Bell). Ello explica tanto la creación de espacios económicos ampliados, mediante procesos de integración supranacional, como los esfuerzos en pos de la descentralización, que se llevan a cabo en cada vez más países.

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

Esta perspectiva en favor del cambio también se dan en el área social. Parten del reconocimiento de la escasa prioridad que, en muchos casos, se da a lo social - lo que se expresa en presupuestos menguados -, pero también de la ineficiencia con que se han utilizado los recursos asignados a tales actividades, y de la poca eficacia que ellos han tenido en cuanto a mejorar las condiciones de vida de la población más desfavorecida.

Los objetivos de la reforma del Estado en el campo social, entonces, son claros, aunque no fáciles de alcanzar. Ellos son:

- a) **Aumentar los recursos** disponibles, cuando corresponda;
- b) **Incrementar la eficiencia** en la utilización del financiamiento disponible para programas sociales;
- c) **Elevar la eficacia** en el logro de los objetivos que ellos persiguen.

II. VOLUNTAD POLITICA Y CONOCIMIENTO TECNICO

La política social -como cualquier política pública- exige una combinación de voluntad política y de conocimiento técnico para superar el nivel de las buenas intenciones o del discurso, y obtener resultados.

En muchas ocasiones se pone en duda la existencia del primer elemento. Sin embargo, hoy existe una especial preocupación de los tomadores de decisiones por estos temas, que puede explicarse por diversas razones.

Ante todo, se reconoce que la política social ha sido durante la crisis de los ochenta y puede ser en otras circunstancias, un medio para disminuir tensiones sociales. Puede, así, permitir que el Estado recobre credibilidad entre sectores desfavorecidos.

Además, las exigencias de la nueva estrategia de desarrollo que adoptan los países de la región para adecuarse a la nueva economía global ya no permite basarse en la abundancia de mano de obra barata o en la sobreexplotación de recursos naturales (competitividad espuria), sino que exige esfuerzos tendientes a mejorar la dotación de recursos humanos calificados y lograr por esa vía una competitividad auténtica, basada en una mayor productividad (CEPAL 1991). Esto otorga una función económica relevante a la política social.

Ella aparece así con un doble objetivo: la compensación social y la inversión en capital humano. Debe enfrentar las emergencias y, también, respaldar los esfuerzos productivos, creando un prerrequisito del crecimiento económico el que, a su vez, facilitará el mejoramiento del bienestar. En tal contexto, los recursos destinados a realizar programas sociales son una inversión y no un gasto.

También puede contribuir a asegurar la voluntad política requerida es la aplicación de condicionalidades de naturaleza social, que acompañan a las tradicionales de índole económica y que algunos donantes y organismos internacionales están comenzando a poner en práctica.

El otro elemento para el éxito de una política pública es el conocimiento técnico. Porque, si bien "las decisiones últimas de la sociedad son de carácter político, pero la preparación de cualquier decisión tiene que ser técnica" (Arida 1987:128). "Hay un punto más allá del cual las decisiones son políticas. Pero no se sabe a priori cuál es el punto". Un criterio en el "el arte de la buena conducción económica (y social, puede agregarse) es extender al máximo el límite de la esfera técnica de decisión". "Es preciso estirar la racionalidad técnica - lo que la Escuela de Frankfurt llamaría racionalidad instrumental - a su límite", y dejar para la decisión política solamente lo estrictamente político, aunque muchas veces se hace lo contrario.

Sin negar la importancia de la decisión política, es necesario enfatizar la conveniencia, incluso la necesidad, de que ella tenga una sólida base técnica, lo que es especialmente importante en un campo donde suelen asignarse recursos no despreciables a base de prejuicios y sin la solvencia técnica necesaria.

Por ello, este documento se centrará en la revisión de los **issues** en que se centra la discusión contemporánea, en el ámbito regional, en materia de políticas sociales.

III. UNA POLITICA SOCIAL "DE ESTADO"

Hay consenso en cuanto al manejo de la política económica y sus objetivos de mantener los equilibrios macroeconómicos, reducir la inflación, crear las bases necesarias para el crecimiento económico, fomentar las exportaciones, etc.

Parece, asimismo, que comienzan a existir las condiciones para que también en lo social pueda hablarse de una política "de Estado", esto es, de un consenso sobre la necesidad de mantener las orientaciones básicas más allá de un gobierno, lo que sin duda permitiría reducir o eliminar la discontinuidad que ha caracterizado tradicionalmente a muchos programas sociales, los que sólo pueden madurar y generar resultados satisfactorios en el mediano y largo plazo.

IV. ¿QUE BUSCAN LAS POLITICAS SOCIALES?

Conviene reflexionar respecto al objetivo que se persigue al realizar políticas sociales. Podría decirse que el mejorar el desarrollo social. En esto las políticas sociales son sólo un elemento, tal vez secundario, por cuanto - como se verá - el crecimiento económico resulta crucial.

a) Ampliar la cobertura.

Se puede aumentar la cobertura pero no atender a los más necesitados. Es más fácil ampliar la cobertura en poblaciones concentradas -en especial, en áreas urbanas- que hacerlo con poblaciones rurales dispersas, donde posiblemente los niveles de necesidad son mayores. Asimismo, puede tenerse una cobertura elevada y, sin embargo, no lograr impacto: es lo que sucede en programas nutricionales en que para atender a más personas, se reduce la cantidad de calorías y proteínas entregadas por debajo de las normas mínimas. También puede ampliarse la cobertura incluyendo como receptores de las raciones alimentarias a escolares que no tienen necesidades calórico-proteicas insatisfechas.

b) Elevar la inversión en infraestructura social.

Puede invertirse en infraestructura (construcción de escuelas, puestos de salud, hospitales) y carecerse de los recursos adecuados para gastos corrientes (falta personal, equipamiento, instrumentos, o materiales desechables). El impacto no necesariamente es función de la inversión.

c) Efectuar gasto corriente en lo social.

Permite la obtención de medios para el logro del fin establecido (burocracia, gastos administrativos, pago de sueldos de los efectores), independientemente si funcionan o no funcionan, si cumplen con el rol que se les ha asignado y si los supuestos destinatarios se benefician de las prestaciones o no.

d) Producir un cambio en las condiciones de la población.

El **impacto** de una política social es la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas, de acuerdo a los objetivos buscados.

Los primeros son **medios** para lograr el objetivo o **fin**, que es producir un cambio en las condiciones de la población-objetivo del respectivo programa (impacto). Por ello, cobertura e inversión, tanto pueden ser adecuados, como no serlo y ser eficaces o no.

Si las políticas sociales buscan producir impacto resulta fundamental, por un lado, utilizar criterios que permitan identificar adecuadamente el grupo al que se pretende llegar y, por otro, evaluar los logros mediante una metodología de evaluación que se adecúe a lo que se pretende medir.

El impacto no necesariamente es función de la inversión. Hay que diseñar el programa estableciendo un adecuado balance entre inversión y gastos corrientes, definir la forma en que se implementará y conocer las peculiaridades culturales de la población-objetivo.

V. IMPORTANCIA DEL CRECIMIENTO ECONOMICO

Mejorar las condiciones de vida de la población en general y de los más pobres en particular - esto es, lograr el desarrollo social -tiene como condición necesaria el crecimiento económico.

Aunque no siempre los frutos del progreso se han distribuido en el conjunto de la población, equitativamente, debe reconocerse que es más fácil redistribuir cuando los recursos están aumentando, que en situaciones en las cuales se comprimen.

Asimismo, la inversión productiva se traduce en generación de empleo, con lo cual las personas obtienen un ingreso y satisfacen autónomamente sus necesidades a través del mercado.

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

VI. AUMENTO DE RECURSOS PARA LA POLITICA SOCIAL: REESTRUCTURACION DEL GASTO PÚBLICO

Hay diversas maneras de obtener recursos para lo social. Las tradicionales son la tributación y la deuda pública, pero conviene insistir aquí en alguna otra vía que tiene la virtud de no afectar la situación financiera del gobierno, ni forzar a las tensas discusiones que deben afrontarse cuando se pretende elevar la presión fiscal.

Hoy hay financiamiento internacional disponible para llevar a cabo programas sociales, procedente de los bancos (BID, BIRF) y de la cooperación bilateral.

También pueden obtenerse recursos para lo social de reasignaciones al interior de los presupuestos públicos y de tomar en cuenta la pluralidad de actores que están presentes en este campo (ONGs, sector privado y filantrópico), que disponen de recursos procedentes de otras fuentes, o de la recuperación de costos por servicios prestados.

En la mayoría de los países hay posibilidades ciertas de cambiar el destino de grandes masas de recursos que se encuentran en poder del Estado, abandonando destinos que absorbieron muchos recursos en el pasado (como la deuda externa e interna, el gasto militar, el mantenimiento de empresas públicas ineficientes, o la realización de obras con objetivos que son más "de exposición" o prestigio que de verdadera utilidad pública) hacia la inversión productiva y la social. "Existe un enorme potencial para reestructurar los presupuestos nacionales y la ayuda internacional en favor del desarrollo humano" (PNUD 1991:17).

Estos cambios pueden aportar recursos para lo social, lo que es básico en algunos países de la región que destinan porcentajes muy bajos del producto bruto interno a fines sociales y que son, probablemente, los que tienen mayor necesidad de implementar programas sociales que mejoren el capital humano de su población.

Sin embargo, es evidente que disponer de recursos no basta para una exitosa política social, como demuestran países que destinan proporciones importantes de su producto a tal fin. Se requiere cambiar la forma en que se los utiliza.

VII. ¿COMO ELEVAR LA EFICIENCIA?: RACIONALIZAR EL GASTO SOCIAL

Hay que partir afirmando que el monto del gasto "social" no es buen indicador del bienestar de la población en general y de los pobres en particular.

Conviene revisar diversos análisis recientes del tema y algunos más precisos al respecto.

1. Las cuatro razones (proporciones) del gasto público y el desarrollo humano

Los informes sobre el Desarrollo Humano (PNUD 1990, 1991, 1992, 1993) han buscado apreciar el monto y el uso de los recursos públicos, que facilitan una aproximación a la reestructuración de los presupuestos públicos, mediante el análisis de cuatro proporciones relacionadas con los recursos públicos y en especial, con los que se destinan a lo social. Ellas son:

- a) La **razón de gasto público** muestra la participación del Estado en el ingreso nacional (gasto público/PIB);
- b) La **razón de asignación social** es el porcentaje de los recursos públicos que se asignan a programas denominados sociales (gasto social/gasto público);
- c) El **índice de prioridad social** muestra la proporción de recursos "sociales" que se destinan a actividades de prioridad humana (gasto prioridad social/gasto social);
- d) Finalmente, el **índice de gasto humano** es la proporción del ingreso nacional asignada a tareas de prioridad humana, como salud primaria y educación básica (gasto prioridad social/PIB).

Si la razón de gasto público es elevada, como suele suceder en muchos países de la región pero, contrariamente, lo que se destina a lo social es bajo, probablemente habría que reestructurar el gasto en beneficio de los programas sociales.

Si, por el contrario, ambos índices son elevados pero los indicadores sociales no son buenos, puede sugerirse elevar el índice de desarrollo humano, reasignando recursos entre sectores sociales.

Se aconseja que 5% del PIB vaya a programas de desarrollo humano aunque, obviamente, debe tenerse en cuenta que aquellos países que ya han alcanzado objetivos primarios deben fijarse metas más ambiciosas.

Sin embargo, este conjunto de proporciones nada indica respecto a lo que llega realmente a los más pobres. Las actividades de "prioridad social" no tienen necesariamente como población-objetivo a los pobres). Tampoco dice nada respecto a la eficiencia con que se utilizan esos recursos.

2. La composición del gasto social

Hay gasto social de origen público o privado y considerarlos a ambos tiene importancia sobre todo para comparaciones internacionales, porque hay fuertes variaciones entre países en cuanto a los servicios que son responsabilidad del Estado. En muchos casos, el **gasto social privado** tiene gran magnitud.

El **gasto público social** está compuesto por "todos aquellos gastos que realiza el Estado que poseen una connotación social" (Haindl et al. 1989). Existen diferentes criterios en torno a las partidas presupuestales que deben incluirse. Suele no haber discrepancias en cuanto a considerar lo destinado a los Ministerios de Educación, Salud, Vivienda; tal vez también aparecerá Justicia y, parcialmente, lo que se asigna a otros ministerios que realizan programas que pueden considerarse sociales. Esta noción de gasto público social incluye el aporte fiscal y el de los beneficiarios.

Existen empero muchas dudas: "¿Deberían incluirse los aportes del sector privado o solamente los aportes del sector público? Se deben considerar solamente los aportes fiscales o todo el gasto del sector público? ¿Deben incluirse o no los aportes fiscales a las Cajas de Previsión? ¿Cómo deben contabilizarse el gasto administrativo en estos programas y, más importante aún, ¿cómo se considera el gasto administrativo de ministerios cuya labor tenga alguna connotación social?" (Haindl et al., 1989: 31).

Hay un componente de gasto administrativo del sector público, que no significa beneficio real para la población: "bastaría que se aumentaran las remuneraciones de la administración pública para que crezca el gasto público social. Un aumento en la burocracia estatal también elevaría el gasto así definido, sin que esto signifique mejorar la situación de los más pobres" (ibídem 34). Tampoco se descuenta el pago efectuado por las personas que reciben las prestaciones.

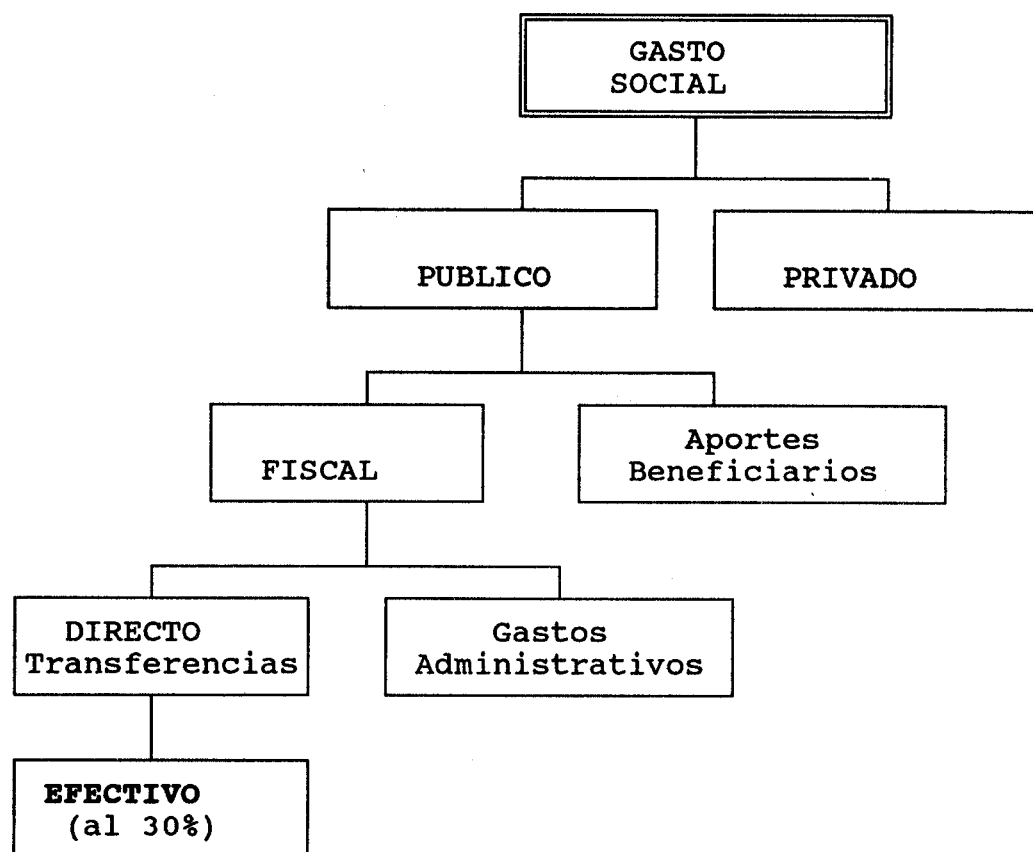
El **gasto social fiscal** incluye solamente el aporte fiscal que llega a los beneficiarios (**subsidio**) y lo que va a financiar parte de los aparatos administrativos de los diferentes ministerios. Deja fuera, en cambio, el financiamiento proporcionado por los beneficiarios.

El **gasto social directo** es el aporte fiscal para financiar transferencias monetarias o bienes y servicios entregados directamente a las personas (subsidios), excluyendo los gastos administrativos.

Por último, el **gasto social efectivo** es la parte del gasto directo que llega a los sectores más pobres de la población (población objetivo definida según algún criterio).

Interesa también definir un **gasto social fiscal efectivo** (subsidio fiscal más gastos administrativos) para apreciar los costos administrativos en que debe incurrirse para realizar esas transferencias.

3. La composición del gasto social



Fuente: Reelaboración propia sobre criterios de Haindl, Buvinic e Irrarrázaval, (1990), El gasto social efectivo, Universidad de Chile/MIDEPLAN, Santiago de Chile.

Los resultados obtenidos del análisis de la Encuesta de Caracterización Socio-Económica (CASEN) 1987, mostraron que en Chile sólo un dólar de cada US\$ 7.75 de gasto social llegaba al 30% más pobre. Conviene destacar el esfuerzo de focalización de programas realizado en ese país, lo que torna todavía más llamativo ese bajo porcentaje. No cabe duda, que resultados similares o peores podrían obtenerse en otros países, para los que empero se carece de información.

¿Por qué es tan ineficiente la utilización de los recursos destinados a lo social? Podría decirse que influyen en ello dos características tradicionales de las políticas sociales latinoamericanas.

Una es el **acceso segmentado** a los programas sociales. Grupos organizados, con capacidad de presionar al gobierno, son los que se benefician de las prestaciones públicas. Esto se aprecia con nitidez en el caso de la seguridad social. En cambio, los pobres carecen de organización para defender

sus intereses en la arena política. No es, por tanto, un problema cuya resolución sea exclusivamente **técnica**.

Otra es el **universalismo excluyente**, que caracteriza a políticas como la de educación primaria, obligatoria, gratuita y pública según lo disponen Constituciones, leyes y pactos internacionales pero que, en la práctica, deja fuera a los grupos más necesitados que no asisten nunca o desertan rápidamente, fundamentalmente porque lo que se enseña no es atractivo para ellos y porque existen costes de oportunidad.

Todo lo anterior muestra que el gasto social no es un buen indicador del desarrollo social. Hay una relación remota entre él y la cantidad y calidad de los servicios. Por ello se ha afirmado que "los datos correspondientes a América Latina muestran que la distribución de los gastos sociales es regresiva en la mayoría de los países" (Banco Mundial 1990:42), por lo cual "un mayor gasto público no es siempre la respuesta cuando se trata de mejorar el bienestar de las personas pobres. Más importantes es a menudo una mejor asignación del gasto dentro del sector y el uso más eficiente de los fondos" (Ibídem: 51). "El gasto adicional en servicios sociales en general no ayudará automáticamente a los pobres. La estructura existente para la prestación de esos servicios tiene que ser reorientada en su favor, tanto en lo que se refiere a la cantidad como a la calidad de los mismos" (Ibídem).

En consecuencia, no siempre será válido abogar por aumentar los recursos, que siempre son escasos, para lo social. Siempre este destino compite con otras posibles alternativas de asignación. Así sucede, con la inversión productiva. Cuando se supera el nivel de recursos adecuado para lo social, se está debilitando la otra vía del desarrollo social, que es la generación de puestos de trabajo.

De todas formas, hay países de la región que tienen muy bajo gasto social y corresponde sugerir un mayor esfuerzo interno y una reorientación del gasto público en este sentido. Hay otros, en cambio, donde no corresponde gastar más, sino asignar mejor.

Una mejor utilización de los recursos disponibles pasa, entonces, por mejorar la gestión de los programas sociales. Ello permite elevar la **eficiencia**, esto es, la relación entre los costos de los insumos y los productos (servicios o bienes) obtenidos, así como la **eficacia**, que es el grado en que éste logra sus objetivos en un periodo de tiempo determinado. Se puede ser eficiente y poco eficaz y también eficaz e ineficiente.

La mejora de la gestión puede lograrse atendiendo a la organización institucional, los recursos humanos, los criterios técnicos que la orientan y la disponibilidad de información adecuada.

VIII. ¿COMO AUMENTAR LA EFICACIA?

Para hacer más eficaces los programas sociales conviene analizar diversos aspectos relacionados con la institucionalidad, con los criterios que orientan el diseño de las políticas y con la manera de encarar la gestión.

1. Focalización

La focalización presenta ventajas notorias para una política social y, en contra de lo que suele argumentarse, puede combinársela con políticas universalistas e incluso cabe afirmar que la única manera verdadera de universalizar la satisfacción de ciertas necesidades básicas es focalizando.

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

El programa focalizado se diseña tomando en cuenta las características del grupo. Esto debería asegurar un impacto mayor que el producido por una política global homogénea, igual para todos.

Indudablemente, se hace política social porque se ha identificado algún problema que un gobierno cree debe atender. Para ello, ante todo, se **eligen problemas a atender** (el **qué** de la política) y se postergan otros considerados menos urgentes. Opta entre realizar inversiones físicas, productivas o sociales y, cuando se decide por éstas, elige entre educación, salud, o vivienda y, posteriormente, se selecciona el monto a gastar en cada sector (por nivel de enseñanza, por atención primaria, curativa o preventiva, etc.). Esto implica fijar el **cuánto**.

Asimismo, la decisión política puede otorgar un **tratamiento preferencial** a ciertos grupos de la población con características específicas (niños, ancianos, impedidos, etc.), convirtiéndolos en grupos focales o poblaciones objetivo de la política social (determinar **quiénes** serán los beneficiarios). 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 del programa.

Al fijar los recursos, posiblemente, se aprecie que no puede atenderse a todos los que se quisiera. Hay que optar por quiénes se encuentran en mayor riesgo o tienen necesidades menos postergables.

b) **¿Por qué focalizar?** Los gastos sociales suelen no llegar, en el monto que debieran, a los pobres. Las políticas tradicionales fracasan en este esfuerzo porque atienden la demanda de quienes tienen menos necesidades pero disponen de ventajas, como una mejor educación, mayor información sobre cómo acceder a los servicios sociales, vivir en áreas más accesibles, etc. Los pobres, en cambio, sufren barreras culturales, carecen de educación y de información sobre los programas, viven en lugares apartados a los que no llegan los programas, tienen dificultades para cumplir los requisitos burocráticos necesarios, etc. Asimismo, los servicios aunque sean gratuitos tienen costos de transacción (transporte, tiempo, etc.) por lo que quedan fuera de sus posibilidades.

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.

c) **¿Para qué focalizar?** La focalización es de aceptación generalizada durante las crisis. pero hay argumentos de tipo más general, que la justifican incluso en periodos de normalidad.

Durante la crisis se aduce en general, que hay escasez de recursos, como consecuencia de la caída del gasto social, mientras que las necesidades insatisfechas son crecientes. La combinación de menos recursos y mayores necesidades conduce fácilmente a postular la conveniencia de concentrar los esfuerzos en quienes tienen las necesidades insatisfechas. En esa perspectiva, no resulta lógico gastar con indiferencia tanto en quienes necesitan, como en los que no (Jones, Brown, y Bradshaw 1978).

Hay quienes sostienen que las intervenciones focalizadas sólo son útiles bajo circunstancias especiales (recesión, o crisis), mientras que, para el largo plazo, consideran más beneficiosas las políticas generalizadas bien estructuradas, junto con cambios en el proceso de crecimiento (PNUD 1990: 103).

Sin embargo, no sólo en épocas de crisis es posible justificar la necesidad de la focalización. Hay argumentos para sostener que tal criterio resulta válido de manera permanente para una política social racional. Y ello porque

i) Mejora el diseño de los programas. Cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias a satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo) más fácil resulta diseñar medidas **diferenciadas y específicas** para su solución. Así, las necesidades de educación de un grupo rural aislado son diferentes a las propias de la clase media urbana. Por tanto, un curriculum homogéneo excluye a quienes no obtienen nada positivo de cursar esos estudios. Focalizando podría llegarse a los niños de esos grupos con programas escolares que respondieran a sus peculiaridades de inserción geográfica, de cultura, de situación socioeconómica. Esas características son distintas a las que presentan la mayoría de los alumnos incorporados al sistema escolar que maneja una oferta educativa universalista.

ii) Aumenta la eficacia de un programa. Los recursos para ejecutar programas sociales siempre son escasos. Nunca los hay en cantidad suficiente para atender todos los usos alternativos posibles y satisfacer todas las necesidades de una sociedad. Hay una jerarquía en la satisfacción de las necesidades: satisfechas las primarias, afloran otras que, en ese momento, se tornan importantes. Cuando se llega a la cobertura total en materia educativa, se descubre el problema de la calidad, que exige más recursos aún.

Entonces, como siempre se requerirán más recursos que los que están disponibles, en todos los casos será necesario asignarlos a base de criterios que permita 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. Los tres criterios posibles para asignar recursos en políticas sociales son:

- + **atender al que llega primero;**
- + **preferir 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).**

Atender al que llega primero ha sido el criterio usual en política social, en la región. Como este criterio ya ha sido aplicado, es posible afirmar que el mismo termina no atendiendo a los que tienen más necesidades.

Atender a los menos necesitados puede ser válido porque es más fácil saciar sus carencias y conseguir que con los mismos recursos más personas u hogares superen la línea de pobreza. Sería un criterio correcto para programas, como los de promoción de la microempresa, que deben atender a unidades económicas viables, excluyendo a las que no lo sean, aunque quienes participan de ellas sean más pobres.

El tercer criterio, **atender los casos de mayor gravedad** parece ser el adecuado para programas asistencialistas o de inversión en capital humano (Banco Mundial 1990:31). Existe consenso respecto a que debe darse más a los que tienen menos y si lo que se pretende es mejorar la equidad, también corresponde seguirlo. Además, los que son más pobres deberían ser atendidos prioritariamente en el momento de la compensación social, porque normalmente carecen de acceso a los subsidios que transfiere la política social tradicional.

Un estudio reciente afirma: "La distribución de servicios sociales no debe ser neutral respecto a los grupos de ingreso" (PNUD 1990: 182). "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).

Los dos últimos criterios focalizan al elegir quiénes acceden al programa. El primero es usual en políticas generales y que tienen una baja capacidad de discriminación.

Aumenta el impacto producido por el programa sobre la población objetivo. Las políticas generales tienden a ser de alto costo y bajo impacto, mientras que las focalizadas concentran los recursos en la población de mayor riesgo. Al analizar los resultados generados por los programas focalizados en Chile, un estudio independiente concluyó que: "Para una familia en extrema pobreza, el conjunto de subsidios estatales al que puede optar representa una renta mensual superior (en 90%) al ingreso mínimo" (Vergara 1990: 327).

La "focalización eleva la magnitud del impacto por unidad de recursos invertidos y reduce los costos finales" (Schejtman 1989: 118-119).

Excluye a quienes no tienen la necesidad prevista en el programa. La focalización es un criterio de inclusión pero también de exclusión. Esto permite no someter a tratamiento a quien no lo necesita, con lo que incluso evita daños. Así, en un programa de comedores escolares que entregaba un complemento alimentario a los niños, se optó por una prestación universalista. Todos recibían una ración similar. Al cabo de dos años, se detectaron tres subgrupos: uno había mejorado su situación nutricional, otro estaba más desnutrido; ^{1/} el tercero mostraba problemas de obesidad, por cuanto se le había sobrealimentado en la escuela cuando recibía lo que requería en su casa. Se

^{1/} Este 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.

le generó así un problema que anteriormente no tenía (Cohen & Franco 1988, 1992). La focalización permite de esta manera evitar que las buenas intenciones produzcan daño.

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

d) **Dificultades de la focalización.** Pueden mencionarse los costos y los requerimientos de infraestructura administrativa.

La focalización tiene costos. Para delimitar más precisamente los beneficiarios de un programa (con lo que se obtienen las ventajas ya enumeradas) mayor será el costo en que es necesario incurrir para identificarlos. Un principio guía de la asignación de recursos puede ser que **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).

También se sostiene que aplicar adecuadamente la focalización, tiene exigencias que sólo la hacen viable en países con alta capacidad administrativa (PNUD 1990: 102). Pero no es así en todos los casos. Cierta focalización exige sistemas de información que pueden no existir en países de escaso desarrollo; otras, en cambio, no requieren sofisticación estadística, sino buen criterio en el diseño de la política.

e) **¿Cuándo focalizar?** Corresponde distinguir entre la posibilidad y la conveniencia de la focalización.

No siempre es posible hacerlo, incluso porque existen disposiciones legales que lo impiden. Tampoco corresponde, por ejemplo, establecer criterios de discriminación cuando se están defendiendo bienes públicos. Ello sucede en el caso de prevención de epidemias. Los programas de inmunización, para tener éxito, deben cubrir al conjunto de la población en riesgo.

Asimismo, cuando el gobierno estima que debe atenderse cierto problema que no es una necesidad sentida por la población con capacidad de pago. El criterio debe ser focalizar siempre que sea posible.

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.

f) **¿Cómo focalizar?** Hay dos grandes modos de hacerlo según se pretenda identificar individuos o familias o se prefiera ubicar espacios geográficos. La opción entre ambos tiene que ver con el tipo de problemas a enfrentar y con el tipo de programa al que se recurre para encontrarles solución.

La **identificación de individuos o familias** se consigue sea a través de la comprobación del riesgo a que la persona está sometida, sea mediante la verificación de su nivel de ingreso, o recurriendo a asociaciones probabilísticas, o utilizando la autoselección (Franco 1990).

La **identificación de espacios geográficos** consiste en otorgar el derecho a acceder a determinados programas a quienes residen en zonas donde predominan los hogares en situación de pobreza. Se basa en la idea de la **discriminación positiva**, cuyos orígenes se encuentran en la década del 40 con políticas destinadas a desarrollar "áreas especiales" en Gran Bretaña (Edwards & Batley 1982; Franco 1982). Se acepta que va a existir un porcentaje de filtraciones hacia personas que no formarían parte de la población-objetivo, pero se estima que su número no será significativo, o que la pérdida de recursos que ocasionarán será menor que los costos de establecer procedimientos administrativos de selección.

El éxito de este criterio depende del grado de concentración del hábitat de los afectados, de su nivel de organización y de la presencia o no de redes (comerciales u otras) a través de las cuales pueda materializarse la detección y la acción, la evaluación y el control (Schejtman 1989: 121). Los costos administrativos se incrementan a medida que se pasa de hábitats concentrados de población homogénea y organizada a otros dispersos, heterogéneos, sin organización.

IX. ¿COMO AUMENTAR LA EFICIENCIA Y LA EFICACIA? EVALUACION DE PROYECTOS SOCIALES

La única manera de poder alcanzar el objetivo de la política social, que consiste en mejorar las condiciones de vida de la gente, es tener la certeza de que el programa resulta eficaz, esto es, que está produciendo impacto, lo que sólo puede conocerse mediante su evaluación.

El **análisis de costo-impacto (ACI)** mide tanto la eficiencia como la eficacia de los proyectos (Cohen y Franco 1992) y se realiza de manera independiente del orientado a evaluar la eficiencia operacional (evaluación de procesos). Exige una "línea basal" de diagnóstico y una "línea final" de resultados. Su comparación permite verificar la magnitud de los cambios atribuibles al proyecto.

La evaluación de impactos se lleva a cabo durante la operación y a la finalización del proyecto e, inclusive, después que éste ha terminado, una vez transcurrido el tiempo requerido para que se manifiesten todos sus efectos. Sobre la base de las evaluaciones de impacto ex-post pueden realizarse estimaciones ex-ante de proyectos análogos.

El análisis de la eficiencia determina el proyecto o alternativa que permite minimizar los costos por unidad de producto, mediante la anualización de los costos de capital, de operación y de mantenimiento y obtener los costos totales anuales. Por otro lado, establece los servicios anuales prestados por el proyecto (en el caso de proyectos nuevos) o los servicios adicionales anuales prestados, en caso de ampliación de proyectos preexistentes. Relacionando éstos con los costos totales anuales se obtienen los costos por unidad de producto, que constituyen un indicador de la eficiencia operacional. Resultan de la inversión realizada.

Pero para optimizar la eficiencia y la eficacia de un proyecto hay que comprobar si alcanza sus objetivos con la mejor asignación de los recursos disponibles o, dicho de otra manera, si se maximiza el impacto al menor costo posible. Ello exige considerar, en cada proyecto o alternativa de proyecto, conjuntamente los costos totales anuales, el impacto en cada objetivo y el peso relativo asignado que se les ha asignado.

La columna vertebral del análisis costo-impacto consiste en determinar el costo por unidad de impacto logrado en cada uno de los objetivos del proyecto, o el costo de alcanzar 1% de impacto en cada objetivo. El numerador es el costo total anual; el denominador es la magnitud del impacto alcanzado o estimado, por 100.

La consideración de alternativas técnicamente viables para realizar un proyecto, estableciendo sus respectivas relaciones costo/impacto, permite seleccionar la que minimiza los costos por unidad de impacto.

En la evaluación ex-ante este procedimiento sirve para escoger la mejor alternativa de proyecto, o para seleccionar uno entre proyectos que tengan los mismos objetivos. Se estiman tanto los costos como los productos y el impacto. Dentro del margen de incertidumbre que supone toda estimación, existe un nivel de conocimiento y estandarización mucho mayor en los costos que en el impacto. Este debe estimarse a base de las evaluaciones ex-post de proyectos análogos y del juicio de expertos.

La evaluación ex-post busca determinar la alternativa que presenta la mejor relación costo/impacto, así como las causas que la producen, aprendiendo realmente de la experiencia de la implementación. Tanto los costos como los productos y el efecto neto derivan del análisis de lo que realmente ha sucedido con el proyecto.

La evaluación de proyectos sociales, basada en el ACI, no calcula la tasa de rentabilidad o el aporte que el proyecto o programa realiza a la sociedad en su conjunto. Ambas dimensiones están subsumidas en la decisión política sobre los fines priorizados. Resta determinar cuál es la alternativa más eficiente y eficaz para alcanzarlos. En este ámbito, el ACI permite realizar una elección racional.

X. ¿COMO MEJORAR LA GESTION?

1. Implementación mediante pluralidad de actores

¿Cuál es el papel que el Estado debe cumplir en el campo social, hoy, en América Latina? Hay que partir reconociendo que no sólo el Estado hace política social, sino que existen otros actores que también actúan en ese ámbito, al punto que pueden identificarse cuatro subsectores (público, comercial, voluntario e informal). Usualmente, los últimos tres son ignorados cuando se intenta planificar la acción social desde el Estado.

En algunos países, el subsector voluntario, a través de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), maneja más recursos que el propio sector social estatal. Por ello, no puede hacerse una adecuada política social ignorando su existencia. Además, las ONGs presentan otras ventajas que deberían aprovecharse.

El sector comercial satisface necesidades de personas con demanda solvente. Es probable que si grupos que actualmente recurren a prestaciones estatales, pese a disponer de capacidad de pago, se orientaran al ámbito privado los recursos estatales podrían concentrarse en la atención a los más necesitados.

Asimismo, debe reconocerse que las familias han sido tradicionalmente las principales prestadoras de atenciones para satisfacer necesidades básicas. Sin embargo, la división social del

trabajo ha ido quitando a las familias esas tareas, aun cuando las que corresponden a sectores rurales y a los pobres urbanos continúan desarrollándolas intensamente. Pese a ello, la planificación social no las tiene en cuenta y, muchas veces, se hacen programas sin considerar adecuadamente las estrategias de sobrevivencia de los grupos destinatarios de los mismos.

Los programas sociales estatales también tienden a ser ineficaces porque son prestados a través de una red fragmentada, donde es común la duplicación de funciones y servicios, lo que conduce al desperdicio de recursos y a que sólo una porción marginal de los mismos llegue a los beneficiarios.

La inercia con que se mantienen muchos programas nunca evaluados que, probablemente, han perdido cualquier potencialidad, se mezcla con la discontinuidad que caracteriza a otros.

Se requieren por tanto reformas institucionales fundamentales. Debe constituirse una **autoridad social** que establezca las prioridades correspondientes a cada coyuntura y, al mismo tiempo, la promoción de la **descentralización** y la **desconcentración** para que muchas decisiones se tomen en el lugar en que se generan los problemas.

Se ha dicho que es preferible buscar caminos paralelos antes que intentar cambiar las instituciones. Una cosa es la reforma del Estado que lleva muchos años y otra qué se hace entretanto. Es probable que exista razón en tal afirmación. En muchos casos ha sido tal la pérdida de eficacia de las instituciones que cualquier intento de recuperación parece inviable.

Por eso diversos países de la región han explorado la vía de los **Fondos de Inversión Social** mediante los cuales se pretende llevar a cabo programas sociales específicos, al margen de las estructuras institucionales estatales tradicionales. Además, por esa vía se ha podido incorporar a otros actores de las políticas sociales, como son las organizaciones no gubernamentales.

Es posible pensar que la combinación de una **autoridad social**, que fije las prioridades y asigne los recursos del **fondo de inversión social**, unida a un ejercicio serio de la **evaluación**, puede generar un círculo virtuoso que tienda a modificar positivamente la manera de hacer política social durante los noventa.

Todo lo anterior hace pensar que, en el futuro próximo, el papel del Estado seguramente variará para que su rol fundamental sea garantizar la satisfacción de ciertas necesidades, lo que no necesariamente debe incluir la ejecución de los programas por el propio Estado.

Mucho de lo que se habla, por ejemplo, respecto a la privatización de servicios sociales se hace desconociendo que hay experiencias en la región donde cierto tipo de atenciones han estado siempre bajo la responsabilidad de los propios potenciales usuarios. Así, en salud debe recordarse la experiencia de las asociaciones mutualistas en Uruguay, de tipo cooperativo, o de las obras sociales en la Argentina, administradas por los sindicatos, para mostrar que no sólo los intentos privatizadores contemporáneos han recurrido a otros actores sociales en las tareas de implementación de acciones en dichos campos.

En definitiva, la combinación de diversos oferentes de servicios podría permitir que se aprovecharan las ventajas que cada uno de ellos tenga. En definitiva, el tema de la gestión pública

o privada de servicios sociales debería estar liberado de rencillas ideológicas para resolverse por la vía de la eficiencia y la eficacia.

XI. INFORMACION

Debe tenerse en cuenta que el desarrollo social, entendido en su acepción de mejora de las condiciones de bienestar de la población, es resultado de una combinación de crecimiento económico y políticas sociales. Aquí interesa analizar sólo uno de tales aspectos. Ello es especialmente relevante en el momento de analizar las fuentes y el tipo de información adecuado para una adecuada gestión de las políticas sociales.

Mejorar la gestión de las políticas sociales exige contar con una base informativa elaborada con la finalidad de manejarlas. Las mediciones corrientes (de la pobreza, con base en los censos o en encuestas de hogares, del gasto público social, o el índice de desarrollo humano) no son de utilidad, más allá de la fase del diagnóstico.

Como ya se vio, no hay relación directa entre "mayor gasto" y "mejora de las condiciones de vida" de la población. No corresponde por tanto utilizar las fluctuaciones del gasto social como **proxy**, por ejemplo, de los costos sociales de la crisis.

La Encuesta de Caracterización Socio Económica (CASEN), que se realiza periódicamente en Chile, tiene utilidad para apreciar la transferencia virtual que se ha hecho en beneficio de determinado decil de la distribución del ingreso. La metodología sobre identificación de bolsones de pobreza, desarrollada por CELADE/ILPES para el Ministerio del Interior de Chile, resulta de utilidad para la fase del diagnóstico y de identificación de las poblaciones a ser atendidas.

En realidad, sólo es posible mejorar la gestión de los proyectos sociales, si desde el momento de su diseño, se prevé la incorporación de un módulo de evaluación que considere la necesidad de recoger la información pertinente para evaluar el impacto que está produciendo. Exige, entonces, recolección de información propia y adecuada a cada tipo de programa.

XII. RECURSOS HUMANOS

En el área social, como en otros ámbitos del Estado, se combina de manera perversa el exceso de funcionarios con la carencia de personal capacitado. Por tanto, es necesario reinstaurar un equilibrio adecuado entre necesidades y dotación de personal, así como establecer programas de capacitación masiva de quienes se considere que deben permanecer, así como mejorar el reclutamiento futuro.

La capacitación también tiene que ser repensada. Es necesario abandonar las generalidades y, sobre todo, "aprender de la experiencia". En este sentido, tendría mucho sentido realizar una investigación tendiente a identificar y describir proyectos exitosos de gestión a nivel local, lo que podría servir de base para un sistema de retroalimentación en gestión de proyectos sociales.

Las mayores necesidades de capacitación están en la formulación y evaluación de proyectos.

Las carencias en el primer aspecto resultan notorias tanto cuando los países pretenden elaborar proyectos según los requerimientos de los bancos intergubernamentales, como en la actividad

de los organismos nacionales (Fondos de Inversión Social) que entregan recursos contra la presentación de proyectos.

Asimismo, una adecuada gestión exige que haya expertos y un conocimiento generalizado respecto a las técnicas de seguimiento y evaluación de proyectos sociales, lo que no sucede en las administraciones públicas latinoamericanas.

CONCLUSIONES

En definitiva, la gestión de las políticas sociales plantea desafíos importantes tanto a quienes tienen que tomar decisiones, como a los encargados de generar instrumentos.

Por un lado, es necesario abocarse a una reforma del Estado, que altere sustancialmente la institucionalidad vigente en el área social, lo que - por ser un cambio que requiere un plazo prolongado para su concreción - debe acompañarse por medidas inmediatas que mejoren la eficiencia y eficacia de la gestión.

Por otro, se requiere utilizar criterios de gestión, como la focalización, e incorporar la evaluación de proyectos sociales lo que, a su vez, exige disponer de una información específica para efectuar dicha tarea.

Asimismo, finalmente, corresponde enfrentar el tema de los recursos humanos, ajustándolos a las necesidades que presentan las políticas sociales y, fundamentalmente, disponer de programas de capacitación, que se centren en transmitir conocimientos sobre este conjunto de elementos que resultan vitales para una adecuada gestión.

BIBLIOGRAFIA

- Arida, P., (1987), "Déficit de cabezas", en A. Solnik, Os pais do cruzado contam por que nao deu certo, Sao Paulo, L & PM.
- Banco Mundial, (1990), La pobreza. Informe del Desarrollo Mundial, Washington D.C.
- CEPAL, (1990), Transformación productiva con equidad. La tareas prioritarias del desarrollo de América Latina y el Caribe en los noventa, Santiago de Chile.
- _____, (1991), Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado, Santiago de Chile.
- CEPAL/UNESCO, (1992), Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad, Santiago de Chile.
- Cohen, E. y R. Franco, (1992), Evaluación de proyectos sociales, México D.F., Siglo XXI Editores.
- Edwards & Batley, (1978), The Politics of Positive Discrimination. An Evaluation of the Urban Programme 1967-1977, Londres, Tavistock Publications.
- FEDESARROLLO, (1992), "Un Plan de Desarrollo Humano de Largo Plazo para Colombia", Santafé de Bogotá, (versión preliminar).
- Franco, R., (1983), "Las grandes controversias de la política social", en R. Franco y J. C. Cuentas Zavala, editores, Desarrollo social en los ochenta, CEPAL/ILPES/UNICEF, Santiago de Chile.
- _____, (1990), "Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina", Síntesis, Madrid, 14:17-41.
- _____, (1990), Focalización, ILPEs, Santiago de Chile
- Haindl, et. al., (1989), El gasto social efectivo, Universidad de Chile/MIDEPLAN, Santiago de Chile.
- Jones, K., J. Brown y J. Bradshaw, (1978), Issues in Social Policy, Routledge Kegan & Paul, Londres.
- Londoño, J. L., (1992), "La infraestructura social en la Revolución Pacífica", con comentarios de A. Reyes Posada, M. Urrutia y el Departamento Nacional de Planeación, en Planeación y desarrollo, Santafé de Bogotá.
- Osborne, D. y T. Gaebler, (1992), Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Addison Wesley, Reading, MA.

PNUD, (1990, 1991, 1992), Desarrollo humano: Informe..., Bogotá, Tercer Mundo editores.

PNUD, (1993), Desarrollo humano: Informe..., Madrid, CIDEAL.

Schejtman, A., (1989), "Gestión local y seguridad alimentaria" en ¿Cómo enfrentar la pobreza?, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Grupo editor latinoamericano, pp.109-130.

UL-HAQ, M., (1992), "Retos de desarrollo humano para Colombia", en Mesa Redonda "Bases para un Plan de Largo Plazo de Desarrollo Humano para Colombia, Santafé de Bogotá.

Vergara, P., (1990), "Política hacia la extrema pobreza en Chile. 1973-1988", Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Santiago de Chile.