

**DIRECCION DE PROYECTOS Y PROGRAMACION DE INVERSIONES**

**Distr.  
LIMITADA**

**LC/IP/L.102  
18 de octubre de 1994**

**ORIGINAL: ESPAÑOL**

**LA GERENCIA PUBLICA EN EL SECTOR SOCIAL:  
QUE, COMO Y PARA QUIEN \***

**Tarcisio Castañeda \*\***

\* Una versión reducida de este artículo fue publicada en "Gerencia Pública en Colombia", Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, Asociación Colombiana para la Modernización del Estado, Santafé de Bogotá, Colombia 1994. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

\*\* Director, Misión Social del Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

## LA GERENCIA PUBLICA EN EL SECTOR SOCIAL: QUE, COMO Y PARA QUIEN

El propósito de este documento es exponer algunas ideas sobre cómo mejorar la gerencia de programas sociales que buscan satisfacer las necesidades básicas de la población más pobre. Para esto, se enfatizará la necesidad de definir bien el producto, incluyendo el qué, y el quién debe producirlo y distribuirlo. Finalmente, se abordará el tema de cómo focalizar el gasto hacia la población más pobre enfatizando los factores institucionales y de diseño de programas que facilitan - es decir, hacen menos costosa- la focalización.

Su enfoque enfatizará detalles de implementación de programas sociales en un lenguaje escueto que parece más de mercadeo que del usado tradicionalmente por investigadores de pobreza y aspectos sociales. Para facilitar la presentación, la parte primera del documento, que es un tanto conceptual, se centra básicamente en las preguntas de **qué, cómo y para quién producir**, las cuales son claves en el funcionamiento económico y en la producción y distribución de la riqueza del país. La segunda parte hace referencia a experiencias concretas en el campo social donde se han aplicado algunas ideas expresadas en el marco conceptual definido en la primera parte.

La experiencia del desarrollo ha mostrado que es mucho más fácil el desarrollo económico y material, en términos de producción de bienes y servicios de un país, que la conquista de la pobreza. Una razón muy probable es que los avances vertiginosos de la ciencia se han transmitido con gran rapidez a la ingeniería en la producción de bienes y servicios, lo que ha llevado al gran desarrollo en la producción de estos bienes y servicios. Esto, sin embargo, no ha tenido ni el más remoto paralelo en la "ingeniería" para la producción de "**bienes sociales**" que combatan la pobreza -con excepción, tal vez, de avances en vacunaciones, medicamentos y en la medicina-. El avance de las ciencias sociales no se ha reflejado con igual rapidez en el diseño de programas o acciones -productos- que permitan un avance en la solución de los problemas de pobreza. El estudio y práctica del ataque a la pobreza ha sido realizado por los denominados "científicos sociales", quienes han producido indudablemente avances importantes especialmente en el campo del estudio del comportamiento humano, culturas, historia, etc. Pocos de estos avances científicos, sin embargo, se han reflejado en

proyectos concretos de ingeniería social. Una razón posible es que a diferencia de lo que ocurre en la producción de bienes, la ingeniería o diseño de proyectos o productos sociales -y mucho más aún el "social marketing"- ha sido mirada con poco respeto por los diseñadores de política. Esta ingeniería o "carpintería" es, sin embargo, clave para facilitar la gerencia y el éxito de los programas y un elemento indispensable en una estrategia de largo plazo de combate a la pobreza.

El poco avance de la ingeniería social se debe, en gran parte, a la gran disparidad de opiniones, paradigmas y enfoques acerca de qué es bueno para los pobres, qué mecanismos legales e institucionales son mejores y cuál es el rol del Estado. Por ejemplo, los enfoques en cuanto al rol del Estado van desde que el Estado debe hacerlo todo (desde la política hasta la producción) en este campo, hasta que el estado debe hacer lo mínimo para minimizar el daño que ocasiona.

Las diferencias en cuanto al comportamiento de los pobres se refieren a si estos poseen la misma inteligencia y conocimiento real de sus necesidades; si estas necesidades son diferentes a las de otros grupos más privilegiados de la población; y finalmente, a si los pobres tienen exceso de tiempo (costo alternativo del tiempo muy bajo) lo que es un supuesto básico en los programas que exigen fuerte participación no pagada de la comunidad, especialmente de las mujeres, a las que se dirige parte importante de los servicios sociales.

A continuación se describen los factores que promueven una buena gerencia de programas sociales.

## ¿QUE PRODUCIR?

El **qué producir** está definido, aunque vagamente, en la mayoría de las Constituciones políticas de los países, Uno puede gastarse varias páginas definiendo qué es la pobreza, pero en forma resumida se puede decir, para los propósitos de esta presentación, que un individuo es pobre cuando no se puede cubrir adecuadamente, con sus propios medios, sus necesidades básicas de alimentación, servicios de salud cuando los necesita, educación, vivienda, y se pueden agregar otros como recreación. Estas necesidades básicas, deben según la Constitución de muchos países, ser garantizadas

por el Gobierno. Esta definición, sin embargo, deja a oscuras al que debe implementar acciones o programas concretos que deben contribuir a cumplir el mandato constitucional.

El hacedor de políticas o programas sociales debe conocer concretamente qué es lo que la Constitución está garantizando. Por ejemplo, en educación, es educación pre-básica?, básica? (hasta que grado y con qué calidad, medida, por ejemplo, por tests de rendimiento); en salud, qué tipo de servicios y para quién?; en vivienda, qué tipo de vivienda?, cuántos metros cuadrados?, con qué servicios?; en alimentación escolar, cuántas calorías y proteínas?; por cuánto tiempo?; en seguridad social, cuál es el monto de la pensión? y cómo se va a otorgar? esto es lo que necesita definir el hacedor de políticas y programas sociales. A pesar de que esto parece obvio, son muy pocos los países que han definido clara y operativamente cuáles son los servicios básicos que el gobierno debe prestar.

Para el diseño de planes operativos implementables, el hacedor de políticas debe pensar (a diferencia de lo que se hace comúnmente) en términos de "productos" en forma similar al que planca entrar en el mercado para satisfacer alguna necesidad del consumidor.

Existen numerosas guías que pueden ayudar al hacedor de política social a elaborar "productos sociales" con características apropiadas.

Las características que debiera tener un "producto social" son:

- que sea ampliamente aceptado por los beneficiarios.
- que sea de fácil focalización, es decir, que no sea lo suficientemente atractivo para otros grupos de la población que por influencia o recursos económicos puedan desplazar a los más pobres de este bien;
- que sea costo/efectivo, es decir, que sea de costo mínimo para solucionar la necesidad establecida;
- que sea de manufactura simple y de fácil masificación;
- que sea de fácil monitorear, controlar su calidad y evaluar.

## ¿QUIEN DEFINE EL PRODUCTO?

El diseñador de programas se enfrenta a varias alternativas. La primera es definir el producto a nivel central basado, por ejemplo, en consideraciones técnicas y en pruebas de aceptabilidad para saber que tan deseado es el producto. Puede haber, p.e., un menú limitado de opciones con alternativas bien concretas. La segunda es dejar que los beneficiarios definan el producto que quieren, dentro de ciertos límites presupuestarios, y al estado le corresponde buscar las posibilidades de financiación. Una tercera es, por supuesto, una combinación de las alternativas anteriores. Cada alternativa tiene sus ventajas y desventajas.

### DEFINIR EL PRODUCTO A NIVEL CENTRAL

Las principales ventajas de esta alternativa son:

- Permite al diseñador de política tener una idea clara de qué va a producir y cómo lo va a producir, lo que facilita la programación del presupuesto y del número de soluciones ofrecidas -p.e., casas de un tamaño dado, conexiones de agua potable, consultas médicas por tipo, etc.-
- Permite definir muy claramente cuáles son las responsabilidades o contribuciones de los beneficiarios en el tipo de programa ofrecido -p.e., cuánto ahorro previo, cuanto el pago de atención de salud, etc.-
- Al estar bien definido y especificado técnicamente el producto -p.e., almuerzos escolares con cierto número de proteínas y calorías-, se hace más fácil la licitación por el sector privado o las ONG, y la Evaluación y control por parte del Estado del bien en cuestión. Al mismo tiempo, el usuario tiene más facilidad para informarse del producto y para ayudar en la fiscalización sobre la calidad del mismo.
- Finalmente, facilita la focalización del producto porque el diseñador de política está más libre para diseñar el bien que cree se acomoda más a las condiciones y circunstancias del grupo pobre objeto del programa.

Las principales desventajas son:

- El diseñador de política, usualmente lejos del beneficiario, puede no estar identificando la necesidad precisa del usuario.
- Mucha gente quisiera estar más involucrada en la solución a la medida de su propia necesidad, y

- Muchos atribuyen beneficios a la organización comunitaria **per se** que se puede lograr, cuando la gente participa alrededor de un programa.

## **DEFINIR EL PRODUCTO POR LA COMUNIDAD**

Las principales ventajas de esta alternativa son:

- La gente objeto del programa sabe cuál es su necesidad.
- Mucha gente se siente más involucrada cuanto más participa en la solución de su propia necesidad.
- La gente puede contribuir con el trabajo cuando es el único bien que posee.
- La gente puede agruparse y buscar otras soluciones no necesariamente con ayuda del Estado.

Las principales desventajas son:

- Es muy difícil hacer una programación presupuestaria ligada a metas específicas por dificultarse el cálculo del costo de un programa cuando hay gran variedad de productos diferentes -casas diferentes realizadas por autoconstrucción, almuerzos escolares preparados con participación de las madres en las escuelas, paquetes de alimentos distribuidos por el sistema de salud, centros de nutrición atendidos por madres voluntarias de la comunidad.
- El costo fiscal puede ser mayor en el largo plazo para conseguir satisfacer una necesidad básica dada. Por ejemplo, los programas de autoconstrucción típicamente toman mucho tiempo y la ayuda del Estado en material y crédito subsidiado puede ser significativa.
- Se dificulta monitorear la calidad del producto, p.e., en El Salvador -y en general en Centro América-, existen diversos programas de almuerzos escolares con alimentos donados por el Programa Mundial de Alimentos. Las madres de la comunidad preparan por turno estos almuerzos. No hay menú especificado. Las condiciones higiénicas varían de escuela a escuela. Es imposible saber cuántas calorías y proteínas están recibiendo los niños porque muchos alimentos se pierden y la preparación es muy dispar entre escuelas y días dentro de la misma escuela. Por el contrario, en Guatemala existe una galleta enriquecida que permite un fácil manejo del alimento y permite un monitoreo de la calidad del producto.
- La participación de la comunidad en programas sociales permanentes es irregular. Esto se debe en gran medida a que uno de los recursos más escasos de la gente pobre, especialmente de las mujeres sobre las cuales recaen usualmente los programas

sociales de participación comunitaria, es el tiempo. Un estudio hecho por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile encontró que la jornada promedio de una madre en el Gran Santiago ascendía a 14 horas diarias en 1982.

Muchos proyectos con participación comunitaria descansan en el supuesto usualmente falso de que las mujeres son ociosas. Es difícil imaginar cómo una madre de los barrios pobres puede sacar tiempo para atender regularmente y gratis a los Comités de Educación, Comités de Salud, Comités de Agua y Saneamiento, Junta de Vecinos para obras de mejoras del barrio, Centros de Nutrición, Cocinar en las escuelas, etc. ¿A qué hora trabajarían estas madres -cocinar en la casa, lavar ropa, planchar, teniendo en cuenta que ellas no tienen cocinas más eficientes o electrodomésticos más sofisticados?

En resumen, parece que, por lo menos en cuanto el país es pobre y los recursos fiscales son muy limitados, la alternativa de definir un producto a nivel central, que puede hacerse con bastante apoyo de los beneficiarios, en cada necesidad básica, es pragmática, fácil de presupuestar, fácil de monitorear y evaluar y representa de todos modos un gran alivio para las familias pobres. Esto facilita también la producción masiva de los bienes aprovechando avances tecnológicos, la especialización de los proveedores y las ventajas comparativas. Hay una frase muy importante de Adam Smith postulando que la extensión del mercado determina el grado de especialización de éste. Este principio se puede aplicar en la producción de bienes que satisfacen necesidades básicas.

### **¿COMO Y QUIEN PRODUCE Y DISTRIBUYE EL PRODUCTO?**

Una vez definido el producto viene la pregunta **¿cómo y quién debe producir el producto?** La respuesta obvia es: cómo y quien lo haga al menor costo y que garantice una calidad adecuada. Esto lleva a la pregunta de si el Estado es un proveedor eficiente de servicios y si el sistema de incentivos es apropiado. La experiencia de muchos países ha indicado que el Estado no es el proveedor de servicios más eficiente -aún, en el caso de bienes manufacturados donde la producción es más simple- precisamente porque los incentivos no son los más adecuados. Poco importa en un sistema de salud o de educación con presupuesto asegurado cuántos pacientes reciben atención, ni cuántos niños están atendiendo regularmente a la escuela. Muchas veces los incentivos son para reducir la cantidad de trabajo de los trabajadores públicos.

Esto abre el campo a la participación del sector privado u ONG, que cada día son más populares en los países, organizaciones locales o comunitarias, asociaciones de profesores u otros profesionales.

¿Cuándo florecen estas organizaciones y el sector privado? Cuando el Estado les permite participar y les da tratamiento similar al que se da así mismo. Es decir, cuando no hay discriminación o competencia desleal. Aquí hay generalmente una relación dual ya que cuanto más grande es el Estado menor es el sector privado sea éste con fin o sin fin de lucro. La participación del sector privado se facilita si el producto está bien definido de tal forma que sea fácil su monitoreo por los usuarios y las agencias del Gobierno.

### **¿QUIEN Y COMO SE FINANCIA EL PRODUCTO?**

El Estado debería financiar -con financiamiento compartido en tanto sea posible- todos los productos que ha definido para satisfacer las necesidades básicas del grupo de la población objeto de apoyo del Gobierno.

La pregunta complicada es cómo financiarlos de tal forma que haya incentivos para la prestación de los servicios por parte de los proveedores, para que los usuarios no abusen en el uso de los productos o servicios ofrecidos, y no se afecte la calidad de los servicios y haya control de costos para el fisco.

Hay varias formas de financiar productos o servicios sociales:

#### **a) FINANCIAMIENTO A LA OFERTA**

Esta es la forma más común de financiar servicios sociales. Consiste en el pago por vía del presupuesto a los entes, usualmente estatales, que prestan servicios sociales siguiendo las normas presupuestarias del sector público. El presupuesto anual se basa generalmente en asignaciones

históricas y en la mayoría de los casos no tienen relación con el volumen ni con la calidad de servicios prestados.

**b) FINANCIAMIENTO A LA DEMANDA**

El pago por atención prestada es una modalidad frecuente, por ejemplo, el gobierno paga por ración servida en almuerzos escolares, por niño atendido en cualquier escuela, por niño atendido en centro nutricional, por consulta prestada a pacientes pobres, etc. Esto, si el beneficiario tiene la libertad de elegir el proveedor del servicio, equivale al modelo de "voucher" o subsidio a la demanda en vez de la oferta. Ejemplos de vouchers son el subsidio habitacional o bono de la vivienda como se llama en Costa Rica, bono alimentario o "food stamps" como existe en USA, Jamaica y Honduras.

Esta alternativa se facilita mucho cuando el producto está bien definido y estandarizado y es relativamente fácil el control de calidad por parte del que financia y del usuario. Esta forma de financiamiento reduce también el peligro de establecer diferencias por servicio prestado, cuando este servicio ha sido transferido a gobiernos locales o municipales.

***Subsidios directos a los beneficiarios (subsidios a la demanda)***

*Los servicios sociales en Colombia se han financiado tradicionalmente con aportes presupuestales a las entidades (ministerios o entidades descentralizadas) que prestan los servicios. En este esquema el usuario tiene poco o ningún poder y casi no participa en las decisiones del tipo de servicios y de la calidad con que se deben prestar. Esto ha promovido y perpetuado el paternalismo del Estado y la dependencia de los beneficiarios. Los esquemas de subsidio a las personas directamente, o en la jerga de los economistas, subsidio a la demanda, buscan devolver la responsabilidad a éstas, haciendo que ellas, con esfuerzo propio, más un subsidio del Estado, sean capaces de resolver sus propios problemas y necesidades. Ejemplo de esto son el subsidio para vivienda de interés social a través del Inurbe y el novedoso esquema de Empresas Promotoras de Salud (EPS), promovido en febrero de 1993 por el Ministerio de Salud. En este esquema, las familias pobres podrán crear o contratar con empresas solidarias servicios de atención en salud, de manera similar a como una familia más pudiente puede hacerlo cuando contrata un seguro con compañías pre-pagadas de salud. Al contar con un subsidio que complementa sus ingresos, las personas de menores recursos podrán ejercitar un derecho fundamental que es el de la libertad de elección.*

*Fuente: Tarcisio Castañeda, "La reforma social en Colombia: principios, alcances y retos para el futuro". Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia (1994).*

**c) COMBINACIONES DE FINANCIAMIENTO DE OFERTA Y DEMANDA**

Consiste en el financiamiento en bloque, generalmente en la forma de donación, para que el proveedor consiga ciertos objetivos de orden social, p.e., reducir la mortalidad por causa X en un determinado porcentaje, reducir el desempleo en X porcentaje, etc. Aquí el monitoreo del agente financiador estatal se realiza sobre resultados obtenidos.

Otra forma de financiamiento combinado incluye el pago de costos fijos y de inversión al proveedor -basado en asignaciones históricas, p.e.,- y el pago de los gastos recurrentes con base en servicios prestados. Algunas de estas modalidades se dan en el financiamiento de los servicios de

salud que es tal vez el área más complicada en términos de los mecanismos más apropiados de financiamiento.<sup>1</sup>

### **¿PARA QUIEN? O EL PROBLEMA DE LA FOCALIZACION**

La focalización es la decisión política de un gobierno de concentrar los esfuerzos fiscales para financiar la provisión de productos sociales -salud, educación, pensiones, alimentación y nutrición, vivienda, etc.-, de la población que el gobierno considera la más pobre del país y por sus propios medios es incapaz, en un plano razonable de tiempo, de hacerlo por sus propios medios. Esta decisión no riñe con el principio de universalidad expresada en la mayoría de las constituciones políticas de los países, como el mandato de procurar o garantizar ciertas necesidades básicas de toda la población. Al contrario, este principio permite un mejor uso de recursos para aquellos que con sus propios medios no pueden alcanzar los objetivos constitucionales expuestos.

El principio de focalización así expresado toma una mayor validez como respuesta pragmática a una situación de escasez aguda de recursos fiscales. De hecho, la focalización empezó a estar de moda en la década de los años 70 y 80, cuando se iniciaron programas de ajuste económico y de ajuste estructural.

### **¿QUIENES Y CUANTOS SON LOS POBRES?**

La determinación del número de pobres es una técnica bastante inexacta que está llena de supuestos, consideraciones subjetivas y fallas metodológicas. Esto ha dado campo para amplios debates políticos y, en algunos casos, pérdida de recursos de investigación.

En Estados Unidos, país donde existe abundante y buena información, las estimaciones de personas por debajo de la línea de extrema pobreza varían de 13.1% de la población, según la oficina de censos, a 24.1% según el Comité del Congreso en 1988. De acuerdo a este último, la Oficina de

---

<sup>1</sup> T. Castañeda, Financiamiento de los servicios de Salud: Alternativas y Dilemas, Cuadernos de Economía, Universidad Católica de Chile, 1990.

Censos no tuvo en cuenta cambios ocurridos en los patrones de consumo sino que siguió usando la canasta de 1964, año en que empezó a medir la línea de pobreza, ni los aumentos promedio de los ingresos que implican un aumento en el multiplicador para establecer la línea de pobreza. Otros centros de investigación señalan que la estimación del 13.1% está sobreestimando la pobreza por no tener en cuenta el valor de servicios del Estado -ingresos para la gente- como el Medicare y los cupones de alimentos. Si éstos estuvieran incluidos, la estimación de la línea de pobreza bajaría al 10.5% de la población.

Infortunadamente la discusión no es sólo académica, sino que tiene implicaciones para los hacedores de política, los políticos y el Congreso quienes determinan los gastos sociales basados en la cantidad de personas pobres. Si la pobreza se hace parecer alta, justifica mayores gastos; haciéndola parecer baja, justifica recortes en gastos. Un aumento de la pobreza, así se trate solamente como resultado de cambio en la metodología, sirve para poner mal a cualquiera que esté en el gobierno.

En Chile se ha presentado bastante controversia sobre el tema. Las estimaciones varían desde un 4% de acuerdo a estimaciones del gobierno pasado, hasta un 35-45% según diversos investigadores privados y más recientemente la CEPAL. Al igual que en Estados Unidos, gran parte de las discrepancias se refieren a diferencias de metodologías y al valor asignado a las contribuciones en especie del gobierno. Las estimaciones del gobierno pasado se basan en una medida de pobreza con gran énfasis en patrimonio o riqueza, mientras que las otras medidas están fuertemente influenciadas por el comportamiento del mercado de trabajo.

Aparte de los problemas metodológicos que cada una puede presentar, ambas medidas pueden ser útiles aunque para propósitos diferentes. La medida que enfatiza variables de patrimonio - vivienda, disponibilidad de servicios básicos, educación, indicadores de salud, vida esperada, bienes poseídos, etc.-, es útil para medir el progreso de la política social en atacar problemas de pobreza estructural o de largo plazo. A medida que está basada en condiciones del mercado de trabajo - salarios percibidos, empleo, etc.-, es útil para el diseñador de política que tiene que establecer programas para mitigar los costos de ajuste económico o estructural de corto plazo. Estas medidas

indican qué tan vulnerables y quiénes son las personas con menores recursos con tendencia a caídas en el ingreso y aumento del desempleo. Estas son extremadamente sensibles a los cambios en crecimiento del producto, términos de intercambio, y variables internacionales, que tiene impacto rápido en desempleo y salarios. También está muy correlacionado con cambios de corto plazo en el gasto social, los que generalmente responden a ajustes macroeconómicos del ingreso y gasto fiscal de corto plazo.

### **¿COMO APLICAR LA FOCALIZACION EN LA PRACTICA?**

Esta es una área a la que se ha prestado poco interés hasta hace poco. Los detalles o la "carpintería" se han supuesto que son algo fácil que no requiere de cambios estructurales ni de esfuerzos de racionalización del sector público.

La focalización es difícil porque los grupos más pobres carecen de influencia, están usualmente dispersos, no tienen amigos bien colocados, son analfabetos, no conocen la burocracia, le tienen miedo a la tramitología y a los burócratas que usualmente los tratan mal, y en muchos casos, son renuentes a buscar la ayuda estatal.

Para implementar una estrategia de focalización del gasto se requiere tener un conocimiento de cuáles son las principales necesidades de los más pobres, saber que quieren, cuáles son sus principales limitantes y elaborar una estrategia para el diseño de los programas sociales y de los mecanismos de distribución de los beneficios sociales.

Para focalizar los productos sociales, el ingeniero social necesita saber, no sólo las estimaciones de pobreza, dependiendo del propósito en cuestión, sino además los siguientes detalles de carpintería.

### *¿Cómo se focaliza el gasto social?*

*Ante el problema de cómo focalizar el gasto social, surge el interrogante de cómo llegar a los grupos objetivo de la población de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en las Leyes.*

*Para llegar a los grupos objetivo hay básicamente tres métodos:*

*a) Invertir en programas, que se sabe de antemano, llegan a los grupos objetivo del gasto. Este **método** se llama **focalización por programa**. Por ejemplo, un programa materno-infantil público llega a madres y niños, en gran proporción de estratos pobres, puesto que los de estratos medios o altos buscan servicios en el sistema de seguros o en el sector privado. Otro ejemplo son los programas de atención a niños desnutridos, alimentación escolar en escuelas públicas ubicadas en barrios pobres, etc. El instrumento de focalización clave aquí es el programa, que debe estar bien diseñado para asegurar que la mayoría de los beneficiarios corresponden al grupo objetivo que se quiere beneficiar. El Ministerio de Salud enfatiza este método de focalización en sus programas materno-infantil y otros destinados a grupos específicos de la población.*

*b) Invertir en zonas pobres, identificadas de antemano mediante mapas de pobreza contruídos con información del DANE, de las Empresas de Servicios Públicos, de las Secretarías de Bienestar Social del Municipio, de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), la Iglesia, etc. Este se conoce como el **método de la focalización geográfica** especialmente útil para focalizar gasto de infraestructura de servicios cuando falten escuelas, puestos y centros de salud, saneamiento, etc. Todos los habitantes de la zona en cuestión son beneficiarios del gasto. El instrumento de focalización aquí son los mapas socioeconómicos o de carencias de las poblaciones por barrios, veredas u otra definición geográfica. El Ministerio de Salud recomienda mapas epidemiológicos para muchos de sus programas. Existe también la estratificación de las ciudades que usan las empresas públicas para determinar tarifas diferenciadas a los usuarios, dando subsidios a los estratos (manzanas, barrios) más pobres de la población.*

*c) Finalmente, un tercer método es el de la **Focalización individual, familiar o por hogar** que contempla la selección precisa de cada uno de los beneficiarios del programa de gasto social. Existen numerosos programas que no se pueden asignar a todos los que acudan a solicitarlos, independientemente de su situación socioeconómica (como en el caso 1), ni a todos los habitantes de una zona geográfica (como en el caso 2), sino que se deben asignar a hogares, familias o individuos pobres puesto que corresponden a subsidios o ayudas temporales para aliviar o suplementar el poder de pago de tales personas. En este caso se debe tener un instrumento que permita la clasificación socioeconómica de estas personas.*

*Fuente: SISBEN "Sistema de Beneficiarios para Programas Sociales", Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Unidad de Desarrollo Social, Misión Social, (1991).*

## ¿QUE BENEFICIOS ESTA RECIBIENDO QUIEN?

En la década de los años 70 hubo numerosos estudios sobre el impacto redistributivo del gasto. Estos estudios se debieron al interés de conocer la incidencia del gasto público, en parte, como resultados de la frustración de los estudios de incidencia redistributivo del sistema tributario que mostraban poca distribución de la carga tributaria. En estos estudios se mostró que era posible, a través de muestreo de familias determinar quién estaba recibiendo qué del gobierno.

Estos estudios mostraron gran diferencia en los montos absolutos y relativos del gasto fiscal social captado por diferentes grupos de la población ordenados por niveles de ingreso. Entre los rubros de gasto que más beneficiaban a los pobres se detectaron los gastos en educación pre-escolar, educación básica, los gastos en saneamiento básico de agua potable, ambulatoria simple en los puestos y centros de salud. Los que menos beneficiaban a los pobres eran los gastos en universidades, los subsidios de vivienda y las contribuciones del gobierno -como contribuir tripartitamente- a los sistemas de seguridad social. Los estudios más recientes para América Latina continúan mostrando resultados similares.

No es difícil imaginar por qué, p.e., el gasto fiscal o estatal en educación preescolar beneficia en gran proporción a la gente más pobre. Primero, los preescolares privados son bastante costosos en la mayoría de los países, usualmente, se consideran como un lujo para las familias pudientes -en muchos casos la matrícula promedio es más costosa que en otros niveles de educación incluyendo la universidad-. Segundo, muchas de las diferencias futuras en educación, actitudes hacia el trabajo y otros se generan desde los primeros niveles de educación. Dudo que alguno de los niños mayores de tres años de las familias más ricas no esté asistiendo a algún preescolar y no empiecen a inundar a sus padres con preguntas acerca de los números, los colores y en algunos casos de juegos de computación a tempranas edades. Ninguno de estos niños pisa el salón de clase por primera vez a los seis o siete años. La gran mayoría de los niños pobres lo hace.

Tampoco es difícil imaginar que la no disponibilidad de agua potable o letrina afecta casi completamente a las familias pobres, o por qué los niños más pobres poco se benefician del gasto universitario, cuando tienen que empezar a trabajar a los 15 años para ayudar a sostener a su familia.

Estos estudios le han quitado el carácter sacrosanto que han tenido el gasto llamado social en América Latina. La concepción tradicional, todavía muy popular en América latina, es que todo el gasto social -por llamarse social- beneficia a los pobres y que por tanto más gasto es siempre preferible a menos gasto.

### **¿DONDE VIVEN LOS POBRES Y COMO SE LES PUEDE LLEGAR?**

El "ingeniero" social necesita además identificar muy bien a los que van a recibir los productos sociales para determinar la cantidad, periodicidad y calidad de los servicios. Cuando la pobreza estructural, o que se puede afectar por programas sociales, es generalizada -más del 50%-, lo menos costoso administrativamente puede ser el subsidio de productos altamente consumidos por los pobres -algunos granos básicos en países muy pobres de Centro América-, o la implantación de programas que no discriminen por individuos, sino por áreas geográficas extremadamente pobres. También es posible elegir ciertos grupos de edad o personas con características particulares y fácilmente identificables.

A medida que la satisfacción de ciertas necesidades básicas se reduce, es necesario hilar más fino. Se puede ahorrar en recursos fiscales quitando los subsidios de aquellos que pueden empezar a pagar los servicios o que ya han sido conectados a servicios básicos. Estos ahorros se deben comparar con el incremento de costos administrativos que implica hacer una selección individual de los beneficiarios.

### ¿Qué es el SISBEN?

*El SISBEN comprende un conjunto de reglas, normas y procedimientos, que permiten obtener información socioeconómica confiable y actualizada para focalizar el gasto social. Es una herramienta básica que facilita la selección técnica, objetiva, uniforme y equitativa de beneficiarios de programas sociales, de acuerdo con su condición socioeconómica particular, representada mediante un indicador resumen de calidad de vida.*

*Las variables para la construcción del indicador resumen se determinaron con base en la información obtenida en la **Encuesta de Caracterización Socio-económica** aplicada a 25.000 familias en todo el país, a mediados de 1993. Con esta información se ordenó, según el nivel de pobreza, a cada una de las familias colombianas a partir de un conjunto de características socioeconómicas, incluyendo las características de índole regional, departamental y de ruralidad.*

*Uno de los principales resultados del Sistema es la creación de una base de datos con información válida, confiable y actualizada. Esta base se conforma a partir de los datos de los actuales o posibles beneficiarios de programas sociales en las áreas de salud, educación, bienestar social y otras más, facilitando la coordinación interinstitucional así como el análisis y seguimiento del impacto de los programas.*

*La base de datos puede ser actualizada periódicamente y utilizada por todas las entidades que operan programas sociales, tanto del orden departamental como del distrital y municipal, unificando así los criterios de identificación y selección de beneficiarios.*

***Fuente:** SISBEN, "Sistema de beneficiarios para programas sociales", Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Unidad de Desarrollo Social, Misión Social (1994).*

## LA EXPERIENCIA CHILENA

La experiencia chilena es bastante útil porque ha adoptado un gran número de experimentos con éxitos y fracasos y enfoques muy diversos, desde que la política social empezó a formalizarse en la década de los años 20. Muchos de los países de América Latina -tal vez la mayoría- se encuentran enfrentando problemas que Chile debió enfrentar en la década de los años 60 y 70. En Costa Rica, p.e., se debate en estos momentos si se debe o no unificar el sistema de salud -la Caja que tiene todos los hospitales- y el Ministerio de Salud, que tiene los puestos y centros de salud y que tiene un papel limitado en el diseño efectivo de la política de salud **vis-a-vis**, la Caja que tiene más recursos y más poder. También se debate una reforma al sistema de pensiones que está en quiebra y que tiene una gran cantidad de planes de jubilación y beneficios diferentes que discriminan en contra de aquéllos que tienen menos capacidad de presión contra el gobierno.

Dentro de la perspectiva conceptual que indiqué anteriormente, Chile se destaca por haber seguido en los últimos años una política pragmática, eficientista con muchos rasgos de los que he llamado "**social marketing**", y en la que ha primado el principio de la especialización y explotación de ventajas comparativas. A nivel de estructura y organización de los papeles del Estado, ha ocurrido un notable avance gracias a que el nivel central -los Ministerios- ha asumido funciones para elaborar la política, establecer normas y de evaluador y contralor de los productos sociales. El nivel central también financia la prestación de los servicios. La producción y distribución de los servicios está en manos del sector privado o entes descentralizados independientes.

## LOS PRINCIPALES RASGOS DE LA ESTRATEGIA SOCIAL

- Definición muy concreta de los bienes y servicios que financiaría el Estado. Por ejemplo, educación preescolar, primaria, desayunos y almuerzos escolares con especificaciones muy precisas, alimentos complementarios en el sistema de salud -leche cereal con determinado contenido-, viviendas básicas -con especificaciones muy concretas, casetas sanitarias, etc.- El producto, si bien ha sido definido a nivel central en forma tecnocrática con poca participación de la comunidad, parece haber tenido gran acogida por los beneficiarios -ver las listas de los postulantes a los programas de vivienda, aceptación de los suplementarios y comidas escolares.

- Aunque es necesario esperar más tiempo para evaluar la experiencia, el sector privado con o sin ánimo de lucro parece estar respondiendo con éxito, junto con los municipios, a la operación e implementación de los programas sociales. Gran parte de la participación del sector privado se debe a que el Estado, a nivel central, no ha tenido tratamiento discriminatorio en contra del sector privado. A nivel central, el Estado debe todavía mejorar los mecanismos de control de calidad y de evaluación de los programas.
  
- Los mecanismos de financiamiento han tendido a propiciar incentivos para una mayor provisión de servicios al ser los subsidios principalmente dirigidos a la demanda. Estos mecanismos no son fáciles de establecer y requieren revisión continúa para dar incentivos para mejorar la calidad de los servicios prestados.
  
- Un aspecto interesante de la experiencia chilena es la introducción de un nuevo modelo de financiamiento de servicios sociales por los municipios. El gobierno central financia los gastos operativos de los municipios para programas sociales específicos con base en el pago por servicios prestados **-free-for-service-**, de la misma forma que financia a otros proveedores de los mismos bienes y servicios. Los gastos de inversión también son financiados con fondos del gobierno central-FNDR- con base en criterios de evaluación de proyectos donde compiten todos los proyectos de inversión de la región y del sector público. Los municipios reciben además, a través del Fondo Común Municipal que es bastante redistributivo, recursos para inversión.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> En el modelo de Estados Unidos, y de varios países desarrollados, el financiamiento de servicios como educación se hace por medio de impuestos específicos cobrados por los municipios, con pocas transferencias del gobierno central. Una gran desventaja de este modelo es que los municipios ricos recaudan más impuestos y pueden ofrecer una mejor educación que los municipios pobres. Otra desventaja es la inflexibilidad en el manejo presupuestario de los municipios porque el impuesto es específico. Una ventaja es que hace que la gente esté más envuelta y participe más en los asuntos escolares. El modelo implementado en algunos países latinoamericanos que están transfiriendo servicios sociales a los municipios, es que el Estado a nivel central transfiere recursos a los municipios, basado en fórmulas redistributivas de participaciones en impuestos. Los municipios son libres para gastar estos recursos en proyectos de inversión, no en gastos corrientes. El financiamiento de los gastos corrientes viene por el gobierno central o departamental con base en los presupuestos establecidos. Hay dos desventajas principales: Una es que el alcalde tiene muy poco control sobre el uso de estos recursos y el manejo de personal y poca capacidad para responder a problemas inmediatos; la otra es que el alcalde, al tener libertad total sobre las inversiones puede hacer inversiones que no son estrictamente necesarias desde el punto de vista nacional (construye un hospital cuando hay otro muy cerca) y puede tener infraestructura que implique costos adicionales de operación que tiene que llenar el nivel central. Una ventaja es que puede constituirse en una mejor alternativa que el manejo de presupuesto a nivel central y el municipio tiene más agilidad de gastos.

Entre las desventajas están: primera, si el pago por servicio prestado no se mantiene a un nivel razonable que cubra los costos de proveer los servicios con la calidad mínima especificada, los municipios ricos podrán con sus propios recursos complementar para mejorar el servicio, pero los pobres no lo podrán hacer. Debe enfatizarse que las diferencias entre ricos y pobres no podrán eliminarse completamente -como no lo han podido hacer los sistemas centralizados tampoco-, porque siempre habrá la tendencia a que los mejores profesores busquen no solo quien les pague sino también donde sea más agradable vivir. Segunda, si bien el Fondo Común Municipal es fuertemente redistributivo, hay un límite a la redistribución que puede hacerse a través de este mecanismo. Los municipios más ricos generan más impuestos pero también demandan más servicios.

- La relativa simplicidad de los mecanismos anteriores, junto con el desarrollo de sistemas de identificación de beneficiarios ha permitido una fuerte focalización de los programas o productos sociales.
- Buen desarrollo de sistemas de información para identificar a los más pobres.

El enfoque utilizado en Chile es la identificación por medio de encuestas representativas de la población -CASEN-, de un conjunto de variables para caracterizar a las familias pobres y no pobres. Estas variables enfatizan disponibilidad de servicios básicos, patrimonio, indicadores sociales. Dan menor énfasis a la situación de ingreso y empleo y más a las variables de largo plazo que pueden afectarse por intervenciones de política típica social.

En este enfoque, cada variable tiene una ponderación en la población, la que se usa para establecer un ranking de más pobre a menos pobre de las familias identificadas con nombre y apellido por las municipalidades. Esto representa un alto grado de sofisticación para el proceso de

focalización. La información es recogida y actualizada por los municipios y sirve para coordinar los programas sociales **vis-a-vis** con los beneficiarios.<sup>3</sup>

Este último enfoque es útil cuando i) hay gran carencia de servicios básicos; ii) existen fuertes problemas de vivienda y de asentamientos irregulares; iii) el nivel de extrema pobreza no es generalizado -menor al 30% de la población); iv) los sistemas de información para calcular la línea de pobreza son bastante deficientes. A medida que el país progresa y se llegue a universalizar la disponibilidad de servicios básicos, la metodología basada en el ingreso, haciendo grandes esfuerzos para mejorar la calidad de información y métodos de cálculo, se hará más necesaria.

---

<sup>3</sup> Otro enfoque es el de la llamada línea de pobreza, donde basado en encuestas de gasto familiar, se determina el ingreso mínimo que una persona o familia debiera tener para satisfacer sus necesidades de alimentación y de otras necesidades básicas. Toda persona que esté bajo esa línea es beneficiaria de ciertos programas sociales. Este enfoque se ha usado en Estados Unidos y en general en países desarrollados donde la información es confiable y hay buenos sistemas de verificación de la información de ingresos y donde la disponibilidad de servicios básicos (saneamiento, educación, salud, vivienda) es casi universal. La principal variable discriminatoria es el ingreso y las posibilidades de empleo, no las necesidades básicas de saneamiento, vivienda, salud y educación.

### ***Limitantes estructurales que impiden una labor más efectiva***

*Para poder avanzar en las reformas propuestas, es necesario vencer limitantes estructurales de tipo institucional y/o político que hacen que la tarea haya sido hasta ahora poco efectiva.*

#### **1. *La planificación toma demasiado tiempo***

*El proceso de planificación toma demasiado tiempo. Una nueva administración gasta generalmente un año preparando el plan de desarrollo. Debido a que durante el año de preparación del Plan, los ministerios han tenido que operar sin un plan y desarrollan programas de su propia iniciativa, es bastante difícil después insertarlos dentro de las prioridades del plan. El resultado es que, por lo general, los planes de desarrollo se aplican sólo parcialmente y se convierten en buenos libros de texto para los diagnósticos sectoriales de administraciones futuras. Cualquier demora en la implementación del Plan es especialmente crítica para los servicios sociales, donde establecer un programa demanda años y muchas veces se requieren cambios institucionales o legales.*

#### **2. *La implementación es muy deficiente***

*En la mayoría de los países de América Latina, existen marcados problemas de implementación de los programas sociales. Hay una dificultad bastante grande de pasar de las estrategias generales y de los planes al diseño y la operatividad de programas específicos que busquen solucionar los problemas de la gente. Muchas veces se cree que para solucionar un problema basta una Ley o un Decreto y no hay preocupación por detalles de "carpintería" (manuales de operación, flujos de información, control operativo, etc.). Muchas leyes se quedan sin reglamentación, lo cual hace más difícil su implementación.*

#### **3. *Falta de continuidad***

*A diferencia de lo que ocurre en política económica, donde Colombia, por ejemplo, se caracteriza por una impresionante continuidad y uniformidad de criterios en los equipos económicos, en materia social se cambian marcadamente las políticas cada cuatro años o con periodicidad un mayor, y existe un enorme disparidad de criterios entre ministerios y entidades. Lo que es más grave, tal vez es la gran rotación en el gabinete Presidencial y personas de alto nivel en los ministerios o entidades del sector social, lo que produce, entre otras cosas, graves problemas en la ejecución del gasto social (en particular, financiado con crédito externo), por la falta de experiencia de los nuevos funcionarios en los trámites burocráticos necesarios para invertir el dinero.*

*Fuente: Tarcisio Castañeda, "La reforma social en Colombia: principios, alcances y retos para el futuro", Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia (1994).*

## RESUMEN Y CONCLUSIONES

- Se necesitan más "**ingenieros**" sociales capaces de diseñar productos específicos para solucionar problemas en contacto estrecho con el beneficiario. El diseño del producto es clave para la buena producción y focalización del mismo.
- El producto tiene que ser **útil**, fácil de producir, fácil de evaluar y monitorear y debe ser apropiado para el grupo objetivo. Si el producto es demasiado atractivo habrá muchos interesados que moverán a amigos, políticos, etc. para conseguir el producto.
- La generación de los productos debe hacerlo el agente público, el privado con o sin ánimo de lucro que lo haga al **menor costo** cumpliendo con las especificaciones y normativas del producto.
- El tratamiento a los proveedores debe ser **igualitario**. Si hay preferencia por el Estado, es muy difícil que agentes privados y organizaciones no gubernamentales entren al mercado.
- El gobierno central debe ejercer un fuerte papel como **diseñador** de políticas y normas, y como **supervisor** para asegurar la calidad del producto, y para garantizar que no hay discriminación entre beneficiarios y que los programas cumplen los objetivos señalados.
- El financiamiento debe darse preferentemente a la **demanda**, para asegurar que el beneficiario recibe el subsidio y para asegurar competencia de los proveedores.
- La **descentralización** de servicios sociales como educación y salud exige mecanismos de financiamiento adecuados para asegurar buena prestación de servicios, que no se de discriminación a los usuarios, que los gastos no crezcan desorbitadamente y que las diferencias entre ricos y pobres no se aumenten.

- Para poder focalizar servicios sociales deben darse alternativas -no subsidiadas en lo posible- a grupos de ingresos medios y altos de la población para evitar que ellos que tienen mejores contactos, información y acceso a los hacedores de política no hagan un **crowding out** o desplazamiento de los beneficiarios legítimos de los programas sociales, y se queden con los bienes y servicios subsidiados. Esto es especialmente claro en vivienda, en educación -universitaria- y salud -curativa-.