

CAPITULO 1

POLITICAS SOCIALES, RACIONALIDAD Y EVALUACION

I. LOS PROBLEMAS DE LA POSCRISIS

En América Latina hay un notorio interés de los gobiernos en poner en práctica programas sociales. Ello deriva del deterioro de las condiciones de vida de la población —a consecuencia de la crisis de los ochenta— y del riesgo de explosiones de violencia social que pueden conducir a situaciones de inestabilidad política. Asimismo, muchos organismos internacionales que impulsan el ajuste económico, también han comprendido que dicha política sólo podrá llevarse a cabo si va acompañada de un reforzamiento de las acciones de apoyo a los grupos más afectados.

II. AUMENTAR LA RACIONALIDAD, ÚNICO CAMINO

Hay pocas maneras de solucionar una situación donde aumentan las necesidades sociales y las demandas organizadas. Una es lograr el aumento de los recursos destinados a lo social. Si bien debe reconocerse el éxito alcanzado en tal sentido por algunos países, con la obtención de fondos extrapresupuestarios, hay dificultades que hacen necesario explorar otros caminos, incluso porque las instituciones aportantes de recursos exigen que se usen eficientemente.

El aumento de la racionalidad puede ayudar entonces a que lleguen más recursos, y además multiplica el rendimiento de los que están disponibles. Ello sólo será posible midiendo la eficiencia en su utilización y comprobando la eficacia con que se alcanzan los objetivos y, consecuentemente, la equidad.

III. DISTINCIÓN ENTRE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL

Antes de seguir adelante resulta conveniente explorar los verdaderos límites —usualmente confusos— que separan la política económica y la política social. La ambigüedad que existe habitualmente en este tema lleva a desconocer el legítimo campo de acción de cada una de ellas.

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

i) Tal como ha destacado Ahumada (1965), resulta imposible realizar programación económica global si previamente no se ha establecido por la autoridad política un criterio respecto a la distribución personal del ingreso. Aquella requiere, como insumo básico, la decisión exógena que determina cómo se va a distribuir la riqueza socialmente generada entre los agentes económicos. En consecuencia, la distribución del ingreso no es manejada por la política económica, sino que constituye uno de sus parámetros, derivado de una decisión política y, por tanto, función de la estructura de poder vigente en esa sociedad.

Además, la distribución del ingreso es también un medio para conseguir otros fines, tales como adecuar la estructura de la oferta interna a la demanda que la distribución del ingreso implica. Esto lleva a reconocer que ella puede ser manipulada y modificada para incentivar y desestimular ciertas actividades para adecuarla a los objetivos de la política económica.

Por tanto, la distribución del ingreso es un parámetro de la política económica (y social) por cuanto establece a lo menos ciertos límites mínimo y máximo que no podrán superarse. Pero, por otra parte, es un medio para alcanzar otros objetivos, lo que hace factible que la

práctica económica modifique parcialmente esa distribución dentro de los límites políticamente prefijados.

ii) El empleo es otra dimensión importante de la política económica. Lange (1970) plantea que el dilema básico de las economías sub-desarrolladas es la diferencia que existe entre la fuerza de trabajo total disponible (L_d) y la fuerza de trabajo total empleada (L_e), problema que se expresa en las tasas de desempleo y subempleo. El objetivo debería ser reducir dicha brecha. El autor citado sostiene que el empleo es función del *stock* de bienes de capital disponibles (k), del grado medio de intensidad del capital en la producción (a) y de la tasa media de salarios (w). A partir de ello, establece la siguiente ecuación:

$$L_e = k / w \cdot a$$

Según el cual la magnitud de la fuerza de trabajo total empleada (L_e) puede elevarse sea disminuyendo a o w , sea aumentando k .

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

A su vez, la disminución de la tasa media de salarios produciría, en el corto plazo, un aumento del empleo, pero en el mediano plazo, reducirá el mercado interno, generando un incremento de la desocupación y la subocupación.

Lange considera que el incremento del *stock* de los bienes de capital es la única alternativa razonable, aun cuando sean bien conocidas las dificultades que ello conlleva.

Dicho modelo es una muestra de la importancia de la variable empleo en la política económica y permite reflexionar respecto a la hipótesis que quiere centrar la política social en el empleo. De ser así, la política social tendría que ver con los procesos de producción y distribución, como la economía, y no habría manera de deslindarla de la política económica. En consecuencia, la política social no tiene que ver con el manejo de la variable empleo. Esto no significa que carezca de relaciones con este tema. Ellas existen tanto a través de los programas de inversión en capital humano, que preparan a la mano de obra para que se incorpore al mercado de trabajo, como por los programas (asistenciales y promocionales) orientados a la creación de empleos.

Si se vincula a la política social con la distribución de la riqueza y del ingreso se la torna inservible, porque los instrumentos a los que puede recurrir no son suficientes para actuar sobre tales dimensiones. Sin duda, reclamar que la distribución de la riqueza forme parte de la política social resulta una pretensión excesiva que le quita además toda especificidad.

Ello lleva a algunos a afirmar que si no se modifica radicalmente el sistema social vigente no es posible mejorar las condiciones de vida de la población. Pero, realmente, ¿no se puede hacer nada? La respuesta está condicionada ideológicamente. Algunos pensarán que sólo caben programas marginales y, por tanto, despreciables. Sin embargo, siempre es viable llevar a cabo acciones eficaces cuando se tiene claramente identificado el objetivo que se pretende alcanzar.

Hay que aceptar que la política social tiene un contenido propio, independiente de las decisiones económicas en cuanto a la variable empleo. Ese contenido tiene que ver tanto con la redistribución del ingreso y la riqueza, como con el manejo de los sectores sociales. La tarea de la política social, entonces, no es preocuparse de las fuentes de la desigualdad, que se encuentran en la base del sistema y, por tanto, más allá de su campo de acción.

Este esfuerzo de delimitación de las áreas legítimas de actuación no implica negar la conveniencia de que la política económica sea manejada según objetivos de naturaleza social. Pero, cuando así sucede, no quiere decir que la política social abarque a la económica. Esta sigue disponiendo de los instrumentos que le permiten orientar el funcionamiento del sistema productivo. Lo que sucede es, al aplicarlos, busca contribuir a alcanzar fines que pueden ser llamados "sociales". Tal orientación, por supuesto, responderá también a decisiones de naturaleza política.

Como derivación de la confusión limítrofe y de los campos de acción de ambas políticas suelen plantearse alternativas como la que afirma la conveniencia de enseñar a pescar en lugar de entregar pescado a quienes tienen hambre. La propuesta ejerce la fascinación que siempre produce la antigua sabiduría oriental. Pero, ¿cuáles son sus implicaciones concretas?

Se ha repetido muchas veces que la lógica de funcionamiento de las economías latinoamericanas tiende a cerrar el acceso de sectores de la población en el mercado formal de trabajo. Cuando se habla de "enseñar a pescar", ¿se busca revertir esa tendencia desde la política social? Si es así, se trata de una pretensión insostenible. La política social cumple el objetivo de invertir en recursos humanos (que puede interpretarse como "enseñar a pescar") pero necesita que el sistema productivo (lo económico) esté en condiciones de demandar ese personal. Se requiere, siguiendo con la metáfora, que haya un río que tenga peces, donde pueda desarrollarse esa habilidad adquirida. Además, no debe descuidarse el "entregar pescado", esto es, el subsidio a los sectores carenciados, que es otra gran vertiente de la política social. De no ser así es probable que no puedan llegar al momento en que estén en condiciones de pescar.

IV. LAS OPCIONES DE LA RACIONALIDAD: EQUIDAD Y EFICIENCIA

Otro punto de interés es la supuesta opción entre equidad y eficiencia. Ella debe ser apreciada en diferentes planos. Ante todo desde una perspectiva general, luego en los fines de las políticas sociales y, por último, cual es su nivel más concreto, en el logro de los objetivos de la política social.

a] Equidad y eficiencia en un plano abstracto

Se afirma por algunos que el dilema clásico entre eficiencia y equidad no existiría en el plano más abstracto porque mientras la equidad se basa en valores, la eficiencia sería el instrumento para alcanzar los fines que la sociedad se ha fijado.

Sin embargo, se ha cuestionado esa supuesta neutralidad valorativa de la eficiencia aduciendo que también ella implica la aceptación de valores, sustentándose en la filosofía utilitarista de Bentham y en el principio "hedonista" de maximizar el placer y minimizar el dolor. Tal razonamiento asume que es posible establecer cierta ordenación en cada uno de ellos. Esto, que podría aceptarse en el plano individual, resulta difícil de concebir en el conjunto social.

En esa línea argumental, el análisis económico moderno acepta la eficiencia como un principio rector, que se sustenta en el principio de que los individuos escogen en función de su propia felicidad y que siempre prefieren elevar su capacidad de elección, por lo que buscan elevar su productividad y aumentar así los bienes y servicios disponibles.

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

La sociología también acepta la importancia de la eficiencia como criterio fundamental para el adecuado funcionamiento de la sociedad. Davis y Moore (1945) han enfatizado que es socialmente necesario que las posiciones importantes sean desempeñadas por los mejores. Ello justificaría tanto la organización jerárquica de la sociedad y la existencia de algún sistema de estratificación social, como la distribución desigual de las recompensas para motivar a los más capaces a ocupar esas posiciones.

Esa desigualdad afecta a valores muy arraigados respecto a la igualdad natural de los seres humanos. Justamente, la equidad sería la vía a través de la cual puede plasmarse la justicia distributiva.

Respecto a la equidad, corresponde resolver dos cuestiones: la que se relaciona con la retribución, esto es, qué cantidad hay que dar o quitar a una persona; y la que se vincula a la distribución, vale decir, cuánto debe tener cada uno al final del proceso económico-social.

Hay dos alternativas, la igualdad de oportunidades pretende colocar a todos los individuos en la misma situación inicial, buscando que las recompensas se entreguen de acuerdo

"a los méritos". Esta solución conduce a la meritocracia y a la desigualdad de las recompensas, dadas las diferencias de capacidad, de dedicación (y de suerte) que caracterizan a los individuos.

La igualdad de resultados pretende alcanzar una distribución final igualitaria, independientemente del desempeño de los individuos y de su contribución a la sociedad. La norma "a cada cual según sus necesidades" va en esta línea, pero presupone una sociedad de abundancia y, además, implica sostener que no es necesario establecer una ligazón entre esfuerzo y recompensa ya que supone que todos los individuos harán lo máximo en pos del bien común. Se ha sostenido que "El intento de reforzar la igualdad de ingresos llevaría a un sacrificio todavía mayor. Al perseguir esa meta, la sociedad desearía toda oportunidad de utilizar la recompensa material como incentivo de la producción; ello llevaría a ineficiencias que perjudicarían el bienestar de la mayoría. La insistencia en cortar el pastel en porciones iguales reduciría su tamaño. Esto plantea la disyuntiva entre igualdad y eficiencia económicas" (Okun, 1982: 72).

Como destaca Okun, si bien la igualdad de resultados puede consagrar la igualdad absoluta, puede también disminuir notoriamente el nivel de vida del conjunto de la población e, incluso, de cada uno de sus miembros, al provocar una reducción de los bienes y servicios disponibles. Estos argumentos han hecho que tal principio no haya regido jamás en sociedad alguna.

Predomina, en cambio, el que propone dar "a cada cual según su contribución a la producción". La discusión se centra, más bien, en el monto de las diferencias entre las cuotas de ingreso y riqueza asignadas a cada individuo y el tipo de incentivos que deben utilizarse para aumentar la productividad de las personas y su dedicación al trabajo. Unos, han optado por los de tipo material; otros, en cambio, prefieren los morales, como ya se mencionó. El cuadro 1.1 sistematiza los tipos de incentivos y las unidades de recompensa.

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

La posición predominante acepta el principio de la igualdad en el punto de partida, otorgando oportunidades similares a todos, al mismo tiempo que pretende que la distribución final, que será desigual, se mantenga dentro de ciertos márgenes considerados aceptables en cada contexto social.

Rawls (1971) critica a los utilitaristas, por cuanto sostiene que la búsqueda de la mayor felicidad puede llevar a que algunos hombres se beneficien a expensas de los otros. Ello sería consecuencia del predominio de una moral impersonal, para la cual resulta válido considerar a los individuos como un medio para el logro de los propios objetivos, y no como fines en sí mismos. Buscando evitarlo, plantea un principio de compensación según el cual "para proporcionar una auténtica igualdad de oportunidades, la sociedad debe atender más a los nacidos con menos dotes y a los nacidos en sectores socialmente menos favorecidos".

CUADRO 1.1 - TIPOS DE INCENTIVOS - FUENTE: R. Buche y H. Cohén (1979).

		<i>Interno</i>	<i>Externo</i>	
			<i>Material</i>	<i>Moral</i>
Unidad recompensada	<i>Colectivo</i>	Servir al pueblo		Reconocimiento
		Hacer una contribución social	Desarrollo comunitario	social del grupo de trabajo
	<i>Individual</i>	Satisfacción personal	Ganancia personal	Reconocimiento
		Autoexpresión Autodesarrollo	Salario	social del individuo

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

b) Equidad y eficiencia como fines de la política social

Para analizar cómo se traducen los principios de equidad y eficiencia en los fines de las políticas sociales resulta conveniente distinguir *tres tipos de políticas sociales* según que sus objetivos sean asistenciales, de inversión en recursos humanos, o promocionales.

i) Las que buscan elevar el nivel de consumo de una parte de la población (que algunos llamarán *asistenciales* y paliativas) se rigen en todo momento por el principio de equidad. Cabe destacar, empero, que "es muy corriente que el consumo de los grupos pobres lleve en sí un fuerte componente de inversión en capital humano, puesto que de no generarse ese consumo se producirán daños en las personas de esos grupos que constituirían, inevitablemente, una desinversión" (Jofré, 1985: 233).

ii) La *inversión en recursos humanos*, obviamente, tiene un horizonte de mediano y largo plazos y responde tanto a las necesidades de la clientela, que requiere capital humano para satisfacer por sí misma sus necesidades, como a demandas de la sociedad, que exige una población en condiciones de asegurar su continuidad y desarrollo. El principio de equidad rige estas acciones, en lo que respecta al corto plazo y a la clientela, mientras que el principio de eficiencia predomina en el mediano y largo plazos y en relación a los intereses societales.

iii) Las actividades *promocionales* suelen tener objetivos sociales y de otra naturaleza, lo que lleva a que la eficiencia aparezca en ellas como fin, incluso en el corto plazo. Considérese el caso de programas orientados al desarrollo de las microempresas. Desde una perspectiva económica global, optar por este sector implica proceder de acuerdo al criterio de equidad, ya que podría ser más eficiente asignar los recursos disponibles al sector formal de la economía. Pero, una vez aceptado que se los destinará a microempresas, corresponde decidir a cuáles de ellas concretamente se va a apoyar. Aquí se abren dos alternativas: elegir las económicamente viables o seleccionar aquellas donde se encuentran los actores sociales más carenciados, aunque tales empresas no tengan posibilidades de crecer o, incluso, tiendan a desaparecer. La primera opción privilegia la eficiencia; la segunda se inclina por la equidad.

Estas alternativas tienen costos y beneficios diferentes. Si se optase por asignar los recursos según los niveles de carencia de los microempresarios, tal vez se estaría contribuyendo a que satisfagan, en el corto plazo, sus necesidades más apremiantes. Se trataría, en realidad, de una política asistencial, abandonándose la promoción empresarial.

Dado el doble objetivo de esta política debería seleccionarse como población meta a los económicamente viables.

Privilegiar la eficiencia, en este caso, pueden tener —si no hay programas asistenciales— el costo social de no satisfacer las necesidades de los más carentes, pero puede viabilizar, en el mediano plazo, un proceso dinámico autosostenido.

En definitiva, entonces, cabe afirmar que la política social tiene como principio orientador, inalienable, la búsqueda de la equidad. Pero se requiere ir más allá para definir adecuadamente la manera de aplicar dicho principio.

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

Pero tampoco es razonable que la totalidad de los recursos sociales disponibles se orienten a la erradicación de los problemas más comunes y generales. Aun cuando pudiera establecerse cierta jerarquía de necesidades, comenzando por la nutrición, habría que desti-

nar recursos a educación y a otros sectores esenciales para asegurar la continuidad del desarrollo societal, con lo cual se da entrada a la eficiencia.

Hay un límite políticamente definido: la decisión sobre las áreas o sectores a los cuales se destinarán los recursos. Dicha decisión puede estar inspirada o no en la equidad, pero siempre deberá orientarse a asegurar la continuidad de la sociedad.

c] La eficiencia en la implementación de la política social

Cualesquiera que sean los fines últimos de la política social, la evaluación permite incrementar la eficiencia en el logro del criterio aceptado como fin.

En el plano de la elaboración de políticas sociales prima justamente el principio de equidad. En un segundo plano, las políticas sociales respetan ambos principios, la equidad y la eficiencia. En un tercer plano, el de la implementación, no se puede evitar buscar la eficiencia si se quiere alcanzar la equidad.

V. DEFECTOS TRADICIONALES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Es conveniente plantear algunas características tradicionales de las políticas sociales, por cuanto a partir de ellas será posible insistir sobre los cambios que se requieren para llevar a cabo acciones que verdaderamente se orienten a beneficiar a los más pobres.

a] Acceso segmentado

Los servicios sociales prestados por el Estado no han estado abiertos a toda la población. Diferentes grupos corporativos fueron obteniendo la concesión del derecho a recibir prestaciones con carácter particular. Ello ha sido más notorio en la seguridad social. Como ha destacado Mesa Lago (1985), el acceso a sus prestaciones ha seguido un ritmo similar en cada país latinoamericano: primero fueron los funcionarios públicos quienes obtuvieron ese estatus privilegiado, después los maestros y los empleados de comercio, posteriormente algunos sectores obreros sindicalizados y ubicados en sectores económicamente relevantes, luego otros trabajadores manuales y, en algunos casos, incluso los empleados por cuenta propia, los trabajadores agrarios y los campesinos.

Asimismo, cada uno de esos grupos recibe prestaciones diferentes, que varían según el poder que demuestren frente al Estado.

El financiamiento, en general tripartito, implica la existencia de un subsidio estatal que no se distribuye según las carencias o la insatisfacción de las necesidades de los incorporados al sistema, sino de acuerdo a su poder de reivindicación. Obviamente, los más pobres carecen de organización y, por tanto, de capacidad para defender los derechos o intereses en la arena política.

Por ello, es posible afirmar que las políticas sociales han ido expandiéndose de manera segmentada, absorbiendo paulatinamente a diferentes grupos sociales, en relación inversa a su capacidad de auto-satisfacer sus necesidades.

b] Universalismo aparente

Ha sido usual, también, que se reconociera el derecho a recibir algunas prestaciones a todos los habitantes, independientemente de su capacidad de pago. De esa forma, se perdía total o parcialmente uno de los que —para muchos— es el fundamento de la política social, el cual es su carácter redistributivista.

c] Regresividad

Si bien, varias investigaciones sobre el impacto redistributivo de la política social han demostrado que, en general, ella contribuye a reducir las desigualdades en la distribución del

ingreso, puede afirmarse que no sucede así en todos los casos o que el impacto redistributivo podría ser todavía mayor. Por ejemplo, es común que los recursos destinados a las políticas de vivienda suelen terminar beneficiando a sectores medios y medio-altos y no a los más necesitados. Lo mismo ha sucedido en otras áreas.

d) Tradicionalismo, inercia o discontinuidad

Las políticas sociales han mostrado una *inercia* que dificulta su reorientación. Resulta casi imposible discontinuar programas, aun cuando sea evidente que no están alcanzando sus objetivos. Tanto la burocracia que vive de ellos, como la clientela que los aprovecha, resisten el cambio.

También es posible encontrar el defecto inverso: la *discontinuidad*. Las inversiones sociales carecen del tiempo necesario para "madurar" y para que sus resultados puedan evaluarse.

e) Surgimiento aluvional de nuevos temas e instituciones

En lo social también existen modas, que ponen de relieve ciertas preocupaciones, a las que se dedican recursos que, por lo mismo, no van a financiar actividades más eficaces socialmente.

Ligado con lo anterior se da una continua creación de instituciones dedicadas a enfrentar esos nuevos temas, lo que conduce a la competencia interinstitucional. Se disputan recursos y ámbitos de acción y se actúa sin coordinación, con lo cual el rendimiento del sistema global tiende a alejarse cada vez más de su óptimo.

VI. NUEVAS ORIENTACIONES PARA LA POLÍTICA SOCIAL

La situación descrita obliga a buscar alternativas para que la política social contribuya realmente a elevar los niveles de vida de la población latinoamericana. No es fácil, empero, encontrar soluciones en un contexto en que aumentan tanto las necesidades sociales como las demandas organizadas.

Por un lado, parecería necesario otorgar prioridad al financiamiento de los programas sociales. Sin embargo, no sucede así en la práctica. Existen compromisos e intereses, así como percepciones alternativas de solución, que llevan a preferir otras áreas.

Incluso, se argumenta que el esfuerzo debe centrarse en la reactivación económica porque sólo a través de ella será posible la creación de puestos de trabajo que absorban a desempleados y subocupados.

Donde sí es posible obtener consensos es en torno a algunos principios que podrían contribuir a la reorientación de las políticas sociales buscando la equidad (Franco, 1987: 1989). Ellos se enumeran a continuación.

a) Practicar una política compensatoria

Se trata de retomar el principio desarrollado por Rawls, ya citado: hay que atender primero a los más necesitados. En la pugna entre universalismo y selectividad se opta por la segunda, por cuanto aquél conduce a tratar de la misma manera casos diferentes. La equidad aconseja no aplicar la misma solución a situaciones distintas. En definitiva, hay que "dar más a los que tienen menos". Hay que aplicar una discriminación positiva, ya sea mediante una selectividad de base territorial (Edwards y Batley, 1978; Franco, 1983), ya mediante selectividad pura y simple. Los avances en informática facilitan la tarea de seleccionar a los destinatarios de las prestaciones sociales.

La aplicación de criterios selectivistas se fundamenta en la necesidad de concentrar las acciones en quienes son pobres. No siempre ello es posible. Incluso, hay acciones que deben ser universalistas, como sucede con los programas de vacunación, por ejemplo; y hay

otras que podrían no serlo, pero que también se guiarán por dicho criterio cuando la población no está dispuesta a pagar por ciertas prestaciones que el Estado estima convenientes.

Lo anterior, exige *focalizar las prestaciones*, esto es, optar por una población-objetivo determinada teniendo en cuenta el monto de los recursos disponibles. Una adecuada focalización permite, además, *evitar las filtraciones de recursos*.

La aplicación del principio de la compensación exige cumplir con determinadas *condiciones*, la primera de las cuales es manejar *una concepción sintética de lo social*. La gran paradoja consiste en que, al mismo tiempo eme el campo social se amplía, desbordando a los sectores tradicionales, resulta cada vez más necesario comprenderlo como una totalidad dotada de unidad y con niveles claros de jerarquización.

Es necesario, además, *establecer prioridades*. Lo usual es, justamente, lo contrario. La fragmentación de la política social en múltiples acciones, la torna inefectiva porque no produce un impacto de trascendencia en las causas de los problemas.

Como el establecimiento de prioridades es una decisión política del más alto nivel, aunque inviable sin conocimientos técnicos adecuados, cada país fijará sus prioridades considerando su propia situación. Además, debe tenerse en cuenta que las sociedades latinoamericanas se han tornado más complejas, por lo que no caben planteos excesivamente simples. Pese a ello se exige *recuperar las grandes prioridades sociales*: nutrir, educar y atender la salud.

Un corolario de lo propuesto aquí será que la política social aumentará su impacto redistributivo. Ello es, sin duda, muy positivo. Si en épocas de relativa abundancia era explicable, aunque no justificable, que se prestase poca atención al análisis de quiénes[^] son los que se beneficiaban efectivamente de los programas sociales, en una coyuntura en que la pobreza aumenta y existen problemas para financiar acciones de alivio, ya no cabe obviar la preocupación por ese tema.

Las decisiones en este sentido se facilitarían efectuando análisis comparativos del impacto redistributivo de diferentes programas y financiamientos.

b) Aumentar la eficiencia del gasto social

Hay que preocuparse por aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles e incrementar la eficacia en el logro de los objetivos de los proyectos que se financian con ellos.

Es un dato, resultado de la experiencia que los programas sociales suelen gastar de manera no óptima los recursos de que disponen. Ello se debe a la ausencia de adecuados controles y a la no utilización de las metodologías de evaluación que podrían permitir, por un lado, optar por las alternativas más económicas para alcanzar los objetivos buscados y, por otro, efectuar un seguimiento que permita reorientar el proyecto cuando se aprecia que los objetivos no están siendo alcanzados.

c) Lograr que los servicios se usen

Conseguir que los servicios lleguen realmente a los presuntos beneficiarios exige analizar tanto la manera en que se los oferta y los problemas de demanda que afectan a sus destinatarios potenciales.

i) Redefinir la oferta. Hay que preocuparse de hacer llegar los bienes y servicios a los presuntos beneficiarios. En muchas ocasiones los programas presentan defectos en la manera como se los ofrece.

Es en los puntos de encuentro burocrático donde fracasan muchos programas. Por ello se requieren estudios que sugieran formas alternativas de realizar la entrega y la concomitante recepción de los bienes o servicios ofertados.

En el diseño, deben tenerse en cuenta *las estrategias de sobrevivencia de las familias*, para evitar errores de importancia. La evaluación del Programa de Promoción Social Nutricional de la República Argentina encontró que niños participantes del Programa habían aumentado su grado de desnutrición durante el desarrollo del mismo, debido a que la distribución de alimentos en el hogar excluía a quienes comían en la escuela, donde sólo recibían un com-

plemento nutricional, con menos calorías y proteínas que las recibidas en su casa con anterioridad.

También, hay que *superar obstáculos culturales* por cuanto la recepción de las prestaciones puede implicar un cambio de actitud o de prácticas tradicionales arraigadas y, por lo mismo, generar resistencias. Un caso ejemplar puede ser la alteración del calendario escolar que, en general se establece de acuerdo con los usos de la capital del país, por lo que compite innecesariamente con el ciclo agrícola y con la utilización de los escolares como mano de obra en esas épocas del año, al no respetar las épocas de cosecha.

Es necesario, asimismo, *facilitar el acceso a las prestaciones sociales*. Existen defectos de la oferta, por ejemplo, que el personal de un centro de salud no cumpla regularmente su horario, obligando a los usuarios a regresar a sus casas sin haber sido atendidos. Esto tiene costos elevadísimos en sufrimiento de las personas, en gastos no previstos de transporte, o en el tiempo utilizado para recibir la atención. Algo parecido sucede con los maestros que no asisten a dictar sus clases, lo cual es muy común en el área rural de algunos países de la región.

También contribuye al no uso de los servicios que los centros de salud carezcan de los medicamentos necesarios, o estén instalados en lugares poco apropiados para el acceso de la población, o tengan un personal que habla un idioma diferente al de la clientela.

ii) *Promover la demanda*. Por el lado de la demanda, también es posible tomar medidas. Ante todo hay que *suministrar información sobre los servicios existentes*. En ocasiones, no se los usa porque se ignora lo que se ofrece en materia de servicios sociales. La solución es informarles, utilizando por ejemplo los medios de comunicación de masas, entre otros posibles.

Pero, en la mayoría de los casos, la información no basta. Los potenciales usuarios requieren apoyo para moverse en el laberinto burocrático, donde las múltiples organizaciones siguen procedimientos disímiles. Necesitan que se los represente y se los conecte con la burocracia, lo que puede aparejar el riesgo de la dependencia.

Hay, asimismo, que *reducir los costos para los usuarios*. Suele considerarse que se está prestando un servicio "gratuito" porque el erario público sufraga la totalidad de los gastos previstos. Pero, en realidad, no es así. En muchas ocasiones la recepción no es gratuita para el beneficiario, lo que puede desestimularlo de demandar el servicio.

Así, en el caso de la escuela pública "gratuita", para poner a sus hijos en la escuela, las familias tienen que proveerlos de libros, cuadernos, ropa adecuada, alimentación, transporte, matrículas de exámenes, o incurrir en otros múltiples gastos.

Además, para las familias pobres, la escuela tiene un costo de oportunidad. En el agro, esos niños trabajarían junto a sus padres. En la ciudad, pueden convertirse en perceptores de ingresos por diversas vías. Por lo mismo, si se quiere que tales niños permanezcan en la escuela se requiere no sólo educación gratuita, sin costos indirectos, sino incluso subsidios que hagan atractiva la opción por la escuela tanto para los propios niños como para su familia.

d) Avanzar en el conocimiento técnico

La política social, como cualquier otra, tiene un elemento político y otro técnico. La voluntad política de llevar adelante determinadas acciones depende de consideraciones que son ajenas a esta discusión. Pero los técnicos pueden facilitarla mediante recomendaciones viables y eficientes. Para ello deben incorporar tanto lineamientos adecuados como los avances técnicos para el diseño y puesta en práctica de la política social.

i) *Realizar diagnósticos adecuados*. No es posible que una política social sea eficaz y que utilice eficientemente los recursos existentes si no se dispone de un análisis objetivo de la situación social a modificar. No bastan las descripciones cuantitativas de las carencias de la población. Es necesario también poseer otra información que permita su interpretación. Así, el diagnóstico debe hacerse teniendo en cuenta los problemas que se pueden abordar. Ello permite establecer prioridades. En algunos países hay tal insatisfacción de necesidades básicas primarias, como alimentación y nutrición que, probablemente, carece de sentido que se intente abordar problemas solucionables una vez satisfechas aquellas necesidades fundamentales.

Asimismo, debe tenerse en cuenta la dotación de recursos del país o a los que puede acceder. La satisfacción de las necesidades sólo puede hacerse en la proporción que lo permiten los recursos disponibles. Sin embargo, en muchas ocasiones, las estimaciones de carencias se efectúan según estándares poco adecuados para la situación que se considera. Así se obtienen resultados que pueden llevar a que las autoridades desistan de iniciar o proseguir esos programas sociales, porque los objetivos que deberían fijárseles, de acuerdo al diagnóstico, resultan inalcanzables con los recursos disponibles. Así, éstos terminan siendo asignados a áreas menos prioritarias pero donde pueden producir algún impacto.

ii) Mejorar los sistemas de información. La posibilidad de efectuar buenos diagnósticos depende también de que se disponga de la información adecuada no sólo para cuantificar los problemas existentes, sino para descubrirlos.

iii) Evaluar los programas sociales. Los programas sociales usualmente no se evalúan. Por lo mismo, no es posible saber si los objetivos para los cuales fueron creados se están alcanzando. En los pocos casos en que existen evaluaciones, las sorpresas suelen ser notables. Por tanto, es razonable insistir en la conveniencia de la evaluación. Asimismo, debe recordarse que las metodologías que se utilizan comúnmente no son adecuadas para los proyectos sociales. Pero, es posible recurrir a métodos, como el costo-efectividad, como se verá oportunamente en este libro.

e] Construir una nueva institucionalidad

La administración de los programas y proyectos presenta problemas especialmente difíciles. Los intentos de reforma administrativa global usualmente han fracasado, por lo que parece más adecuado postular avances parciales que tiendan a lograr persistencia y continuidad en las acciones.

i) Ante todo, hay que evitar duplicaciones y coordinar las instituciones. Un problema típico de las políticas sociales es su descoordinación. A menudo, el sector social es dirigido por diversas autoridades que no siempre coinciden en los objetivos o en la modalidad de ejecución y pueden llegar a ser, en ocasiones, antagónicas. La misma forma en que se asignan los recursos conduce a la fragmentación de las políticas. Diferentes instituciones estatales diseñan y realizan acciones separadamente y sin tener en cuenta lo que están haciendo otras agencias del mismo sector público. De lo que se trata es de crear condiciones para que el gobierno realmente gobierne. Es decir, que establezca una dirección en los programas sociales; que opte consistentemente. "Se trata solamente de hacer posible que el gobierno sea capaz de controlar el aparato estatal para reorientarlo de acuerdo con sus criterios" (CEPAL, 1988: 10).

Estos problemas se complican por la distribución espacial de competencias entre diferentes entes territoriales, entre órganos de una misma persona jurídica y, sobre todo, por la existencia de administraciones especializadas (fundaciones, corporaciones, institutos, patronatos, etc.), que si bien mantienen vinculaciones con algún Ministerio, no están sujetas a relaciones jerárquicas. Pueden tener incluso presupuesto propio y normas diferentes a las que rigen al resto de la administración del Estado.

Superar esos desencuentros es difícil y, a menudo, los esfuerzos resultan estériles. Cada organización tenderá considerar esencial el servicio que presta, y percibirá las otras más como potenciales competidoras que como colaboradoras. Tal manera de ver no es errónea si se piensa que los recursos que las nutren a todas provienen de la misma fuente. En consecuencia, si aumenta lo que se otorga a una, hay otra que recibirá menos —como en un juego de suma cero— con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo y de influencia.

La necesidad de coordinar desemboca, inevitablemente, en los problemas de autoridad y de la articulación institucional. Estas cuestiones suelen ser poco visibles pero tienen gran impacto sobre la capacidad operativa de las políticas sociales.

El nudo de la cuestión radica tanto en la tendencia a fundar continuamente nuevas instituciones para la ejecución de sus programas sociales, como en la dificultad de jerarquizar sus funciones. La fragmentación sectorial acentúa la tendencia a las prioridades horizontales, en que todo es igualmente importante, y se mantienen prioridades de épocas en que los pro-

blemas eran diferentes. Lo que falta, en rigor, es la autoridad real que disponga qué debe hacerse primero.

ii) Establecer una autoridad o ejecutivo social. Parece razonable establecer una instancia administrativa con potestades suficientes para fijar prioridades válidas para toda o parte del área social, coordinar sus instituciones, asignar recursos, y efectuar el control, monitoreo y evaluación de la ejecución llevada a cabo por otras agencias.

No se trata de una idea novedosa. En diferentes oportunidades se la ha planteado e, incluso, diversos países han hecho intentos de aplicarla mediante consejos ministeriales, gabinetes sociales o ministros coordinadores de lo social. Sin embargo, las experiencias en general han fracasado sobre todo porque dicha autoridad carecía de medios para ser respetada.

La manera de hacerla efectiva es asignarle el manejo de recursos, a través, por ejemplo de un Fondo de Desarrollo Social. De esa manera, poseería un instrumento idóneo para orientar la acción de las demás instituciones sociales.

Asimismo, debería establecerse un procedimiento de concurso de proyectos preparados y presentados por instituciones públicas y privadas prestadoras de servicios. La autoridad social establecería las prioridades y se encargaría de optar entre los proyectos.

La autoridad social sólo puede cumplir sus funciones sustantivas con un importante apoyo técnico, el cual debe sustentarse no sólo en la capacidad de los recursos humanos que para ella laboren, sino en la instalación de algunos instrumentos que permitan realizar adecuadamente la tarea.

Ante todo, su equipo técnico debe preparar un *estado de situación de la política social*, basado en las matrices de gasto social sectorial e intra-sectorial, desagregados en programas y proyectos, y con la indicación de las poblaciones-objetivo clasificadas a base de algún criterio de no satisfacción de necesidades.

Deberá disponer, asimismo, de las metodologías y el personal capacitado para operar *la evaluación de proyectos sociales* y un Banco de Proyectos Sociales, sistema de información que le permite el manejo y supervisión en todas sus etapas de los proyectos que se estén financiando.

Es probable que, en un primer momento, la forma de hacer viable a un ejecutivo social sea limitarlo al campo restringido de la compensación social. Pero ello sería sólo una etapa de transición. Cabe esperar, que el manejo de recursos basado en la lógica de los proyectos y no en la burocrática tradicional generará un efecto de demostración que permitirá, en el mediano plazo, la aplicación de esos criterios de gestión a todo el campo de lo social. Se iría generando un "círculo virtuoso", de contagio que contribuiría a racionalizar los otros sectores sociales.

iii) Crear una red descentralizada y desconcentrada de servicios sociales. Últimamente se ha insistido mucho sobre el carácter centralizador del Estado en América Latina. Existe, además, un amplio consenso sobre las debilidades que ha presentado hasta ahora esa forma de administración. Se afirma, sintéticamente, que las decisiones escapan a la esfera de acción de los afectados, pasando a depender de una burocracia creciente en tamaño, remota, ajena a las preocupaciones de los interesados, inaccesible, y que carece de información adecuada para resolver. Asimismo, esa burocracia habría generado intereses propios, contradictorios con los objetivos para los que fue establecida, y en defensa de los cuales utilizaría su poder sin control.

Se agrega que el centralismo impide la participación ciudadana en asuntos de su interés. Dada la forma y el ámbito donde se toman las decisiones resulta difícil que los ciudadanos influyan en ellas o, incluso, que fiscalicen la forma en que se manejan asuntos que les interesan.

Ante ello, surgen la descentralización y la desconcentración como alternativas al centralismo concentrado.

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

Habrà *desconcentración* cuando la administración de un Estado centralizado o descentralizado transfiere funciones a órganos territoriales (de la misma persona jurídica) no elegidos

y/o que no cumplen con las características enunciadas en el párrafo anterior, por lo cual sus decisiones estarán sometidas a posible revocación por la autoridad a la cual está sometida jerárquicamente (Palma y Rufián, 1989: 15).

La opción descentralizadora, entonces, se caracteriza porque incorpora *nuevos actores*, totalmente autónomos dentro de sus competencias, al campo de fuerzas de la política social. El traspaso de poderes desde la administración central a diversas personas jurídicas de ámbito territorial puede aumentar la *dispersión decisional* y dificultar el esfuerzo racionalizador que lleva al establecimiento de un ejecutivo social.

La opción entre centralización y descentralización tiene contenido político y no puede ser zanjada sólo por razones de eficiencia. En abstracto, es posible pensar que pueden alcanzarse resultados eficientes con cualquiera de tales alternativas. En la práctica, el éxito de ellas se juega en el problema del *cuántum* de descentralización que se pretende y la forma y los medios a través de los cuales se la llevará cabo.

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

Muchas veces se utiliza la noción de participación, argumentando que ella "sólo tiene sentido cuando implica ejercicio del poder". Aquí, en cambio, se le está dando un énfasis diferente, más adecuado para las políticas sociales, sobre todo en el marco que a su respecto se ha trazado en este capítulo. No se trata de participación política, sino de *colaboración* en el diseño y puesta en práctica de programas por los beneficiarios.