

INT-1146



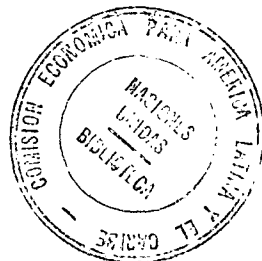
ILPES
Instituto Latinoamericano y del
Caribe de Planificación Económica
y Social

PROPOSAL

Programa Conjunto sobre Políticas Sociales para América Latina



OEA
Organización de los
Estados Americanos



BUSCANDO LA EQUIDAD A TRAVES
DE LAS POLITICAS SOCIALES *

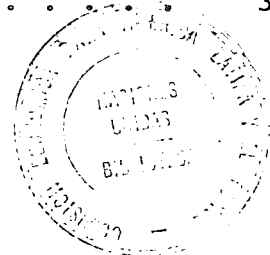
Rolando Franco

* Este documento no ha sido sometido a revisión editorial, las opiniones expresadas en él son de la exclusiva responsabilidad del autor y puede no coincidir con las de la organización.

2 OCT 1992

INDICE

	<u>Página</u>
PROLOGO	1
I. INTRODUCCION	2
II. LAS GRANDES TENDENCIAS SOCIALES PREVIAS	3
III. LIMITACIONES DE LAS POLITICAS SOCIALES TRADICIONALES	5
1) Acceso segmentado	5
2) Universalismo aparente	5
3) Regresividad	6
4) Tradicionalismo, inercia o discontinuidad	7
5) Surgimiento aluvional de nuevos temas	7
6) Crecimiento institucional acumulativo	7
IV. LA CRISIS DE LOS OCHENTA Y SUS EXPRESIONES MAS COMUNES EN EL CAMPO DE LO SOCIAL	8
1) Caída del producto per capita	8
2) Aumento del desempleo	8
3) Caída del salario real	10
4) Aumento del sector no estructurado de la economía	10
5) Impacto sobre el bienestar social	11
V. LINEAMIENTOS GENERALES PARA REORIENTAR LAS POLITICAS SOCIALES	13
1) El financiamiento de las políticas sociales	13
2) Mejorar el diseño de las políticas sociales	19
3) Areas prioritarias de atención	25
4) Mejorar los aspectos institucionales y técnicos	31
5) Elementos metodológicos adecuados para el rediseño de las políticas sociales	35
BIBLIOGRAFIA	37



PROLOGO

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

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

No debe olvidarse, empero, que **la política social no es sólo para los pobres**. Históricamente, esta actividad también se ha preocupado por las condiciones de vida y por la dotación de capital humano de quienes constituyen la población de cada país. Ello cobra especial relevancia en este momento, dada la importancia creciente que ha venido asumiendo la innovación científico-tecnológica en el dinamismo de la economía mundial. Si los países latinoamericanos no logran, en un plazo relativamente breve, alimentar, educar, y atender la salud de su base humana, difícilmente podrán enfrentar los desafíos que les presenta el cercano siglo XXI.

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

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

I. INTRODUCCION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. LAS GRANDES TENDENCIAS SOCIALES PREVIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. LIMITACIONES DE LAS POLITICAS SOCIALES TRADICIONALES

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

1) Acceso segmentado

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

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

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

2) Universalismo aparente

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

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

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

3) Regresividad

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

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

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

4) Tradicionalismo, inercia o discontinuidad

Por un lado, conviene destacar que la política social ha mostrado una fuerte **inercia** que dificulta su reorientación. Existe en este campo mucho de mitología y poca evaluación científica de las soluciones aplicadas. Es un área plagada de buenas intenciones mal llevadas a la práctica, que, incluso, no suelen ser contrastadas con la realidad.

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

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

5) Surgimiento aluvional de nuevos temas

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

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

6) Crecimiento institucional acumulativo

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

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

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

Es evidente que la crisis no ha afectado por igual a todos los países ni lo ha hecho al mismo tiempo. Por tanto, sus consecuencias sociales son variadas, siendo probable que las conclusiones derivadas de estudios puntuales realizados en contextos y coyunturas determinados no sean trasladables sin más a otras situaciones. Pese a ello puede sostenerse que hay ciertas expresiones comunes de la crisis, a las que se hará referencia a continuación.

1) Caída del producto per capita

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

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

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

2. Aumento del desempleo

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

región; en cambio, después de esa fecha las tasas se situaron por encima del 10%.

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

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

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

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

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

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

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

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

3) **Caída del salario real**

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

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

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

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

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

4) **Aumento del sector no estructurado de la economía**

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

En los últimos tiempos han surgido nuevas visiones en torno al papel y la capacidad empresarial de los individuos que se encuentran ubicado en el sector informal de la economía. Particular

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

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

5) Impacto sobre el bienestar social

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

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

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

Ese mismo análisis indica que la incidencia de la crisis ha afectado más severamente a aquellos hogares que tienen mayor número

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

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

Es difícil establecer hipótesis generales para saber el sector social en que comienzan los recortes financieros. Se ha afirmado que las reducciones en educación y en alimentos preceden, en general, a las que afectan a los servicios de salud (UNICEF, 1984). En algunos países, sin embargo, ha podido comprobarse que el orden en que se realizaron las reducciones no ha sido el mismo, habiéndose registrado casos en que los recortes dieron comienzo por la salud, mientras los gastos en educación mantuvieron su participación en el presupuesto.

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

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

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

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

medicamentos, en la salud), sin los cuales la prestación del servicio no puede hacerse de manera adecuada.

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

La segunda se relaciona con la importancia que los pagos de personal tienen en los servicios sociales. Cuando los recursos escasean, los sueldos comienzan a deteriorarse, siendo afectado su poder de compra. Ello hace que muchos técnicos y empleados, especialmente los más capacitados o los que tienen oportunidades laborales, abandonen sus empleos. Por otra parte, los que quedan se sienten desestimulados por la pérdida de salario real. Todo contribuye a que disminuya la calidad del servicio prestado.

V. LINEAMIENTOS GENERALES PARA REORIENTAR LAS POLITICAS SOCIALES

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

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

1. El financiamiento de las políticas sociales

a) Aumentar los recursos disponibles

El intento de obtener mayores recursos para la realización de políticas sociales nunca debe abandonarse, aunque sólo sea para cumplir la función de *advocacy* en favor de los grupos más necesitados y por la construcción de una sociedad mejor. Existe consenso en el sentido que el Estado es responsable del mantenimiento de ciertos servicios sociales y, consecuentemente, debería asegurar los recursos necesarios para ello. Incluso, dado

que la crisis ha generado nuevas necesidades, se requerirían más recursos. Sin embargo, no sucede así en la práctica. Hay compromisos e intereses, así como percepciones alternativas de solución, que llevan a priorizar otras áreas. Incluso, se argumenta razonablemente que el esfuerzo debe centrarse en la reactivación porque sólo a través de ella será posible crear puestos de trabajo para los desempleados y subocupados. Por otro lado, la misma crisis es utilizada como argumento para explicar la reducción de los recursos para lo social.

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

i. Elevar los ingresos tributarios.

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

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

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

Sobre los impuestos con destino específico. En muchas ocasiones, incluso en informes de organismos internacionales, suele

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

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

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

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

En definitiva, es aconsejable distinguir según la capacidad de pago del receptor del servicio: quienes tienen ingresos altos deben pagar el costo real, los de ingreso medio deberían reembolsar por lo menos una parte, y a los pobres sería conveniente entregarles gratuitamente la atención prestada (Cornia 1987).

ii. **Incrementar los ingresos públicos no tributarios.** Una segunda alternativa para disponer de mayores recursos para las políticas sociales consiste en incrementar el conjunto de recursos que se obtienen por vías diversas de la tributación. En tal sentido es posible mencionar diversas alternativas.

*** Revalorizar bienes y servicios facilitados por el Estado a la comunidad.** Cuando el Estado mantiene la propiedad de importantes recursos naturales o productivos puede suceder que los ofrezca a un precio que se encuentra por debajo de su valor de mercado. Ello se hace argumentando que por esa vía la comunidad recibe los beneficios de esa dotación especial. Pero es necesario tener en cuenta que no todos sus miembros lo aprovechan en igual proporción. Paralelamente, el Estado deja de obtener recursos que le permitirían realizar políticas sociales orientadas en beneficio de los más pobres.

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

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

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

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

	Gasolina		Diesel	Kerosene	Fuel-oil	Gas-L.P.
	Regular	Extra				
BOLIVIA	45.78	60.63	39.59	30.93	35.26	20.41
COLOMBIA	22.14	27.59	22.25	22.14	12.53	11.83
ECUADOR	16.51	21.09	11.92	2.75	n/d	3.92
PERU	48.37	58.04	22.21	12.38	14.09	16.59
VENEZUELA	11.58	12.49	3.18	4.54	1.82	9.08
ARGENTINA	16.62	19.76	11.86	8.67	4.57	9.43
BRASIL	73.08	n/d	37.23	41.37	14.26	13.66
CHILE	53.28	56.45	45.97	40.71	23.02	38.43
PARAGUAY	62.00	69.16	34.98	42.13	21.94	24.05
URUGUAY	87.90	96.32	55.41	51.06	27.62	47.44

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

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

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

b) Reorientar el gasto público hacia objetivos sociales.

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

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

c) Utilizar recursos no públicos.

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

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

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

2. Mejorar el diseño de las políticas sociales

Los diferentes análisis sobre el impacto de la crisis han tendido a utilizar la eventual reducción de los recursos destinados a los sectores sociales como un indicador de deterioro de las condiciones de vida de la población más pobre. Ya se ha mencionado que, en muchos casos, no son justamente los más pobres los que reciben las prestaciones de dichos servicios. Existen casos donde ni siquiera constituyen la población-objetivo de dichas políticas y, cuando lo son, suelen existir filtraciones por las cuales los recursos terminan beneficiando a otros estratos sociales.

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

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

Asimismo, puede sostenerse que ante el aumento de las necesidades y el congelamiento o reducción de los recursos, cabe usar mejor lo que se tiene. Así, cobra especial relevancia la preocupación por aumentar la eficiencia en la utilización de los

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

a) Fomentar el impacto redistributivo de la política social

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

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

b) Practicar una política compensatoria (selectividad dinámica)

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

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

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

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

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

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

c) Manejar una concepción sintética de lo social

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

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

En éste -como en cualquier otro campo- es imprescindible establecer prioridades efectivas. Pueden postularse soluciones técnicas, pero esas grandes opciones sobre el destino de los recursos, trascienden lo técnico. **Las prioridades sociales efectivas dependen de opciones políticas.** Se trata de una decisión política del más alto nivel, la que por supuesto debería estar apoyada por los conocimientos técnicos adecuados.

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

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

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

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

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

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

d) Lograr que los servicios se usen

Conseguir que los servicios lleguen realmente a los presuntos beneficiarios exige preocuparse por la manera en que se los oferta y por los problemas de acceso a ellos que pueden tener quienes quieren utilizarlos.

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

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

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

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

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

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

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

* **Suministrar información sobre los servicios existentes.** En muchos casos, los servicios no se usan porque se ignora su existencia. A los usuarios les falta información adecuada de lo que

se ofrece en el "mercado" de servicios. La solución sería darle la información que necesita, a través de una publicación como sucede, por ejemplo, en Gran Bretaña a través de la **Consumer's Guide to the British Social Services** (Wilnot 1967, 1971, 1973, 1974, 1975, 1976, 1978), o utilizando los medios de comunicación de masas tanto para difundir la existencia de servicios, como para diseminar mensajes destinados a mejorar las condiciones de educación y salud de la población. No se trata sólo de promover sistemas de radio o televisión destinados a la enseñanza, sino utilizar todos los medios de difusión (que son concesiones estatales a particulares) para que cumplan con la función social de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida.

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

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

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

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

Además, para las familias pobres mantener a sus hijos en las escuelas tiene un costo de oportunidad importante. En el agro, esos niños podrían estar trabajando junto a sus padres. En la ciudad, se convertirían en perceptores de ingresos por diversas vías, algunas

de ellas incluso delictivas. Por lo mismo, si se quiere lograr la permanencia en la escuela de tales niños se requiere no sólo la educación gratuita, sin costos indirectos como los mencionados precedentemente, sino incluso pensar en algún subsidio que haga atractiva la opción por la escuela tanto para los propios niños como para su familia.

iv. **Considerar las estrategias de sobrevivencia de las familias.** Desde hace tiempo se utiliza en América Latina el concepto de estrategias de sobrevivencia (originado en Duque y Pastrana 1973). También el diseño de políticas públicas debería tener en cuenta la forma de actuación y de repartición de los bienes que es propia de los otros sectores que hacen política social, fundamentalmente el "informal", conformado por las prestaciones sociales que se llevan a cabo en el seno de la familia.

La no consideración de ese elemento puede producir errores de importancia. La evaluación del Programa de Promoción Social Nutricional de la República Argentina encontró que niños participantes del Programa habían aumentado su grado de desnutrición durante el desarrollo del mismo. Una investigación en profundidad permitió comprobar que ello se debía a que al distribuir los alimentos en el hogar se excluía al niño alimentado en la escuela, donde sólo recibía un complemento nutricional, con menos calorías y proteínas que las que recibía en su casa con anterioridad (Cohen-Franco 1988).

3. Areas prioritarias de atención

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Políticas para la juventud

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

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

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

c) Políticas de empleo y de capacitación laboral

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

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

La proyección de las tendencias mencionadas permite sugerir que se avecina un nuevo ciclo de marginalización poblacional, mientras que las tareas vinculadas al crecimiento quedarán a cargo

de sectores minoritarios. Ello podría afectar especialmente a la población adulta que ya se encuentra en el mercado del empleo, y generar una peligrosa polarización social.

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

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

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

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

d) Políticas alimentarias

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

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

e) Políticas de salud

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

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

f) Políticas de educación

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

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

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

En segundo término, es necesario también que el sistema educativo se comprometa a cumplir las metas que son propias del año 2000. En tal sentido, las metas de tener una población sana, bien alimentada, integrada socialmente, y forma en dos años de estudios preescolares y nueve de enseñanza básica, debe complementarse con objetivos mayores, como son lograr que toda la población llegue a poseer doce años de educación (bachillerato completo) con altas dosis de una formación eficiente en aspectos básicos para la

estructuración mental. Ello se logra a través de los idiomas y las matemáticas e introduciendo la ciencia experimental, el conocimiento de la estructura social nacional y universal, y transmitiendo las bases para la utilización de la informática.

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

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

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

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

g) Políticas de seguridad social

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

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

Una segunda prioridad es la conformación de un sistema de seguridad de retiro de ingresos mínimos y homogéneos para toda la población. El financiamiento deberá provenir de fuentes fiscales.

Así, se podrá asegurar una protección automática a toda persona que llegue a cierta edad, independientemente que haya formado parte del sector formal o informal de la economía, de haber sido activo remunerado o activo hogareño.

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

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

4. Mejorar los aspectos institucionales y técnicos

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

a) Obtener la participación de los usuarios

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

b) Lograr persistencia y continuidad

La austeridad, la vocación por la innovación que marque la presencia en un determinado cargo, u otras razones tienden a ir contra la persistencia de las políticas sociales. En muchas ocasiones, resulta vital darles continuidad. Así, por ejemplo las medidas destinadas a sacar a niños de la desnutrición no dan resultados inmediatos. Es necesario mantenerlas durante un cierto periodo. Por tiempos menores, el resultado de las acciones es igual a cero. Se trata entonces de esfuerzos y recursos perdidos. Si no se va a mantener la política por el tiempo que es necesario

técnicamente para producir el impacto buscado, más vale no iniciarla (Cohen-Franco 1988).

c) Evitar duplicaciones y coordinar de las instituciones

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

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

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

La necesidad de coordinación en las políticas sociales desemboca, inevitablemente, en los problemas de la autoridad y de la articulación de las instituciones que actúan en el campo social. Estas cuestiones suelen ser las menos visibles y las que mayor impacto tienen sobre la capacidad operativa de las políticas sociales.

El nudo de la cuestión no radica en la tendencia a fundar continuamente nuevas instituciones para la ejecución de los programas sociales, sino en la dificultad de jerarquizar las funciones. La fragmentación sectorial acentúa la tendencia a las **prioridades horizontales**, en que todo es igualmente importante, y se mantienen prioridades de épocas en que los problemas eran diferentes. Lo que falta, en rigor, es la autoridad real que disponga qué debe hacerse primero.

A menudo, el sector social es dirigido por diversas autoridades que no siempre coinciden en los objetivos o en la modalidad de su ejecución y que pueden llegar a ser, en ocasiones, antagónicas. Esto no debe confundirse con el pluralismo que existe y siempre existirá en cualquier sociedad, donde se sustentan ideas e intereses divergentes. De lo que se trata aquí es de la necesidad que el gobierno realmente gobierne. Es decir, que establezca una dirección en los programas sociales; que opte consistentemente. "Se trata solamente de hacer posible que el gobierno sea capaz de controlar el aparato estatal para reorientarlo de acuerdo a sus criterios" (CEPAL 1988, 10).

d) Establecer una autoridad social

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

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

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

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

Se ha dicho, además, que el nuevo Ministerio difícilmente puede abrirse el campo político indispensable para su actuación, ya que los otros normalmente no estarán dispuestos a ceder parte de su espacio político y lo verán como un competidor más en la pugna por la asignación de recursos (Rufián 1989, 16).

Ello es así sobre todo porque se entrega una responsabilidad (coordinar) sin asignar, al mismo tiempo, mecanismos que permitan cumplir con esa tarea. Por ello, una manera de hacer efectiva esa

autoridad sería asignarle el manejo de recursos. De esa manera, la autoridad social tendría un instrumento idóneo para orientar la acción de los ministerios e instituciones sociales.

En la actualidad, hay una tendencia a crear Fondos de Compensación Social, para paliar el impacto social del ajuste. Si se otorgase su supervisión a la autoridad social se la estaría dotando de un valioso instrumento de rectoría y coordinación. Podría establecerse incluso algún procedimiento de concurso de proyectos sociales preparados y presentados por las instituciones y ministerios prestadores de servicios, que se rigiera por las prioridades establecidas por la autoridad, que sería también la encargada de decidir entre los proyectos. Asimismo, deberían existir mecanismos de evaluación que permitieran decidir si vale la pena continuar con esos proyectos o conviene abandonarlos. Vale decir, que los recursos asignados no se incorporan definitivamente al presupuesto de la institución ejecutora; ésta tiene que demostrar el uso que está dando a los recursos que se le facilitaron.

e) Crear una red descentralizada y desconcentrada de servicios sociales

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

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

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

ii. Fortalecer los municipios. América Latina es un continente con municipalización insuficiente. Ello tiene enormes consecuencias negativas tanto en el mundo rural como en las áreas metropolitanas, en especial en las periferias urbanas.

5. Elementos metodológicos adecuados para el rediseño de las políticas sociales

a) Realizar diagnósticos adecuados. Evitar el catastrofismo

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

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

b) Disponer de información confiable

La posibilidad de efectuar buenos diagnósticos depende también de que se pueda disponer de la información adecuada no sólo para cuantificar los problemas existentes, sino para descubrirlos. En América Latina, las estadísticas están tan distorsionadas que muchas veces no permiten siquiera percibir que existen problemas graves. Así, las tasas de mortalidad infantil oficiales, en muchos casos, muestran cifras que parecen relativamente bajas, pero ello en realidad sólo es resultado del hecho que las familias no inscriben a los hijos sino hasta que éstos han realmente sobrevivido. En consecuencia, las tasas se calculan sobre una base de nacimientos que es falsa.

c) Evaluar los programas sociales

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

BIBLIOGRAFIA

- BANCO MUNDIAL 1983 **Informe sobre el Desarrollo Mundial 1983**. Washington, Banco Mundial.
- BOISIER, Sergio 1987 **Ensayo sobre descentralización y desarrollo regional**. Santiago, Chile, Cuadernos del ILPES No. 32.
- BUSTELO, Eduardo 1988 **Política social en un contexto de crisis: Será que se puede?**, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.
- CEPAL 1988 **Desarrollo equitativo. Algunas sugerencias para la acción**. Santiago,
- COHEN, Ernesto et al. 1988 **Microempresas y economía popular**. ILPES Oficina para Centroamérica y Panamá, Fundación Grupo Esquel y Programa Nacional de Microempresas de Guatemala, San José Costa Rica.
- COHEN, Ernesto & FRANCO, R. 1988 **Evaluación de proyectos sociales**. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- CORNIA, Andrea 1987 "Formulación de la política social: Reestructuración, objetivos, eficiencia", en Giovanni A. Cornea, Richard Jolly, Frances Stewart, **Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento**. México, Siglo XXI de España Editores.
- COSTA FILHO, Alfredo 1988 **Progreso social en América Latina: Utopía para la próxima década?**, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.
- FLAÑO, Nicolás 1984 Informe de misión de asistencia técnica. Proyecto ECU 81/001, "Políticas Públicas", PNUD/DTCD, Quito.
- FRANCO, Carlos 1988 **Políticas sociales, desarrollo, participación y concertación**", documento preparado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.
- FRANCO, Rolando 1983 "Las grandes controversias de la política social", en R. Franco y J. C. Cuentas Zavala, editores, **Desarrollo social en los ochenta**, Santiago, Chile, CEPAL/ILPES/UNICEF.

- FRANCO, Rolando 1987 **Las políticas sociales en la postcrisis**, presentado al Seminario sobre Programación de la Inversión Pública en Centroamérica y Panamá, Tegucigalpa, ILPES-Banco Centroamericano de Integración Económica, diciembre.
- GALILEA, Sergio 1988 **Lineamientos estratégicos y políticas de desarrollo social en la escala local**. Tegucigalpa, SECPLAN, Grupo Especial de Consultores en Planificación Urbano-Regional, borrador.
- GUIMARAES, Roberto 1985 **Participación comunitaria, Estado y desarrollo. Hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación e implementación de programas de desarrollo**. Santiago, Chile, ILPES.
- ISRAEL, Arturo 1983 "La gestión y el desarrollo institucional", **Finanzas y Desarrollo**, septiembre, 15-18.
- LLANDEL-MILLS, Pierre 1983 "La administración: un factor que fija límites al desarrollo", **Finanzas y Desarrollo**, septiembre, 11-15.
- MARTIN, Juan & GUIJARRO, Maite 1988 **Impacto de la crisis económica sobre el gasto y financiamiento públicos**. Trabajo presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.
- NUÑEZ DEL PRADO, Arturo 1988 Economías de viabilidad difícil. Una opción a examinar, Santiago, Chile, ILPES, borrador, junio.
- PALMA, Eduardo 1983 **La descentralización desde una perspectiva política**, presentado al III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual, Brasilia, ILPES/CENDEC, 12-15 diciembre.
- PALMA, Eduardo 1985 **La descentralización de la política social: Participación e intersectorialidad**, Santiago, Chile, ILPES, Doc. CPS-48.
- PETREI, Humberto 1984 "El gasto público en educación y el acceso a la Universidad: cómo financiar el ingreso libre?", **Novedades Económicas**, Año 6, No. 45, septiembre.
- PINTO, Matilde 1988 **El componente social del ajuste económico en América Latina**, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.
- PIZZORUSSO, Alessandro 1984 **Lecciones de Derecho Constitucional**. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

- RAMA, Germán W. 1986 **Bases de políticas sociales para las propuestas de la CEPAL**, Santiago, Chile, ILPES, Doc. CPS-51.
- ROMERO, Fernando 1988 **Fondo Social de Emergencia. Bolivia**, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.
- RUFIAN, Dolores María 1989 **La autoridad social en América Latina. Notas de una investigación**. Santiago, ILPES, Area de Programación de las Políticas Sociales.
- SANTOS, Eduardo 1987 **Evaluación de las políticas sociales aplicadas en el Ecuador en el área de la reproducción biológica y las primeras etapas de la reproducción social**. Montevideo, CEPAL, LC/R.578 (SEM. 39/3), mayo
- TOURAINÉ, Alain 1984 **Actores sociales y pautas de acción colectiva en América Latina**. Santiago, Chile, PREALC.

