

## LA POLÍTICA SOCIAL EN TIEMPOS DE AJUSTE<sup>1</sup>

**Leonardo Garnier Rímolo**  
Ministro de Planificación Nacional y Política Económica

---

*Me disculpo por emplear tantas palabras para hacer plausible algo que debiera parecer obvio sentido común para el lector general. Pero como consecuencia de un prolongado proceso de refinamiento, el análisis económico se ha alejado tanto del sentido común que a veces no es cosa sencilla el restablecimiento del contacto entre la economía y el sentido común, mientras se sigan usando los conceptos de la economía*

*Albert O. Hirschman*

### I. Una Política de Desarrollo Social

La política social está nuevamente de moda. Hace unos años, eran la estabilización y el ajuste los temas que dominaban la literatura, los debates y hasta las conversaciones de los economistas. Hoy, es cada vez más frecuente la referencia a la pobreza, el costo social del ajuste, el rostro humano de la política económica, el gasto social, la salud, la educación, en fin, todos aquellos temas relativos a la calidad de vida y el desarrollo humano. A diferencia del pasado, sin embargo, este redescubrimiento de los objetivos sociales del desarrollo no olvida, sino que parte precisamente del reconocimiento de las limitaciones materiales y financieras que enfrentan las sociedades menos desarrolladas. La discusión actual busca redefinir el sentido de la política social en los tiempos del ajuste o, si se quiere, redefinir los procesos de ajuste a la luz de su verdadero objetivo: el desarrollo social.

### 1. Política Social y Política Económica

La relación entre la política social y la política económica ha sido tradicionalmente incómoda para los gobiernos latinoamericanos. En la última década, esta incomodidad llegó a niveles casi insoportables: el éxito de los programas económicos parecía tener como condición prácticamente indispensable el sacrificio de los programas sociales, ya que el ajuste económico se apoyaba casi invariablemente en una drástica contracción de la demanda interna, tanto en lo que se refiere a la reducción de los ingresos reales, como a la del gasto público y --en particular-- del gasto social. Tal y como se expresa en el "Informe sobre el desarrollo mundial 1990" del Banco Mundial:

---

<sup>1</sup> Este trabajo constituye un capítulo del libro "Transición hacia una economía no petrolera en Ecuador" editado por Eduardo Doryan y Gretel López, y publicado por el INCAE en Ecuador en 1993.

*"Cuando la cuestión del ajuste pasó a primer plano, se prestó poca atención a sus efectos en los pobres. (...) Al ir avanzando el decenio se hizo evidente que la recuperación macroeconómica y el cambio estructural tardarían en materializarse, y comenzaron a multiplicarse los indicios de disminuciones de los ingresos y recortes en los servicios sociales"<sup>2</sup>.*

Un claro ejemplo de estos problemas lo encontramos en la evolución socioeconómica de Chile --uno de los países pioneros en los programas de ajuste económico-- durante los años 80. En primer lugar, el crecimiento económico fue reducido en esa década, llegando tan sólo a un 3.3% anual; además, la evidencia parece indicar que este fue un crecimiento altamente concentrador, ya que entre 1978 y 1988 el 80% de la población del país se empobreció, mientras el 20% restante aumentaba en forma significativa sus niveles de consumo. Simultáneamente, el nivel de gasto social por persona cayó drásticamente, hasta llegar a ser en promedio un 20% menor que en 1982. Diversos estudios de la pobreza en Chile indican que el porcentaje de pobres se duplicó entre 1970-1989, de manera que la pobreza ha llegado a afectar entre un 30 y un 40% de la población de ese país<sup>3</sup>. La situación era similar en el resto de los países del continente: se estima que durante esos años la participación del 75% más pobre de la población latinoamericana en el ingreso nacional se reducía, en tanto aumentaba en forma significativa la participación del 25% más rico y, en especial, la del 5% superior<sup>4</sup>.

Si bien una primera reacción ante estos problemas se dirigió, por razones típicamente humanitarias, a promover la protección de los grupos más vulnerables ante los inevitables costos sociales de la crisis y el ajuste, se ha hecho cada vez más evidente que eso no basta. Desde una perspectiva integral, el verdadero reto está, precisamente, en superar esa vieja contradicción entre los aspectos sociales y económicos del desarrollo, logrando que la

política social y la política económica no sean más que distintos aspectos de una misma política de desarrollo.

En primer lugar --y esto es algo que a los países latinoamericanos les ha costado asimilar-- es preciso partir del hecho de que, para ser viable, el desarrollo social al que una sociedad aspira debe encontrar su principal sustento financiero en el propio desarrollo económico de dicha sociedad. En ausencia de recursos externos, es materialmente imposible mantener un proceso constante de mejoras en la calidad de vida, sin un avance paralelo en la capacidad productiva de la sociedad que permita financiar y sustentar dichas mejoras. En segundo lugar --y como contrapartida de lo anterior-- es cada vez más evidente que ese desarrollo económico requiere, a su vez, de un desarrollo social capaz de aportarle los recursos humanos y el entorno cultural e institucional idóneos para su propia consolidación y expansión.

Pero si el crecimiento económico es una condición necesaria para el desarrollo social, y este a su vez puede constituirse en un importante insumo de dicho crecimiento, la relación entre ambos está lejos de ser automática: no es cualquier tipo de crecimiento económico o cualquier tipo de ventaja comparativa, el que permite un proceso significativo de desarrollo social; ni tampoco basta la mejora en las condiciones de vida de la población para que las fuerzas productivas avancen y se consoliden como el sustento material que dichas mejoras requieren. Para que esta relación opere hace falta, por un lado, que los agentes económicos reciban las señales correctas: el sistema de precios debe incorporar en forma clara los costos y beneficios del desarrollo social, de manera que las decisiones de inversión y consumo los tomen adecuadamente en cuenta. Por otro lado, la sociedad --y el Estado en particular-- debe crear las condiciones adecuadas y proveer los apoyos necesarios para el uso productivo de las nuevas aptitudes, de manera que el círculo virtuoso entre avance social y crecimiento económico efectivamente se de.

Michael Porter ha señalado con agudeza el carácter efímero de esas ventajas comparativas que surgen no de la eficiencia y productividad con que se utilizan los recursos productivos, sino del bajo costo unitario de los mismos. En ese tipo de industrias, característico de las naciones menos desarrolladas, los rápidos cambios en las ventajas de costo de los factores atraen continuamente nuevos competidores que empujan las ganancias hacia abajo y mantienen los salarios deprimidos. Es por ello que, como señala Porter,

<sup>2</sup> Banco Mundial: *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990: La Pobreza*, Banco Mundial, Washington, 1990, p. 117

<sup>3</sup> Alvaro García Hurtado: "Las orientaciones de la política social" en *Colección Estudios CIEPLAN*, No. 31, 1991, pp. 131-132.

<sup>4</sup> CEPAL: *Equidad y Transformación Productiva: un Enfoque Integrado*, Naciones Unidas, Santiago, 1992, pp. 38-41.

*"la expansión de las exportaciones con base en bajos salarios y una moneda débil, al tiempo que la nación importa bienes sofisticados que sus firmas no pueden producir con la productividad suficiente como para competir con rivales externos, puede llevar a un comercio exterior balanceado o en superávit, pero reduce los niveles de vida de la nación."*<sup>5</sup>

Esto debiera dejar claro porqué el trabajo barato y un tipo de cambio "favorable" no son definiciones sensatas de competitividad: de lo que se trata es, precisamente, de poder pagar salarios altos y seguir siendo competitivo.

Como bien reconoce el Banco Mundial en el informe ya mencionado, los países que más éxito han tenido en la lucha contra la pobreza son precisamente aquellos que "han propugnado un modelo de crecimiento que comprende el uso eficiente de la mano de obra y han invertido en el capital humano de los pobres"<sup>6</sup>. Por el contrario, lo que ha caracterizado la evolución tradicional de los países latinoamericanos ha sido su incapacidad para establecer ese vínculo potenciador entre los aspectos sociales y económicos del desarrollo humano. Como han sido países pobres en los que predominan los bajos salarios, con un reducido gasto social, y con servicios educativos y de salud que presentan escasa cobertura y niveles muy bajos de calidad, estos países han tendido a enviar al mercado señales que atraen precisamente aquellas actividades económicas que, en vez de potenciar la capacidad productiva de los recursos humanos y naturales mediante su articulación con la ciencia y la tecnología, hacen más bien un uso depredatorio de esos recursos, explotándolos en forma extensiva, y tratando de aprovechar lo que se ha llamado el *círculo vicioso de la pobreza* para generar elevadas ganancias individuales a costa del bajo costo unitario de esos recursos. Como señalan Cardoso y Pérez-Brignoli, "el sistema no creó presiones hacia el cambio tecnológico y se originó un círculo vicioso entre la abundancia de mano de obra y su descalificación"<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Michael Porter: *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York, 1990, pp. 8-9.

<sup>6</sup> Banco Mundial, 1990: pp. 57-58

<sup>7</sup> Ciro Cardoso y Héctor Pérez-Brignoli: *Historia Económica de América Latina*, Editorial Crítica, Barcelona, 1979. Tomo II, p. 207. De acuerdo con estos historiadores, las causas de esta desarticulación "pueden rastrearse en el tipo de educación delineado por las reformas liberales, pero,

A su vez, estas actividades productivas presionan para que los salarios se mantengan bajos, para que no se eleven los impuestos o cuotas de seguridad social y para que se mantenga a un mínimo el gasto social, ya que de ello depende su propia competitividad.

En síntesis, se puede decir que la mejor política social es precisamente aquella que va más allá de la política social: aquella que es capaz de incorporar la estructura productiva y la estructura social en un proceso de desarrollo integral que logre tanto la producción y distribución eficiente de bienes y servicios, como la combinación de precios, remuneraciones y gasto social acordes con el tenor de vida que la sociedad haya definido como meta. De este condicionamiento recíproco entre el crecimiento económico y el desarrollo social se desprende --como ha señalado recientemente la CEPAL-- "la necesidad de avanzar hacia ambos objetivos en forma simultánea antes que secuencial, lo que constituye un desafío histórico"<sup>8</sup>.

## 2. Las restricciones que impone el ajuste

Las tres décadas que anteceden a la crisis de fines de los setenta presenciaron esfuerzos notables de los países latinoamericanos por superar las limitaciones del subdesarrollo. En primer lugar --como se aprecia en la Tabla 1-- esas fueron décadas de notable crecimiento en las economías latinoamericanas.

calando más hondo la explicación provendrá de la naturaleza misma del crecimiento exportador, basado en la incorporación de factores (tierra, trabajo), y no en la adopción de tecnologías que aseguren aumentos encadenados en la productividad del trabajo". (p. 197)

<sup>8</sup> CEPAL, 1992: p. 1

TABLA 1  
TASA ANUAL DE CRECIMIENTO REAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO

<b>¡Error! Marcador no definido.</b>	1950-60	1960-70	1970-81
ARGENTINA	2.7	5.4	3.1
BRASIL	6.9	5.4	7.7
CHILE	4.0	4.4	2.1
COLOMBIA	4.6	5.1	5.6
COSTA RICA	8.0	6.5	5.2
GUATEMALA	3.8	5.6	5.5
MEXICO	5.6	7.6	6.5
PERU	5.5	4.9	3.1
VENEZUELA	8.0	6.0	4.5

Fuente: World Bank: *World Tables: The Third Edition*, 1984

Este crecimiento fue aún más notable en lo que respecta a la actividad industrial y de servicios, que constituyeron los sectores más dinámicos de las economías latinoamericanas durante este largo período de progreso --sin mencionar, por supuesto, al petróleo en aquellos países que contaron con este valioso recurso. Así, para el conjunto de los países de América Latina y el Caribe, la producción agrícola pasó de representar un 20% del PIB en 1955, a representar apenas un 10% en 1981; los distintos tipos de actividad industrial y manufacturera, por su parte, aumentaron su participación de un 32% a un 37%; en tanto que el sector servicios pasó del 48% al 53%<sup>9</sup>.

Aunque en forma lenta y timorata --y no sin serios reveses-- el crecimiento económico latinoamericano se vio acompañado de procesos de democratización que avanzaron en forma zigzagueante a lo largo de esas tres décadas. Desde la caída de Trujillo hasta la de Somoza, fueron muchos los avances que se vivieron en la democratización del subcontinente. Y si bien son muchas y notables las limitaciones que puede achacarse a esos procesos de incipiente apertura política, aún así representaron un avance notable en la participación de los sectores medios urbanos, que se vieron incorporados como socios menores pero significativos en el juego político nacional. Como consecuencia de estos procesos, los salarios y los niveles de consumo privado mejoraron

en la mayoría de los países del subcontinente, y se vivió una importante expansión de los servicios sociales del Estado, lo que condujo a mejoras apreciables en los indicadores sociales de la población, sobre todo en los sectores medios urbanos, ya que la pobreza seguía caracterizando a la mayoría de la población rural y a contingentes importantes de las barriadas marginales urbanas.

A pesar del optimismo que podían generar estos avances, la situación latinoamericana estaba lejos de ser sostenible. Esto se hizo evidente a finales de los años setenta, cuando una de las crisis más graves a las que se han enfrentado estos países se encargó de mostrar los límites de una estrategia que, en el camino, había perdido su norte. ¿Qué había sucedido?

Independientemente de que las intenciones fueran otras, en América Latina, el crecimiento económico asociado con la diversificación de la producción y, en particular, con los procesos de industrialización sustitutiva, siguió siendo tan excluyente y empobrecedor como el viejo esquema de crecimiento primario-exportador. Y si bien en algunos países este crecimiento económico se vio acompañado por ciertos avances sociales, estos dos componentes no llegaron a integrarse o articularse como condicionantes mutuos. En efecto, el tipo de políticas e instrumentos utilizados para fomentar el crecimiento y la diversificación de la producción --en particular la industrialización sustitutiva-- no buscaron promover

<sup>9</sup> Fuente: World Bank: *World Tables: The Third Edition*, 1984.

los aumentos en la productividad y la eficiencia que tales procesos requerían para poder costear con éxito los crecientes requerimientos del avance social, sino que más bien se concentraron en esquemas proteccionistas que exoneraban a los sectores productivos de tal responsabilidad.

En ese contexto, ni la competencia externa, ni los salarios crecientes o los aumentos del gasto social llegaron a convertirse en el acicate de la transformación productiva. La sobrevaluación de los tipos de cambio, la protección genérica y excesiva, los subsidios y las exoneraciones fiscales, conformaron un paquete de políticas que traicionaba sus propios objetivos, ya que hacían innecesaria la búsqueda de mayores niveles de eficiencia y productividad, de menores costos y mayor calidad en los productos. La economía creció, pero dicho crecimiento nunca llegó a requerir --ni fue capaz de financiar-- un recurso humano más sofisticado.

En aquellos países --como Costa Rica-- en los que la democratización permitió y promovió un mayor progreso social, este tuvo que ser financiado con recursos externos, constituyéndose en fuente de crecientes desequilibrios financieros. En aquellos otros --como El Salvador, Nicaragua y Guatemala-- en los que predominó la represión de las aspiraciones sociales, los desequilibrios fueron más bien de carácter político-social. Mientras la coyuntura internacional fue favorable, estos desequilibrios pudieron mantenerse dentro de márgenes relativamente manejables. Entre 1979 y 1982, sin embargo, esto se acabó. Dado un acelerado deterioro en las condiciones de su comercio exterior, y habiéndose agotado el recurso al endeudamiento externo, cuyo pago más bien empezó a convertirse en una salida neta de capitales, los países latinoamericanos tuvieron que enfrentar la inevitabilidad del ajuste.

En un primer momento, como se vio más arriba, los procesos de ajuste privilegiaron las políticas de estabilización y la recuperación de los equilibrios por vía recesiva. En las condiciones imperantes en América Latina, esto supuso un altísimo costo social, tanto para los sectores medios como --y sobre todo-- para los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad. Este costo social se originó en tres fuentes principales: las reducciones en el ingreso real de los ocupados que resultaba del creciente desempleo y la caída de los salarios reales; los aumentos en los precios de la canasta básica que siguieron a la devaluación, la liberalización de los precios y la

reducción o eliminación de subsidios; y el deterioro y los recortes en los servicios públicos<sup>10</sup>.

Fue sin duda en los países del Cono Sur donde la aplicación de estos ajustes ortodoxos alcanzó características paradigmáticas. Pero también fue allí donde empezaron a surgir voces de alarma que, reconociendo las limitaciones del esquema precedente y la ineludible necesidad del ajuste, cuestionaban sin embargo el sesgo que, curiosamente, tendía a concentrar de un lado los beneficios y de otro lado los costos de dichos ajustes. Joseph Ramos, por ejemplo, señala que

*"el hecho de que los errores de comisión y omisión hayan recaído sistemáticamente sobre un grupo social (los asalariados y los pequeños propietarios con menos acceso al capital extranjero) sugiere ya no sólo la existencia de errores técnicos de puesta en práctica o de teoría, sino la poca importancia otorgada a cuestiones distributivas por parte de los responsables de la política económica. (...) Los fracasos, pues, no fueron básicamente ni de aplicación técnica (la que dejaba mucho que desear) ni inherentes a los principios de la economía de mercado; tampoco radicaron en la orientación hacia afuera de toda la estrategia, y ni siquiera en la apertura financiera (por costosa que resultara). Fueron fruto más bien de la tendencia antintervencionista y de los valores distributivos que sustentaban los responsables del diseño de la política económica neoliberal en el Cono Sur."<sup>11</sup>*

Como reacción a estos ajustes recesivos y empobrecedores vinieron luego las versiones del ajuste que, sin renunciar a los elementos básicos de apertura y restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos, se planteaban la posibilidad de minimizar su costo social, dotando así al ajuste de un *rostro humano*. El objetivo central de este enfoque alternativo, planteado pioneramente por la UNICEF,

<sup>10</sup> Cfr. Giovanni Andrea Cornia y Frances Stewart: "Sistema fiscal, ajuste y pobreza" en *Colección Estudios CIEPLAN*, No. 31, 1991, p. 77

<sup>11</sup> Joseph Ramos: *Política Económica Neoliberal en Países del Cono Sur de América Latina: 1974-1983*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 207. Ver también Alejandro Foxley: *Experimentos Neoliberales en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

consistía en combinar las necesarias políticas de ajuste económico con la protección de los grupos vulnerables y la restauración del crecimiento económico, enfatizando que si bien estos aspectos están estrechamente relacionados, no son lo mismo, ni se implican mutuamente. Puede haber crecimiento sin protección de los grupos vulnerables, de la misma manera que es posible proteger a los grupos vulnerables a corto plazo sin que haya crecimiento económico. Sin embargo, se reconoce que un estancamiento económico prolongado reduciría la posibilidad de mantener la situación de los pobres a largo plazo y que, por tanto, el crecimiento económico a mediano plazo es un elemento clave para la consecución del ajuste con rostro humano. Por otro lado, los principales componentes del desarrollo social, como la salud, nutrición y educación de la población, son también vistos como factores determinantes de su potencial económico, de modo que la protección de los grupos vulnerables resulta esencial para promover el crecimiento. En síntesis, la propuesta de un ajuste con rostro humano considera que:

*"La reducción de los desequilibrios -- externos e internos-- puede conseguirse y de hecho se ha conseguido reduciendo el gasto, la producción y las importaciones, de modo que se logre un equilibrio de bajo nivel, asociado a un descenso del PIB, de la inversión y del empleo y una menor utilización de la capacidad productiva. Pero aunque con ello los desequilibrios hayan sido eliminados, la consiguiente situación económica no es en modo alguno satisfactoria. Lo que se ha producido es una estabilización, no un ajuste. El ajuste implica una reestructuración económica de modo que los principales desequilibrios sean eliminados a un nivel satisfactorio de producción, de inversión y de protección de las necesidades humanas, manteniendo la economía en buen estado para un futuro crecimiento y un desarrollo sostenido"*<sup>12</sup>.

Así, se avanza hoy hacia una concepción más integral, en la que el proceso mismo de ajuste busque reconciliar el desarrollo económico con el social en un sentido positivo, y no en el sentido negativo que se limita a *compensar* los dolores más agudos de un ajuste empobrecedor. Este tipo de ajuste debe partir del principio ya expresado de integrar la política social

<sup>12</sup> Cornia, Jolly y Stewart: *Ajuste con Rostro Humano*, UNICEF/Siglo XXI, Barcelona, 1987, p. 165

en la política económica. En otras palabras, la política social "no debería ser considerada como un apéndice sino como una parte integrante del proceso global de formulación de la política a seguir durante el ajuste"<sup>13</sup>.

En los términos más simples esto supone, para empezar, el abandono de los esquemas recesivos de ajuste, en los que el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos se logra "a costa de comprimir el consumo y los salarios, reducir la inversión y el producto, y recurrir con frecuencia al financiamiento inflacionario de los déficits públicos"<sup>14</sup>. Por el contrario, se debe propiciar un ajuste de carácter expansivo y gradual, de manera que permita evitar un excesivo e innecesario costo social y facilite la reconversión del aparato productivo existente. Pero supone también un rechazo a ese tipo de apertura fácil que, si bien aumenta la capacidad exportadora, sigue apoyándose en el uso extensivo y mal pagado de los recursos humanos y naturales de la región, y no en su creciente productividad.

En general, pareciera haber ya un claro acuerdo en los países latinoamericanos en que lo importante es desarrollar una economía que sea competitiva, es decir, que sea capaz de vender sus productos a precios iguales o menores que los precios que obtienen productos similares en el mercado internacional. El problema es que hay dos grandes caminos para lograr esta competitividad. Uno, el camino típico del desarrollo, consiste en producir bienes de calidad a bajo costo gracias a una administración moderna y a la utilización del conocimiento científico-tecnológico, de manera que se potencie la capacidad productiva de los recursos humanos y naturales con que cuenta una economía. El otro camino, típico del subdesarrollo, se limita a mantener bajos los costos de las exportaciones a costa de mantener igualmente bajos los salarios y demás remuneraciones de los recursos productivos locales. En el primer caso, los precios reflejan la elevada capacidad productiva de la economía; en el segundo, sólo reflejan la pobreza de sus recursos productivos.

Para romper ese círculo vicioso es necesario promover un proceso simultáneo de transformaciones sociales y productivas, de manera que ambas se complementen, se refuercen y garanticen su viabilidad

<sup>13</sup> Cornia: "Formulación de la Política Social" en Cornia, Jolly y Stewart: p. 208.

<sup>14</sup> Banco Mundial, 1990: p. 21

mutua. Utilizando los salarios reales y el gasto social, deben generarse aumentos sistemáticos en la calidad de vida de la población, pero esto no es suficiente ni sostenible per se. Para que el proceso adquiera una dinámica propia y sostenible, el mercado debe llevar esa señal clara y fuertemente a los inversionistas, para que sus cálculos de rentabilidad efectivamente incorporen el costo social --y ecológico-- del desarrollo. Paralelamente, debe apoyarse a las empresas en su esfuerzo por alcanzar una competitividad que, al depender de los aumentos en la productividad, la eficiencia, la calidad, el diseño, el conocimiento, el mercadeo y la capacidad de negociación, sea capaz de aprovechar y valorizar en forma creciente los recursos productivos nacionales.

Si bien esa es la dirección general en la que las economías latinoamericanas debieran transformarse, hay que insistir en que también es preciso reconocer las restricciones y limitaciones de las que se parte para efectuar dicha transformación: los desequilibrios en las finanzas externas y las finanzas públicas; los desequilibrios políticos y sociales; los niveles existentes de competitividad y las barreras para su superación. Tales son los dilemas de la política y el gasto social en tiempos de ajuste, dilemas que se aprecian con claridad en el cuestionamiento que hace Lautaro Ojeda --para el caso ecuatoriano-- frente a la marcada reducción del gasto social durante la década pasada:

*"A quienes justifican estas reducciones habría que preguntarles: ¿Hasta qué punto es posible reducir el gasto social sin afectar la necesidad de reproducción de la fuerza de trabajo?, ¿hasta qué punto es sostenible un aparato productivo que no reconoce como inversión al gasto social? Pero también cabe preguntarse lo contrario, es decir, ¿hasta dónde es posible aumentar el gasto social, sin que este aumento no afecte la necesaria y mínima acumulación e inversión que el país requiere para mantener y ampliar el empleo?"<sup>15</sup>*

### 3. Reforma del Estado y Política Social

De acuerdo con este enfoque, que caracteriza al ajuste estructural más como un instrumento de desarrollo que como una herramienta de estabilización macroeconómica, el eje fundamental de la política

<sup>15</sup> Lautaro Ojeda: "Presupuestos y controversias de las políticas sociales ecuatorianas" en *Ecuador debate* No. 19, Diciembre de 1989, p. 58

social debe dirigirse a promover la plena incorporación de la población al esfuerzo productivo nacional de manera que, gracias a su calificación y destreza, a su disposición, y a su uso sofisticado, los recursos humanos aporten un valor cada vez mayor a dicho esfuerzo y reciban, en consecuencia, una remuneración creciente que valore adecuadamente esa mayor productividad, y contribuya a elevar la calidad de vida de la población. Como se evidencia en sus palabras de entonces, fue la búsqueda de ese vínculo la que impulsó a José Figueres, en 1949, a adoptar en Costa Rica una política de salarios crecientes:

*"Los sueldos y jornales crecientes conducen a una mayor eficiencia en la administración de los negocios. Se abandonan gradualmente las actividades menos productivas. La agricultura y la industria van eliminando los llamados negocios marginales. Se introducen nuevos métodos técnicos y nuevas máquinas. La producción sube, tanto en términos globales como en relación a las horas de labor invertidas. El trabajo se valoriza. El hombre se dignifica"<sup>16</sup>*

Como se desprende de las investigaciones más recientes sobre la competitividad internacional<sup>17</sup>, este vínculo positivo entre la remuneración de los factores productivos --el trabajo en particular-- y la eficiencia con que son utilizados en la producción, debe convertirse en el eje central de una adecuada política de desarrollo. Solamente una transformación productiva sustentada en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico, permite --y requiere-- una utilización cada vez más productiva y mejor remunerada de la fuerza de trabajo, lo que constituye, a su vez, "el principal mecanismo mediante el cual las grandes mayorías pueden contribuir al desarrollo y participar de sus frutos"<sup>18</sup>.

Para lograr esto, la política social debe garantizar el acceso de toda la población a los

<sup>16</sup> José Figueres: "La doctrina de salarios crecientes" en José Figueres: *Escritos y Discursos, 1942-1962*, Editorial Costa Rica, 1986, p. 240.

<sup>17</sup> Ver, por ejemplo, el trabajo ya citado de Michael Porter así como los documentos más recientes de la CEPAL, especialmente *Transformación Productiva con Equidad*, Naciones Unidas, Santiago, 1990 y el ya mencionado: *Equidad y Transformación Productiva: un Enfoque Integrado*.

<sup>18</sup> CEPAL, 1992: p. 3

servicios de educación, salud, vivienda y saneamiento ambiental, ya que estos forman la base fundamental tanto de la calidad de vida de los trabajadores y sus familias, como de su capacidad productiva. Pero no basta con ampliar la cobertura de estos servicios, es preciso que los mismos sean adecuados a las necesidades específicas que surgen de las transformaciones en la forma de vida y en la producción, y que presenten niveles satisfactorios de calidad. En particular, esto supone una adecuada combinación entre la prestación de servicios sociales básicos y el acceso a los servicios más sofisticados de los que también depende la calidad de vida y la exitosa inserción internacional. Como ha señalado Ana Sojo, el conjunto de factores que constituyen la base de la productividad y de las ventajas competitivas se deprecia rápidamente a menos que se mejore y especialice constantemente; esto ocurre con especial rapidez en el caso de los recursos humanos calificados y el conocimiento, hoy por hoy los factores más importantes para mejorar la ventaja competitiva de una sociedad. Como estos factores especializados sólo pueden surgir sobre la base de los factores generalizados básicos, la inversión nacional en estos últimos es igualmente esencial para el desarrollo económico y social.<sup>19</sup>

Si bien ese debe ser el eje de una política social bien entendida, que le permita a los países de América Latina superar el dilema del crecimiento empobrecedor, no se agota allí la gama de acciones a tomar. En efecto, tanto por las limitaciones del pasado, que han dejado postrados en la miseria contingentes tan altos de la población que, en muchos países, superan el cincuenta por ciento; como por las limitaciones propias del momento, donde se combinan los efectos devastadores de la crisis con el impacto muchas veces recesivo y empobrecedor de los propios procesos de ajuste, la política social tiene que ir más allá. Como se plantea en el informe ya citado del Banco Mundial, aún cuando se siga con éxito la estrategia básica,

*"muchos de los pobres del mundo --los enfermos, los ancianos, los que viven en regiones parcas en recursos y otros-- seguirán experimentando privaciones graves. Otros muchos sufrirán reveses temporales debidos a variaciones estacionales de los ingresos, pérdida del sostén económico de la familia, hambrunas o conmociones macroeconómicas adversas.*

<sup>19</sup>Cfr. Ana Sojo: "La política social en América Latina y el Caribe: sus inflexiones en el umbral del siglo XXI" CELADE, Serie A, No. 231, Octubre de 1991, p. 16

*Por consiguiente, un enfoque amplio de la reducción de la pobreza exige, como complemento esencial de la estrategia básica, un programa de transferencias bien orientadas a grupos específicos y de redes de seguridad o salvaguardias".<sup>20</sup>*

El problema está en cómo enfrentar simultáneamente estos dos grandes retos en los que desarrollo social y compensación social se combinan y complementan, partiendo de una situación en la que el estado crítico de las finanzas públicas se combina con un deterioro crónico de las instituciones y servicios sociales del Estado y con una demanda creciente por dichos servicios. Esto es especialmente importante si se considera el papel que ha tenido la intervención del sector público en aquellos países que han logrado las mejoras más significativas en términos de su desarrollo social. Para el caso de Costa Rica, por ejemplo, el propio Banco Mundial ha reconocido que

*"tradicionalmente, el sector público ha jugado un papel central en Costa Rica. Guiado por la expansión de la infraestructura básica y un marcado aumento en los gastos del sector social, el PIB creció a una tasa promedio anual de casi 6% en el período 1957-1980. Al mismo tiempo, los programas públicos de educación, salud y de beneficencia de Costa Rica colocaron los indicadores sociales del país entre los más altos del hemisferio occidental"<sup>21</sup>*

Pero este no sólo ha sido el caso en países que, como Costa Rica, han utilizado al sector público para suplir las debilidades de su sector privado y su nivel de ingreso, sino también en algunos de los países con sectores privados más activos y altas tasas de ingreso disponible. Como afirma Amartya Sen,

*"el punto es que aún para los casos de alto crecimiento combinado con un éxito sustancial del sector privado, uno ve el fruto de usar los rendimientos del crecimiento como medio para expandir la seguridad social y la calidad de vida a través del sector público"<sup>22</sup>*

<sup>20</sup> Banco Mundial, 1990: p. 3

<sup>21</sup> Banco Mundial: *Costa Rica: Public Sector Expenditure Review*, 1989, p. 3

<sup>22</sup> Amartya Sen: "Development Strategies: the Roles of the State and the Private Sector" en *Proceedings of the World*

Ante estas evidencias, y dadas sus actuales limitaciones, la reforma del Estado se convierte en un aspecto central e ineludible de la propia política social de los países en desarrollo. A continuación se presentan, de manera esquemática y sin pretensión de exhaustividad, algunos elementos que ilustran el carácter de dicha reforma, y las dificultades que plantea.

## II. Lineamientos generales para reformar la Política Social

Al nivel más general, y antes de poder evaluar las ventajas y limitaciones de reformas específicas en su política social, las sociedades latinoamericanas deben definir claramente cuáles son las prioridades del desarrollo nacional y cuáles son las responsabilidades institucionales correspondientes al sector social. Debe definirse, además, cuáles serán los criterios de eficiencia social, de equidad y solidaridad con que se valorarán las acciones y programas en que se operacionalice la política social, de manera que se pueda evaluar los resultados en términos de su propia lógica y objetivos.

### 1. Definición de responsabilidades y prioridades

Uno de los problemas más serios para el adecuado funcionamiento de las políticas públicas en general, y de la política social en particular, es la ausencia de una clara definición de responsabilidades que permita no sólo asignar correctamente las tareas que corresponden a cada instancia sino, y sobre todo, exigir el consecuente y necesario rendimiento de cuentas (*accountability*).

En primer lugar, debe establecerse la responsabilidad política. Es preciso definir claramente cuáles son los entes rectores de la política social en sus distintos campos. Estos entes, entre los que se puede mencionar el Ministerio de Educación, el de Salud, el de Trabajo y Recursos Humanos y el de Bienestar Social, deben abandonar la ejecución de los programas sociales correspondientes, para concentrarse en la responsabilidad de definir las políticas sectoriales, formular las grandes directrices, darles seguimiento y evaluar los resultados de su ejecución. No basta para ello una mera decisión legal o administrativa: los entes rectores deben, por así decirlo, "reconvertirse" para poder enfrentar con éxito su verdadero papel de tomadores de decisiones y

evaluadores de resultados. Dadas las complejidades propias de los sectores sociales, es recomendable mantener algún mecanismo superior de coordinación intersectorial, una especie de Autoridad o Frente Social, de manera que políticas como las de educación, salud, vivienda, trabajo y bienestar social formen parte de una coherente política social.

En segundo lugar, deben establecerse las responsabilidades en la ejecución de la política social. Es indispensable definir con claridad las reglas del juego que se aplicarán a la ejecución de los programas sociales en los distintos sectores, definiendo cuáles son los entes, instituciones o tipos de instituciones responsables de dicha ejecución; cuáles son las relaciones entre ellos y con respecto a los entes rectores; cuáles son los criterios de control y evaluación de resultados; y cuáles son los instrumentos y mecanismos para el rendimiento de cuentas. Deberán eliminarse las duplicidades innecesarias y las superposiciones jerárquicas, y el ente rector correspondiente deberá velar por la adecuada coordinación intra-sectorial.

Además de definir las responsabilidades institucionales, es necesario establecer las prioridades correspondientes. En el nivel más general, es preciso definir cuál es la prioridad de la política y el gasto social con respecto a otros campos de acción del gobierno, de manera que las decisiones respondan efectivamente a las intenciones definidas y, de lo contrario, que se pueda evaluar los motivos de las desviaciones. De acuerdo con Gómez y Sarmiento, por ejemplo, el gasto social en el Ecuador pasó de representar un 48.6% del presupuesto en 1982 a apenas un 28.1% en 1989, y el gasto social per cápita se redujo en un 30% en esos años<sup>23</sup>. ¿Refleja este dramático cambio presupuestario un cambio igualmente dramático en la prioridad que la sociedad ecuatoriana asigna al gasto social?

Es en este sentido que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en sus Informes sobre el Desarrollo Humano, recomienda a los países prestar especial atención al comportamiento de cuatro índices<sup>24</sup>:

*Bank Annual Conference on Development Economics*, 1990, p. 422

<sup>23</sup>Hernando Gómez y Libardo Sarmiento: "Análisis del sector social en Ecuador" en *Ecuador debate*, No. 19.

<sup>24</sup> PNUD: *Desarrollo Humano: Informe 1991*, p. 26.

i) El índice del gasto público, que representa el porcentaje del ingreso nacional que se dedica al gasto público.

ii) El índice de asignación social, es decir, el porcentaje del gasto público destinado a la prestación de servicios sociales.

iii) El índice de prioridad social, que representa aquella parte del gasto social asignado a preocupaciones de prioridad humana.

iv) El índice de gastos en proyectos de desarrollo humano, que indica el porcentaje del ingreso nacional asignado a estas últimas preocupaciones.

En la tabla siguiente se muestran los valores de estos cuatro índices para varios países latinoamericanos en 1988.

TABLA 2  
INDICADORES DE LA ASIGNACION DEL GASTO SOCIAL (1988)

<b>¡Error! Marcador no definido.</b>	I	II	III	IV
FILIPINAS	21	22	53	2.4
ARGENTINA	41	35	16	2.3
COLOMBIA	15	40	36	2.1
CHILE	33	50	19	3.1
BRASIL	34	32	38	4.2
COSTA RICA	41	50	26	5.4
MALASIA	32	29	68	6.3

Fuente: PNUD: *Desarrollo Humano: Informe 1991*, p. 98

De acuerdo con el análisis de los distintos países realizado por el PNUD, para que un país pueda mejorar sus condiciones humanas sería deseable que el índice de gastos en proyectos de desarrollo humano (el índice IV) fuera por lo menos del 5%. Lógicamente, esto puede lograrse de forma eficiente, es decir, manteniendo un nivel moderado de gasto público pero asignando una proporción significativa de éste a gastos sociales, y aplicando una porción importante de estos a las áreas de prioridad social; pero también puede lograrse en forma ineficiente, simplemente elevando el gasto en desarrollo humano mediante aumentos masivos en el gasto público en su conjunto.

Uno de los temas álgidos en lo que respecta a esta definición de prioridades, y que hasta hace poco era prácticamente intocable en muchos países latinoamericanos, es el que se refiere a la prioridad de los gastos militares. El enorme peso de estos gastos se aprecia claramente en que, para América Latina en su conjunto, los gastos militares constituyeron un 1.5% del PNB en 1986, lo cual representaba casi una tercera parte de los gastos de la región en salud y educación. Los gastos militares superaban el gasto en salud y educación en Perú, Nicaragua y El Salvador; representaban más del 50% de esos gastos sociales en Chile, Cuba, Paraguay, Honduras, Guatemala, Bolivia y Haití; y solamente en Costa Rica, Uruguay, Trinidad-Tobago, México, Panamá, Jamaica y Brasil, los gastos

militares no llegaban a absorber más del 20% del gasto asignado a educación y salud<sup>25</sup>.

Con los cambios ocurridos en la geopolítica mundial, y suponiendo que no haya regresiones sistemáticas en los procesos democráticos en América Latina, es evidente que, como afirma el informe ya citado del Banco Mundial,

*"la reducción de los gastos en defensa de los países en desarrollo también debería constituir una prioridad en el próximo decenio. Como promedio, en ellos dichos gastos representan la quinta parte del gasto público total. Además, el alto contenido de importaciones de los gastos de defensa exagera las dificultades de balanza de pagos y la escasez de divisas que aquejan a muchos países en desarrollo"*<sup>26</sup>

En un segundo nivel, es necesario consolidar una visión unitaria e integral de la política social en su conjunto y, en consecuencia, establecer las prioridades entre los distintos sectores que integran el área social. El papel de la *Autoridad Social* es fundamental para lograr que las asignaciones intersectoriales del gasto efectivamente correspondan con el orden de prioridades establecidas de acuerdo con la política social global, y no a la mayor o menor habilidad o experiencia de los jefes de turno en cada sector, al peso relativo de determinada institución, a la presión política de los gremios correspondientes, o a la simple falta de previsión. Esto es especialmente importante en una situación de ajuste fiscal, en la que el comportamiento más racional de los gobiernos debería dirigirse a defender los gastos realmente prioritarios, distribuyendo los recortes presupuestarios de modo que tiendan a igualarse las tasas sociales de retorno marginales de los diversos gastos sectoriales, ponderados según la proporción de los beneficios que van a los pobres<sup>27</sup>.

Por último, deben establecerse prioridades al interior de cada sector, de manera que los gastos efectivamente correspondan con los objetivos de la política sectorial. Esta redefinición de prioridades no debe entenderse en un sentido estrecho, sino que

debe permitir una adecuada combinación del gasto requerido por las políticas universales o generales para toda la población y el requerido por las políticas selectivas o dirigidas a grupos específicos<sup>28</sup>. El fortalecimiento de los Ministerios como entes rectores se vuelve fundamental, además, para evitar desviaciones del gasto hacia programas que, independientemente de su prioridad, cuentan con mayores cuotas de poder que otras instituciones del mismo sector, ya sea por la presión de los usuarios, por el peso de los gremios o los sindicatos, por el acceso a información estratégica, o por la cercanía con los centros de poder. Como se verá más adelante, la descentralización en la ejecución de los programas sociales puede contribuir también a controlar estas desviaciones, al diversificar y fortalecer el control por parte de los usuarios; también la utilización de técnicas como las de presupuesto por programas y evaluación de resultados pueden permitir una mayor *accountability* por parte de los entes ejecutores y un mayor control por parte de los entes que ejercen la responsabilidad política.

## 2. Definición de criterios de Eficiencia Social

La eficiencia de los servicios públicos constituye uno de los problemas económicos más difíciles de tratar, tanto en términos teóricos como prácticos. El problema principal radica en que, a diferencia de lo que ocurre con la mayoría de los bienes típicamente privados, no es fácil identificar los costos y los beneficios que la producción de bienes y servicios públicos implica para la sociedad. Estas dificultades surgen por diversas razones, extensamente discutidas en la literatura económica, y entre las cuales destacan las siguientes:

La existencia de imperfecciones en mercados como los de servicios médicos, en los que el paciente se presentaría siempre como un aficionado que difícilmente cuenta con la información adecuada para evaluar los costos y la calidad de la mercancía que se le ofrece, enfrentado a un profesional --el médico o la empresa de salud-- que no sólo lo supera en información y autoridad, sino que suele contar además con una fuerte capacidad de colusión y organización gremial que reduce o nulifica el impacto de la competencia.

<sup>25</sup> PNUD, 1991: Tabla 19.

<sup>26</sup> Banco Mundial, 1990: p. 19

<sup>27</sup> Cfr. Cornia y Stewart: "Sistema fiscal, ajuste y pobreza" en Colección de Estudios de CIEPLAN, No. 31, 1991, p. 88

<sup>28</sup> Cfr. Juan Diego Trejos: "La política social y la valorización de los recursos humanos" en Garnier et. al.: *Costa Rica entre la ilusión y la desesperanza*, Editorial Guayacán, Costa Rica, 1991, p. 100

La presencia de externalidades en la producción y el consumo de servicios públicos como los de salud y educación, hace que los costos y beneficios de dichos servicios sean difícilmente cobrables y apropiables por determinados individuos o empresas y, por tanto, no logran traducirse adecuadamente en precios que funcionen como señales correctas para la inversión y el consumo de dichos servicios. El mercado, por tanto, tendería a producir una cantidad menor de este tipo de servicios de la que la sociedad realmente desea obtener.

En el caso de bienes o servicios como los de la educación, los problemas de la falta de información del consumidor, y las evidentes externalidades que los caracterizan, se agravan por la incertidumbre inevitable sobre sus verdaderos beneficios. Así, los mismos individuos podrían subestimar sus propias necesidades educativas en el largo plazo cuando tienen que confrontarlas contra sus otras evidentes necesidades inmediatas. Esto es aún más grave en un contexto de restricciones del ingreso presente de los individuos, que eleva los costos de oportunidad de la educación en el corto plazo, y desincentiva su consumo.

En otros casos, como el del saneamiento ambiental, las dificultades provienen de la imposibilidad de excluir del consumo de un bien o servicio a quien no esté dispuesto a pagar por él. Si el bien o servicio llega a ser producido, lo disfrutan tanto aquellos que pagaron como los que no, quienes gozan entonces de un *viaje gratis*; como todos prefieren estar en esta última categoría, y dejar que sean otros los que paguen, a final de cuentas el servicio puede no llegarse a producir. Estos son los llamados bienes públicos puros que, al no poder adquirir plenamente la forma mercantil, no permita al mercado asignar los recursos necesarios para producirlos en las cantidades adecuadas.

Otra complicación surge del carácter inevitablemente arbitrario de la valoración del consumo de aquellos bienes que son definidos como meritorios --como la misma educación, un buen ballet o un museo-- y para los cuales "la política pública busca una asignación de los recursos que se desvía de aquella reflejada por la soberanía del consumidor"<sup>29</sup>. Si bien esta asignación *política* de los recursos viola las preferencias individuales inmediatas, podría ser perfectamente consistente con

las meta-preferencias o las preferencias sociales de esos mismos consumidores, tal y como se expresan en un sistema político democrático en el que los individuos conscientemente delegan en el gobierno la potestad de asignar determinada porción del ingreso nacional. La racionalidad de tal delegación ha sido explicada por Albert Hirschman en términos de la *decepción* inherente a las distintas formas de consumo:

*"los actos de consumo, al igual que los actos de participación en los asuntos públicos, que se realizan porque se espera obtener así una satisfacción, también generan decepción e insatisfacción"*<sup>30</sup>.

Es a partir de esta decepción surgida no de la incapacidad de obtener lo que se desea, sino precisamente de obtenerlo, que los consumidores expresan el verdadero carácter de la racionalidad humana: no se trata ya del *homo economicus* capaz de ordenar sus preferencias y actuar racionalmente frente a ellas, sino del hombre o la mujer capaces no sólo de desear determinados fines --y de ordenar esos deseos o preferencias--, sino también de reflexionar sobre esas preferencias y sus ordenamientos, de reflexionar sobre sus propias acciones y juzgarlas. Más que un orden de preferencias, pues, la gente tiene varios órdenes de preferencias coexistiendo simultáneamente, y los utiliza no sólo para actuar, sino para evaluar esos actos. Más que al *homo economicus*, los consumidores del mundo real se asemejan al *Alexis* del Tratado del Inútil Combate, que escribía así sobre sus pecados:

*"No tenía la tranquilidad de crearme irresponsable: me daba cuenta de que mis actos eran voluntarios, pero yo sólo los quería cuando los estaba cometiendo. Se hubiera dicho que el instinto, para tomar posesión de mí, esperaba a que la conciencia se fuera o a que cerrase los ojos. Yo obedecía, alternándolas, a dos voluntades contrarias que no chocaban entre sí, puesto que se sucedían una a la otra. Algunas veces, sin embargo, se me ofrecía una ocasión que yo no aprovechaba porque era tímido. Así que mis victorias sobre mí no eran más que otras derrotas;*

<sup>29</sup> Richard Musgrave: *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw Hill, 1959, p. 9.

<sup>30</sup> Albert Hirschman: *Interés Privado y Acción Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 18.

*nuestros defectos son a veces los mejores adversarios de nuestros vicios*<sup>31</sup>.

Dentro de esta visión más rica y compleja de la racionalidad es perfectamente razonable que los individuos, precisamente porque conocen sus propias debilidades y su incapacidad de controlarlas como quisieran, opten por delegar una parte de sus derechos sobre la asignación de los recursos a otros agentes o instituciones que, dada su constitución y sus reglas, podrían reflejar en sus acciones los mejores intereses de los individuos con más consistencia que las propias acciones de esos individuos. Son abundantes los ejemplos de esas decisiones que los individuos gustosamente delegan en instituciones públicas (estatales o no), con la intención de ser *obligados* a actuar --y asignar los recursos-- como mejores seres humanos: las leyes que limitan la velocidad en las carreteras y la obligación de utilizar el cinturón de seguridad; los recursos que se dedican a reducir el consumo de las drogas, el alcohol y el tabaco; los subsidios a las orquestas sinfónicas, a las compañías de teatro, y a diversas formas de buen arte; las acciones de caridad de las instituciones religiosas; o las actividades sociales de los clubes.

Un elemento adicional que viene a complicar aún más los problemas de valorar la producción y el consumo de este tipo de bienes es el impacto que el gasto público busca tener en la distribución del ingreso. En efecto, cuando servicios de salud, educación, nutrición y demás servicios sociales, son ofrecidos por el sector públicos, y financiados total o parcialmente por medio del presupuesto nacional, se está combinando el objetivo de aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos al corregir las distintas fallas del mercado que existen en cada caso, con el objetivo de alterar la distribución de la riqueza de acuerdo con algún criterio valorativo que pondera en forma diferente los aumentos en el ingreso de los distintos sectores sociales. Es por ello que, como acertadamente ha advertido Nicholas Stern, los precios correctos imputables por los servicios públicos, y las cantidades a producir, no pueden obtenerse solamente a partir del cálculo del costo marginal de estos servicios, sino que deben contemplar tanto un elemento impositivo dirigido a contribuir con los ingresos necesarios para financiar el gasto correspondiente como los posibles efectos de los rendimientos crecientes de escala. Cuánto

<sup>31</sup> Marguerite Yourcenar: *Alexis o el tratado del inútil combate*, Literatura Alfaguara, Madrid, 1989, pp. 78-79.

producir, y cuánto debiera ser exactamente esa contribución extra dependerá, como señala Stern, "de los requerimientos de ingreso, de los patrones distributivos asociados al consumo del bien, de juicios de valor sobre la distribución, y de la estructura de elasticidades de la demanda"<sup>32</sup>.

Finalmente, cualquier valoración del papel del aparato estatal y sus instituciones, y del gasto público en general, tendría que contemplar el costo y los beneficios que la sociedad asigna al esquema de convivencia social y política prevaleciente, y, en particular, los costos y beneficios asociados con una institucionalidad democrática.

De todo lo anterior se desprende que no es posible utilizar los criterios de eficiencia privada para evaluar el funcionamiento del sector público. Hacerlo resultaría en un contrasentido, ya que sólo aparecerían como eficientes aquellas asignaciones de recursos que replicaran las que se habrían obtenido en el mercado, contabilizando únicamente aquellos costos y beneficios particulares que logran traducirse en precios, y traicionando así la verdadera razón de ser del servicio público.

La simple reducción de costos, tan útil cuando se traduce en un precio de mercado y enfrenta como contraparte las ofertas de los competidores y las demandas de los consumidores, es insuficiente en el caso de los bienes y servicios públicos, ya que puede no significar más que un deterioro de la calidad, o una reducción de la cobertura para abandonar a los clientes de mayor costo. Un buen ejemplo se encuentra en la reducción de la calidad de los programas de atención infantil en Carolina del Norte, que pasó de un esquema público muy amplio y de alta calidad en los años setenta, a un esquema que enfatizaba los criterios de rentabilidad privada y las señales del mercado, apoyándose solamente en un esquema de subsidios de demanda. Un detallado estudio de esta experiencia muestra que si bien

*"los programas del sector privado son operados con costos menores de los que presentaban los programas públicos; la calidad también es más baja. Privatizar la prestación de cuidado infantil puede haber llevado a reducir los costos por niño, pero con una pérdida en calidad que muchos*

<sup>32</sup> Nicholas Stern: "Comment on "Social Sector Pricing Revisited" by Emmanuel Jiménez" en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 1989, p. 143.

*cuestionarían: menores proporciones de personal por niño, grupos más grandes, centros más grandes, menos equipo, menores salarios para quienes cuidan a los niños"*<sup>33</sup>.

La búsqueda de la eficiencia en el sector público debe buscar un balance dinámico y difícil de cuantificar plenamente entre estas tres variables: el costo que se carga a la sociedad por producir determinado bien o servicio, la calidad del mismo, y la cobertura con que este llegue a la población. La valoración adicional del beneficio o utilidad social que dicho esfuerzo produzca no deberá enfrentar la prueba del mercado, sino la prueba del sistema político en todos sus niveles: cuanto más madura sea la vida democrática, y cuanto mayor sea la participación ciudadana, mejor será la definición de prioridades y el control de su ejecución. Sólo quienes reducen la vida política y la democracia a un mero remedo de la vida económica y el mercado --al estilo de la escuela del "Public Choice"<sup>34</sup>-- pueden reducir las urgentes tareas de reformar y modernizar el Estado y la política pública, a una simple campaña de desregulación y privatización que, como acertadamente señala Manmohan Singh,

*"es a menudo promovida como medio de despolitizar los procesos económicos. Pero en la vida real, la política no puede ser ilusamente desterrada de la administración del desarrollo. Por tanto, debiéramos tratar de hacer bien la política (get politics right)"*<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Kamerman & Kahn: "Child Care and Privatization under Reagan" en Sheila Kamerman y Alfred Kahn: *Privatization and the Welfare State*, Princeton University Press, New Jersey, 1989, p. 254

<sup>34</sup> James Buchanan resume así "los tres elementos constitutivos que proveen el fundamento de esta teoría: el individualismo metodológico, el *homo economicus*, y la política-como-intercambio". Buchanan: "The Constitution of Economic Policy" en *American Economic Review*, June 1987, p. 243.

<sup>35</sup> Manmohan Singh: "Development Policy Research: the Task Ahead" en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 1989, p. 16. Esta visión de la privatización como despolitización es explícitamente defendida por Miguel Angel Rodríguez, quien en una entrevista reciente afirmó: "La palabra de moda no debería ser *privatizar* sino *despolitizar*. Y cada vez siento que el gran problema de América Latina es un problema semántico; de que la palabra privatizar nos parece que es

En efecto, si se reconoce --como parece razonable-- que el Estado seguirá jugando un papel fundamental en la promoción del desarrollo de los países latinoamericanos, y en especial en el campo de la política social, los esfuerzos deberían dirigirse a que ese Estado funcione bien y responda satisfactoriamente a los criterios de eficiencia social, en lugar de desgastarse en un estéril combate por despolitizar lo que es naturalmente político: la acción pública.

### 3. Definición de los criterios de Solidaridad y Equidad

Las dificultades financieras que enfrenta el Estado hacen difícil pensar en aumentos importantes del gasto social que permitan enfrentar las crecientes demandas con los esquemas actuales de prestación de servicios. No se quiere minimizar con esto el papel que hasta ahora han jugado las instituciones sociales del sector público, todo lo contrario. Como el propio Banco Mundial ha reconocido, "gran parte del progreso social registrado en las dos últimas décadas es sin duda consecuencia directa de la acción estatal"<sup>36</sup>. En efecto, los principales avances en salud, educación, saneamiento y vivienda que se han dado a lo largo y ancho de los países menos desarrollados, sólo han sido posible gracias a la acción directa y masiva del Estado. Pero si bien es cierto que "a los gobiernos les corresponde el mérito por los logros alcanzados hasta la fecha"<sup>37</sup>, también es cierto que sin transformaciones importantes en la forma en que los gobiernos asignan y distribuyen los recursos, no podrán enfrentar con igual éxito el pago de la enorme deuda social que todavía se arrastra, ni los inmensos retos del futuro.

Uno de los logros más importantes de la renovada discusión sobre política social de la última década ha sido el reconocimiento de que, a pesar de sus logros, el gasto social en la mayoría de los países

hacer de unos pocos la propiedad de algo. Si usamos la palabra *despolitizar* entendemos claramente que lo que estamos haciendo es pasar de las decisiones a las que se llega por confrontación y enfrentamiento de intereses a las decisiones a las que se llega por el intercambio de voluntades" Entrevista con el Dr. Miguel Angel Rodríguez, Presidente del Congreso de Costa Rica, *Integración en Marcha*, FEDEPRICAP, No. 3, Enero 1992, p. 14.

<sup>36</sup> Banco Mundial, 1990: p. 85

<sup>37</sup> Ibid. p. 87

ha dejado por fuera a una proporción importante de los pobres y, sobre todo, de los más pobres. Para llegar realmente al conjunto de la población, y especialmente a quienes más necesitan de los servicios sociales del Estado, las reformas de los programas sociales deben ir dirigidas a hacer más progresivos los efectos redistributivos del gasto social, y a garantizar que prevalezca una visión solidaria y equitativa de la política social, de manera que quienes más tienen contribuyan a financiar los servicios de quienes menos tienen.

En el campo de la salud y el saneamiento, gran parte del gasto suele concentrarse en los sectores medios y altos urbanos, descuidando tanto a los pobres de la ciudad como --y sobre todo-- a los del campo. En el caso ecuatoriano, por ejemplo, el sistema de salud presenta una combinación de baja cobertura y alta inequidad: mientras el 8% más rico de la población se atiende en el sector privado, y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) presta servicios a sectores medios que representan cerca del 14% de la población, el Ministerio de Salud atiende a menos de la mitad del resto de la población. Así, se estima que a pesar de existir 1270 unidades estatales de salud, dos millones de personas no tienen acceso real a los servicios más elementales, y que una tercera parte de la niñez está enteramente desprotegida. Algo semejante ocurre con el gasto en saneamiento ambiental, ya que sólo un 60% de la población tiene acceso a acueductos, y sólo un 30% de la población rural cuenta con agua potable; seis de cada diez hogares urbanos, y ocho de cada cien hogares rurales tienen alcantarillas; y sólo el 16% de los campesinos tienen acceso a letrinas<sup>38</sup>.

En el campo educativo, las diferencias se expresan más a nivel de la calidad del servicio que de su cobertura, aunque también existan problemas serios de cobertura y acceso en las áreas rurales, y una alta deserción a nivel de la educación secundaria. Investigaciones realizadas en Chile muestran, por ejemplo, que el rendimiento de los alumnos de escuelas situadas en las zonas más pobres es apenas una tercera parte del rendimiento mostrado por los alumnos de las zonas de mayores ingresos. En Uruguay, la proporción se reduce a una cuarta parte. La CEPAL estima que el nivel de rezago escolar está estrechamente vinculado al nivel de ingresos del hogar y afecta entre una cuarta parte y la mitad de los niños del primer cuartil de ingresos. Estas desigualdades son aún mayores en términos del desequilibrio rural/urbano: es en las zonas rurales

donde se encuentran los mayores niveles de repetición (hasta 60% en primer grado de primaria) y de deserción; y en muchos países el porcentaje de los jóvenes de zonas rurales que no superan los tres años de educación primaria supera el 50%<sup>39</sup>.

Es importante señalar, sin embargo, que a pesar de estas limitaciones, el efecto global del gasto social en los países menos desarrollados ha sido, en general, progresivo. Aunque autores como Emmanuel Jiménez argumentan que en la actualidad los subsidios públicos no se dirigen a los pobres, los datos que él mismo aporta sobre la distribución del gasto social sugieren una visión diferente: en la mayoría de los casos presentados, el 40% más pobre de la población recibe más del 40% del subsidio público dirigido a salud y educación --y el porcentaje sería mucho más alto si sólo se analizaran los subsidios en educación y salud básica--. Esto es todavía más significativo si se toma en cuenta que, en general, ese 40% de la población no contribuye en la misma proporción que el resto de la población a los ingresos fiscales, lo que ratifica el carácter de subsidio que tienen estos gastos para los más pobres, en tanto que los sectores medios y altos, aunque reciban el servicio, suelen pagar por él en forma de impuestos.

<sup>38</sup> Cfr. Gómez y Sarmiento: Op. cit. p. 182

<sup>39</sup> CEPAL: *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Naciones Unidas, Santiago, 1992, pp. 53-58.



TABLA 3  
PORCENTAJE DEL SUBSIDIO GUBERNAMENTAL EN EDUCACION Y SALUD  
RECIBIDO POR EL 40% MAS POBRE DE LA POBLACION (circa 1980)

¡Error! Marcador no definido.	EDUCACION	SALUD
ARGENTINA	48%	69%
CHILE	48%	51%
COLOMBIA	40%	42%
COSTA RICA	42%	49%
REPUBLICA DOMINICANA	24%	57%
URUGUAY	52%	64%
INDONESIA	46%	19%
MALASIA	41%	47%

Fuente: Emmanuel Jiménez: "Social Sector Pricing Policy Revisited: A Survey of Some Recent Controversies" en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 1989, p. 114.

El problema de fondo, pues, no está en el gasto general en servicios sociales sino, como ya se señaló para el caso del rendimiento educativo, en la calidad de los servicios básicos que se ofrecen a los pobres; así como en la evidente desigualdad en contra de los sectores más pobres en la distribución del gasto en los servicios sociales más sofisticados. Jiménez estima, por ejemplo, que el 40% más pobre de la población de los países incluidos en la Tabla 3 suele recibir una proporción muy baja del gasto dirigido a educación superior (17% en Argentina y Costa Rica, 6% en Colombia) y del gasto hospitalario (23% en Colombia, 36% en Malasia).

Estas diferencias en el acceso de los más pobres a los servicios sociales más sofisticados y de mejor calidad, en lugar de reducirse, han tendido a agravarse en el contexto de las agudas restricciones financieras de los últimos años. Como en la mayoría de los casos los gobiernos han hecho ingentes esfuerzos para que los recortes en el gasto público no afecten la cobertura de los servicios sociales, el impacto de los recortes ha tendido a concentrarse en la calidad de dichos servicios. Así, la última década ha visto cómo se reducían las listas de medicamentos disponibles en los hospitales y clínicas públicas; cómo se deterioraban los equipos de diagnóstico, sin que hubiese recursos para sustituirlos o repararlos adecuadamente; cómo se deterioraban las aulas y el equipamiento docente en las escuelas públicas; cómo los sueldos de los maestros iban quedando rezagados frente al proceso inflacionario; en fin, cómo iba

desapareciendo la parte del gasto social dirigida a financiar la inversión futura y el mantenimiento de lo existente.

Al agudizarse el deterioro de los servicios públicos, se agravó también la relación perversa entre los mecanismos de la *voz* y la *salida* sugerida por Hirschman en los términos siguientes: mientras que los aumentos en el precio de un bien hacen que quienes primero se retiren sean los consumidores más pobres o los que menos se interesan en ese bien, lo contrario ocurre con los deterioros en la calidad cuando existen sustitutos mejores aunque a mayor precio. En tal caso, son más bien los consumidores más ricos o los más interesados en el bien, los que tienden a utilizar el mecanismo de la *salida*. En pocas palabras, "el consumidor insensible a aumentos de precios es a menudo muy sensible a las bajas de calidad"<sup>40</sup>. Utilizando este argumento para el caso particular de la educación, Hirschman sostiene que al deteriorarse la calidad de las escuelas públicas,

*"éstas perderán a los hijos de padres interesados en la mejor calidad que de otro modo lucharían contra el deterioro; si luego baja la calidad en las escuelas privadas, este tipo de padres mantendrá a sus hijos allí durante mucho más tiempo que cuando se deterioraron las escuelas públicas. Por lo tanto, cuando coexisten*

<sup>40</sup> Albert Hirschman: *Salida, Voz y Lealtad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, pp. 53-54.

*escuelas públicas y privadas, y la calidad de la educación es mayor en las privadas, el deterioro se combatirá con mayor fuerza desde adentro en las escuelas privadas que en las públicas. Y en virtud de que la salida no es un mecanismo de recuperación particularmente poderoso en las escuelas públicas --es mucho más poderoso en las privadas que deben obtener beneficios--, la falla de uno de nuestros dos mecanismos se refuerza aquí por la ineficiencia del otro"<sup>41</sup>*

La experiencia latinoamericana de la última década no es más que una demostración fehaciente de la operación de este mecanismo. Frente al acelerado deterioro de la calidad de los servicios públicos, ha operado con fuerza el mecanismo de la *salida* de los estratos medios y altos de la población hacia las clínicas, hospitales, escuelas y colegios privados, donde se ofrece una salud y una educación de mayor calidad --aunque muy cara-- que cumple, además, una evidente función de segmentación social. Como contraparte, la mayoría de la población debe conformarse con servicios de salud y escuelas públicas muy mediocres que, dada la débil *voz* de sus usuarios, seguirán empeorando cada día.

Para que la política social sea algo más que un paliativo o un instrumento asistencial de compensación social, y se constituya más bien en parte integral de una política de desarrollo capaz de incorporar al grueso de la población a una vida más productiva y más plena, ampliando las posibilidades de movilidad e integración social, es indispensable romper con esquemas tan poco solidarios de gasto social que, más que reducir, tienden institucionalizar una creciente brecha social. Así como se dijo que la política social debe sustentarse en criterios de eficiencia social que vayan más allá de la mera rentabilidad privada, hay que decir también que debe sustentarse en criterios de equidad y solidaridad que, al combinar en forma positiva los mecanismos de la salida y la voz, garanticen no sólo el carácter progresivo de los programas sociales, sino su viabilidad financiera y política.

### **III. Recomendaciones específicas para reformar la Política Social**

Las particularidades de cada uno de los países del subcontinente, su historia, sus instituciones, sus conflictos y sus acuerdos, sus fortalezas y

debilidades, son el contexto indispensable para definir cualquier proceso de transformación social. Manteniendo esta advertencia presente, en lo que resta de este trabajo se presentan algunas recomendaciones más específicas para la reforma de la política social que, con las variantes del caso, podrían ser aplicables en muchos de estos países.

#### **1. Poner mayor énfasis en los servicios básicos**

En ausencia de aumentos importantes del gasto social, la mejora de los servicios básicos puede ser el único camino disponible para lograr mejoras significativas en los índices de calidad de vida de la población en su conjunto, ya que su impacto tiende a ser muy alto, mientras su costo es mínimo. Esta recomendación, si bien es útil para todos, es fundamental para aquellos países en los que todavía existen deficiencias importantes en la cobertura y la calidad de los servicios sociales básicos.

En el campo de la salud los ejemplos abundan: los programas de salud materno-infantil reducen rápidamente las tasas de mortalidad de los niños menores de un año; los sueros para rehidratación oral permiten combatir con gran éxito los riesgos de la deshidratación diarreica; en algunos países, los programas masivos de vacunación infantil han hecho prácticamente desaparecer enfermedades como el sarampión, la poliomielitis y la difteria, que hace pocos años provocaban gran cantidad de muertes; las políticas de saneamiento ambiental y acceso a agua potable reducen la incidencia de infecciones, con lo que a su vez mejora el status nutricional de los niños pobres; los programas de nutrición infantil han reducido notablemente la incidencia de la desnutrición y sus manifestaciones más agudas.

Con un énfasis en los servicios básicos, se facilita la racionalización de las políticas de adquisición de medicamentos, incluyendo la utilización de drogas genéricas en vez de drogas de marca y las compras mediante licitación competitiva, de manera que se puedan reducir los gastos correspondientes, como se aprecia en diversos ejemplos:

*"Sri Lanka hizo ahorros considerables al centralizar la adquisición de productos farmacéuticos a través de una compañía estatal. Obtuvo medicamentos básicos a menos de la mitad del precio pagado por el sector privado, y a veces a menos de un tercio del precio.(...) En algunos países con industrias farmacéuticas como Argentina,*

<sup>41</sup> Hirschman, 1977: pp. 55-56.

*Brasil, Egipto, India, la República de Corea y México, se han registrado ganancias todavía mayores."*<sup>42</sup>

De la misma manera, se debe avanzar desde los enfoques predominantemente biológicos y curativos que caracterizan los sistemas de salud en la mayoría de los países latinoamericanos, hacia esquemas de atención integral y continua del individuo, la familia, la comunidad y el ambiente. Esto permitiría optimizar la utilización del sistema de salud en todos sus niveles, aumentando la calidad y cobertura del servicio con costos muy inferiores a los que mejoras semejantes requerirían con los patrones tradicionales. Para el caso de Costa Rica, en un trabajo reciente se señala, a manera de ejemplo, que una población de 50 mil personas sería fácil y adecuadamente atendida si se construyese una red de 6 a 8 pequeños puestos de salud, que atendieran sectores de 3 a 8 mil personas cada uno, y con un centro o clínica de servicios especializados y de apoyo también pequeño. Se calcula que el costo de estas obras, incluyendo el equipo, representaría menos del 30% del valor de una gran clínica diseñada con los criterios tradicionales para atender la misma población. Además de la reducción de costos, el nuevo esquema permitiría acercar el servicio a los usuarios, facilitando el acceso geográfico, reduciendo los tiempos de espera, estrechando los lazos entre el personal de salud y la comunidad, y aumentando el control por parte de los usuarios<sup>43</sup>.

La importancia de las políticas de prevención se hace aún más evidente cuando se toman en cuenta los cambios en los perfiles epidemiológicos que se aprecian ya en muchos países latinoamericanos. Con la reducción en la mortalidad y el aumento en la esperanza de vida, el porcentaje de la población que llega a una edad avanzada aumenta, y con ella aumentan las enfermedades cardiovasculares, los tumores y otras dolencias cuya atención médica es, por lo general, de alto costo; a esto se ha agregado, en los últimos años, el problema del SIDA. Cambios en los patrones nutricionales, en la educación y en los hábitos de vida pueden contribuir a reducir en forma significativa la incidencia de estas enfermedades, y esto se logra a un costo muchísimo más bajo del que de otra manera requeriría su atención curativa.

En el campo educativo, las campañas de alfabetización constituyen el ejemplo más dramático de una política de bajo costo unitario y de un impacto masivo sobre la población pobre. Estas campañas pueden complementarse con la enseñanza básica de la matemática, y con instrucción que facilite a las poblaciones marginadas del campo y la ciudad una mejor comprensión de sus derechos, y un mayor acceso a las oportunidades que, en mayor o menor medida, les ofrece la sociedad. Con un sentido más estructural, el fortalecimiento de la educación primaria y preescolar puede constituir en muchos países un importante primer paso en la dirección estratégica de integrar las mejoras en la calidad de vida con aumentos en la capacidad productiva de los ciudadanos.

Aplicando este esquema de servicios básicos a la educación escolar, se estima que sería posible poner en práctica un paquete realista de reformas que podría reducir los costos ordinarios de esa educación en un 25%. El paquete contemplaría, entre otras cosas, medidas para reducir los niveles de repitencia, una utilización mayor y más eficiente de los recursos de la comunidad, el establecimiento de turnos múltiples, incrementos selectivos en el tamaño de las clases y una recuperación parcial de costos al nivel superior<sup>44</sup>. Si bien estos cambios pueden ser eficaces para reducir el costo unitario de la educación, es preciso tener una clara conciencia de los *trade-offs* en que se incurre y de las limitaciones de las políticas que se siguen cuando las restricciones financieras son agudas. Hay que evitar caer en posiciones ingenuas que minimizan el impacto de ciertas medidas en la calidad de los servicios, argumentando --por ejemplo-- que "las pruebas de rendimiento no denotan diferencias significativas entre niños de clases con 25 alumnos y aquellos de clases con 40"<sup>45</sup>.

Ahora bien, a pesar de la evidente importancia de fortalecer la prestación de servicios básicos, existe el riesgo de exagerar este énfasis al punto de reducir la política social a la atención de las mismas, descuidando tanto los servicios más sofisticados de educación y salud, como la importancia del acceso a la cultura y a un ambiente agradable y estimulante, condiciones todas necesarias para una vida plena y, evidentemente, para una inserción exitosa en la economía mundial. Poner énfasis en educación básica, pues, no debe significar descuidar la

<sup>42</sup> PNUD, 1991: p. 147

<sup>43</sup>Cfr. Weinstock, Salas, Vargas y Marín: "La salud como parte de un nuevo esquema de desarrollo nacional: retos y alternativas" en *Nuevo Surco*, Marzo de 1992, p. 42

<sup>44</sup> PNUD, 1991: p. 144

<sup>45</sup> Ibid. p. 145.

educación técnica, profesional y científica; fortalecer los programas de salud preventiva y salud curativa básica no quiere decir abandonar los hospitales y la atención de las enfermedades más complejas; estimular el desarrollo de hogares comunitarios no debe verse como un esfuerzo sustitutivo, sino más bien complementario con el de la consolidación de centros integrales de atención infantil; en fin, comprender la importancia de que la gente aprenda a leer y escribir no tiene porqué relegar el acceso de toda la población al arte, la ciencia y la cultura universal.

Esta preocupación ha sido bien expresada por el propio Banco Mundial, institución que si bien ha insistido en la importancia de reorientar el gasto social de los servicios de nivel superior hacia los servicios básicos, también ha advertido el riesgo de llevar esta reorientación demasiado lejos:

*"Recomendar esta orientación no significa negar la importancia de los servicios de nivel superior. Todo país que desee competir en la economía mundial necesita una política educacional amplia en la que tenga cabida la inversión en educación superior, ciencia y tecnología, así como en la capacitación de profesionales. Los hospitales constituyen una parte esencial de un sistema equilibrado de atención de la salud y son además las instituciones educacionales y de investigación que capacitan a nuevos profesionales y generan nuevos conocimientos".*<sup>46</sup>

## **2. Modificar los Sistemas de Financiamiento de los Programas Sociales**

Lo primero que hay que señalar, antes de referirse a las modificaciones, es que en la mayoría de los casos el financiamiento público de los programas sociales seguirá siendo una condición *sine qua non* para garantizar la continuidad de dichos programas y la adecuada prestación de los servicios públicos correspondientes. Si bien en algunos casos --como se verá luego-- puede ser recomendable trasladar la producción o prestación del servicio al sector privado o no gubernamental, parece más difícil encontrar casos en los que se pueda trasladar al sector privado la responsabilidad del financiamiento del servicio, sin que este pierda su razón de ser.

Más aún, dada la importancia de algunos servicios sociales, y tomando en cuenta la vulnerabilidad que podrían mostrar en períodos de estrechez financiera, se podrían establecer mecanismos que permitan al gasto social funcionar --dentro de las restricciones lógicas-- con el necesario sentido anti-cíclico que su función demanda. Una reforma tributaria eficaz y progresiva, que permita a los gobiernos enfrentar estas responsabilidades sin incurrir en endeudamiento o financiamiento inorgánico --y por tanto inflacionario-- sigue siendo, por tanto, un complemento indispensable para la viabilidad de la política social. En algunos casos, podría ser incluso recomendable que estos servicios se financiaran por medio de ingresos con destino específico (*ear-marked revenues*), de manera que pudiesen independizarse parcialmente de los vaivenes de la lucha presupuestaria. Si bien este mecanismo tiene sus costos en términos de las rigideces presupuestarias que provoca, esto no es demasiado grave cuando estamos hablando de financiar gastos que son claramente prioritarios. Por el contrario, como reconoce Emmanuel Jiménez, esta rigidez puede ser muy útil

*"para lidiar con el problema de regímenes fácilmente influenciados por los intereses de grupos privados minoritarios, particularmente si la incidencia del impuesto recae fuertemente sobre los beneficiarios de los gastos para los cuales se asignan esos ingresos"*<sup>47</sup>.

Reconocer la importancia del financiamiento público de los servicios sociales no significa, sin embargo, que todo servicio social prestado por el Estado deba ser totalmente financiado por este; ni, mucho menos, que aquellos servicios que se ofrecen a sectores privilegiados de la sociedad deban presentar el mismo carácter subsidiado de los servicios ofrecidos a los sectores más pobres. En un contexto en el que las restricciones presupuestarias tienden a deteriorar la calidad y, en algunos casos, hasta la cobertura de los servicios sociales, la posibilidad de utilizar aumentos selectivos en los cobros a los usuarios se ha tornado una idea cada vez más atractiva, pues aparece como una alternativa razonable para evitar un mayor racionamiento del servicio y recuperar los niveles de calidad.

Cuando el objetivo principal de establecer o elevar los cobros a los usuarios de los servicios públicos es el de aumentar la recaudación de ingresos,

<sup>46</sup> Banco Mundial, 1990: p. 98

<sup>47</sup> Jiménez: p. 132.

el problema que se enfrenta es, precisamente, la dificultad de recuperar porciones importantes de los costos por esta vía. En el caso de los servicios médicos, se calcula que los ingresos generados a través de cobro al usuario en países en desarrollo asciende apenas al 5% de los costos de operación de dichos servicios. En educación primaria la recuperación de costos es inclusive más baja, y sólo en educación secundaria y superior se han registrado tasas superiores al 10%. Si se toma en cuenta que ninguna de estas cifras descuenta el costo de la recaudación, resulta que las contribuciones netas son todavía más bajas<sup>48</sup>. Si a esto se agrega el hecho de que en muchos países, una buena parte de estos ingresos van a parar a los Ministerios de Hacienda, se comprende que el cobro a los usuarios puede operar más como un mecanismo de política fiscal que como un instrumento de la política social<sup>49</sup>.

Aparte de evitar la concesión de subsidios innecesarios, el uso de un cobro directo por los servicios públicos, aunque sea parcial y escalonado, puede inducir a un uso más racional de determinados bienes y servicios públicos, reduciendo así el costo fiscal de los mismos. Se argumenta que muchos hogares usarían con más responsabilidad la energía eléctrica y el agua potable si el costo fuera un poco mayor; y que la consulta médica dejaría de utilizarse para asuntos intrascendentes si tuviese un cierto costo de entrada. Este, sin embargo, es un tema delicado, ya que es difícil establecer en la práctica cuál es la "tarifa óptima" que logra alejar al usuario abusador o promueve el ahorro energético, en lugar de hacer desertar a los verdaderos destinatarios del programa, los usuarios más pobres, que al enfrentar una nueva barrera en el servicio público se refugian nuevamente en la medicina casera y la cocina de leña. De acuerdo con Jiménez,

*"Los aumentos en las tarifas deprimirán la demanda, y la deprimirán más para aquellos que menos valoran el servicio, permitiendo así un mayor acceso a aquellos que lo valoran más, por ejemplo, los ricos. (...) Pero, de la misma forma, los aumentos en las tarifas pueden alejar a aquellos que valoran el servicio, pero enfrentan una restricción de liquidez. Esto sería especialmente cierto para servicios caros,*

*como la educación superior y la atención hospitalaria"*<sup>50</sup>.

Esta no es más que la otra cara de la moneda del efecto que, como vimos, producen las reducciones en la calidad de los servicios públicos dirigidos a los pobres. En aquel caso, la baja calidad ahuyentaba a los más ricos hacia las instituciones privadas que ofrecían un servicio caro pero de alta calidad. En este caso, el alto precio de los servicios públicos a quienes ahuyenta es a los pobres -que renuncian del todo a recibir el servicio-, dejando su acceso disponible para aquellos cuya demanda muestra una menor elasticidad-precio, es decir, los más ricos.

En efecto, aunque la mayoría de los estudios disponibles muestran que la demanda por los servicios sociales tiende a ser relativamente inelástica al precio, también muestran que la demanda es más inelástica para los ricos que para los pobres y, más aún, que la elasticidad-precio de la demanda de los pobres varía en los distintos rangos de precios y cantidades demandadas<sup>51</sup>. Esto significa, como señalan Cornia y Stewart, que en aquellos servicios sociales consumidos por todos los miembros de la sociedad, un aumento uniforme de precios golpearía más a los pobres que a los ricos: por un lado, y en la medida en que el aumento de precios no sea muy alto, se provocará "un efecto ingreso negativo, que puede influir adversamente en la capacidad del grupo familiar para satisfacer otras necesidades básicas"<sup>52</sup>; por otro lado, en si el aumento es mayor, provocará un efecto demanda negativo, expulsando a los más pobres del acceso al servicio en cuestión.

Esta reducción en la demanda de los pobres cuando se introduce el cobro al usuario se ha podido comprobar en diversos estudios. La utilización de servicios médicos disminuyó en Ghana a mediados de los años ochenta, como resultado de la introducción de dicho instrumento, y si bien con el paso del tiempo la demanda recuperó sus niveles anteriores en las áreas urbanas, no ocurrió lo mismo en las áreas rurales. En Zaire, un rápido incremento en el precio de la atención médica hizo que la tasa de utilización general cayera de 37% a 31%, incluyendo bruscos descensos en las visitas de atención prenatal y de niños menores de cinco años<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Jiménez: p. 124

<sup>51</sup> Cfr. Jiménez: pp. 115-117

<sup>52</sup> Cornia y Stewart, 1991: p. 90-91

<sup>53</sup> PNUD, 1991, p. 157.

<sup>48</sup> PNUD, Desarrollo Humano: Informe 1991, p. 154-155

<sup>49</sup> Cfr. Cornia y Stewart, 1991: p. 96

Para enfrentar este problema resulta útil considerar el hecho de que muchos de los servicios sociales brindados por el Estado --en particular la educación y la salud-- tienen la peculiaridad de ser bienes que no pueden ser revendidos con facilidad. Según Nicholas Stern, esto significa

*"que el sector público puede cobrar precios diferentes a diferentes individuos. (...) Cualquiera que sea el método utilizado para calcular los precios personalizados, los problemas centrales a resolver --generar ingresos, la capacidad de cobrar precios personalizados, y una menor valoración de los aumentos en los ingresos de los ricos en comparación con los aumentos de los pobres-- todos se combinan para urgir una solución en la cual los ricos paguen más que los pobres"<sup>54</sup>.*

Así, los sistemas de financiamiento de los servicios públicos pueden modificarse para evitar efectos distributivos regresivos, utilizando una adecuada segmentación del mercado permita cobrar justamente a quien pueda pagar, y subsidiar solamente a quien efectivamente lo amerite.

No se trataría, por tanto, de aumentar los precios de los servicios que consumen más los ricos, en tanto que se subsidian los que supuestamente consumen los pobres ya que esto lleva, como se vio, a establecer una inconveniente y poco solidaria distinción entre servicios caros y de buena calidad para los primeros y servicios subsidiados pero de mala calidad para los segundos. Más bien, se trataría de dirigir los subsidios al consumo que de los distintos servicios hacen los pobres, utilizando el cobro a los ricos como el instrumento para financiar, total o parcialmente, este subsidio. Así, por ejemplo, los estudiantes universitarios y los pacientes de los hospitales públicos que no clasifiquen para recibir dichos servicios en forma subsidiada, podrían pagar una tarifa adicional que complemente su contribución solidaria; de la misma forma, se pueden establecer pagos escalonados según el consumo de agua o electricidad; tarifas municipales distintas según la zona; etc.

Finalmente, la reforma a los mecanismos de financiamiento del gasto social tienen que enfrentar

un problema que ha sido endémico en América Latina: el uso indiscriminado y masivo de subsidios indirectos y en muchos casos ocultos, para atender todo tipo de necesidades, supuestas o reales, que los políticos de turno querían resolver. Exenciones tributarias, precios subsidiados de los combustibles, tasas de interés subsidiadas, controles de precios, programas de empleo público, en fin, la gama de instrumentos para lograr fines de política social por caminos indirectos parece haber sido interminable.

Los defectos de estos instrumentos se han ido haciendo cada vez más evidentes. En primer lugar, suelen presentar niveles muy bajos de efectividad-costo, ya que presentan múltiples filtraciones, suelen otorgar niveles de subsidio que van mucho más allá de lo que el fin a obtener habría requerido y, en muchos casos, terminan desviándose hacia otros fines, como claramente ocurre con los créditos a tipos de interés subsidiados, que suelen terminar depositados en entidades financieras que ofrecen mayores niveles de rentabilidad o, peor aún, en el extranjero.

En la mayoría de los casos, sería más equitativo, más eficaz y más eficiente, que aquellas actividades que por una u otra razón ameritasen un apoyo especial, un subsidio, lo recibieran en forma directa y transparente. Esto no sólo permitiría al sector público saber efectivamente cuál es el costo --por ejemplo-- de su programa de alimentos (algo difícil de lograr cuando lo que se utiliza es un oscuro esquema de controles y subsidios a los precios); sino que permitiría además medir la efectividad del programa en términos de sus objetivos, en este caso, en términos de su impacto nutricional. La mayor transparencia permitiría, además, reducir las filtraciones y desviaciones del subsidio, contribuyendo a la mayor selectividad de los programas.

Sólo hay un problema. Y este, tal vez, es el problema que origina la actual falta de transparencia de los subsidios indirectos. Es el problema típico de la función pública en un régimen democrático: la transparencia obliga al político a enfrentar cada una de sus decisiones --y en especial sus decisiones de gasto-- con las prioridades que su propio gobierno, y la sociedad, han definido. Los mecanismos poco transparentes no son más que el instrumento con que los políticos pretenden engañarse a sí mismos o, más exactamente, engañar a sus colegas del Gabinete y del Parlamento y a la gente, haciendo creer que el costo de los subsidios indirectos no forma parte del gasto

<sup>54</sup> Stern: "Comment on "Social Sector Pricing Revisited" by Jiménez" en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 1989, p. 144

social, y no constituye un costo adicional para la sociedad.

No se quiere decir con esto que no se deban utilizar los subsidios. Puede haber situaciones que, legítimamente, una sociedad defina como meritorias y acreedoras de un subsidio. Lo importante para la vida democrática --y para la estabilidad financiera-- es que esta decisión sea explícita y transparente, y que se tome considerando tanto los beneficios que se otorgan como los costos, y definiendo claramente quién recibe los beneficios y quién carga con los costos.

### 3. Mejorar los criterios de selectividad

Otro de los grandes problemas de los programas sociales en toda América Latina es que no llegan en forma adecuada a la población que, en cada caso, se ha definido como meta. En algunos casos fallan por exceso, y atienden a sectores de la población que no requerían del servicio o subsidio en cuestión; en otros, pecan por defecto, dejando por fuera una parte de la población objetivo. Comprender esto, y realizar los esfuerzos necesarios para que los programas sociales efectivamente lleguen a toda la población meta con el menor desperdicio, no supone el abandono de los programas universales y su sustitución por programas estrictamente selectivos o focalizados, pero sí requiere una clara definición del carácter y los objetivos de cada tipo de programa. Como lo señala Juan Diego Trejos,

*"Los de tipo universalista, como la educación general, salud y seguridad social, deben adquirir efectivamente ese carácter de manera que aseguren a toda la población un nivel básico de prestación. Los de tipo compensatorio, como los programas de alimentación complementaria, pensiones no contributivas y vivienda de interés social deben llegar efectivamente a los grupos que los requieren, evitando filtraciones y paternalismos desmedidos y castrantes".*<sup>55</sup>

Dadas las restricciones financieras con que la política social se enfrenta en los tiempos de ajuste, es de la mayor importancia que los programas que complementen la estrategia básica, dirigiendo recursos hacia los grupos más pobres y especialmente vulnerables, sean muy eficaces en función de los costos. Esto significa que los programas selectivos

deben estar diseñados para atender realmente las necesidades específicas de esos grupos, comprendiendo las particularidades socioeconómicas y culturales que los han mantenido marginados, y sin pretender ir más allá de los objetivos definidos. Una de las experiencias más interesantes en este sentido es la focalización de los programas de nutrición infantil impulsada en Chile. En 1987, Chile gastaba más de \$100 millones en sus programas de nutrición, monto que se ha mantenido relativamente constante desde mediados de la década del setenta, y que representa aproximadamente un 0.6% del PIB. "Aparentemente --dice Tarcisio Castañeda-- las reformas han mejorado la focalización de los beneficiarios de menores recursos y han logrado un aumento considerable de la eficiencia"<sup>56</sup>. En efecto, aunque no existe información sobre el impacto nutricional de estos cambios, sí se sabe, por ejemplo que, para 1985, más del 80% de los de los alimentos distribuidos por el programa de alimentación escolar en zonas rurales, y un 90% en las zonas urbanas, se entregaba a niños ubicados en los tres deciles de menores recursos. El programa, sin embargo, sólo cubría a un 35% del total de los niños escolares del país<sup>57</sup>.

Aparte de las ventajas en términos de efectividad-costo, los programas selectivos pueden ser un complemento esencial de los programas universales, en la medida en que, al ser diseñados *a la medida* pueden incorporar sectores sociales que, por su ubicación regional, por factores sociales, étnicos o culturales, no lograban acceder a los beneficios de los programas universales. Esto es especialmente importante en países en los que un porcentaje significativo de la población indígena, o de ciertas minorías, suele quedar por fuera de las oportunidades que ofrece tanto el desarrollo privado de la economía de mercado, como los programas sociales de un Estado que, en alguna medida, les sigue resultando ajeno.

Para enfrentar estos problemas, los programas selectivos pueden también incluir la participación de recursos comunitarios y de autoayuda dentro de esquemas de contratación de servicios. Un ejemplo de esta modalidad se encuentra en la atención de los ancianos y de niños discapacitados, problema que normalmente es enfrentado no por medios

<sup>55</sup> Juan Diego Trejos: p. 101

<sup>56</sup> Tarcisio Castañeda: *Para Combatir la Pobreza: Política Social y Descentralización en Chile durante los 80's*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1990, p. 120.

<sup>57</sup> Ibid. pp. 120-121.

institucionales públicos, sino por el trabajo de parientes: aún en los Estados Unidos esto es así en más del 70% de los casos. Por un lado, este es un campo que ha mostrado ser poco propicio para la empresa privada tradicional. En efecto, en muchos casos en los que el gobierno ha actuado solamente como agente financiador, dejando la provisión del servicio al mercado libre, ha tendido a promover servicios de baja calidad que, incluso, llegan al extremo de explotar abusivamente a la gente a la que, supuestamente, se dirigía el apoyo estatal. Pero, por otro lado, también es un campo en el que la participación del Estado debe ser más bien selectiva e indirecta, apoyando a las familias, grupos comunitarios y organizaciones sin fines de lucro que tradicionalmente se hacen cargo de dichas tareas<sup>58</sup>.

A pesar de sus ventajas evidentes para atender problemas específicos, las políticas sociales selectivas presentan también algunos riesgos que deben ser considerados en cada situación particular.

En primer lugar, bien puede suceder que el ahorro que se espera obtener con la selectividad se vea más que compensado con los costos de diseñar y operar el propio esquema selectivo. En algunos casos esto es así porque el costo de identificar rigurosamente la población meta puede ser, de por sí, muy elevado, ya que requiere sofisticados sistemas de información permanentemente actualizados: ¿Quiénes son y dónde están, por ejemplo, las posibles madres adolescentes? ¿Cuáles son y dónde están las familias más pobres? ¿Cómo identificar a aquellos pobres que no viven en barriadas claramente definidas como pobres o, peor aún, que no viven en ningún lugar fijo? En la mayoría de los países del continente no se dispone de la información precisa para construir los indicadores necesarios para responder a tales preguntas. Este no es un problema de fácil solución, ya que las dificultades estrictamente técnicas que surgen de la obtención, medición y análisis de los datos demandan cantidades considerables de recursos financieros y profesionales que, por lo general, no están disponibles en el ambiente de restricciones que, paradójicamente, da origen a estas políticas.

Más allá del problema de la identificación, en muchos de estos casos el costo de operar un esquema de atención selectiva a los usuarios seleccionados

<sup>58</sup> Cfr. Arnold Gurin: "Governmental Responsibility and Privatization: examples from four social services" en Kamerman & Kahn: pp. 187-189

bien podría superar el costo de una atención masiva y menos focalizada, como es el caso típico de las campañas de vacunación infantil. La focalización sólo tendría sentido si representa una ganancia neta en comparación con el costo de enfrentar el problema por medio de una expansión de los sistemas universales.

Un segundo riesgo de los programas sociales selectivos es que, llevados al extremo de seleccionar en forma muy específica los grupos y personas que merecen recibir, por ejemplo, los bonos de vivienda o los cupones de alimentos, son programas que se prestan fácilmente a la manipulación política y la corrupción. La asistencia deja de ser un derecho institucional de los ciudadanos que la necesitan, para convertirse en una prebenda que se recibe como recompensa a la lealtad política o personal. La utilización de complejas encuestas dirigidas a identificar muy detalladamente a los beneficiarios de estos programas, aparte de ser muy caras, no logra evitar el manipuleo, pues siempre cabe la posibilidad de que, sobre todo en las zonas rurales donde viven la mayoría de los pobres, "los grupos políticos poderosos distorsionen las encuestas para asegurarse de que sus partidarios reciban los beneficios, o de que se excluya a los partidarios de la oposición"<sup>59</sup>. De utilizarse estos mecanismos, es importante que tanto las instituciones públicas encargadas de estos programas, como las organizaciones no gubernamentales --la Iglesia, por ejemplo-- y las asociaciones de las propias comunidades, actúen conjuntamente para minimizar este riesgo.

Un mecanismo que suele sugerirse para reducir el costo implícito en la identificación de los usuarios más pobres, y en la consecuente operación de los programas selectivos, y que también puede contribuir a reducir la manipulación política y la corrupción de estos esquemas, es el de la llamada *autoselectividad*. Reconociendo que la efectividad de la focalización "es mínima cuando se hace por encuestas de ingresos y por selección de individuos"<sup>60</sup>, la lógica de esta propuesta está en lograr la selectividad haciendo que los bienes y servicios que se ofrezcan a los sectores más pobres sean tan poco atractivos al resto de la comunidad, que sólo los pobres estén interesados o dispuestos a recibirlos, de manera que no se hace

<sup>59</sup> Michael Bamberger: "El uso de enfoques selectivos para el desarrollo social y el alivio de la pobreza" Ponencia presentada al Seminario "Reasignación del Gasto Social para el Alivio de la Pobreza" INCAE, Abril 1992, p. 13

<sup>60</sup> Cornia y Stewart, Cieplan, p. 89

necesario un costoso esquema de identificación de la población meta y se facilita también la entrega del servicio. Entre los ejemplos típicos de los mecanismos de *autoselección* figura la restricción de los subsidios a aquellos tipos de alimentos que consumen los pobres y son menospreciados por otros sectores, llegándose incluso a diseñar alimentos especialmente para los pobres --el caso de la "Incaparina" en Centroamérica, que ni los pobres querían consumir. También se puede recurrir a discriminaciones geográficas, limitando la venta de productos subsidiados a las zonas en las que sólo viven los pobres y que, por remotidad o por seguridad, no atraerían a otros consumidores. Los bienes subsidiados se pueden ofrecer en cantidades demasiado pequeñas como para resultar de interés a los grupos de ingresos más altos; y algo semejante ocurre al ofrecer servicios sociales de muy baja calidad, no sólo en los casos ya mencionados de la educación y la salud, sino en campos como el de la vivienda y el transporte colectivo<sup>61</sup>.

En el caso de Chile, este fue uno de los mecanismos utilizados para focalizar los programas de vivienda: se buscó que las viviendas populares fueran lo suficientemente pequeñas (incluso con menos de 20 metros cuadrados), mal dotadas y localizadas en barriadas de reubicación de pobres, de manera que los sectores medios no tuvieran ningún interés en acceder a tal *subsidio*. Castañeda señala, en efecto, que el motivo principal del avance logrado en la focalización de los subsidios habitacionales fue

*"la importancia que se ha dado a los programas de viviendas muy básicas que no atraen a los grupos de ingresos medios, y al perfeccionamiento de los métodos para seleccionar los grupos más pobres, junto con el reforzamiento de los controles con el fin de evitar que los subsidios vayan a grupos distintos del grupo objetivo"*<sup>62</sup>

Aunque razonable en muchos casos, la autoselectividad bien podría llevar a resultados muy distintos a los que se dice buscar, consagrando un tipo de sociedad al estilo del "Mundo Feliz" de Aldous Huxley, en la que se establece oficialmente que los bienes y servicios para los pobres tendrán, por decisión y definición, una calidad --y hasta una apariencia-- inferior y correspondiente con su estigma

de bienes de segunda para ciudadanos de segunda. Como dice Simón Pachano, estas son políticas dirigidas a "los que sobran (...). Para ellos, para los que sobran, es necesario entonces definir políticas específicas, paliativos que alivien temporalmente su situación"<sup>63</sup>.

Pero aún evitando los distintos problemas hasta aquí mencionados, puede ocurrir que una excesiva selectividad de la política social, su focalización estricta en los grupos más pobres de la sociedad, resulte, paradójicamente, no en un aumento sino en una reducción del gasto social recibido por esos sectores. La razón es simple: la existencia misma de muchos de esos programas sociales no se encuentra por lo general en la buena voluntad de los políticos, ni en el poder político de los grupos más pobres --que más bien tiende a ser exiguo--, sino en la capacidad de los sectores medios de presionar por una activa política social que los beneficie y, de paso, permita filtraciones hacia los más pobres. Un ejemplo de este proceso se encuentra en Chile, donde por muchas décadas,

*"la acción del Estado fue creando a lo largo del país una infraestructura de oferta de servicios sociales que benefició paulatinamente a segmentos cada vez más numerosos de la población; primero a los estratos medios y bajos con residencia urbana, y posteriormente, aunque en menor medida, a los habitantes del sector rural"*<sup>64</sup>.

Otro ejemplo igualmente ilustrativo es el de Costa Rica, donde los principales beneficiarios del proceso de desarrollo social vivido a partir de los años cuarenta fueron los sectores medios y altos urbanos, que no sólo vieron crecer sus ingresos y remuneraciones, sino que gozaron de un amplio y privilegiado acceso a toda la gama de servicios sociales, desde la salud y la educación básicas hasta los más sofisticados hospitales y universidades. Fueron los sectores más pobres del campo y la ciudad los que menos se beneficiaron de esos avances; y fue sólo en la década del setenta que pudieron ver cómo empezaban a filtrarse hacia ellos parte de esos beneficios, conforme se implantaba una política social

<sup>63</sup> Simón Pachano: "Los que sobran en el escenario vacío" en *Ecuador debate*, No. 23, p. 91

<sup>64</sup> Dagnar Raczynski: "Descentralización y políticas sociales: lecciones de la experiencia chilena y tareas pendientes" en *Colección Estudios CIEPLAN*, No. 31, 1991, p. 142.

<sup>61</sup> Bamberger: p. 14

<sup>62</sup> Castañeda: p. 212

más agresiva dirigida a la universalización efectiva de los servicios de educación y salud, y una política agraria que, por primera vez, reconocía la gravedad de la pobreza rural<sup>65</sup>.

El orden y el sentido de la filtración, como se ve, puede ser distinto en la realidad que en la mente del técnico. Es por ello que, al querer aumentar la eficacia y equidad de los programas sociales eliminando las supuestas filtraciones hacia los sectores medios, el técnico mejor intencionado podría no estar haciendo otra cosa que condenando la existencia misma del programa, y con ello, el acceso de los pobres a la verdadera filtración. Tal y como se expresa en el citado informe del Banco Mundial,

*"la selectividad estricta basada en la obsesión por la eficacia en función de los costos puede hacer que disminuya el interés del público por la aplicación de los programas oficiales de ayuda a los pobres"*<sup>66</sup>.

En Colombia, por ejemplo, la falta de apoyo político de un programa de subvención alimentaria muy estrictamente dirigida a los más pobres se hizo evidente al no resistir la prueba del cambio de gobierno: el programa fue eliminado. Y en Sri Lanka, cuando un programa general de subsidios alimentarios y distribución de alimentos quiso ser sustituido por un esquema focalizado de cupones para la compra de alimentos, sólo se tuvo éxito en una primera etapa, que sólo excluía de los beneficios al 20% o 30% de mayores ingresos; pero cuando en una segunda etapa se quiso llegar a una focalización más estricta, que redujera los subsidios que recibían los sectores medios, la oposición fue tan fuerte que socavó el apoyo político del programa. En Marruecos, se estima que la eliminación focalizada de los subsidios a la harina sólo afectó a los dos o tres deciles superiores, ya que el tipo de harina que siguió estando subsidiada representaba cerca del 80% del total de la harina anteriormente subsidiada<sup>67</sup>. Este tipo de problemas ha llevado a reconocer cada vez más la necesidad de que los programas sociales además de ser eficientes sean

políticamente viables. De aquí que el énfasis haya ido camibando desde los programas basados en una focalización severa (*tight targeting*) a una focalización amplia (*broad targeting*) en la que se combinen los intereses de los sectores más pobres con los de los influyentes sectores medios<sup>68</sup>.

Finalmente, cabe una advertencia especial contra aquellas propuestas de reforma que --por ignorancia o mala fe-- promueven la focalización como única forma legítima de la política social. Así, la focalización del gasto social se concibe no como un instrumento que, al complementar los programas universales, permite una mayor eficiencia y equidad en la política social; sino como un instrumento que, al sustituir esos programas universales, permite justificar una drástica reducción del gasto social. Como lo ha señalado Ana Sojo, se trata de una reforma que reduce la pluralidad de objetivos de la política social --equidad, integración social, movilidad social y desarrollo del potencial productivo-- a la lucha contra la pobreza<sup>69</sup>. El peligro de esta visión reduccionista ha sido bien percibido por el propio Banco Mundial que, reconociendo la importancia de los programas selectivos en la lucha contra la pobreza, agrega sin embargo que

*"por muy eficaces que sean en función de los costos, esos programas no pueden sustituir a los esfuerzos encaminados a que la orientación general de la política económica este más en armonía con las necesidades de los pobres. La lucha contra la pobreza no es principalmente una tarea a enfrentar mediante proyectos con un enfoque selectivo, por muy fundamentales que estos sean. Es una tarea de política económica en su sentido más amplio"*.<sup>70</sup>

#### **4. Ampliar la gama de opciones para la ejecución de la Política Social**

Para lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos asignados a los programas sociales, es preciso revisar y reformar la forma de funcionamiento y los métodos de trabajo de las propias instituciones públicas actualmente encargadas de definir y ejecutar

<sup>65</sup> Cfr. Leonardo Garnier y Roberto Hidalgo: "El Estado necesario y la política de desarrollo" en Garnier et al., 1991, pp. 28-31.

<sup>66</sup> Banco Mundial: Op. cit. p. 105

<sup>67</sup> Banco Mundial, 1990: p. 105; y Joan Nelson: "The Politics of Pro-Poor Adjustment" in Joan Nelson: *Fragile Coalitions: the Politics of Economic Adjustment*, Overseas Development Council, 1989, pp. 106-107.

<sup>68</sup> Cfr. Ana Sojo: "Naturaleza y Selectividad de la Política Social" en *Revista de la CEPAL* No. 41, Agosto 1990, p. 186.

<sup>69</sup> Cfr. Ana Sojo: 1991, p. 9

<sup>70</sup> Banco Mundial, 1990: p. 4

esos programas. Entre otras cosas, esto requiere la introducción de una gestión gerencial en la administración de los programas, de manera que el cumplimiento de objetivos y el logro de resultados sustituyan la actual rutina burocrática, y permitan una verdadera evaluación por parte de los responsables políticos y por parte de la comunidad. También es necesario modificar tanto los procesos de presupuestación como los de administración de los recursos humanos, ya que el aumento en la responsabilidad y *accountability* debe ir acompañado de mayores márgenes de flexibilidad en la asignación y utilización de los recursos. Hay que buscar mecanismos adecuados de descentralización y desconcentración administrativa que descarguen los procesos de toma de decisiones a nivel central, y aumenten el poder en aquellas instancias que se encuentran más cerca de los usuarios. Finalmente, hay que introducir formas alternativas y novedosas de prestación de los servicios --que pueden incluir, pero no se limitan a los esquemas de contratación de servicios-- que impliquen, entre otras cosas, una mayor participación de los ciudadanos, un uso inteligente de los desarrollos tecnológicos recientes y una mayor equidad<sup>71</sup>.

Una primera ventaja de la descentralización en la ejecución de los programas sociales es que, como se mencionó más arriba, permite descargar al Gobierno Central de un sinnúmero de tareas administrativas y de ejecución de programas, para recuperar su verdadero rol de definición política, supervisión y evaluación de resultados. En la actualidad, abrumados por la administración cotidiana de sus programas, los gobernantes han perdido su vocación y su capacidad estratégica, su visión de conjunto y de largo plazo, y han abandonado la responsabilidad del estadista por la mera administración de la cosa pública. Tal vez los ejemplos más lamentables de esto se encuentren en el campo educativo, donde es evidente cómo en muchos países de la región los Ministros de Educación han dejado de ser los estrategas de la educación que promueven esa integración radical de los aspectos productivos del recurso humano con la calidad de vida, para convertirse en meros administradores de escuelas y en los perennes negociadores con gremios que, a su vez, han perdido el norte educativo dirigiendo luchas cada vez más reivindicativas.

La otra cara de la moneda es la que se expresa en los programas mismos de la política social que, al

encontrarse fuertemente centralizados, ya sea porque se ejecutan directamente desde el Gobierno Central, o porque sus propias instituciones tienen un elevado componente centralizante, han ido anquilosándose, burocratizándose, y perdiendo capacidad de respuesta frente a los profundos y cambiantes retos del momento. La pérdida de eficiencia, la duplicación de esfuerzos, la descoordinación de las acciones, la inflexibilidad administrativa y presupuestaria, la escasa capacidad de gestión, y el poco control por parte de los usuarios, suelen combinarse para explicar el estado lamentable de la gran mayoría de los programas sociales. Conforme estas tendencias se iban agudizando, y a pesar de que eran cada vez más evidentes para los usuarios que las sufrían, no lograban ser discernidas, ni mucho menos enfrentadas, por el aparato burocrático, ya que --como señala Raczynski--

*"la fiscalización del sistema atendía fundamentalmente a los aspectos relacionados con la legalidad o al cumplimiento formal de metas cuantitativas, que medían más el volumen que la calidad de las actividades desarrolladas"*<sup>72</sup>.

La reducción de los recursos sufrida durante la última década no ha hecho más que agravar este cuadro, ya que ante la ausencia de prioridades y esquemas flexibles de administración, han sido los programas de inversión y mantenimiento, y el abastecimiento de los insumos materiales básicos los que han sufrido los mayores recortes. Para enfrentar estos problemas se requiere un esquema gerencial moderno y capaz de administrar los programas sociales con sentido estratégico. Debe estar dotado de instrumentos adecuados para traducir sus decisiones en una radical reasignación de los recursos, incluyendo cambios en la mezcla de insumos, en la tecnología, y --consecuentemente-- en la calificación del personal. Esto, sin embargo, no es suficiente. La mejor planificación estratégica, la más sofisticada capacitación técnica, la más moderna tecnología educativa o médica "no resolverán los problemas de eficiencia si los proveedores no reciben también los incentivos adecuados"<sup>73</sup>.

Las diversas opciones de descentralización en la ejecución de los programas sociales, ya sea hacia entidades descentralizadas del propio sector público, hacia los gobiernos locales, hacia las comunidades,

<sup>71</sup> Cfr. Juan Diego Trejos: pp. 98-105

<sup>72</sup> Raczynski: p. 143

<sup>73</sup> Jiménez: p. 130

hacia organismos no gubernamentales, o hacia empresas privadas que puedan prestar esos servicios bajo contratos con el Estado, son todas formas de generar nuevos esquemas de incentivos y de responsabilidades que, en combinación con los elementos mencionados arriba, contribuyan a hacer realidad el objetivo de reducir los costos unitarios de los programas sociales sin sacrificar ni su cobertura ni la calidad de sus servicios.

Uno de los ejemplos más interesantes de las posibilidades de una combinación exitosa de la participación del sector público y el sector privado en la promoción del desarrollo social lo constituye el Programa de Informática Educativa de Costa Rica. Impulsado en forma conjunta por el Ministerio de Educación y la Fundación Omar Dengo, este programa se planteó con los siguientes objetivos: contribuir al mejoramiento de la calidad de la enseñanza, familiarizando a la población escolar con la informática y sus aplicaciones; contribuir a la reducción de la brecha tecnológica existente, tanto entre Costa Rica y países más desarrollados, como entre distintos sectores al interior del país; incorporar a los distintos sectores sociales de cada comunidad a la dinámica de cambio que se genera con el uso de la computadora como herramienta de productividad; contribuir al desarrollo de una industria informática aplicada a la educación en Costa Rica; y democratizar el acceso a la ciencia y la tecnología y a una educación de mejor calidad<sup>74</sup>. El programa se inició en 1988. Se consiguieron donaciones nacionales e internacionales para adquirir el equipo y financiar el mantenimiento de la infraestructura propia de la Fundación; las comunidades en que se han instalado los laboratorios aportaron los recursos necesarios para adecuar las instalaciones; el Ministerio de Educación y las Universidades Estatales cedieron al personal para formar el equipo inicial de tutores, y el Ministerio asumió el salario adicional de los maestros encargados de los laboratorios; finalmente, el Instituto Costarricense de Electricidad prestó su colaboración para hacer posible la conexión en red de las escuelas integradas al programa. Para fines de 1989 se contaba ya con 2.600 computadoras instaladas en 130 laboratorios que cubren 79 de los 82 cantones en que se divide el territorio nacional, y atienden un total de 110.000 niños de las escuelas públicas del país, lo que equivale a más de un 28% de la matrícula total en la educación primaria. Aparte del éxito en términos de cobertura y calidad del servicio, el criterio con que se

<sup>74</sup>Fundación Omar Dengo: *Programa de Informática Educativa*, San José, 1989.

han ido seleccionando los centros para instalar laboratorios privilegia a las escuelas rurales y a las marginales urbanas, de manera que el programa se ha convertido, además, en un elemento compensador de las tendencias regresivas que afectan al sistema educativo en su conjunto.

Muchas veces, sin embargo, las ganancias que parecen desprenderse de una mayor descentralización de los servicios públicos sólo son tales cuando esa descentralización es un complemento menor de los programas públicos universales. Esto es así por varias razones. En primer lugar, muchas de las ventajas de los programas descentralizados dependen, precisamente, de su pequeña escala, de un entorno competitivo y, en algunos casos, de su relativa informalidad, que les permite, por ejemplo, acceso al trabajo voluntario, donaciones, bajos costos de administración, etc. Estas ventajas tienden a perderse conforme el esquema se generaliza. Es por ello que, como advierte Bamberger,

*"es preciso tener mucho cuidado al evaluar las lecciones obtenidas de los proyectos experimentales pequeños (...) que, en pequeña escala, parecen mucho más eficaces que los programas gubernamentales en gran escala con los que se los compara"*<sup>75</sup>.

Un buen ejemplo de estos problemas se encuentra en la contratación pública de servicios privados para la atención de la enfermedad mental en los Estados Unidos, cuya introducción no parece haber reducido los costos de la agencia estatal, ya que los aumentos sustanciales requeridos por el proceso de contratación mismo, anularon cualquier reducción en el costo de los servicios directos. Más aún, el esquema de contratación tampoco satisfizo las expectativas de los usuarios en términos de resultados beneficiosos tanto de calidad como de costo. Según Gurin, estos tienden a fracasar

*"al no haber una plétora de vendedores dispuestos a entrar en competencia. (...) Conforme los sistemas de contratación maduran, hay una tendencia creciente a que el campo se vea dominado por unos pocos y muy grandes vendedores, que llegan a ser tan burocratizados como la agencia pública. Además, los clientes requieren estabilidad y continuidad en el tratamiento --una buena razón para que la agencia*

<sup>75</sup>Bamberger: p. 14

*pública favorezca a los vendedores grandes y bien establecidos"*<sup>76</sup>.

Un segundo problema con la descentralización radica en que, mientras ésta supone un mayor control por parte de los usuarios y las comunidades, representa también una pérdida de control y supervisión por parte de aquellas instancias que -- como el Estado-- buscan tener una visión de conjunto y de largo plazo, y representan en alguna medida el interés colectivo. En aquellos casos en los que la propia descentralización cuente con mecanismos alternativos, este problema puede no ser importante: un proceso de privatización de servicios puede ser exitoso si se da en el contexto de un mercado amplio y competitivo, con suficiente información y sin problemas de externalidades y asimetrías, en especial si se complementa con una mayor participación ciudadana de defensa del consumidor. Si ese no es el caso, la privatización podría no ser una opción aconsejable, a menos de que el Estado asumiera el papel fundamental de contratador de la ejecución privada de los servicios públicos, y ejerciera en forma efectiva su responsabilidad de regular y evaluar la prestación de dichos servicios.

Buscando refutar la visión convencional de que en los países menos desarrollados sólo el sector público puede proveer servicios públicos adecuados, Gabriel Roth<sup>77</sup> ha presentado un comprehensivo potpourri de casos en los que la prestación privada de servicios públicos ha sido exitosa en dichos países. Sin embargo, como se desprende claramente de la propia evidencia aportada por él, una de las características comunes en muchos de los casos exitosos de esquemas privados de educación a lo largo de la historia ha sido, precisamente, que lo que predomine en ellos no sea el afán de lucro típico de una empresa privada, sino objetivos grupales, comunales, étnicos, religiosos o nacionales más trascendentes. En el caso de las escuelas chinas del sudeste asiático citado por Roth, lo que prevalecía era el deseo de los inmigrantes chinos en esos países de que sus hijos no perdiesen su propia cultura. En Pakistán, fue más bien el deseo de un grupo de profesores --que a veces pasaban meses enteros sin recibir paga-- de "establecer un sistema de educación islámica en Pakistán. La escuela debía (...) crear una

generación de Pakistaníes que fuesen verdaderos Musulmanes de corazón, mente, pensamiento y acción"<sup>78</sup>. En el caso de Kenya, difícilmente se puede asimilar el principio cultural de la auto-ayuda comunitaria en que se apoyó el desarrollo de las escuelas Harambee con el principio mercantil moderno. Tampoco es muy útil partir de que el Centro de Cuidado Infantil de Thogoto era financieramente viable para sugerir su viabilidad como esquema educativo, ya que se trata de una escuela sin horario fijo, con dos maestras que sólo tenían ocho y cuatro años de educación, y de un grupo de niños que básicamente cantaban y escuchaban cuentos y, en algunos casos, podían leer y escribir un poco. Finalmente, la escuela de educación media de Kenyatta, que se presenta como un tributo a la energía y el sacrificio de la comunidad local, no sólo es un caso excepcional en el contexto africano al poder financiar por sí misma sus gastos corrientes, sino que recibe considerable apoyo externo:

*"El British Council proveyó herramientas, equipo químico y otros materiales. Los libros vinieron de la Agencia Internacional para el Desarrollo (U.S. AID) y diversos individuos y empresas comerciales, que también aportaron equipo científico, incluyendo un microscopio. Además, los maestros voluntarios han utilizado a veces parte de su salario para comprar materiales educativos"*<sup>79</sup>.

Pasando a la educación superior, Roth afirma que cuando esta se asocia con ingresos crecientes, se puede esperar que el sector privado provea préstamos a los estudiantes prometedores. Lo curioso es que prácticamente la totalidad de los esquemas de préstamos citados por Roth están financiados, en forma predominante, por fondos públicos, tanto de los propios países como de instituciones internacionales como la U.S. AID y el BID. Más aún, las mismas donaciones privadas a dichos fondos, siendo por lo general deducibles de impuestos, no dejan de ser una forma *sui generis* de asignación de fondos públicos.

El ejemplo de la educación superior en Chile puede ser muy ilustrativo de las posibilidades y limitaciones de la privatización: el renovado énfasis en la prestación privada de servicios de educación superior logró, a pesar de las dificultades financieras que se vivían en esos años, que entre 1982 y 1987 se

<sup>76</sup> Arnold Gurin: pp. 185-186

<sup>77</sup>Gabriel Roth: "The Private Provision of Public Services in Developing Countries", World Bank/Oxford University Press, 1987

<sup>78</sup>Roth: p. 34

<sup>79</sup>Roth: p. 43

diese un aumento del 1.800% en la matrícula de las nuevas --y caras-- universidades privadas. Los logros en términos de calidad, sin embargo, son bastante cuestionables: las nuevas universidades se han concentrado preponderantemente en las carreras más baratas (ciencias sociales, humanidades, administración y comercio) dejando a las universidades antiguas la responsabilidad de formar los profesionales más caros, especialmente los ingenieros y los médicos. Más aún, se señala que la calidad de muchas de las instituciones privadas parece ser baja, ya que los profesores e investigadores de tiempo completo calificados para realizar una docencia de alto nivel, se mantienen en las antiguas universidades estatales y privadas subsidiadas<sup>80</sup>. Resulta sorprendente que, luego de describir tales evidencias, Castañeda ofrezca la siguiente conclusión:

*"Si bien la cuestión de la baja calidad ha llevado a muchos académicos chilenos a proponer un mayor control por parte del gobierno, ese asunto será mejor dirimido por los padres y los estudiantes, que procederán a evaluar los estudios ofrecidos y elegirán en consecuencia"*<sup>81</sup>.

Estos mismos problemas se observan en la privatización de otros servicios sociales. En los Estados Unidos, como se vio más arriba, el papel del Estado con respecto al cuidado infantil se transformó radicalmente durante la administración Reagan. Uno de los principales objetivos de quienes favorecían la privatización de esos servicios era responder a las preferencias de los padres/consumidores, y las estrategias basadas en la demanda fueron vistas como el camino principal para alcanzar esa meta. La evidencia disponible indica que estas políticas efectivamente ampliaron las opciones de cuidado infantil para aquellos con ingresos suficientemente altos como para aprovecharse del incentivo fiscal ofrecido. Según datos de Kamerman y Kahn, dos terceras partes de las 4.6 millones de familias que se acogieron al *Dependent Care Tax Credit* en 1981, principalmente para cuidado infantil, estaban sobre el nivel de ingreso mediano; y sólo un 7% tenía ingresos inferiores a los \$10.000 anuales<sup>82</sup>.

Desde el punto de vista de la expansión de la oferta, los resultados de la política tampoco son

halagüeños (y buena parte del aumento en esa oferta parece haberse dado a pesar de la política, y no gracias a ella). Más aún, el aumento en la prestación de servicios de atención infantil por parte de grandes cadenas comerciales se asocia con la tendencia ya mencionada de polarizar los servicios sociales en dos extremos: servicios muy caros y de alta calidad, y servicios baratos pero muy mediocres. En efecto, los servicios de calidad y alto precio solamente han aumentado en aquellos vecindarios acomodados cuyos habitantes pueden darse el lujo de pagar por ellos ya que sus ingresos están más que 50% por encima del ingreso medio. Por otro lado, la eliminación de las regulaciones federales ha permitido que algunas de las grandes cadenas comerciales se expandan hacia aquellos estados en los que los estándares son suficientemente bajos. Esto es aún más grave cuando se constata que, entre 1980 y 1984, treinta y tres estados habían ya reducido sus estándares de calidad para los servicios de atención infantil, muchos habían reducido además el número de inspectores de dichos programas, y seguían un esquema mucho más laxo de cumplimiento con los nuevos estándares<sup>83</sup>.

Estos ejemplos no pretenden desvirtuar la importancia que, en determinadas circunstancias, puede tener la prestación privada de servicios públicos. De hecho, lo que multitud de estudios muestran es que las comparaciones en eficiencia y costos en la prestación pública y privada de servicios sociales son inconclusas. Las diferencias en eficiencia parecen surgir no tanto del carácter de la propiedad --pública o privada-- de las agencias que prestan el servicio, sino del tipo de mercado en que operen. La evidencia parece sugerir que las empresas públicas que enfrentan competencia en sus mercados tienden a ser menos eficientes que sus competidores privados, ya que el riesgo de la competencia es un acicate mayor para estos últimos. En estos casos, la privatización parece razonable. Por el contrario, en aquellas industrias en las que la competencia es débil, las empresas públicas funcionan con mayor eficiencia que las privadas<sup>84</sup>. La gama de opciones es amplia, y los beneficios a obtener en términos de más y mejores servicios sociales son evidentes, siempre que se comprendan las particularidades históricas e institucionales de cada sociedad, y las peculiaridades que hacen de los bienes y servicios públicos algo claramente diferenciable de los típicos bienes y servicios privados.

<sup>80</sup> Castañeda: pp. 88-89

<sup>81</sup> Castañeda: p. 91

<sup>82</sup> Cfr. Kamerman & Kahn: p. 241

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Cfr. D. Thompson: "The economics of privatisation", *Economic Review*, vol 3, No. 3, January 1986, pp. 9-12