

RAFAEL MENJÍVAR LARÍN  
DIRK KRUIJT  
LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN  
Editores

# POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICA SOCIAL

FLACSO - Biblioteca



339.1

P69p Pobreza, exclusión y política social / ed. por Rafael Menjivar Larín, Dirk Kruijt y Lieteke van Vucht Tijssen. — 1 ed. — San José: FLACSO Sede Costa Rica, 1997. 476 p.

ISBN 9977-68-086-8

1. América Latina - Política Social. 2. Pobreza - América Latina. 3. Exclusión Social. I. Menjivar Larín, Rafael. II. Kruijt, Dirk. III. Van Vucht Tijssen, Lieteke. IV. Título.



303  
M526p

Diseño de portada:  
Valeria Varas

REG. 366  
CUT. 852  
BIBLIOTECA - FLACSO

© FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES - SEDE COSTA RICA

Primera edición: setiembre de 1997

FLACSO - Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica. Fax (506) 225-6779

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN. RAFAEL MENJÍVAR LARÍN .....	7
---	---

## CAPÍTULO I MARCO INTRODUCTORIO A LA TEMÁTICA

DISCURSO DEL SEÑOR RAFAEL MENJÍVAR LARÍN .....	13
DISCURSO DE LA SEÑORA LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN.....	16
DISCURSO DEL SEÑOR WILFREDO LOZANO .....	21
DISCURSO DEL SEÑOR FRANCISCO LÓPEZ SEGRERA.....	25
DISCURSO DE LA PRIMERA DAMA DE LA REPÚBLICA SEÑORA JOSETTE ALTMANN DE FIGUERES .....	29

## CAPÍTULO II ENFOQUES, CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN

PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.....	35
<i>Rolando Franco</i>	
LA MANO VISIBLE: Ensayo sobre Planificación y Democracia .....	59
<i>Eduardo Bustelo</i>	
EXCLUSIÓN SOCIAL: SOBRE MEDICIÓN Y SOBRE EVALUACIÓN –Algunos modelos–.....	71
<i>Gabriele Quinti</i>	

CAPÍTULO III  
POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,  
ESTUDIOS REGIONALES Y SUBREGIONALES

*América Latina*

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y ESTRATEGIAS PARA SUPERARLA ..... 93  
*Rebeca Grynspan*

LA POLÍTICA SOCIAL ESQUIVA ..... 113  
*Eduardo Bustelo y Alberto Minujín*

BANCO MUNDIAL, DESARROLLO SOCIAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA.. 155  
*Estanislao Gacitúa Marió*

ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA ..... 183  
*José Vicente Zevallos*

POBREZA, INFORMALIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LATINOAMÉRICA ..... 198  
*Dirk Kruijt*

*África*

ESCASEZ MATERIAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL:  
EJEMPLOS DEL ÁFRICA SUB-SAHARIANA ..... 221  
*Achile Mbembe*

*Europa*

POBREZA URBANA Y POLÍTICAS SOCIALES  
URBANAS EN LA CIUDAD EUROPEA ..... 243  
*Gerard Oude Engberink*

*Norteamérica*

POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO  
Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA ..... 258  
*Martha Schteingart*

*Centroamérica*

POLÍTICAS SOCIALES PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO ..... 277  
*Ana Isabel García y Enrique Gomáriz*

CAPÍTULO IV  
POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,  
ESTUDIO DE PAÍSES

LA CUESTIÓN SOCIAL DE LOS NOVENTA EN ARGENTINA: UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES PÚBLICAS .....	295
<i>Jorge Carpio e Irene Novacovsky</i>	
EL CASO DE COSTA RICA ¿ES NUEVA ESTA POBREZA? .....	319
<i>Carlos Sojo</i>	
POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA URBANA EN EL SALVADOR Y COSTA RICA ...	335
<i>Mario Lungo</i>	
EL SALVADOR: POBREZA RURAL PERSISTENTE .....	358
<i>Carlos Briones</i>	
FAMILIA Y POBREZA EN CUBA .....	379
<i>María del Carmen Zabala</i>	
HAITÍ: POBREZA, PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES .....	412
<i>Luis Barriga Ayala</i>	
POBREZA Y PATRONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN MÉXICO .....	419
<i>Sara Gordon</i>	
SOCIOS DESIGUALES: LA MARGINALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN LA PRÁCTICA DE LA REGENERACIÓN URBANA EN EL REINO UNIDO .....	446
<i>John Schaechter</i>	

CAPÍTULO V  
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL ...	467
DE LOS AUTORES .....	471

## II

# ENFOQUES, CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN

**FLACSO - Biblioteca**

# PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

ROLANDO FRANCO

## MODELOS DE DESARROLLO Y POLÍTICAS SOCIALES

Cada modelo de desarrollo tiene, implícita o explícitamente, una concepción de la cuestión social. Así también sucede con los que han predominado en América Latina. Obviamente, los modelos constituyen simplificaciones estilizadas de los rasgos que caracterizaron a diversas etapas de desarrollo (ver cuadro 1), y no dan cuenta de todas las variaciones que pueden encontrarse en cada país a consecuencia de las soluciones políticas a los conflictos sociales que allí se dieron.

### **Crecimiento hacia afuera**

Durante esta fase, los países latinoamericanos exportaban bienes primarios en troca de productos manufacturados. El Estado era de corte liberal clásico, por lo que sus funciones se reducían a la seguridad externa, al mantenimiento del orden interior y a la preocupación por asegurar las condiciones para el cumplimiento de los contratos.

La política social no formaba parte de las preocupaciones gubernamentales. «A través de la historia las personas han ido a maestros particulares y a escuelas privadas para conseguir educación y a doctores y hospitales privados cuando estaban enfermas (van der Gaag, 1995).

Por lo anterior, un presidente brasileño de la época, pudo sostener que lo social era sólo una cuestión de policía (Cardoso, 1984).

Sin embargo, durante ese período fueron surgiendo otras «soluciones» para la «cuestión social». Así, en los países que recibieron fuerte inmigración europea hubo políticas sociales «privadas», impulsadas por los propios interesados organizados en cooperativas, lo que se conoció como «mutualismo», orientadas principalmente a la protección de la salud. Asimismo, afloró la preocupa-

**Cuadro 1**  
**MODELOS DE DESARROLLO Y POLÍTICA SOCIAL**

<b>I. Crecimiento hacia afuera</b>	
Motor:	Mercado externo
Producto básico:	Bienes primarios
Tipo de Estado:	Liberal clásico
Énfasis social:	Cuestión de «policía» (FHC) Autoprotección (privada) «Crear la nación»
<b>II. Sustitución de importaciones</b>	
Motor:	Mercado interno
Producto básico:	Bienes manufacturados
Tipo de Estado:	Interventor, empresario, «social»
Énfasis social:	Protección al trabajador asalariado (organizado, reivindicativo) [ligazón política social con mercado de trabajo] Crear «clase media»: asegurar capacidad de compra de bienes producidos localmente
<b>III. Post ajuste</b>	
Motor:	Mercado externo
Producto básico:	Bienes competitivos, que incorporan progreso técnico (basados en recursos naturales, en muchos casos)
Tipo de Estado:	Regulador, «neo-social»
Énfasis social:	Inversión en capital humano

ción gubernamental frente al flujo migratorio internacional, que llevó a priorizar la educación básica concebida como el canal fundamental para transmitir valores nacionales y un idioma común.<sup>1</sup> Instauró así el principio del Estado Docente, inspirado en una ideología laicista y liberal, organizado centralizadamente, y que alcanzaría una dinámica expansión en aquellos países que fueron más estables políticamente, más avanzados en el proceso de urbanización y de formación de clases medias, que tuvieron un ingreso per cápita más elevado y un mayor grado de integración étnica y social (Romero Lozano, 1993).

1 Era inimaginable plantear un Estado pluricultural, plurinacional o pluriétnico, como sucede actualmente en la región (por lo menos a nivel de discurso). Consecuentemente, tampoco cabía la promoción del bi o plurilingüismo, que se basa en reconocer un valor similar a los diferentes idiomas hablados en un país y considerar conveniente su conservación.

## Sustitución de importaciones

En la fase de la sustitución de importaciones, cuyo inicio suele datarse en la crisis de 1929 —aunque comenzó con anterioridad en algunos países y mucho más tarde en otros—, el Estado asumió nuevos roles (regulador, interventor, planificador, empresario y «social»), a efectos de contribuir al funcionamiento del nuevo modelo (de «desarrollo hacia adentro»), cuyo motor era el mercado interno.

En el ejercicio de esas nuevas responsabilidades, al disminuir las barreras naturales —fruto de la crisis y las guerras—, el Gobierno estableció aranceles para defender a la industria nacional de la competencia externa. También llevó a cabo actividades que no resultaban atractivas para los empresarios privados, pero que constituían condiciones necesarias para llevar a cabo otras actividades productivas (construcción de infraestructura, provisión de energía eléctrica, etc.).

La etapa «fácil» de la sustitución de importaciones permitió elaborar localmente una amplia gama de bienes caracterizados por sus limitadas exigencias tecnológicas. En ese contexto, la política social persiguió la protección del trabajador asalariado, respondiendo a las presiones derivadas de la creciente organización sindical, facilitada por la concentración obrera y por la importancia creciente de la industria. A la fase de sustitución «difícil», sólo pudieron acceder aquellos países que poseían un mercado interno de un tamaño atractivo para las empresas multinacionales, que eran portadoras de la tecnología necesaria para fabricar bienes de mayor complejidad. En un caso, esas ventajas comparativas dieron lugar a la constitución de una «tríada» de actores sociales empresariales (nacional, transnacional y estatal), que pudo profundizar el llamado capitalismo «asociado» (Cardoso, 1973). En otros, se buscó ampliar el espacio económico mediante acuerdos de integración regional, algunos de los cuales, en sus primeras etapas, fueron exitosos en atraer inversión extranjera y asegurar una elevada tasa de crecimiento económico.

En este período la política social contribuyó a crear o consolidar una clase media,<sup>2</sup> por cuanto se requería sostener una capacidad de demandar esos nuevos bienes manufacturados nacionales de costo elevado, como sucedía con los productos de la industria automovilística. Probablemente, se contribuyó así a agravar la ya desigual distribución del ingreso.

Pero, el modelo comenzó a exhibir crecientes dificultades, lo que llevó a los grupos que veían menguados sus beneficios a recurrir a presiones

---

2 «El modelo de desarrollo durante el período de posguerra —se ha dicho— fue exitoso en la construcción de nuevas estructuras económicas, en subir el nivel de vida de la clase media, en la formación de nuevos estratos sociales y en la industrialización y urbanización de la región» (Ibarra, 1985).

para apoyar sus intereses. Ello condujo al deterioro de la convivencia y de la vida política y facilitó el surgimiento de gobiernos autoritarios, que algunos interpretaron como la vía para la profundización del capitalismo (O'Donnell, 1973).

Las debilidades intrínsecas del funcionamiento de las economías latinoamericanas fueron encubiertas mediante la aplicación de políticas poco respetuosas de la ortodoxia fiscal, que condujeron a grandes desequilibrios macroeconómicos y a fenómenos hiperinflacionarios. Se recurrió también, con exceso, al endeudamiento externo, facilitado por la abundancia de petrodólares en el sistema financiero internacional, lo que más tarde conduciría a la crisis de la deuda, cuya eclosión se produjo con la cesación de pagos de México en 1982.<sup>3</sup>

## **El modelo posterior al ajuste**

Durante la llamada «década perdida» (que, en lo económico, no lo fue para todos los países, y que resultó «ganada» para muchos por el restablecimiento de la democracia), comenzó a diseminarse un nuevo modelo, cuyos principales criterios económicos son:

- alcanzar y también respetar los equilibrios macroeconómicos;
- reducir la tasa de inflación;
- retirar al Estado de ciertas áreas, en las que serían más eficientes los actores privados;
- aumentar las exportaciones, porque el motor del crecimiento de estas economías se sitúa nuevamente en el mercado internacional;
- elevar la competitividad de los productores nacionales, incluso eliminando la protección arancelaria;
- modernizar el aparato público, para que usen de modo más eficiente los recursos sobre todo financieros, y sea más eficaz en el logro de sus objetivos.

---

<sup>3</sup> Los años ochenta mostraron reducciones en el monto de los recursos destinados a programas sociales y, también, un aumento de la pobreza. Sin embargo, debe recordarse que aquéllos se encontraban en su cénit histórico y que no hay relación causal necesaria entre gasto social y pobreza. Esta tiene que ver, fundamentalmente, con los ciclos económicos. En el período mencionado, su aumento fue provocado, en unos casos, por la caída de la actividad económica y la consecuente disminución del empleo, no paliado por adecuadas medidas de compensación social; y en otros, se debió a debacles económicas y desbordes populistas, y puede considerarse un «costo social del no ajuste» o de haberlo llevado a cabo a destiempo.

Para superar la crisis y concretar estos criterios, los países latinoamericanos aplicaron políticas de estabilización y ajuste, que tuvieron, en muchos casos, elevados costos sociales.

El comienzo de los noventa ha mostrado resultados positivos de los reordenamientos económicos (reducción de la tasa de inflación, recuperación del crecimiento, etc.), acompañados en algunos casos de reducciones de la pobreza (CEPAL, 1994), aunque es probable que al promediar la década varios hayan retrocedido en este aspecto.<sup>4</sup>

Esta nueva fase del desarrollo presenta cambios radicales respecto a la experiencia anterior de la región, en cuanto a la necesidad de incorporar la innovación tecnológica, lograr competitividad y enfrentar la competencia internacional. Hoy no puede sustentarse una estrategia de crecimiento basada sólo en la abundancia de mano de obra barata o en la sobreexplotación de recursos naturales (competitividad espuria). Se requiere incorporar progreso técnico al proceso productivo, con miras a elevar la productividad (CEPAL, 1991). Ello exige una mano de obra educada y flexible, que seguramente se verá obligada a cambiar de trabajo varias veces a lo largo de su vida laboral.

Pero al mismo tiempo, la competencia de terceros países obliga a realizar esfuerzos para alcanzar y conservar segmentos del mercado. Ello exige, entre otras cosas, un Estado austero, que deberá renunciar a parte de sus ingresos forzado por la necesidad de reducir la carga impositiva sobre las empresas para facilitarles que sean competitivas.

Surge así una contradicción entre la nueva importancia de lo social, que debe llevar al Estado —y a otros actores— a jugar un papel importante en crear los prerequisites para el logro de la competitividad sistémica, lo que exige recursos crecientes, y la necesidad de reducir los ingresos públicos para hacer frente a la competencia global. Así se torna especialmente pertinente analizar los criterios en que se basa el diseño e implementación de la política social y la búsqueda de paradigmas novedosos para realizar esa tarea.

## CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LOS PARADIGMAS DOMINANTE Y EMERGENTE

Es posible caracterizar dos paradigmas de políticas sociales, uno originado en la fase de sustitución de importaciones, todavía vigente y dominante, y otro, que se encuentra en ciernes (emergente).

---

4 Reducir el volumen de quienes no pueden satisfacer sus necesidades básicas resulta cada vez más difícil si no se acompaña de cambios en los criterios orientadores de la política social que permitan enfrentar el «núcleo duro» de la pobreza.

**Cuadro 2**  
**PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL**

	<b>DOMINANTE</b>	<b>EMERGENTE</b>
<b>Institucionalidad (I)</b>	<b>Monopolio estatal</b> - Financia - Diseña - Implementa - Controla  Funciones unificadas	<b>Pluralidad de subsectores</b> Estatal, Privado (comercial), Filantrópico (ong), e Informal (familia)  Funciones separadas
<b>Institucionalidad (II)</b>	<b>Centralismo</b>	<b>Descentralización</b>
<b>Lógica de toma de decisiones</b>	<b>Burocrática</b> - Estrategias macro - «El Estado sabe» - Asigna recursos vía administrativa - Usuario sin elección	<b>De proyectos</b> Asignación competitiva Licitaciones Usuario propone «Capacidad de innovación está diseminada en toda la sociedad y debe aprovecharse» (Fondos de inversión social)
<b>Financiamiento (I)</b> <b>Fuentes de recursos</b>	<b>Estatal</b>	<b>Cofinanciación</b> «Lo que no cuesta, no vale» Recuperación de costos: «el que puede, debe pagar» [riesgo: marginar pobres]
<b>Financiamiento (II)</b> <b>Asignación de recursos</b>	<b>De la oferta</b> Falta de competencia	<b>Subsidio a la demanda</b> (creación de cuasimercados) Competencia Libertad de elegir [¿consumidor tiene información suficiente?]
<b>Objetivo buscado</b>	<b>Universalismo de la oferta</b> (alto costo, bajo impacto) Oferta homogénea disponible favorece a los informados y organizados	<b>Universalidad de la satisfacción</b> «tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente»
<b>Criterios de prioridad y expansión del sistema</b>	<b>Ampliación progresiva de arriba hacia abajo</b> (Acceso segmentado) Ergo: «a menor gasto social, menos equidad»	<b>Primero, los más necesitados</b> (Instrumento: focalización)
<b>Población objetivo</b>	<b>Clase media</b> <b>Grupos organizados</b>	<b>Pobres</b>
<b>Enfoque</b>	<b>En los medios</b> - infraestructura social - gasto corriente	<b>En los fines</b> <b>Impacto:</b> magnitud del beneficio que recibe P.O., según objetivos buscados
<b>Indicador utilizado</b>	<b>Gasto público social</b>	<b>Relación costo-impacto</b>

## **Institucionalidad**

### *Responsabilidad estatal vs. pluralidad de sectores*

La política social tradicional consiste en los programas que realiza el Estado, el que asimismo lleva a cabo la totalidad de las funciones: actúa como financiador, diseñador, implementador, supervisor y, esporádicamente, evaluador. Vale decir, que todas las funciones están unificadas en un mismo sujeto.

El paradigma emergente recoge los antecedentes que mostraban el agotamiento de esta concentración de responsabilidades en el aparato estatal afirma que el Estado ya no hará las mismas cosas que en el pasado, ni de la misma manera. Será responsable parcialmente del financiamiento, en especial de los programas orientados a la población de menores recursos; ejercerá actividades de promoción; tendrá que asumir también funciones de ejecución de los programas, según algunos sólo de manera subsidiaria, esto es, en reemplazo (en «subsidio») de otros actores sociales llamados en primer lugar a cumplir esas tareas. Pero sostiene que las funciones de la política social pueden separarse y llevarse a cabo por otros subsectores: filantrópico o voluntario, comercial e informal (Bustelo, 1988).

La presencia de estos subsectores es evidente. Incluso, en algunos países de la región, las organizaciones no gubernamentales (ONGs), manejan más recursos que el propio sector social estatal (Anaya, 1990).

La familia (sector informal), por su lado, ha sido siempre la principal prestadora de atenciones sociales, incluso la principal educadora, y muy paulatinamente fue siendo sustituida por el Estado y otros agentes sociales. Sin embargo, su papel continúa teniendo fundamental importancia, pese a lo cual no suele ser tomada en cuenta en el diseño de los programas sociales.<sup>5</sup>

El sector comercial atiende a una clientela solvente. En tal sentido, parecería escasa su vinculación con la equidad y la atención de los pobres. Sin embargo, su participación puede darse por dos vías. En primer lugar, porque si aquel grupo no pudiera satisfacer sus necesidades mediante un pago, lo haría presionando para que los programas públicos atendieran sus necesidades. La existencia de este subsector privado, entonces, permitiría concentrar los recursos estatales en atender a los menos favorecidos. Por otro lado, el sector comercial puede cumplir —seguramente con eficiencia— algunas funciones en la prestación de servicios sociales, mediante el procedimiento de la terciarización.

En diversos países de la región se está procediendo a reformas que transfieren responsabilidades de ejecución de ciertas etapas de la implementa-

---

5 Para un análisis de programas donde se pretende fomentar la participación de la familia junto a la escuela, colaborando en el aprendizaje de los niños, puede verse Mayorga (1995).

ción de políticas sociales al ámbito privado. Así sucede en el caso de la salud previsual, donde si bien la legislación puede fijar contribuciones compulsorias a los asalariados, permite que éstos elijan aquellas instituciones —públicas o privadas— que administrarán esos recursos y a las que prestarán la atención de salud en caso necesario, como sucede en Chile, Argentina, Colombia y Perú; en materia de pensiones, un sistema regulatorio público, que establece el ahorro compulsorio, permite también que sean empresas privadas las que administren los fondos de pensiones, en Chile, Argentina y Perú y, últimamente, en Uruguay.<sup>6</sup> En Chile, esta transferencia al sector privado ha permitido la creación de un mercado financiero exitoso y la acumulación por esas empresas de más de US\$ 20.000 millones que han influido en el aumento de la inversión del país (la que hoy llega a 25% del PIB).<sup>7</sup>

## **Institucionalidad (II)**

### *Centralismo vs. descentralización*

El paradigma dominante se basa en un Estado fuertemente centralizado, mientras que el emergente tiende a privilegiar que las decisiones se tomen en el ámbito local, para lo cual promueve tanto la desconcentración como la descentralización.

Conviene recordar que la tendencia histórica latinoamericana ha sido centralizadora. En ello han influido, por un lado, razones de índole puramente económica, como la indivisibilidad de escala de ciertas decisiones y la retroalimentación entre la toma de decisiones centralizada y la concentración de la actividad económica (Boisier, 1976), así como el proceso de concentración de la población en grandes ciudades y, por otro, características políticas, como la matriz unitaria, típica de la mayoría de los Estados de la región, el centralismo larvado que existe incluso en los que adoptaron estructuras federales, y las influencias culturales procedentes de países tradicionalmente centralizados, como Francia. También refuerza esa tendencia la debilidad de las instituciones locales y su falta de práctica en decidir sobre asuntos que les conciernen.

---

6 No se trata, como suele decirse, de procesos de «privatización» de la seguridad social. Los privados participan en la administración de los fondos de capitalización individual, en un marco legal que otorga funciones muy importantes a los organismos públicos reguladores. Hay superintendencias que establecen minuciosas normas de funcionamiento e, incluso, el tipo, calidad y combinación de instrumentos financieros en que esas empresas administradoras pueden invertir.

7 Debe tenerse en cuenta, empero, los «costos de la transición» desde un sistema de reparto a otro de capitalización privada. En Chile el pago de las pensiones generadas en el sistema preexistente absorbe 40% del gasto social.

Las críticas al centralismo enfatizan que se toman decisiones careciendo de la información necesaria sobre las peculiaridades de cada zona y se opta por soluciones homogéneas que se aplican a realidades que son heterogéneas, lo que conduce a asignar de manera ineficiente los recursos y a no solucionar los problemas.

También se recuerda que el centralismo ha favorecido, en ocasiones, a un grupo dominante instalado en la capital, que utiliza recursos extraídos al resto del país. Se aduce, además, que la tendencia a aumentar las funciones estatales hace que cada vez sea mayor el número de decisiones importantes que se toman en la capital, lo que lleva a que provincias y regiones se encuentren sometidas, como se ha dicho, «al ritmo de una lejana e indiferente burocracia gubernativa», de tamaño creciente, ajena a las preocupaciones de los afectados, inaccesible y que ha generado sus propios intereses, que son contradictorios o pueden serlo, con los objetivos para los que fue creada.

Asimismo, se afirma que el centralismo inhibiría la participación, por cuanto la forma y el ámbito donde se toman las decisiones hace difícil que los ciudadanos influyan en ellas o, incluso, fiscalicen el manejo de asuntos que les interesan.

Las ventajas de la descentralización estarían en que puede generar un mayor consenso social, derivado de la participación, y un control de las burocracias, las cuales —como ha sostenido Tullock— se esconden en la maraña del centralismo. Asimismo, y dado el tamaño más pequeño tanto territorialmente como en el número de personas implicadas, facilitaría el cálculo de los costos y los beneficios de las acciones que se pretende implementar e, incluso, da la posibilidad de experimentar con métodos alternativos para proveer el mismo servicio. Ello sería casi imposible de lograr en el centralismo dada la enorme complejidad de operación del sistema (Weale, 1978).

Pero también hay argumentos contrarios a la descentralización. Algunos sostienen que la autonomía local en la prestación de servicios sociales provocaría una inaceptable variación en los estándares de provisión de los servicios entre diferentes zonas.

En cuanto a su eventual relación con la democracia, se argumenta que en no pocos casos las autoridades centrales o sus representantes han sido fundamentales en el proceso de disolución de formas de dominación oligárquica que subsistían en regiones más o menos aisladas. Un ejemplo sería el sistema educacional francés que, mediante la acción de maestros designados por el Gobierno central y rotados cada cierto tiempo para que no se plegaran a los poderes locales, contribuyó a establecer un idioma común, valores sociales «modernos» y a consolidar el Estado-nación.

Es clásico sostener que las actividades de redistribución deben estar centralizadas para asegurar el equilibrio entre oferta y demanda, pues de otro modo pueden incentivarse migraciones de beneficiarios hacia donde se ofrez-

can mayores beneficios y de contribuyentes hacia lugares donde la presión tributaria sea menor (Larrañaga 1994).

Este argumento coincide con la opinión de que la principal razón de la desigualdad educacional en Estados Unidos está en la descentralización de su sistema educativo, que permite que los grupos corporativos puedan influir en el destino de los recursos para educación favoreciendo sus intereses. El financiamiento de la educación de los pobres se ve así limitado: primero, porque la base impositiva varía con la riqueza de la comunidad respectiva y segundo, porque hay pocos incentivos para gastar en los pobres ya que, una vez educados y habiendo alcanzado cierto éxito social y económico, probablemente migren, con lo que no contribuirán a su turno, a financiar los gastos del distrito pobre que invirtió en ellos (Owen, 1974).

La descentralización de las decisiones en educación, concluye Owen, tiende a dar un peso desproporcionado a las demandas privadas y a perjudicar la satisfacción de las necesidades sociales de educación. Sugiere que una educación centralizada nacionalmente está en mejores condiciones de contribuir a la solución de los problemas mencionados, fijando normas de cumplimiento obligatorio en todas las escuelas, incluso en aquellas ubicadas en las comunidades pobres, a las que se dotaría de fondos federales suplementarios para que pudieran cumplir tales exigencias.

Es importante tomar en consideración el cuántum de descentralización que se pretende y la forma y los medios a través de los cuales se le llevará a cabo. Así, muchos de los argumentos reseñados por Owen derivan de que, en el caso de la educación norteamericana, la descentralización abarca no sólo la gestión, sino también la obtención de los recursos, y no existen o son escasas las regulaciones generales al sistema.

Pero no necesariamente debe ser así. Una política descentralizadora en materia de educación podría, por ejemplo, traspasar la administración de los establecimientos educacionales, reservando al nivel central funciones normativas de índole general, fiscalizadoras y, total o parcialmente, financieras.

Pese a ello, es evidente que estas precisiones sólo pueden hacerse una vez que se optó por una u otra de las soluciones postuladas,<sup>8</sup> lo que es una decisión de contenido político y no puede ser zanjada sólo por razones de eficiencia y eficacia.

---

8 Aquí cabe citar a Givaudan (1980): «Así, a tiranías iguales, cabe preguntarse si es preferible ser la víctima de un sistema pesado y lejano que trata con indiferencia los casos particulares o de un sistema más cercano que nada ignora de cada uno y conserva siempre la posibilidad de 'tener su próxima oportunidad'». «La administración estatal tiene las ventajas de sus inconvenientes. Delante de sus ventanillas, de sus leyes, sus reglamentos, sus costumbres, su discreción, el usuario experimenta un sentimiento que se parece al temor. La administración local tiene el inconveniente de sus ventajas. Delante de una administración que le conoce demasiado bien pues nada de lo que hace se le escapa finalmente, el usuario siente la desconfianza y la duda de su objetividad».

## Lógica decisional

### *Lógica burocrática vs. lógica de proyectos*

El paradigma dominante se basa en la implementación de programas sociales por el sector público que los entrega en la cantidad y calidad que estima conveniente, por razones administrativas, políticas o derivadas de presiones corporativas. Se parte del principio que el Estado sabe lo que hay que hacer. Los usuarios carecen de alternativas reales para escoger; sólo les cabe aceptar o no aceptar la prestación, cuando ella no sea obligatoria.

El paradigma emergente, en cambio, tiende a fomentar —dentro de lo posible— la participación de otros actores. Busca asignar recursos públicos contra la presentación de proyectos confeccionados por los interesados de acuerdo a su propia percepción de cómo solucionar determinados problemas sociales. Esta concepción cree que la capacidad de innovación se encuentra diseminada en la sociedad y no concentrada exclusivamente en el Estado, y que la misma debe aprovecharse.

En educación, por ejemplo, se recomienda dotar de autonomía técnica a las escuelas para que puedan elaborar su «proyecto» educativo, lo que permitiría la existencia de una oferta variada, que se ajustaría mejor a la diversidad de situaciones, de necesidades y de opciones valoradas en torno a la educación.

Se busca, también, que los profesores asuman responsabilidades en la gestión escolar, en la que puedan plasmar, a partir de su experiencia, proyectos alternativos. En Maringá (PR, Brasil) se terciarizó el gerenciamiento de algunas escuelas públicas, entregándolas a cooperativas de profesores, con autonomía técnico-administrativa y reservando a la autoridad municipal la responsabilidad del financiamiento y evaluación de los resultados. «La medida creó una nueva forma de relacionamiento de los profesores con los padres y alumnos, mucho más integradora, responsable y receptiva que las otras formas de gestión adoptadas hasta entonces». Diversas investigaciones mostraron «sensibles mejorías en la prestación de los servicios educacionales», pese a lo cual, a consecuencia de la férrea oposición y movilización de los sindicatos magisteriales, la Prefectura debió discontinuar el proyecto (Silva & Cruz, 1995). En Las Condes (Santiago, Chile), la Municipalidad entregó la administración y el manejo docente de sus colegios a sociedades de profesores que han asumido esa responsabilidad, afrontando el riesgo de renunciar a su condición de profesores municipales, protegidos por el Estatuto Docente (Lavín, 1995).<sup>9</sup>

---

9 Sobre este tema puede consultarse Lehmann (1994).

También los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) del Ministerio de Educación de Chile pretenden incentivar a los docentes de escuelas de mediano y alto riesgo a que presenten proyectos para obtener recursos destinados a facilitar la actividad docente (Téllez, 1995).

## **Financiamiento (I): Fuentes de recursos**

### *Estatal vs. cofinanciación*

El paradigma dominante es estatista y, por lo mismo, el financiamiento de la política social proviene básicamente de fuentes fiscales que enfrentarían demandas crecientes de fondos. Los recursos siempre resultan limitados frente a necesidades crecientes; cuando una es satisfecha, surge otra probablemente más compleja. Así, por ejemplo, alcanzada la cobertura total en educación primaria, aparece el problema de su calidad.

El paradigma emergente, al considerar que el Estado no es el único actor de la política social, afirma que debe ser sólo uno entre varios aportantes de recursos. En definitiva, es necesario buscar la cofinanciación, esto es, que los propios beneficiarios contribuyan. Esto no sólo aportaría recursos suplementarios sino que, además, avivaría el compromiso de la comunidad con el programa. El criterio subyacente es que «lo que no cuesta, no es valorizado por quien lo recibe». El riesgo de marginar a los más pobres, que no están en condiciones de asumir responsabilidades financieras, puede ser evitado si se establecen los incentivos adecuados (Larrañaga 1994; Lehmann 1994).

Otra forma de cofinanciación es la recuperación de costos, mediante el cobro de tarifas para la prestación de servicios públicos sociales. El principio aplicado es «el que puede, debe pagar», en especial en programas sociales que no se orientan a los pobres: la educación superior gratuita es un ejemplo.<sup>10</sup>

En Chile hay la posibilidad de financiamiento compartido en todas las escuelas secundarias, y en las particulares subvencionadas de nivel primario [las municipales están obligadas a ofrecer educación gratuita].<sup>11</sup> En este país, 91% de los alumnos cursan la enseñanza básica y media con financiamiento total del Estado, lo que permite sostener a los defensores de la cofinancia-

---

10 La recuperación de costos puede provocar una disminución sustancial de las demandas de atención (Makinen & Bitrán, 1993), ya que el cobro margina a quienes no disponen de los recursos para cubrir la tarifa. Por ello, hay que establecer criterios que distingan según la capacidad de pago del receptor del servicio: quienes tienen ingresos altos deben pagar el costo real, los de ingreso medio deberían reembolsar por lo menos una parte, y a los pobres corresponde entregarles gratuitamente la atención (Cornia, 1987).

11 El cofinanciamiento se aplica en 976 establecimientos particulares y 150 municipales y abarca a 628.000 alumnos. En 1994 la contribución por esta vía fue de US\$ 37 millones y para 1995 se espera que llegue a US\$ 50 millones (Passalacqua, 1995).

ción que es necesario un mayor compromiso de las familias con la educación de sus hijos, a través de un esfuerzo financiero acorde con sus ingresos y el número de hijos. Ello permitiría que el Estado concentrase sus recursos en quienes carecen de posibilidades de pago (Passalacqua, 1995).<sup>12</sup> En todo caso, se requieren mecanismos adecuados para asegurar que la cofinanciación no provoque la exclusión de quienes no están en condiciones de contribuir.

La cofinanciación también puede provenir de empresas, bajo diferentes formas: a) sostenedores que se hacen cargo del financiamiento de la infraestructura escolar; b) aportes empresariales, vía donaciones o financiamiento de los gastos corrientes de escuelas; c) gremios empresariales que asumen la gestión de escuelas; d) empresas que reciben descuentos tributarios si destinan recursos a educación (Martinic, 1995).

## **Financiamiento (II): Asignación de recursos**

### *Subsidio a la oferta vs. subsidio a la demanda*

En el paradigma dominante, el financiamiento se orienta a cubrir los costos relevantes del proveedor (alguna repartición estatal), que oferta bienes o servicios con los cuales pretende solucionar o paliar el problema social detectado.

Mediante el subsidio a la demanda, en cambio, el financiador transfiere un poder de compra (vía cupones o «vouchers») para que el beneficiario «compre», en el (cuasi) mercado así creado, el bien que estime adecuado. La alternatividad, esto es, la existencia de más de un oferente es requisito fundamental en esta forma de subsidio. El cálculo del valor del «voucher» plantea dificultades (Levin, 1995).

Se aproxima al subsidio a la demanda la modalidad mediante la cual el Ministerio de Educación de Chile entrega directamente a la escuela respectiva un subsidio por cada alumno matriculado y que efectivamente asistió a clase, ya que los padres, al elegir el establecimiento en que se educarán sus hijos, deciden a cuál de los oferentes se asignarán los recursos fiscales.<sup>13</sup> Tam-

---

12 El sistema imperante recibe críticas en cuanto al destino y administración de estos aportes. En primer lugar, cuando la contribución familiar supera el mínimo no sujeto a deducciones (que es igual a la mitad de la subvención fiscal por alumno), se reduce el aporte estatal; lo ahorrado vuelve al Ministerio de Hacienda en lugar de destinarse a educación. En segundo lugar, los «sostenedores» de escuelas privadas subvencionadas hacen lo que estiman mejor con los recursos así percibidos, pudiendo incluso destinarlos a ganancia de la empresa. Finalmente, lo recaudado en escuelas municipales va al municipio y no es administrado por la dirección del establecimiento (Passalacqua, 1995).

13 Respecto a la alternativa subvención o «voucher» se ha dicho que «la transferencia directa de la subvención desde el Gobierno al establecimiento [escolar] presenta claras ventajas adminis-

bién en Colombia se ha implementado un sistema de «vouchers» (financiado conjuntamente por el Gobierno central y los municipios) que busca incrementar las oportunidades de educación secundaria disponibles para los niños más pobres, permitiéndoles el acceso a escuelas privadas pagas. Se espera expandir el enrolamiento de 47 a 70%, creando 546.000 nuevas plazas escolares (van der Gaag, 1995). Se ha planteado también la reforma del financiamiento de la salud, mediante la entrega de subsidios a la demanda para que los trabajadores dependientes pudieran incorporarse al sistema privado de salud (Caviedes 1994a, 1994b).

Esta libertad de elegir entre alternativas que se otorga a los usuarios suele criticarse por la «falta de información» con que se toma esa decisión. Este problema, obviamente, también lo enfrentan, por ejemplo, quienes pagan por la obtención de algún servicio de educación o salud, aunque se argumenta que la condición socioeconómica y el consiguiente nivel educativo-cultural, así como el ser verdaderos «clientes», dada su solvencia, los predispone a buscar la mejor oferta y a exigir resultados (Larrañaga, 1994a). La alternativa entonces sería velar por la provisión de satisfactores de los que no disponen de recursos propios para pagar y carecen de las condiciones adecuadas para elegir. Sin embargo, debe reconocerse que tampoco el Estado ha conseguido hacerlo hasta ahora, entre otras cosas porque suele faltarle información adecuada.<sup>14</sup> Una alternativa podría ser superar esa carencia creando, por ejemplo, pruebas que buscan medir los resultados escolares (como la denominada SIMCE, en Chile, ya aplicada en otros países), o lo que sea pertinente en cada servicio, la difusión de cuyos resultados permitiría que los usuarios pudieran optar informadamente.<sup>15</sup>

El aumento de la demanda por servicios de educación y salud, debería incentivar el surgimiento de una oferta de alternativas mayor y más variado, lo que generaría competencia entre los proveedores, dando lugar a un mejoramiento de la calidad de los servicios ofrecidos. Lograr este ambiente competitivo y articular la mezcla público-privada exige que el Estado norme, supervigile e intervenga selectivamente, cuando sea aconsejable, para inducir a los oferentes a reducir costos y responder a las necesidades de las personas.

---

trativas respecto de un sistema tradicional de «vouchers». En cambio, torna más difuso el derecho de los padres a elegir y a exigir en materia de la decisión educacional, puesto que la percepción equivale a recibir educación gratuita en vez de adquirir tal servicio a cambio de un pago. En este sentido, un sistema de «voucher», o subsidio directo a la demanda sería preferible si se pudiese operacionalizar a un costo razonable» (Larrañaga, 1994b:529).

14 «¿Están los funcionarios del Ministerio de Educación o de sus Direcciones Provinciales en mejores condiciones para elegir el establecimiento educacional y guiar la transferencia de recursos en el sector?» (Larrañaga, 1994:52).

15 «Quienes se oponen a publicar los puntajes de las pruebas SIMCE -profesores y funcionarios del Ministerio- argumentan que se trata de evitar tensiones en un medio que carece de recursos y posibilidades reales de superación» (Larrañaga, 1994a:54).

## Objetivo

### *Universalismo de la oferta vs. universalidad de la satisfacción*

El paradigma dominante defiende el universalismo, entendido como una oferta homogénea abierta a todos. Subyace a esta concepción la necesidad de difundir valores y creencias que fomenten la integración social y la idea de igualdad. En la práctica, empero, los principales beneficiarios de los servicios públicos sociales han sido, en América Latina, los sectores más instruidos, más informados, más organizados, que viven en áreas mejor dotadas de servicios, que cuentan con recursos para hacer frente a los costos de transacción (transporte, tiempo) en los que es necesario incurrir para recibir los servicios. El acceso a esa oferta estatal ha sido siempre difícil para quienes, aun teniendo mayores necesidades, carecen de las características enumeradas, y deben enfrentar las dificultades de acceso a las prestaciones.

En educación, si bien las constituciones establecen la obligación de entregar gratuitamente determinado número de años de educación, una proporción no desdeñable de cada cohorte no ingresa siquiera a la escuela y otra la abandona rápidamente. La selección no es aleatoria, ya que están sobrerrepresentados entre los excluidos los grupos de menores ingresos.

Las políticas universalistas son de alto costo y bajo impacto. Es evidente que una oferta que atienda a todos resultará muy cara y su abaratamiento sólo es posible sea disminuyendo la calidad y, por tanto, deteriorando el impacto del programa sobre los supuestos beneficiarios, sea recortando la «universalización» por criterios no transparentes, que orientarían los servicios proporcionados en beneficio de un grupo restringido.

El paradigma emergente plantea otra forma de universalización, ya no de la oferta, sino de la satisfacción de las necesidades de las personas. Se sustenta en el principio de equidad, según el cual para superar las diferencias, debe tratarse desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales (acción afirmativa o discriminación positiva). Una oferta homogénea para situaciones heterogéneas sólo puede conducir a mantener las diferencias originarias. Esa oferta corresponderá a las necesidades de cierto subconjunto de la población, pero no será adecuada para otros, sea por razones culturales o socioeconómicas. Así, lograr que los hijos de familias pobres asistan a la escuela y se mantengan en ella exige asignarles además de una educación de buena calidad, un horario instruccional más extenso que permita compensar las limitaciones que el clima familiar<sup>16</sup> impone a la capacidad de aprender; programas nutricionales e, incluso, un subsidio por el costo de oportunidad que significa optar por la escuela *vis a vis* alguna inserción laboral (Levin, 1995).

---

16 Sobre la importancia del clima familiar en el rendimiento educacional puede consultarse CEPAL (1995) y Gerstenfeld (1995).

## Criterio de prioridad y expansión

### *Ampliación progresiva de arriba hacia abajo vs. primero, los más necesitados*

El paradigma dominante espera la ampliación progresiva del sistema de protección social, incorporando paulatinamente a los en principio postergados, según se vaya disponiendo de más recursos. En definitiva, la cobertura se expande de arriba hacia abajo, empezando por quienes tienen menos necesidades y más capacidad de defensa de sus intereses. El ejemplo típico de ese proceso de «acceso segmentado» ha sido, en América Latina, la seguridad social (Mesa Lago 1984), que llega tarde o nunca a proteger a los campesinos sin tierra y a los autoempleados de la ciudad.

Hay tres criterios para asignar recursos en lo social: destinarlos al que llega primero; o a los que tienen menos necesidades; o a los más necesitados. Entre ellos, el paradigma emergente opta por el último y propone implementarlo a través de la focalización.

Focalizar es identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impacto per cápita elevado sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios (Franco, 1990a y 1995).

La focalización permitiría mejorar el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias a satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo) más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución; aumenta, además, la eficiencia en el uso de los recursos escasos; y eleva el impacto producido por el programa al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo.<sup>17</sup>

Entre variados ejemplos de focalización, cabe recordar el Programa de las 900 Escuelas de Chile, orientado al 10% de las más pobres y de peor rendimiento académico, cuyo objetivo es mejorar la calidad de la educación y el aprendizaje de los alumnos.<sup>18</sup> Los criterios de focalización son: a) el bajo rendimiento promedio de los alumnos en las pruebas del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) y otros indicadores del Ministerio de Educación; b) el bajo nivel socioeconómico de las familias de

---

17 «Para una familia [chilena] en extrema pobreza, el conjunto de subsidios estatales al que puede optar representa una renta mensual superior (en 90%) al ingreso mínimo» (Vergara, 1990: 327). La «focalización eleva la magnitud del impacto por unidad de recursos invertidos y reduce los costos finales» (Schejtman, 1989: 118-119).

18 Se busca este fin mediante el otorgamiento de recursos para rehabilitación escolar, provisión de material didáctico y bibliotecas para salas de clase, cuadernos de trabajo, libros de texto, módulos de aprendizaje para los alumnos y módulos de pedagogía para los profesores.

los alumnos según registro de las escuelas; c) el tamaño y la accesibilidad de las escuelas.

También el Programa de Mejoramiento Educativo (PME), ya citado, utiliza la focalización para identificar tres tipos de escuelas (de alto, mediano y bajo riesgo). Los criterios son: a) series temporales sobre puntajes de rendimiento; b) grados de educación ofrecidos por la escuela; c) tasas de deserción y repetición; d) grado de ruralidad; e) matrícula escolar; f) nivel socioeconómico de la población estudiantil (Cardemil y Latorre 1992; Wolff, Schieffelbein y Valenzuela 1994; Espínola 1995).

## **Población beneficiaria**

### *Clase media o intereses organizados vs. grupos pobres*

El paradigma dominante —por su relación con una específica fase del crecimiento económico latinoamericano— se preocupó por atender a sectores que tenían capacidad de presión sobre el Estado, en especial a la clase media. Por esa vía, el Estado facilitó la ampliación del mercado interno, lo que era de interés de la industria nacional.

Para el paradigma emergente, en cambio, la única manera de lograr la equidad es atender a los más necesitados, tanto por su situación de carencia extrema, como porque los sectores que han sido beneficiados hasta ahora tienen capacidad (o, por lo menos, más capacidad) para solucionar autónomamente sus problemas.

## **Enfoque**

### *En los medios vs. en los fines*

El paradigma dominante tiende a destacar la importancia de la ampliación de la cobertura lo que es muy importante, pero no agota las finalidades de una política. ¿Puede sostenerse que se ha alcanzado el éxito cuando la educación impartida es deficiente? Incluso la preocupación por la cobertura puede conducir a distorsiones dado que es más fácil ampliarla, atendiendo a poblaciones concentradas —en especial, en áreas urbanas— que a las rurales dispersas, aún cuando allí existan mayores niveles de necesidad. Asimismo, una cobertura elevada puede no producir resultados, como sucede con programas nutricionales que para cubrir a más personas reducen, por debajo de las normas mínimas, la cantidad de calorías y proteínas entregadas. También puede ampliarse la cobertura sin impacto, como cuando se incluye como

beneficiarios del programa a quienes no tienen necesidades insatisfechas (Cohen y Franco, 1988, 1992 y 1993).

Este paradigma también pone el acento en la inversión en infraestructura social (construcción de escuelas, puestos de salud, hospitales), aun cuando se carezca de recursos para financiar los gastos corrientes (personal, equipamiento, instrumentos, o materiales desechables). En otras ocasiones, se eleva el gasto corriente para pagar sueldos, independientemente de si quienes los perciben hacen su trabajo en forma adecuada, y de si los destinatarios se benefician realmente con las prestaciones.

El paradigma tradicional asigna los recursos según el presupuesto histórico; como se carece de instrumentos para saber si se están gastando adecuadamente, se acepta que la asignación y la implementación es correcta y, a partir de ello, las alteraciones sólo tienen lugar si se amplían los rubros disponibles y, en lo posible, respondiendo a los criterios preexistentes.

El paradigma emergente pretende, por su lado, orientar los programas a lograr un cambio en las condiciones de vida de la población y se preocupa por el impacto, esto es, por la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas, de acuerdo a los objetivos buscados.

Esto exige utilizar criterios que permitan identificar el grupo al que se pretende llegar y, también, calibrar los logros mediante una metodología de evaluación adecuada a lo que se pretende medir. El análisis de costo-impacto (ACI) mide tanto la eficiencia como la eficacia de los proyectos (Cohen y Franco, 1988, 1992 y 1993). Requiere una «línea basal» de diagnóstico y una «línea de comparación», lo que permite verificar la magnitud de los cambios atribuibles al proyecto.

## **Indicador utilizado**

### *Gasto público social vs. relación costo-impacto*

El indicador principal del modelo dominante es el gasto público social y sus fluctuaciones. Tácitamente, se acepta que existe una relación inversa (no explicitada) entre su monto y la magnitud de la pobreza: a más recursos disponibles, menor cantidad o proporción de pobres. Sin embargo, el monto del gasto social es un mal indicador, tanto del desarrollo social —que se relaciona también con el desempeño económico del país—, como de la inversión en capital humano. Puede ser elevado y mal utilizado para alcanzar esa finalidad.

El gasto social es la suma de «todos aquellos gastos que realiza el Estado que poseen una connotación social» (Haindl et al. 1989). Existen diferentes criterios en torno a las partidas presupuestales que deben incluirse. Suele

haber acuerdo en educación, salud y vivienda, pero existen discrepancias respecto a justicia, y otros gastos.<sup>19</sup>

El Informe sobre el Desarrollo Humano (PNUD 1991) distingue cuatro proporciones del desarrollo humano (gasto público/PIB, gasto social/gasto público, gasto de prioridad social/gasto social, gasto prioridad social/PIB) que permiten cuestionar la idea de que hay alguna relación directa entre el monto *in totum* de los recursos asignados a lo «social» y el nivel de desarrollo social. Sin embargo, ellas nada indican respecto a la progresividad del gasto, ya que los destinatarios reales de programas de «prioridad social» —en los que el PNUD aconseja concentrar los recursos— pueden no ser los más necesitados. Tampoco muestran la eficiencia con que se utilizan los recursos y la eficacia que se alcanza con los programas que se financian con ellos.

Para apreciar estos aspectos es conveniente proceder a la desagregación del gasto social y analizar quiénes son sus reales beneficiarios. El gasto social público, definido anteriormente, tiene un componente de gasto administrativo, que no significa beneficio real para la población: «bastaría que se aumentaran las remuneraciones de la administración pública para que crezca el gasto público social. Un aumento en la burocracia estatal también elevaría el gasto así definido, sin que esto signifique mejorar la situación de los más pobres» (ibídem). El gasto social fiscal incluye solamente el aporte fiscal que llega a los beneficiarios (subsidio) y lo que va a financiar parte de los aparatos administrativos de los diferentes ministerios. Excluye el financiamiento proporcionado por los beneficiarios. El gasto social directo es el aporte fiscal que se convierte en transferencias monetarias o bienes y servicios entregados directamente a las personas (subsidios), excluyendo los gastos administrativos. Finalmente, el gasto social efectivo es la parte del gasto directo que llega a los sectores más pobres de la población. A partir de encuestas (tipo CASEN) que permiten asignar a diferentes deciles de la distribución los ingresos derivados de los programas sociales, ha sido posible en algunos países de la región apreciar que lo percibido por el 30% más pobre de la población (gasto social efectivo) era una cantidad muy pequeña en relación al conjunto del gasto público social (Haindl et al., 1990).

Esto confirma diversos estudios que muestran que el gasto social (tal como sucede en cualquier otro campo) puede ser utilizado con mayor o menor eficiencia y, consecuentemente, producir impactos diferentes sobre los beneficiarios. Ya se ha sostenido que los «datos correspondientes a América Latina

---

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

muestran que la distribución de los gastos sociales es regresiva en la mayoría de los países», por lo cual su aumento «no es siempre la respuesta cuando se trata de mejorar el bienestar de las personas pobres. Más importante es a menudo una mejor asignación dentro del sector y el uso más eficiente de los fondos» (Banco Mundial 1990:42). «El gasto adicional en servicios sociales en general no ayudará automáticamente a los pobres. La estructura existente para la prestación de esos servicios tiene que ser reorientada a su favor, tanto en lo que se refiere a la cantidad como a la calidad de los mismos» (Ibídem).

Otro problema del indicador gasto social es su nivel de agregación. Difícilmente pueden introducirse modificaciones a programas concretos a partir de las fluctuaciones de dicho gasto o de las relaciones que puedan establecerse entre él e indicadores sociales de nivel macro. Esas eventuales relaciones se encuentran mediadas por infinidad de variables que no han sido consideradas.

Es por ello que el paradigma emergente insiste en la necesidad de indicadores relacionados con cada programa específico. En tal sentido, recomienda utilizar la relación costo-impacto, que permite apreciar si el programa está optimizando los recursos o, dicho de otra manera, si maximiza el impacto al menor costo posible.

## CONCLUSIONES. UN PARADIGMA RESULTANTE

Tiende a ampliarse el consenso en torno a las limitaciones del paradigma dominante, las que son más conocidas por el largo período de vigencia que el mismo ha tenido. En muchos casos, el Estado se ha convertido más en un obstáculo que en una ayuda al desarrollo y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Estas debilidades de la acción estatal justifican los esfuerzos para «reinventar el Gobierno» (Osborne & Gaebler, 1992) e introducir modificaciones a la institucionalidad estatal tradicional, a las funciones que debe desarrollar, y a la manera en que se las maneja. Todo ello conduce a realizar esfuerzos por introducir criterios innovadores, que aquí han sido presentados como un paradigma emergente.

La política social, contribuye a la gobernabilidad («governance») y a la relegitimación del Estado (Franco, 1990b), pero sobre todo tiene hoy una especial relevancia por su contribución a la formación de capital humano, que resulta imprescindible para la competitividad de estos países en el mediano plazo. El conocimiento se ha convertido en el principal factor productivo. En consecuencia, la postergación de políticas sociales que expandan la posibilidad de ampliar el capital humano ya no es sólo una falta a la ética, sino un error económico, que priva a la sociedad de recursos calificados y

flexibles para adaptarse a la veloz incorporación de progreso técnico en los procesos productivos.

La política social se vuelve así un prerrequisito tanto de la economía como de la política. Pero esa función debe llevarse a cabo en una situación de escasez de recursos y de limitaciones derivadas de la competencia. Por ello es tan importante analizar las posibilidades de reformar y explorar nuevas alternativas de política social.

Es probable que una combinación de lo mejor de los paradigmas dominante y emergente, de una resultante más eficiente y eficaz.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANAYA, A. (1990). *El gasto social en Bolivia*, s/d.
- BANCO MUNDIAL (1990). *Informe sobre el desarrollo mundial. La pobreza*, Banco Mundial/Oxford University Press, Washington D.C.
- BÉLIZ, G. (1995). «El Estado del posbienestar. Cuatro dilemas para la reforma social», en G. Béлиз, compilador, *Política social: la cuenta pendiente*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- BOISIER, S. (1976). *Diseño de planes regionales. Métodos y técnicas de planificación regional*, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid.
- BUSTELO, E. (1988). *Política social en un contexto de crisis: ¿será que se puede?*, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, Santiago de Chile, 20-24 junio.
- CARCIOFFI, R. Y L. BECCARIA (1995). *América Latina y el gasto social. Lecciones sobre provisión y regulación pública en los sectores sociales durante la década de los ochenta*, serie de libros de UNICEF, Bogotá.
- CARDEMIL, C. Y M. LATORRE (1992). *El Programa de las 900 escuelas: ejes de la gestión y evaluación de su impacto*, UNESCO, Santiago de Chile.
- CARDOSO, F. H. (1993). *O modelo político brasileiro*, (Difusão Européia do Livro).
- (1984). «Las políticas sociales en crisis: ¿nuevas opciones?», en R. Franco y J. C. Cuentas Zavala, editores, *Desarrollo social en los ochenta*, CEPAL/ILPES/UNICEF, Santiago de Chile.
- CAVIEDES, R. (1994a). «Subsidios a la demanda en salud: una alternativa viable», en E. Miranda, editor, *La salud en Chile. Evolución y perspectivas*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- (1994b). «Subsidios a la demanda: una propuesta para mejorar la salud», en F. Larraín, editor, *Chile hacia el 2000. Ideas para el desarrollo*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.

- CEPAL (1990). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los noventa*, (LC/G.1601-P), Santiago de Chile.
- (1991). *Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado*, (LC/G.1701 (SES.24/3) y Corr.1), Santiago de Chile.
- (1994a). *Regionalismo abierto*, (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile.
- (1994b). *Panorama Social de América Latina*, edición 1994, (LC/G.1844), Santiago de Chile.
- (1995). *Panorama Social de América Latina*, edición 1995, (LC/G.1886), Santiago de Chile.
- CEPAL/UNESCO (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, (LC/G.1702 (SES. 24/4)/Rev.1), Santiago de Chile.
- CEPAL/OPS (1994). *Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, (borrador preliminar).
- CIDE/UNESCO (1995). *Seminario internacional administración descentralizada y autonomía escolar: el rol de la comunidad en la gestión educativa*, Santiago de Chile.
- COHEN, E Y R. FRANCO (1992). *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo XXI Editores, México D.F.; Reimpresión: Siglo XXI España, Madrid, 1993.
- (1992). «Racionalizando la política social: el papel de la evaluación y su viabilidad», en *Revista de la CEPAL*, N° 47, Santiago de Chile.
- CORNIA, A. (1987). «Formulación de la política social: reestructuración, objetivos, eficiencia», en Giovanni A. Cornea, Richard Jolly, Frances Stewart, *Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*, Siglo XXI de España Editores, México.
- COX, C. (1994). «Las políticas de los años noventa para el sistema escolar», en *CEPAL, Serie de Políticas Sociales N° 3*, (LC/L.815), Santiago de Chile.
- ESPÍNOLA, V. (1993). *The Educational Reform of the Military Regime in Chile: the School System's Response to Competition, Choice and Market Relations*, tesis de doctorado, University of Wales College Cardiff.
- (1994a). «Introducción», en V. Espínola, editora, *La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia*, CIDE, Santiago de Chile.
- (1994b). «Descentralización de la educación en Chile: continuidad y cambio de un proceso de modernización», en V. Espínola, editora, *La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia*, CIDE, Santiago de Chile.
- FRANCO, R. (1983). «Las grandes controversias de la política social», en R. Franco y J. C. Cuentas-Zavala, editores, *Desarrollo social en los ochenta*, CEPAL/ILPES/UNICEF, Santiago de Chile.
- (1990a). *Focalización*, ILPES, Santiago de Chile.

- (1990b). «Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina», *Síntesis*, Madrid, 14:17-41.
- (1995). «Introducción», en *Focalización y pobreza*, CEPAL, Serie Cuadernos de la CEPAL N° 71, Santiago de Chile.
- GERSTENFELD, P. (1995). «El impacto de la inequidad socioeconómica en los logros educacionales», en CEPAL, *Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar*, Serie Políticas Sociales N° 9, (LC/L.924), Santiago de Chile.
- GIVAUDAN, A. (1980). «La Question communale», Ed. Revue Politique et Parlementaire, 1979, reproducido con el título «Ankylose et tyrannie locale», en M. Vingré, *Le social c'est fini*, Collection Autrement, París.
- HAINDL, P. E. BUVINIC E I. IRARRÁZVAL (1990). *Gasto social efectivo*, Universidad de Chile, Escuela de Economía/ODEPLAN, Santiago de Chile.
- IBARRA, D. (1985). «Crisis, ajuste y política económica en América Latina», en *Revista de la CEPAL*, N° 26, Santiago de Chile.
- INFANTE, M. T. Y E. SCHIEFELBEIN (1992). *Asignación de recursos para la educación básica y media*, documento de circulación restringida, Santiago de Chile
- LARRAÑAGA, O. (1994a). *Descentralización en educación y salud en Chile*, Programa ILADES-Georgetown, Santiago de Chile.
- (1994b). «Reformas de la educación: una tarea urgente», en F. Larraín, editor, *Chile hacia el 2000. Ideas para el desarrollo*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- LAVÍN, J. (1995). «Traspaso de colegios municipales a sociedades de profesores: una alternativa por evaluar», en CEPAL, *Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile*, Serie Políticas Sociales N° 11, Santiago de Chile.
- LEHMANN, C. (1994). «Hacia una educación de calidad», en F. Larraín, editor, *Chile hacia el 2000. Ideas para el desarrollo*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- LEVIN, H. M. (1995). *United States: Equity Considerations in Market Approaches to Education*, trabajo presentado a CIDE/UNESCO.
- MAKINEN, M. Y R. BITRAN (1993). «Economic Analysis and Research Tools for Health Policy in Developing Countries», Health Financing and Sustainability Project, incomplete draft, (mimeo), septiembre.
- MARTINIC, S. (1995). «Experiencias de cooperación entre empresa y escuela en Chile. Notas para una discusión», trabajo presentado a CIDE/UNESCO.
- MAYORGA, L. (1995). *Participación de la familia en la escolarización de niños pobres*, presentado a CIDE/UNESCO.
- MESA LAGO, C. (1985). «Desarrollo de la seguridad social en América Latina», en *Estudios e informes de la CEPAL*, N° 43, Santiago de Chile.

- NERI, A. (1995). *Sur, penuria y después. La crisis de la política social*, Emecé, Buenos Aires.
- O'DONNELL, G. (1973). *Modernización y autoritarismo*, Paidós, Buenos Aires.
- OSBORNE, D. Y T. GAEBLER (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison Wesley, Reading, MA.
- OWEN (1974). *School Inequality and the Welfare State*, The John Hopkins University Press, Baltimore.
- PASSALACQUA, A. (1995). «Financiamiento compartido y equidad», trabajo presentado a CIDE/UNESCO.
- PNUD (1991). *Informe sobre desarrollo humano*, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá.
- ROMERO LOZANO, S. (1993). «La distribución social de responsabilidades y actuaciones en el desarrollo futuro de la educación en América Latina», en *Revista Iberoamericana de Educación*, Nº 1.
- SCHEJTMAN, A. (1989). «Gestión local y seguridad alimentaria», en B. Kliksberg (comp) *Cómo enfrentar la pobreza. Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- SILVA, ROSE NEUBAUER Y NEIDE CRUZ (1995). «Tendencias na gestão educacional no Brasil: Descentralização e Desconcentração», en V. Espínola, editora, *La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados*, CIDE, Santiago de Chile.
- TÉLLEZ, A. (1995). «Los proyectos de mejoramiento educativo en el desarrollo de la educación básica chilena», presentado a CIDE/UNESCO.
- VALLADARES, M. I. (1991). *Democracia, municipalización, financiamiento y calidad de la educación*, Ministerio de Educación, Santiago de Chile.
- VAN DER GAAG, J. (1995). *Private and Public Initiatives. Working together for Health and Education*, World Bank, Washington D.C.
- VERGARA, P. (1990). *Las políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973-1988*, FLACSO, Santiago de Chile.
- WEALE, A. (1978). *Equality and Social Policy*, Routledge & Kegan Paul, Londres.
- WOLFF, L., E. SCHIEFELBEIN Y J. VALENZUELA (1994). *Mejoramiento de la calidad de la educación primaria en América Latina y el Caribe*, Banco Mundial, Documentos para la discusión # 257, Washington D.C.